

**Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna**



**Guilherme Coutinho da Costa**  
Aspirante a Oficial de Polícia

**Dissertação de Mestrado em Segurança Pública**  
XXXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Estratégia de Segurança Interna em Portugal**

Orientadores:

**Superintendente-Chefe, Prof. Doutor Luís Elias**

Lisboa, maio de 2025



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



**Guilherme Coutinho da Costa**

Aspirante a Oficial de Polícia

**Dissertação de Mestrado em Segurança Pública**  
XXXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**A Estratégia de Segurança Interna em Portugal**

Dissertação apresentada no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna  
com vista à obtenção do grau de Mestre em Segurança Pública, elaborada sob a  
orientação do Superintendente-chefe Prof. Doutor Luís Elias.

*“Farei o que mandais e vós ponde os olhos de misericórdia em os meus descendentes, como me prometeis; e a gente de Portugal guardai e salvai, e se contra eles algum mal tiverdes determinado, antes o convertei todo em mim; e a meus sucessores e o meu povo, que amo tanto como único filho, absolvei.” - Juramento de Ourique*

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desta dissertação marca o fim de uma caminhada exigente e, acima de tudo, recompensadora. Foi um percurso marcado por muitas contrariedades, mas, volvidos cinco anos, permanece a convicção de que cada obstáculo superado contribuiu decisivamente para o crescimento pessoal, académico e profissional que se corporificam neste trabalho final. Chega, desta forma, o momento de agradecer a todos que me apoiaram neste percurso.

À minha família, que foi, sem dúvida, o meu maior sustento. Apesar da distância que nos separou, nestes últimos anos, o vosso apoio e o amor incondicional nunca falhou. Mãe, Pai, Ângela, Ricardo e Aurora, agradeço-vos do fundo do meu coração. Esta dissertação também é vossa.

À Polícia de Segurança Pública, pela honra de me permitir integrar e servir esta nobre instituição, que representa muito mais do que uma profissão é, acima de tudo, uma verdadeira missão. Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, pela formação sólida, pelos ensinamentos transmitidos e pelos valores incutidos, que levarei comigo ao longo de toda a minha vida, tanto no plano profissional como pessoal.

Ao meu orientador, Superintendente-chefe Professor Doutor Luís Elias, agradeço toda a disponibilidade, apoio e orientação ao longo deste trabalho. Os seus conselhos e correções foram essenciais para a concretização desta dissertação.

Ao Comissário Tiago Silva, pelo empenho, dedicação e exemplo demonstrados ao proporcionar um estágio prático condizente com a exigência da missão de ser Oficial de Polícia. Foi, sem dúvida, uma referência de liderança e profissionalismo que levarei comigo ao longo da minha carreira.

A todos aqueles cuja amizade marcou de forma especial estes cinco anos, aos meus amigos do “Os do Ringue” e aos camaradas da “Concha” e do “Ping-Pong”, e em especial ao Rúben, ao Miranda e ao Lourenço. Que esta amizade se mantenha viva ao longo das nossas vidas e que as histórias que vivemos juntos nunca se apaguem da nossa memória.

Por fim, e de forma muito especial e não menos importante, à Elisa, pelo amor e pelo apoio incondicional. Presença firme mesmo na distância. Sem ti não era possível! Por tudo o que representas na minha vida, um obrigado do fundo do meu coração, este trabalho também é teu.

## **RESUMO**

A dissertação propõe uma análise crítica e aprofundada da ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna em Portugal, num contexto marcado por complexidade sistémica, volatilidade estratégica e interdependência global. Embora o país disponha de um enquadramento jurídico robusto, como a Lei de Segurança Interna, carece de uma abordagem estratégica integrada, transversal e prospetiva que articule coerentemente os diversos domínios e atores do sistema. A investigação, de cariz qualitativo, combina análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas a especialistas, explorando três eixos fundamentais: a conceptualização teórica da estratégia e da segurança; a análise crítica das estruturas e fragilidades do sistema de segurança interna português; e os impactos da globalização e dos riscos transnacionais sobre a segurança nacional. A dissertação conclui que a proliferação de estratégias setoriais, não articuladas por um desígnio estratégico unificado, compromete a eficácia sistémica e a legitimidade democrática da ação securitária. Propõe-se, assim, um modelo estratégico holístico e dinâmico, assente na teoria dos sistemas, na interatividade entre atores e na necessidade de resiliência institucional, como resposta estruturante aos desafios contemporâneos da segurança interna em Portugal.

Palavras-chave: Estratégia; Segurança Interna; Sistema de Segurança Interna; Globalização.

## **ABSTRACT**

This dissertation presents a critical and in-depth analysis of the absence of a National Internal Security Strategy in Portugal, within a context marked by systemic complexity, strategic volatility, and global interdependence. Although the country has a robust legal framework, such as the Internal Security Law, it lacks an integrated, transversal, and forward-looking strategic approach that coherently articulates the various domains and actors of the system. This qualitative research combines document analysis, literature review, and expert interviews, exploring three fundamental axes: the theoretical conceptualization of strategy and security; the critical analysis of the structures and weaknesses of the Portuguese internal security system; and the impacts of globalization and transnational risks on national security. The dissertation concludes that the proliferation of sectoral strategies, not aligned with a unified strategic vision, undermines the systemic effectiveness and democratic legitimacy of security action. It therefore proposes a holistic and dynamic strategic model, based on systems theory, actor interactivity, and the need for institutional resilience, as a structuring response to the contemporary challenges facing internal security in Portugal.

Keywords: Strategy; Internal Security; Internal Security System; Globalization

## ÍNDICE

XXXVII Curso de Formação de Oficiais de Polícia.....	2
<b>AGRADECIMENTOS .....</b>	<b>2</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>3</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>4</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1. ESTRATÉGIA E A CONCEPTUALIZAÇÃO DA SEGURANÇA .....</b>	<b>7</b>
1.1 Conceptualização da estratégia.....	7
1.2 Conceptualização da segurança.....	11
1.3 Teoria de sistemas e a interatividade .....	15
1.4 Pluralidade de Estratégias em Portugal .....	17
<b>2. SEGURANÇA INTERNA .....</b>	<b>21</b>
2.1 Análise .....	21
2.2 As fragilidades do sistema de Segurança Interna .....	24
2.3 As políticas públicas de segurança e o RASI.....	28
2.4 Dimensão externa da Segurança Interna .....	35
<b>3. GLOBALIZAÇÃO E AS DIMENSÕES DO ESTADO.....</b>	<b>39</b>
3.1 Globalização.....	39
3.2 O impacto no domínio da segurança .....	42
3.3 As dimensões do estado e a globalização.....	46
3.4 As ameaças e riscos: os desafios securitários .....	49
3.5 A elaboração da uma estratégia de segurança interna.....	53
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>64</b>
Entrevistas.....	72
<b>GUIÃO DA ENTREVISTA .....</b>	<b>73</b>
<b>Apêndice A – Entrevista a Agostinho Costa.....</b>	<b>74</b>
<b>Apêndice B – Entrevista ao Professor Doutor Nélson Lourenço .....</b>	<b>84</b>
<b>Apêndice C – Entrevista a Patrícia Barão.....</b>	<b>87</b>
<b>Apêndice D – Entrevista a Pedro Moura .....</b>	<b>91</b>

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

**Apêndice E – Entrevista ao Professor Doutor Rui Pereira ..... 99**  
**Apêndice F – Entrevista ao Paulo Jorge Alves Silvério ..... 109**

## INTRODUÇÃO

A contemporaneidade é marcada por uma crescente complexidade sistémica, volatilidade estratégica e interdependência global. A problemática da segurança interna assume, neste contexto, um estatuto de centralidade inquestionável na arquitetura do Estado moderno. Está longe de se circunscrever a um mero domínio da Administração Pública, afigurando-se antes como um eixo epicentral da legitimidade democrática, da coesão social e da eficácia da ação de governo.

Com efeito, a Constituição da República Portuguesa (doravante, “CRP”) consagra, no seu artigo 27.º, a segurança como um direito dos cidadãos e afirmando-se, conseqüentemente, como uma dos fins das tarefas fundamentais do Estado. Neste seguimento, a alínea b) do artigo 9.º e o artigo 272.º, ambos da CRP, estatuem, respetivamente, o garantir dos direitos e liberdades fundamentais e o subsequente respeito pelos princípios do Estado de direito democrático, e a atribuição às forças de segurança, da missão de assegurar a legalidade democrática e a tranquilidade pública e, fundamentalmente, de garantir a segurança interna (*vide* artigo 272.º). Neste contexto, torna-se imperativo empreender uma reflexão crítica, multidisciplinar e epistemologicamente fundamentada sobre o modo como o Estado português concebe, estrutura e operacionaliza a sua estratégia de segurança interna ou, mais precisamente, sobre a carência de uma estratégia nacional formalizada, coerente e prospetiva neste domínio. Carência esta verificada apesar da existência de um enquadramento legal de base, a Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que organiza o sistema de segurança interna, mas, no entanto, não supre a necessidade de um plano estratégico integrado.

Face a esta lacuna, define-se como objetivo da presente dissertação analisar em profundidade as implicações da ausência de uma estratégia nacional de segurança interna em Portugal e delinear os princípios orientadores fundamentais de um modelo estratégico que colmate essa falha, reforçando a eficácia e a legitimidade do sistema de segurança interna português.

Neste sentido, Santos (2008) sublinha que a ausência de um documento estratégico estruturante em matéria de segurança interna representa uma falha sistémica num domínio cuja complexidade exige, mais do que nunca, diretrizes claras, objetivos mensuráveis e mecanismos de revisão permanente.

A presente dissertação estrutura-se, por conseguinte, em três eixos fundamentais.

Num primeiro plano, procede-se à edificação dos alicerces teóricos e conceptuais que sustentam toda a reflexão subsequente. Neste âmbito, aborda-se a segurança interna enquanto

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

dimensão essencial da função soberana do Estado, analisando a sua evolução desde a conceção tradicional, focada exclusivamente na proteção do território e do poder constituído, até à moderna aceção social e multidimensional. Nesta parte compreenderemos que a segurança é entendida, à luz das correntes contemporâneas, como um fenómeno dinâmico, que abarca não apenas a prevenção e repressão de ameaças tradicionais, mas também a proteção das infraestruturas críticas, a gestão do risco e a promoção da resiliência social. Ademais, explora-se a teoria da estratégia como ciência e arte de integrar meios e fins num ambiente de hostilidade e incerteza, realçando que, no domínio da segurança interna, a estratégia não pode ser entendida como mera administração operacional, mas como construção deliberada de capacidades, orientada para a preservação da ordem democrática e da liberdade dos cidadãos. No final, adota-se a perspetiva de Gharajedaghi (2011), que prescreve que, num sistema complexo, o sucesso não reside apenas na soma das partes, mas na qualidade das interações entre os atores, na capacidade de gestão dos fluxos de informação e na flexibilidade para se ajustar às mudanças do ambiente estratégico.

O segundo capítulo debruça-se sobre o exame crítico do atual Sistema de Segurança Interna português. É feita a identificação rigorosa dos seus pilares jurídicos e institucionais através da análise dos instrumentos constitucionais, legais e regulamentares que o moldam. Contudo, para além da reflexão descritiva, acrescentam-se as fragilidades estruturais e funcionais que têm sido amplamente diagnosticadas no sistema de segurança interna português. Analisa-se a fragmentação de tutelas políticas, a sobreposição de competências, a ausência de mecanismos de planeamento estratégico integrado e os riscos daí emergentes para a eficiência e credibilidade do sistema. Este capítulo constitui, assim, um exercício de diagnóstico estratégico, fundamental para a compreensão das razões profundas que justificam a necessidade de uma estratégia nacional de segurança interna robusta e coerente.

O terceiro capítulo aborda o fenómeno da globalização e os seus impactos diretos e indiretos na configuração da segurança interna. Reconhecendo que vivemos numa era marcada pela compressão do espaço e do tempo, onde os fluxos financeiros, tecnológicos, humanos e informacionais atravessam fronteiras com uma fluidez sem precedentes, analisa-se a forma pela qual este novo ambiente estratégico multiplica as vulnerabilidades internas dos Estados. O terrorismo transnacional, a criminalidade organizada global, os tráficos ilícitos, os riscos pandémicos e as migrações irregulares são algumas das manifestações desta nova ordem securitária globalizada. Este capítulo propõe, assim, linhas de orientação estratégica para Portugal, tendo em vista uma resposta integrada aos desafios colocados pela globalização, articulando o plano interno com o contexto internacional, e promovendo uma segurança interna que seja simultaneamente eficaz, legítima e respeitadora dos direitos humanos.

Por fim, propomo-nos concluir a presente dissertação através de uma síntese crítica dos

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

principais resultados e reflexões desenvolvidas ao longo do estudo, evidenciando as conexões estabelecidas entre os conceitos teóricos, a análise crítica do sistema português de segurança interna e a proposta estratégica formulada. Para além disso, avançaremos com recomendações concretas que visam contribuir para a formulação de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna robusta, adaptada às exigências de um mundo globalizado e às especificidades do contexto nacional. Com este esforço final, pretende-se não apenas consolidar os contributos do presente estudo, mas também abrir novos caminhos para a investigação e para a reflexão estratégica futura no domínio da segurança interna.

## **MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO**

A complexidade do fenómeno da segurança interna, enquanto domínio multifacetado e pluridisciplinar, impõe ao investigador a adoção de um modelo metodológico capaz de apreender e interpretar a realidade em toda a sua densidade. Neste quadro, a presente investigação adota uma abordagem qualitativa de cariz descritivo e interpretativo, sustentando-se numa estratégia metodológica orientada para a compreensão profunda dos fenómenos relacionados com a problematização, execução e impacto de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal.

Conforme assinalado por Espírito Santo (2010), o método científico é um “caminho de investigação apropriado e validado face a objetivos, meios, resultados esperados da mesma e contexto de implementação” (p. 11), sendo esta validação aquilo que legitima a produção de conhecimento. A investigação científica, enquanto empreendimento orientado para a produção sistemática de conhecimento, exige a adoção de um método que assegure a validade epistemológica dos resultados obtidos. Esta postura metodológica insere-se na tradição compreensiva da ciência em lato senso, permitindo uma leitura densa das dinâmicas subjacentes à estratégia, à segurança, à globalização, às políticas públicas de segurança, entre outras, longe de qualquer tentativa de simplificação redutora.

A exigência de uma rutura epistemológica com o senso comum, tal como proposto por Durkheim (2010), é aqui assumida como ponto de partida incontornável. A crítica ao conhecimento vulgar e a rejeição das pré-noções, frequentemente impregnadas de ideologia ou de experiências pessoais não sistematizadas, conduz à imperatividade de uma revisão crítica da bibliografia e do estado da arte. Este gesto epistemológico visa, de facto, libertar a investigação de vícios cognitivos e enviesamentos teóricos, permitindo que a problemática seja postulada em termos científicos. Neste sentido, a operacionalização da pergunta de partida, que se prende com a pertinência de uma estratégia de segurança interna em Portugal, não é apenas um exercício de delimitação temática, mas constitui o gesto introdutório de uma pesquisa científica rigorosa, como é salientado por Quivy e Van Campenhout (2005). A estrutura da problemática é articulada em eixos analíticos que percorrem a construção teórica da presente dissertação, o que confere à investigação densidade argumentativa e coerência teórica.

Ademais, a pluralidade metodológica adotada, que integra análise documental, revisão bibliográfica e entrevistas, reforça a validade e riqueza do estudo. A combinação entre métodos qualitativos, como a entrevista estruturada, e a análise sistemática de fontes

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

secundárias, permite captar não apenas os discursos institucionais e normativos, mas também os sentidos atribuídos pelos próprios intervenientes à sua prática. Conforme sublinhado por Quivy e Van Campenhoudt (2005), a entrevista é um instrumento privilegiado de captação da complexidade social, fornecendo elementos de reflexão matizados e empíricos. A par da análise documental, recorreu-se à realização de entrevistas semiestruturadas, cujo conteúdo representará fonte de suporte e reforço à vasta revisão bibliográfica efetuada. Pretende-se, portanto, destacar os contributos mais relevantes dos participantes, articulando-os no quadro teórico.

O *corpus* empírico foi constituído por entrevistas semiestruturadas gravadas e transcritas integralmente. Estas questões permitem captar as representações, experiências e recomendações dos participantes, oferecendo assim um contributo valioso para a análise crítica e fundamentada do fenómeno em estudo. O *corpus* é, assim, não apenas um repositório de informações, mas um espaço de construção de sentido, refletindo as tensões e dinâmicas que permeiam o panorama estratégico aplicado ao sistema de segurança interna português.

A seleção dos participantes obedeceu a uma amostragem intencional (Patton, 2002), orientada para a saturação teórica e a representatividade funcional. A população-alvo deste estudo será composta por oficiais superiores das forças de segurança e a indivíduos com altas responsabilidades a nível estratégico nas áreas da administração interna, informações e defesa, a nível nacional. A escolha deste grupo visa assegurar que as informações e perceções recolhidas sejam enriquecidas pela experiência e pelo conhecimento efetivo dos participantes, permitindo, conseqüentemente, uma análise crítica dos desafios existentes na elaboração da Estratégia de Segurança Interna em Portugal. A heterogeneidade dos perfis dos participantes, no âmbito funcional, permitiu aceder a uma visão rica e multifacetada do fenómeno em análise.

A definição de um percurso metodológico sólido e orientado é condição indispensável para a consecução dos objetivos científicos delineados na presente investigação. Neste sentido, a formulação de uma pergunta de partida assume um papel central na estruturação do trabalho, funcionando como o eixo orientador de toda a reflexão analítica e empírica subsequente. Como salientam Quivy, Campenhoudt e Marquet (2017), a pergunta de partida constitui o instrumento mais eficaz para garantir a coerência interna de um projeto de investigação, na medida em que permite ao investigador “expressar o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor” (p. 42).

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

É, pois, com base nesta premissa epistemológica que se estrutura o presente estudo, partindo da seguinte pergunta de partida, que visa explorar criticamente os fundamentos, as lacunas e as potencialidades de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna em Portugal, à luz dos desafios sistémicos que moldam o atual ambiente securitário: “*Qual a relevância da definição e implementação de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna em Portugal?*”. Tendo em consideração a problemática em análise, estruturámos igualmente três questões derivadas, com o objetivo de proporcionar uma resposta mais abrangente e sustentada à questão de partida enunciada. Através desta grelha interrogativa, pretende-se, em primeiro lugar, explorar com maior profundidade quais as várias dimensões que envolvem a ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna, em segundo lugar, identificar os efeitos das variadas dinâmicas globais no contexto nacional; e, por último, conceber os fundamentos orientadores e metodológicos de uma eventual estratégia Nacional.

## **1. ESTRATÉGIA E A CONCEPTUALIZAÇÃO DA SEGURANÇA**

### **1.1 Conceptualização da estratégia**

Conforme nos traduz Martins (1984), a palavra "estratégia" provém do grego, sendo composta pelos termos "*stratos*" (exército) e "*agein*" (conduzir/comandar). Com efeito, a sua etimologia remonta à prática de liderar e orientar os exércitos, conferindo-lhe, desde a sua origem, uma conotação eminentemente militar. Ferreira (2018), reforça que, com o decorrer do tempo, a Estratégia passou a pertencer ao domínio exclusivo militar e, com a evolução da conjuntura, em múltiplos níveis, o próprio conceito de estratégia teria necessariamente também de sofrer metamorfoses, adaptando-se às exigências impostas pelo contexto.

A teoria crítica propõe uma reconceptualização da estratégia que a desvincula do seu foco exclusivamente instrumental e militarizado, defendendo antes a sua inserção num quadro normativo mais alargado, onde os fins não são assumidos como dados, mas antes como passíveis de escrutínio e transformação (Jones, 1999). Trata-se de um saber que articula teoria e prática, razão e contingência, numa dialética constante entre previsão e adaptação. Duarte (2013) sublinha que a estratégia, à semelhança de outras ciências sociais, se fundamenta na historicidade e na reflexividade do sujeito que conhece e age. Ela nasce da guerra, mas transcende-a ao propor uma racionalidade que procura integrar e superar o antagonismo hostil, através da ponderação moral e da inteligência política. A estratégia é, assim, simultaneamente, a mediação entre a política e a guerra e o instrumento através do qual a política procura moldar a realidade conflituosa, visando a paz como finalidade superior (Duarte, 2013).

Nesta perspetiva, Jones (1999) prescreve que a estratégia não pode ser dissociada da análise das estruturas sociais, económicas e políticas que a informam e limitam. A sua formulação envolve, por conseguinte, uma reflexão ética sobre os objetivos que persegue, rejeitando a neutralidade axiológica tradicionalmente atribuída à análise estratégica. Uma estratégia verdadeiramente emancipatória deve ser sensível aos contextos históricos e sociais que moldam as opções estratégicas, reconhecendo que o conhecimento estratégico não é um saber neutro, mas sim um produto socialmente situado, com implicações políticas concretas (Jones, 1999).

Wit e Meyer (1999) afirmam que uma estratégia se traduz, fundamentalmente, em quatro elementos, que se constituem como inseparáveis e mutuamente dependentes: o “contexto estratégico”; o “processo de formulação da estratégia”; o “conteúdo estratégico”; e o “processo

de operacionalização” (p. 5-6).

O conceito de estratégia, para Tôrres (2005), encontra-se frequentemente ligado à ideia de eficiência mecânica, sendo orientado para identificar os meios mais eficazes para alcançar os objetivos institucionais. Esta abordagem faz com que a atenção se concentre mais nos procedimentos do que nos resultados. A formulação estratégica, por sua vez, é influenciada por distintas abordagens teóricas, que partem geralmente da suposição de um contexto estável (Tôrres, 2005). Tal pressuposto conduz a uma planificação antecipada, minuciosa, inflexível, sequencial e pouco sujeita a negociação, exigindo uma execução rigorosamente disciplinada. Costa (2025) delinea que a estratégia deve ser entendida a partir de uma abordagem sistémica que articula contexto, função, estrutura e processo, refletindo a complexidade e imprevisibilidade dos sistemas sociais.

Couto (1998) sustenta que a estratégia corporifica simultaneamente uma ciência e uma arte, orientada para a mobilização e utilização coordenada dos recursos morais e materiais de uma entidade política ou aliança, a fim de se atingir objetivos políticos, os quais, naturalmente, podem desencadear a oposição ou resistência de outras vontades políticas. No âmbito do Estado, esta dinâmica processa-se de forma contínua e transversal aos diversos departamentos, mantendo-se sempre focada na finalidade da ação. Por tudo isto, a estratégia assume-se um instrumento essencial na afirmação da vontade e dos interesses de um ator estratégico face a outro, num contexto marcado inerentemente por uma hostilidade que se verifica entre todos os envolvidos.

A estratégia, para Martins (1983), deve ser entendida como uma atividade orientada, em ambiente hostil, que visa a aquisição de objetivos disputados entre unidades políticas e que projeta a alocação de todos os meios disponíveis, sejam materiais ou não, subordinada a uma racionalidade teleológica imposta pela política. Esta atividade, que articula engenho, previsão e adaptação prática, representa, deste modo, uma síntese entre ciência e arte, consubstanciando simultaneamente uma disciplina normativa e de carácter praxeológico, cujo escopo se alarga do domínio militar tradicional à gestão dos conflitos contemporâneos nas suas múltiplas expressões (Martins, 1983).

A conceptualização da estratégia, à luz da análise proposta por Porter (1996), caracteriza-se pela distinção rigorosa entre eficácia operacional e posicionamento estratégico. A eficácia operacional, para Porter (1997), embora imprescindível, não é sinónimo de estratégia. Trata-se da execução superior de atividades similares às da concorrência, visando fundamentalmente uma potenciação da produtividade, qualidade e rapidez. A estratégia, por seu turno, pressupõe a sua diferença, quer seja por via da criação de maior valor para o cliente, quer pela entrega desse valor a um custo inferior, ou até por uma combinação de ambos. Este entendimento impõe que a vantagem competitiva se construa através da escolha deliberada de

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

um conjunto específico de atividades distintas, dificilmente replicáveis, que conferem unicidade à posição estratégica da organização (Porter, 1996).

A estratégia total, conceito formulado por Beaufre (1963), corresponde ao grau mais elevado da hierarquia estratégica, integrando, sob uma coordenação centralizada, todos os meios de ação, militares e não militares, disponíveis no acervo instrumental do Estado, em tempos de guerra e de paz. Beaufre (1963) define a estratégia como a dialética “*des volontés employant la force pour résoudre leur conflit*” (p.16), mas, no seu ponto culminante, esta dialética opera em todos os domínios, articulando as estratégias setoriais a um desígnio político central. Esta conceção é retomada por Desportes (2014), que identifica na estratégia total uma lógica sistémica que visa a coordenação de todas as dimensões da ação nacional para alcançar os fins políticos, preservando sempre a liberdade de ação face à vontade adversária. Assim sendo, a estratégia total não se confunde com o emprego absoluto da força, mas antes com a harmonização de todas as capacidades do Estado num plano coerente e finalístico. Beaufre (1963) adverte que, no mundo contemporâneo, marcado pela dissuasão nuclear e pela complexidade sociopolítica, apenas uma estratégia total pode garantir a eficácia da ação estratégica. Neste sentido, ela representa a racionalidade última do agir estratégico, sublinhando a superioridade da síntese político-estratégica sobre a mera eficácia técnico-operacional.

Por sua vez, a estratégia geral constitui a instância intermediária que articula, no seio da pirâmide estratégica, a direção política e as diversas estratégias específicas ou setoriais. Desportes (2014) recupera a definição clássica de Castex, segundo a qual a estratégia geral é “*l’art de conduire, en temps de guerre et en temps de paix, l’ensemble des forces et des moyens de lutte d’une nation*” (p.167), coordenando setores como a política, a economia, a diplomacia ou o poder militar. Trata-se, pois, de um nível de comando onde se conjugam os fins definidos pela autoridade política com os meios disponíveis nos distintos domínios de atuação nacional. A estratégia geral traduz-se na capacidade de estruturar e sincronizar as ações estratégicas parcelares, de forma a garantir a convergência funcional rumo à finalidade comum. Desportes (2014) apresenta esta estratégia como expressão da complexidade moderna, ao exigir a compatibilização de lógicas distintas e frequentemente conflituantes, num quadro de permanente adaptação à imprevisibilidade da realidade estratégica. A sua função essencial é, por conseguinte, transformar a intenção política em desígnios estratégicos concretos, orientando as estratégias particulares sob o signo da coerência e da complementaridade. Assim, a estratégia geral ocupa um lugar entre o plano normativo-político e o plano operacional, garantindo que o agir nos diversos setores do poder se encontre subordinado a um propósito comum inteligível e realizável.

As estratégias particulares correspondem aos segmentos especializados do esforço estratégico, orientados para domínios específicos como o militar, o diplomático, o económico

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

ou o informacional. Segundo Desportes (2014), estas estratégias setoriais são subordinadas à estratégia geral, da qual recebem diretrizes e objetivos, mas possuem relativa autonomia técnica, ajustando-se às dinâmicas e especificidades do seu campo de ação. Cada estratégia particular deve maximizar a eficácia dos recursos que lhe são próprios, respeitando simultaneamente a coerência global do sistema estratégico

A estratégia é um compinar sistemático de decisões, dotadas de coerência, que apontam e dirigem a vontade de uma organização. A orientação estratégica reflete-se na definição de objetivos, devidamente enquadrados num longo espaço temporal definido, que se edificará num programa de ações e conseqüente estabelecimento de prioridades para a alocação de recursos, assegurando, por conseguinte, a consistência e a efetividade da atuação organizacional (Hax & Majluf, 1988). Além do mais, Coutau-Bégarie (2008, p. 75), oferece uma sagaz caracterização da estratégia ao defini-la como uma “dialética de inteligências”.

Noutra perspetiva, Ribeiro (2010) traça uma distinção subtil entre os princípios e as regras da estratégia, evidenciando três eixos essenciais: a centralidade do objetivo, a racionalização do esforço e a salvaguarda da liberdade de ação. Sublinha, além disso, que a interação entre os princípios deve ser compreendida não apenas pelas dependências que os coalescem, mas também pelas tensões que os afastam, pois é a partir dessa dinâmica que reside a sua validação, através das provas da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, garantindo a solidez e a pertinência da ação estratégica.

A estratégia segundo Dias (2012), é a arte de coordenar, organizar e empregar recursos, sejam eles tangíveis ou intangíveis, com o propósito de alcançar objetivos delineados por uma organização que, ao serem perseguidos, podem despertar ou enfrentar resistência por parte de outras vontades ou estruturas organizacionais. A estratégia não é apenas o veículo da ação coerciva, mas também o meio de racionalização das decisões em contextos de incerteza e hostilidade, que contribui para a estabilização do sistema internacional pela dissuasão e pela antecipação dos cenários de crise (Martins, 1983).

Ansoff (1993), metodiza que a gestão estratégica se materializa numa abordagem metodológica e estruturada a fim de lidar com as mudanças de caráter sistémico. Reveste-se de uma responsabilidade central na condução das organizações, pois permite uma interação mais eficaz com o ambiente externo, a antecipação de imprevistos e a manutenção de resultados sustentáveis ao longo do tempo. O processo é, naturalmente, evolutivo, contínuo e cíclico, assegurando de modo taxativo a adaptabilidade e a resiliência organizacional em contextos de constante transformação. A ação estratégica, por outro lado, emerge da interação entre as disposições institucionais e os esquemas interpretativos dos sujeitos, conferindo sentido às práticas organizacionais num processo simultaneamente reprodutor e transformador das estruturas sociais (Jacometti et al., 2013).

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

A conceptualização da estratégia, segundo Duarte (2013), deve ser entendida como um saber sistemático e de matriz filosófico-científica, que emerge da necessidade de dominar, racionalizar e controlar a lógica estocástica e paradoxal da guerra. Duarte (2013), constitui o cerne do dilema estratégico, pois define o horizonte da ação e condiciona todas as decisões que visam antecipar, neutralizar ou subjugar a ameaça. A estratégia, seguindo a mesma linha de pensamento, enquanto saber voltado para o futuro, opera sobre percepções e projeta cenários possíveis a partir de uma leitura densa e crítica da realidade, para mobilizar os instrumentos do conhecimento que irão condicionar a liberdade de manobra do adversário. Neste sentido, ela não é apenas uma arte de vencer, mas uma ciência da convivência agónica, que visa reabsorver a violência pela imposição de uma nova ordem, política e pacífica, através da inteligência estratégica (Duarte, 2013).

Urge, então, um planeamento estratégico, orientado para a dimensão securitária, que se materialize numa “forma de planeamento baseado na análise do ambiente externo e interno, que tendo em consideração as oportunidades e as ameaças, as forças e fraquezas da organização, procura determinar as estratégias que a organização deve optar para vencer a concorrência e ser bem-sucedida” (Tavares, 2002, pp.100-101).

De acordo com Amoo et al. (2019), a estratégia deve ser entendida como um processo multidimensional, composto por atividades interdependentes, que vão desde o planeamento até à implementação, sendo esta última uma das fases mais negligenciadas na literatura. Por conseguinte, a estratégia não pode ser reduzida a um conjunto avulso de políticas públicas ou orientações conjunturais, mas deve ser pensada como um documento estruturante, que defina a missão, os princípios orientadores, os objetivos estratégicos e os mecanismos de avaliação e revisão contínua da política de segurança interna (Santos, 2008).

## **1.2 Conceptualização da segurança**

A conceptualização da segurança, enquanto constructo teórico e político, evoluiu de forma marcante ao longo da história, atravessando distintas fases epistemológicas que refletem as transformações do sistema internacional e das ordens sociais. A conceptualização da segurança, longe de ser unívoca, constitui um campo semântico densamente caracterizado por abordagens heterogéneas, frequentemente instrumentalizadas em função de interesses político-ideológicos, económicos ou corporativos. A segurança, enquanto conceito, encerra uma complexidade semântica e funcional que transcende a sua mera aceção como ausência de perigo. A sua génese etimológica, do latim *securus*, remete para um estado de ausência do medo, traduzindo uma condição essencial à estabilidade individual e coletiva (Matos, 2002).

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Contudo, no plano teórico e político-estratégico, a segurança é simultaneamente um direito fundamental, uma função nuclear do Estado e um reflexo da qualidade da ação de governo no plano democrático (Pereira, 2009). Esta multifacetada natureza impõe uma conceptualização alargada, que não se restringe à defesa militar, mas que se projeta nas dimensões política, económica, ambiental, tecnológica e até cultural. Deste modo, a segurança é, antes de mais, um conceito relacional e contingente, ancorado nas ameaças percebidas, nos recursos disponíveis e na forma como o poder político estrutura a sua ação para garantir a perenidade da ordem e a realização dos interesses nacionais.

Tradicionalmente atracada na matriz realista, a segurança era concebida como a capacidade estatal de se auto preservar quando enfrentado por ameaças externas, essencialmente militares, centrando-se na integridade territorial e na manutenção da soberania (Buzan, 1983). Guerra (2013), ao refletir sobre esta pluralidade, evidencia que a segurança é simultaneamente condição, objeto, produto, bem e propósito, o que reflete a incessante procura humana por estabilidade num contexto inevitavelmente marcado pelo risco. A polissemia do termo, que é agravada pela sua apropriação discursiva para legitimar estruturas e doutrinas, torna imperiosa uma depuração conceptual que resgate a segurança da névoa de ambiguidade em que frequentemente se insere. Neste sentido, o autor propõe uma definição fundamental ao conceptualizar a segurança como “elemento da condição de bem-estar que se produz pelo controlo, redução ou supressão dos riscos” (Guerra, 2013, p. 122), estabelecendo, assim, um vínculo indissociável entre segurança e risco, o primeiro como resposta racional ao segundo, este último entendido como projeção futura e indesejada de dano.

A segurança, enquanto conceito basilar das relações internacionais e da governação interna dos Estados, tem vindo a assumir contornos cada vez mais complexos e multifacetados. Tradicionalmente associada à defesa da soberania e integridade territorial, a segurança era vista, sobretudo, sob a lente do realismo, que colocava o Estado como sujeito único e central do sistema internacional. Como prescreve Sarmiento (2010), a segurança constitui-se como base fundacional do Estado moderno, na medida em que é através dela que se legitima o pacto social originário, conformando o monopólio da força e o dever de proteção das populações.

A análise da segurança à luz do contratualismo clássico revela a sua natureza intrinsecamente artificial, erigida como resposta estruturada à condição originária de insegurança que marca a existência humana. Thomas Hobbes (2005), na sua obra *Leviatã*, estabelece que, no estado de natureza, os indivíduos vivem sob uma constante ameaça de violência e morte, o que exige a transferência da autoridade para um soberano capaz de garantir ordem e proteção. Esta conceptualização coloca a segurança como produto direto de um pacto

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

fundacional, orientado à contenção do risco e à pacificação da convivência humana. Ainda que autores como Locke (2002) e Rousseau (2003) tenham introduzido nuances mais liberais e participativas ao contrato social, a compreensão de que a segurança deriva da limitação do caos originário permanece como fundamento teórico incontornável. Como salientava Rousseau (1976), a consciência da existência antecede lógica e necessariamente a procura pela conservação, materializando esta uma das expressões fundacionais da racionalidade humana organizada.

Neste enquadramento, a segurança assume não apenas uma função política, mas sobretudo civilizacional, pois é o que permite a emergência da vida em sociedade, do Direito e da normatividade pública. Por tudo isto, pensar a segurança é, inevitavelmente, pensar a arquitetura do poder e das estruturas de governo, que têm por responsabilidade última a proteção dos indivíduos contra os riscos materiais e simbólicos que ameaçam o seu bem-estar e dignidade.

Nesta linha, importa sublinhar o contributo teórico de autores como Beck (1992) e Giddens (2005), que, ao desenvolverem o conceito de sociedade de risco, ampliam a compreensão da segurança para além de uma simples reação a ameaças concretas, situando-a como fenómeno social permeado por construções simbólicas e subjetividades culturais. Dean (1999) reforça esta perspetiva ao afirmar que tanto o risco quanto o perigo são construções analíticas e não entidades ontologicamente autónomas. Assim, o discurso securitário torna-se simultaneamente reflexo e produtor de perceções sociais sobre o perigo, podendo ser manipulado para fins diversos. Guerra (2013) alerta para a instrumentalização da insegurança, exacerbada por interesses que utilizam a segurança como bem transacionável, o que, como nota Castel (2003), paradoxalmente acentua a perceção pública de vulnerabilidade. Estar protegido é, em certa medida, estar permanentemente consciente da ameaça, num ciclo discursivo que fragiliza a própria arquitetura da segurança entendida como facilitadora de civilização (Castel, 2003).

A segurança, por conseguinte, não pode ser concebida de forma estanque, mas sim como uma construção multidimensional que encontra na ideia de bem-estar o seu correlato substancial. Tal como sublinha Maslow (1943), a necessidade de segurança emerge logo após a satisfação das necessidades fisiológicas, constituindo o segundo nível da hierarquia motivacional humana. Com base nesta premissa, o conceito de “Segurança Humana”, amplamente promovido pela ONU a partir de 1994, ganha relevância epistémica e política. Esta abordagem rompe com as tradicionais conceções militarizadas da segurança, deslocando o foco do Estado para o indivíduo, e adotando como critério fundamental a ausência de necessidades, de medo e de obstáculos à realização de uma vida digna (Annan, 2000). Neste contexto, a

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

segurança torna-se uma responsabilidade contratualista que vincula estruturas de governação à proteção do ser humano, integrando dimensões como a saúde, a educação, a segurança alimentar e ambiental, entre outras. Tal paradigma não apenas amplia os contornos da segurança, como também redefine os seus fundamentos, promovendo uma perspetiva integrada entre desenvolvimento humano e estabilidade estrutural.

A emergência do conceito de segurança humana representa uma rutura paradigmática face à tradição realista que dominou os estudos de segurança durante a Guerra Fria. Enquanto a segurança tradicional se centrava na soberania e na integridade territorial do Estado, a segurança humana desloca o foco para o indivíduo como sujeito de proteção, redefinindo os valores e os objetos da segurança (Oliveira, 2009).

A segurança humana desenvolveu-se no contexto do fim da Guerra Fria e da intensificação da globalização, refletindo a complexificação das ameaças à segurança e a emergência de atores não estatais no teatro internacional. Como sublinha Armiño (2007), este conceito exige uma análise multidimensional, que reconheça a pobreza, os regimes políticos autoritários, as epidemias e as crises ambientais como fatores centrais da insegurança contemporânea.

No entanto, Fernandes (2015), aventa que a segurança, apesar de omnipresente no discurso político contemporâneo, se apresenta como um conceito impregnado de ambiguidade e contradições internas. Ao contrário do que se possa supor, ela não constitui uma noção neutra ou eminentemente funcional, mas encerra em si uma lógica imunitária que se revela, muitas vezes, contraproducente para os próprios fins que proclama alcançar. Fernandes (2015) denuncia esta tensão ao afirmar que “o conceito de segurança [...] semeia ventos de extrema violência no âmbito da racionalidade prudencial” (p. 140). A segurança, nesta linha teórica, deixa, assim, de ser um instrumento de pacificação, para se transformar numa lógica de exclusão do outro, onde a diferença é sistematicamente convertida em ameaça. Este quadro conceptual desvela uma ambivalência destrutiva.

A sua função, segundo Horta Fernandes (2015), é meramente qualificativa: “estar seguro implica acção [...] é uma qualificação da acção tanto quanto da condição” (p. 143-144). Desta forma, a segurança não possui estatuto ontológico autónomo, antes depende da manobra estratégica que acompanha e qualifica. Esta conceção dinamiza o conceito, afastando-o da ideia de simples estado de ausência de ameaça e aproximando-o de um processo contínuo de adequação entre meios e fins num ambiente em constante mutação.

A conceção liberal da segurança constitui uma alternativa crítica ao paradigma realista, ao colocar em causa o determinismo da anarquia e a inevitabilidade do conflito entre Estados. Como sublinha Elias (2011), “a segurança deixou de ser apenas sinónimo de segurança político-militar (...) mas será a forma como a sociedade percebe a segurança” (p. 23), salientando a

### **1.3 Teoria de sistemas e a interatividade.**

A teoria dos sistemas apresenta-se como uma abordagem fundamental para compreender e analisar a complexidade inerente às interações que caracterizam os sistemas, sejam estes naturais ou socioculturais e, em concreto, do sistema de segurança interna português. A teoria geral de sistemas constitui um paradigma epistemológico que visa ultrapassar o reducionismo analítico clássico, o que oferece uma interpretação abrangente e completa da realidade, em que os fenómenos são compreendidos através das relações e interdependências dos seus componentes. De acordo com Bertalanffy (1968), um sistema distingue-se pelo facto de as suas propriedades emergentes não poderem ser deduzidas exclusivamente a partir da análise das suas partes isoladas, sendo necessário compreender a totalidade das interações que o constituem. Quer isto dizer que a teoria de sistemas propõe um corpo conceptual transversal às diversas disciplinas científicas, estruturado em torno da ideia de que os sistemas, independentemente da sua natureza, biológica, social ou técnica, obedecem a princípios de organização análogos.

Neste sentido, Lieber (2001) salienta que a noção de sistema é composta por um conjunto integrado de componentes que interagem entre si, produzindo relações que definem as suas características e comportamentos coletivos. O autor preconiza que cada sistema estabelece fronteiras específicas que o distinguem do seu ambiente externo, sendo estas fronteiras determinadas pela possibilidade de controlo e influência sobre as variáveis consideradas críticas para os objetivos e estabilidade do sistema. Desta forma, a delimitação clara e a manutenção das fronteiras sistémicas são vitais para a integridade operacional e a eficácia do sistema como entidade autónoma.

Jamshid Gharajedaghi (2011) propõe uma abordagem sistémica ao estudo de realidades complexas, onde a compreensão do todo é prioritária em relação à análise das partes isoladas. Segundo o autor, o pensamento sistémico pressupõe uma abordagem disciplinada para examinar os problemas de forma mais completa e precisa antes da sua efetivação, o que implica necessariamente uma mudança de paradigma em relação ao pensamento mecanicista e linear. Nesta perspetiva, os sistemas não são vistos como entidades estáticas, mas como construções dinâmicas, abertas, intencionais e adaptativas, compostas por múltiplos elementos em constante interação.

O autor defende que a essência dos sistemas reside na sua natureza intencional e na capacidade de aprendizagem e adaptação e descreve os sistemas como mecanismos intencionais, querendo com isto dizer que, são sistemas com objetivos próprios, nos quais a

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

autonomia dos agentes e a complexidade das interações geram padrões emergentes que não podem ser previstos apenas com base nas características individuais de cada componente (Jamshid Gharajedaghi, 2011). Posto isto, no mesmo quadro teórico, num sistema intencional, as partes podem alterar o todo e o todo pode alterar as partes, sublinhando a bidirecionalidade da influência no interior do sistema.

Por sua vez, Jamshid Gharajedaghi (2011) advoga uma abordagem sistémica no estudo das realidades complexas, enfatizando a primazia do entendimento do todo relativamente à análise fragmentada das suas partes isoladas. Gharajedaghi propõe uma estrutura conceptual tripartida composta por função, estrutura e processo, como uma base metodológica robusta para captar tanto a arquitetura estática como a lógica operacional e evolutiva dos sistemas. A função justifica a existência do sistema, a estrutura define a sua organização interna, e o processo explica o comportamento dinâmico ao longo do tempo. Este modelo permite compreender a evolução adaptativa dos sistemas em ambientes complexos e incertos, onde prevalecem interações dinâmicas e frequentemente contraintuitivas.

Pisano (2012) contribui ainda para este quadro teórico ao destacar o conceito de resiliência, definido como a capacidade de o sistema absorver perturbações e reorganizar-se de modo a preservar as suas funções essenciais. A resiliência emerge como um conceito crucial na análise dos sistemas socioecológicos, devido à sua capacidade de promover uma adaptação dinâmica e contínua a múltiplas escalas de interação ecológica e social. A abordagem proposta por Gharajedaghi (2004) enfatiza, adicionalmente, a necessidade de operacionalizar o pensamento sistémico através de metodologias iterativas que permitam compreender e modelar a complexidade, o caos e os comportamentos contraintuitivos resultantes das múltiplas retroações dinâmicas nos sistemas. Compreender a realidade sistémica implica, assim, adotar métodos que privilegiem a síntese, a iteração e a constante reformulação dos pressupostos iniciais.

No que diz respeito à interação sistémica, o autor enfatiza que os sistemas interagem em múltiplos níveis, tanto internos como externos, e que essas interações são regidas por princípios de causalidade circular e retroação dinâmica. A interdependência, interação e interconectividade estão no cerne do pensamento sistémico (Gharajedaghi, 2011). Estas relações complexas criam um contexto no qual o comportamento de um elemento depende do comportamento dos demais, gerando fenómenos como sinergias, equilíbrios instáveis e ciclos de retroalimentação. Esta compreensão é particularmente relevante para sistemas sociais, onde as decisões, perceções e valores dos atores moldam continuamente o próprio sistema que habitam.

No contexto da eficácia dos sistemas, a teoria da complexidade realça que esta não depende de estruturas rígidas e hierarquizadas, mas antes da capacidade adaptativa e resiliente

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

das redes que os compõem. Sistemas eficazes são aqueles que, sendo abertos, conseguem integrar a diversidade e a imprevisibilidade dos seus ambientes, preservando simultaneamente a sua identidade e coesão (Bousquet & Curtis, 2011). A eficácia, neste prisma, reside menos na estabilidade e mais na plasticidade organizacional, na aprendizagem contínua e na capacidade de gerar respostas inovadoras a perturbações. A teoria dos sistemas complexos, portanto, reconfigura a própria noção de sucesso sistémico, afastando-se da previsibilidade mecanicista para valorizar a criatividade e a adaptabilidade.

#### **1.4 Pluralidade de Estratégias em Portugal**

A segurança interna de um Estado moderno não pode ser dissociada da existência de políticas públicas estratégicas, articuladas entre si, e orientadas por objetivos claros e mensuráveis. Em Portugal, este desígnio tem vindo a ser concretizado através da adoção de várias estratégias setoriais que visam dar resposta aos desafios emergentes e complexos da segurança no século XXI. A teoria das políticas públicas, designadamente no seu ramo da análise estratégica, sublinha a importância da definição de objetivos, da coordenação interinstitucional e da avaliação de impacto como elementos fundamentais para a eficácia das intervenções estatais (Howlett et. al, 2009). Estas estratégias representam instrumentos de planeamento político com impacto transversal em diferentes áreas do sistema de segurança interna, promovendo uma abordagem coordenada, interinstitucional e integrada, em consonância com as exigências normativas e operacionais da contemporaneidade. A existência deste quadro estratégico traduz o reconhecimento de que a segurança não pode ser garantida apenas pela ação reativa das forças e serviços de segurança, mas requer, cada vez mais, planeamento estratégico, prevenção integrada e políticas de longo prazo sustentadas por conhecimento técnico e científico. Estas estratégias não são concebidas em abstrato, pelo contrário, resultam de diagnósticos situacionais rigorosos, de compromissos funcionais e da imperiosa necessidade de responder a riscos multifacetados.

O Estado português tem adotado uma abordagem integrada e transversal no domínio da segurança, evidenciando uma pluralidade de estratégias que procuram responder às complexas ameaças e riscos contemporâneos. Este esforço tem-se materializado em documentos estratégicos que orientam a ação do Estado em áreas críticas numa perspetiva eminentemente setorial.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril, constitui o documento orientador da política de defesa de Portugal, estabelecendo os princípios, os objetivos e os interesses nacionais a

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

salvaguardar (Diário da República, 2013). O CEDN define a matriz estratégica da ação do Estado na esfera da defesa militar e da segurança nacional em sentido lato, com enfoque na proteção da soberania, da integridade territorial, da independência nacional e da salvaguarda dos interesses estratégicos do Estado. Enquadra ainda a necessidade de reforçar a interoperabilidade das Forças Armadas e de desenvolver capacidades de resposta a ameaças emergentes, entre as quais a ciberdefesa, mas sempre subordinadas à missão global da defesa nacional.

Complementarmente, a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 5 de junho, introduziu uma abordagem ampla e coordenada para a proteção do ciberespaço nacional (Diário da República, 2023). Esta estratégia estabelece uma abordagem integrada para garantir a segurança e a resiliência das redes e sistemas de informação, tanto públicos como privados, através da definição de linhas de ação específicas, como a gestão e mitigação de riscos, a prevenção e resposta a incidentes, o reforço da cooperação internacional e o desenvolvimento de uma cultura nacional de cibersegurança. Neste sentido, define seis eixos de intervenção que incluem o reforço da resiliência das infraestruturas críticas, a capacitação institucional e tecnológica, a criação de uma cultura de cibersegurança, a gestão de incidentes, o desenvolvimento de uma indústria nacional de cibersegurança e o reforço da cooperação internacional. O documento sublinha ainda a importância da colaboração público-privada e da criação de um ecossistema nacional de cibersegurança robusto e inclusivo.

No setor da segurança viária, Portugal definiu a Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030, liderada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT). Esta estratégia visa uma ambiciosa redução em 50% do número de vítimas mortais e de feridos graves nas estradas até 2030 (Instituto da Mobilidade e dos Transportes, 2021). Para tal, preconiza um modelo integrado de intervenção que combina a melhoria da infraestrutura viária, a fiscalização eficiente, a educação e sensibilização dos condutores, a introdução de tecnologias inovadoras para monitorização e prevenção de acidentes e a prestação eficaz de assistência pós-acidente. Esta estratégia enquadra-se nas orientações da União Europeia e da ONU para a Década de Ação para a Segurança Rodoviária.

No âmbito da segurança urbana, a Estratégia Integrada de Segurança Urbana, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2023, de 21 de julho, constitui uma abordagem sistémica e multinível para a prevenção e combate à criminalidade nos centros urbanos (Diário da República, 2023). Promove a articulação entre as forças e serviços de segurança e as autarquias locais, através da celebração de Contratos Locais de Segurança, visando a prevenção da delinquência juvenil, a eliminação de fatores urbanísticos criminógenos, a proteção dos espaços públicos e a promoção da cidadania e da igualdade de género. Incorpora também

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

metodologias inovadoras como a prevenção criminal através da conceção ambiental, que reforça o envolvimento da comunidade na proteção e gestão do espaço público.

Por último, a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 22 de julho, representa um paradigma inovador na gestão de riscos em Portugal (Diário da República, 2021). Esta estratégia, alinhada com o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes, define como objetivos estratégicos o fortalecimento da governança na gestão do risco, a melhoria do conhecimento sobre fenómenos naturais para implementação de medidas para a redução de riscos, o reforço da preparação para a resposta a emergências e o envolvimento dos cidadãos. A estratégia privilegia a proximidade das autarquias e comunidades locais para a concretização de uma cultura nacional de resiliência, com especial enfoque na prevenção e na mitigação de vulnerabilidades.

O quadro estratégico em apreço demonstra a aposta do Estado português numa abordagem sectorizada da segurança, caracterizada pela existência de políticas públicas definidas para áreas distintas e autónomas de atuação. A posição de Barão (2025) é clara, uma vez que roga que apesar da ausência de um documento unitário com a designação explícita de “Estratégia de Segurança Interna”, o país dispõe de um vasto acervo de instrumentos normativos que corporizam, de forma dispersa, mas articulada, preocupações de natureza estratégica. Esta constelação normativa reflete um entendimento funcionalista da estratégia não centrado na sua codificação formal.

Neste sentido, o que Barão (2025) designa como a “miríade de diplomas e instrumentos de natureza setorial” funciona como um mosaico normativo estratégico que alude à segurança interna. Afere-se, portanto, que o sistema de segurança interna em Portugal tem sido objeto de diversas estratégias particulares aprovadas em Resolução do Conselho de Ministros, o que reflete uma tentativa do Estado em responder a desafios emergentes de forma segmentada. Esta “constelação de documentos de referência”, que vai da resiliência de infraestruturas críticas à segurança urbana e à ciberdefesa, constitui, segundo Barão (2025), uma base funcional que permite já uma ação coerente em diversos domínios de risco.

A análise proposta por Moura (2025), evidencia que, não obstante a existência de estratégias a ausência de uma abordagem holística e coordenada compromete a eficácia sistémica da ação securitária. Assim sendo, uma estratégia nacional deve funcionar como instrumento de centralização da coordenação, prevenindo duplicações e lacunas operacionais, e garantindo uma resposta flexível e adaptável aos desafios emergentes (Moura, 2025). Estas estratégias, embora pertinentes e alinhadas com prioridades internacionais e europeias, centram-se em domínios específicos e operam de forma isolada, ausentes de um quadro estruturante e integrador que permita articular, com clareza e coerência, os diferentes segmentos

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

da segurança interna. Por outras palavras, são instrumentos setoriais que, ainda que tecnicamente válidos, não constituem uma verdadeira estratégia nacional de segurança interna com vocação holística, abrangente e que consiga articular os vários vetores que compõem este campo.

A ausência de uma estratégia nacional de segurança interna manifesta uma lacuna estrutural no modelo português, pois impede a constituição de um sistema que seja mais do que a soma das suas partes. De acordo com a teoria geral dos sistemas, desenvolvida por Bertalanffy (1968), um sistema é uma totalidade organizada, cujos elementos interagem de forma dinâmica, e produzem propriedades emergentes que não se consegue explicar pela análise dos seus componentes isolados. Ao aplicar esta lógica ao Sistema de Segurança Interna, percebe-se que as estratégias setoriais portuguesas funcionam como subsistemas, cada um com a sua lógica, objetivos e métricas, mas sem uma governança integral estratégica que as integre, coordene e oriente para um fim comum. Esta falta de articulação enfraquece a capacidade de resposta global do sistema, comprometendo a eficácia das políticas públicas de segurança em contextos de crise ou complexidade acrescida.

Dando-se como exemplo pragmático a Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, conhecida como Lei-Quadro de Política Criminal, que define os princípios, prioridades e orientações que devem reger a política criminal do Estado português. Esta lei tem como principal função articular a definição política das prioridades criminais com os meios institucionais e operacionais de prevenção e repressão, estabelecendo quadros temporais e matérias prioritárias para a atuação do Ministério Público, das forças de segurança e das entidades responsáveis pela prevenção criminal. Embora seja um instrumento jurídico-político de grande valor, a sua aplicação ocorre muitas vezes de forma desconexa em relação às estratégias particulares, uma vez que estas não estão necessariamente integradas nos ciclos de planeamento e avaliação previstos pela lei. O desfasamento entre as orientações da política criminal e a execução das estratégias setoriais revela uma disfunção sistémica, que pode ser compreendida à luz da teoria dos sistemas. Como observa Bertalanffy (1968), um sistema só é eficaz quando os seus subsistemas estão funcional e comunicacionalmente interligados. No caso português, a política criminal, que deveria funcionar como uma bússola normativa e estratégica, não exerce influência estruturante sobre os programas e estratégias particulares de segurança, o que enfraquece a coerência geral do sistema. Esta ausência de acoplamento estrutural compromete a racionalização do esforço coletivo e gera redundâncias, sobreposições ou omissões não apenas no plano estratégico, mas também no operacional e tático.

### **2.1 Análise**

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da LSI, a Segurança Interna é definida como “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”. Depreende-se, portanto, que a garantia da segurança interna é indeclinável à consolidação do regime democrático e à subsequente criação e robustecimento de garantias necessárias e medulares ao bom desenvolvimento da sociedade (Fernandes, 2014).

A LSI estabelece os princípios fundamentais e os objetivos primordiais da segurança interna, estipulando os mecanismos de articulação e os órgãos incumbidos da implementação da política de segurança interna. Os mecanismos de coordenação e os órgãos responsáveis pela execução da política de segurança interna estão delineados neste quadro legal, que estabelece, também, as diretrizes gerais da atuação do Estado na salvaguarda da ordem, segurança e tranquilidade públicas. Esta legislação abarca a prevenção da criminalidade e a proteção de pessoas e bens contra riscos que ameaçam interesses legalmente tutelados. A atividade de segurança interna é, por conseguinte, configurada como um instrumento essencial para a concretização dos objetivos do Estado de direito democrático, assegurando o respeito pelos direitos dos cidadãos face a ameaças e perigos diversos (Fernandes, 2014).

A LSI integra os princípios consagrados na Constituição em matéria de segurança interna, nomeadamente na alínea b) do Art. 9.º (epigrafado “Tarefas fundamentais do Estado”), no Artigo 27.º (epigrafado “Direito à liberdade e à segurança”) e no Art. 272.º (epigrafado “Polícia”). Na sua qualidade de lei de enquadramento geral, é bastante clara quanto à primazia que deve ser dada aos princípios do Estado de direito democrático, aos direitos, liberdades e garantias e às regras gerais de polícia. Para além destes, outros princípios fundamentais estão nela contemplados, tais como o exercício da atividade por parte das forças e serviços de segurança, de acordo com os princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas da política de segurança interna e no âmbito do respetivo enquadramento orgânico e ainda a cooperação entre si, designadamente através da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objetivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros (n.º 1 e n.º 2 do Art. 6.º da LSI epigrafado

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

“Coordenação e cooperação das forças e serviços de segurança”).

Verifica-se, efetivamente, que a LSI determina os instrumentos de coordenação e os órgãos tutelares responsáveis pela sua execução. Define, ainda, quais são os organismos que exercem funções de segurança interna (art.º 25.º), quais as medidas e as medidas especiais de polícia (art.º 28.º e 29.º), disciplina o emprego de meios coercivos (art.º 34.º), como prevê ainda, com clarividência estratégica, por exigência de coesão operacional, o papel subsidiário das Forças Armadas na salvaguarda da ordem interna (art.º 35.º). Revela-se, desta forma, uma relação indissociável entre segurança interna e defesa nacional, impondo-se, por imperativo funcional, que o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA) estabeleçam entre si uma articulação concertada, pois ambos têm assento no Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) (Fonseca, 2010).

Adicionalmente, fundamentam-se como principais interventores no sistema de segurança interna a Assembleia de República, o Governo, o Primeiro-Ministro, o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança e as forças e serviços de segurança. São Órgãos do sistema de segurança interna, como se verifica no Art.º 11 da LSI, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS).

O CSSI, segundo o diploma legal em apreço, consubstancia-se como o órgão interministerial de audição e consulta que opera sob a direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por delegação deste, do Ministério da Administração Interna (MAI). O seu desiderato consiste na assessoria do exercício das suas competências no domínio da segurança interna, nomeadamente na adoção de providências para a mitigação de ameaças em cenários de ameaça grave à Segurança Interna (Fernandes, 2014). Sincronicamente à sua função consultiva, destaca-se ainda a sua relevância na emissão de pareceres (Art.º 13) a respeito da definição das linhas gerais da política de segurança interna, a regulamentação das bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança, bem como a delimitação das respetivas competências. Aprecia, também, projetos de diplomas que contenham disposições de caráter geral relativas às atribuições e competências das forças e serviços de segurança. Por fim, na formulação de diretrizes estratégicas para a formação, especialização, atualização e aperfeiçoamento do pessoal das forças e serviços de segurança.

O SGSSI tem competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (Art.º 14 e Art.º 15) e equipara-se estatutariamente a Secretário de Estado. É indispensável salientar que as, anteriormente referidas, funções decorrem de um Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança, que é homologado em

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Conselho de Ministros. O leque de competências diferenciadas de coordenação atribuídas ao SGSSI têm como objetivo responder eficientemente às diversas ameaças que, eventualmente, surgirão à segurança interna. Em circunstâncias excecionais e atribuídas de um grau de complexidade singular, enquadrando-se situações como atentados terroristas ou catástrofes naturais, que exijam uma resposta coordenada entre múltiplas forças e serviços de segurança, o SGSSI pode, através dos respetivos dirigentes máximos, assumir funções de comando operacional, garantindo assim uma articulação estratégica e eficiente na gestão da crise (Fernandes, 2014).

No exercício das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (Art.º 15, Art.º 16, Art.º 17, Art.º18 e Art.º19), o SGSSI assegura a articulação estratégica entre as forças e os serviços de segurança, promovendo a cooperação interinstitucional e garantindo o acesso a informações essenciais para a eficácia operacional. Compete-lhe coordenar a execução de planos nacionais e europeus de segurança, articular as forças de segurança com o sistema prisional, o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e os serviços de emergência médica, bem como estabelecer mecanismos de cooperação institucional para a partilha de informações sensíveis. Para além do mais, exerce funções de direção, assegurando a gestão dos sistemas tecnológicos e a interoperabilidade dos serviços, e de controlo, nomeadamente na coordenação de operações de elevado risco e na resposta a ameaças à segurança interna.

O GCS, substancia-se o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das Forças e Serviços de Segurança que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. Compete-lhe, funcionalmente, assessorar frequentemente o SGSSI no domínio das suas competências e atribuições. Consta-se, deste modo, que a sua natureza, composição e competências, estão patentes nos preceitos contidos nos artigos 21.º e 22.º, da LSI.

A LSI no seu Artigo 25.º, n.º 2, estipula que são forças e serviços de segurança, a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS). Deste modo, como sublinha Elias (2011), entre as diversas polícias, as polícias administrativas de ordem pública, PSP e GNR, destacam-se, de forma preeminente, por assumirem, tanto do ponto de vista funcional como estatutário, o papel primordial de instrumento privilegiado da segurança pública, pautando-se por uma vocação essencialmente preventiva. Não obstante se corporizarem como órgãos de polícia criminal de competência genérica, as duas principais polícias administrativas, a GNR e a PSP, são classificadas como Forças de Segurança, assumindo, de forma preclara, o grande protagonismo do sistema de segurança interna (Elias, 2011).

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

O Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) cumpre formalmente a função de fornecer um balanço quantitativo e qualitativo da criminalidade nacional participada, identificando as principais ameaças à segurança interna. Para tal, compila estatísticas provenientes de sete órgãos de polícia criminal (OPC) – designadamente GNR, PSP, Polícia Judiciária, Polícia Marítima, ASAE, Autoridade Tributária e Polícia Judiciária Militar – cobrindo o conjunto da criminalidade registada no ano em apreço. Os dados reportados referem-se tipicamente ao número de participações (ou ocorrências) criminais registadas pelas forças de segurança de janeiro a dezembro de cada ano. Esta abrangência institucional confere ao RASI um estatuto singular, uma vez que se reveste do título da principal fonte oficial sobre a evolução da criminalidade em Portugal, o que lhe atribui peso considerável no desenho e avaliação das políticas públicas de segurança

## **2.2 As fragilidades do sistema de Segurança Interna**

A reforma do Sistema de Segurança Interna português, implementada em 2008, procurou responder a um conjunto de disfunções profundamente enraizadas, muitas das quais identificadas pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI). Contudo, apesar das intenções reformistas e da criação de novos mecanismos de articulação, persistem fragilidades estruturais que comprometem a eficácia do sistema. Uma das mais evidentes reside na ausência de uma estratégia nacional, o que espoleta a falta de uma visão global dos problemas de criminalidade e insegurança e de uma consequente “atuação concertada e transversal dos organismos da Administração Central, Local e da sociedade civil” (p.20). A fragmentação entre diferentes forças e serviços de segurança impede a construção de uma cultura integrada de segurança, dificultando o planeamento estratégico e a ação preventiva eficaz (Guedelha, 2013).

Cruz (2014), indica que mesmo defensores do modelo de segurança atual reconhecem a necessidade de ajustes doutrinários, como a clarificação legal das competências, apontando que o modelo vigente “recebeu pouca concordância, cerca de 12%, por parte da amostra em estudo e mesmo aqueles que o escolheram defendem uma alteração à Lei de Organização de Investigação Criminal, no sentido de maior esclarecimento sobre as competências de cada Polícia” (p. 3).

Uma das principais debilidades reside, também, na indefinição jurídica e hierárquica do SGSSI, figura criada como epicentro da coordenação interinstitucional. Apesar de lhe serem atribuídos amplos poderes de direção, controlo e comando operacional sobre as forças de segurança, a sua condição de não ser formalmente autoridade de polícia coloca em causa a legitimidade das suas ações em contextos tático-policiais, sobretudo quando colidem com as competências do Ministério Público (Guedelha, 2013). Como nota o próprio relatório do IPRI,

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

esta lacuna acarreta uma perda de sinergias entre os diferentes níveis da administração e entre o Estado e a sociedade civil, o que mina a capacidade do sistema para antecipar ameaças e agir proactivamente. Tal solução revelou-se incapaz de corrigir os vícios estruturais do modelo, uma vez que a raiz do problema reside na errónea implementação do sistema e na relutância em clarificar as atribuições e competências dos diferentes intervenientes (Branco, 2018). A perpetuação de um sistema disfuncional resulta, pois, da recusa em enfrentar interesses corporativos e de uma incapacidade endémica de planear estrategicamente a segurança interna num horizonte de longo prazo.

Costa (2025) observa que o sistema de segurança interna português possui um “pecado original” estrutural: a sua construção baseou-se numa lógica fragmentada, marcada pela segmentação funcional e pela dificuldade em gerar uma visão holística. Esta realidade continua a ser alimentada por uma visão politicamente desarticulada da segurança, o que impede o surgimento de um verdadeiro pensamento estratégico transversal e coerente no seio do sistema

Adicionalmente, persiste uma duplicidade de dependências legais e operacionais que compromete a coerência do sistema, particularmente em situações excecionais como os estados de emergência ou sítio. A ausência de uma articulação clara entre o SGSSI e o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), nestes contextos, como argumenta Guedelha (2013) conduz a um potencial vazio de autoridade ou a conflitos de jurisdição. Guedelha (2013), aponta ainda que a LSI prevê a dependência das forças de segurança ao SGSSI em casos de catástrofes ou terrorismo, mas simultaneamente a lei dos estados de exceção confere essa mesma competência ao CEMGFA. Esta ambiguidade compromete a eficácia da resposta do Estado em contextos de crise aguda e sublinha a necessidade urgente de revisão legislativa que clarifique inequivocamente os mecanismos de coordenação e subordinação entre os diferentes ramos do aparelho securitário nacional

As fragilidades do Sistema de Segurança Interna português, tal como identificado no Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna (Lourenço et al., 2006), resultam de uma confluência crítica de fatores estruturais e funcionais que comprometem inquestionavelmente a sua eficácia. A multiplicidade de atores, dispersos por diferentes tutelas ministeriais, acarreta uma fragmentação das competências e cria redundâncias operacionais que problematizam a coerência sistémica necessária para uma resposta integrada e eficaz às ameaças contemporâneas. Neste sentido, Costa (2025), destaca que, apesar de o sistema de segurança interna apresentar altos níveis de eficácia, facto que é suportado pelos elevados níveis de segurança e confiança pública, não significa que o mesmo seja eficiente. A diferença fundamental reside no custo da operação, prescrevendo que "eficaz é cumprir a missão, eficiente é cumprir ao menor custo". Esta distinção revela uma fragilidade latente no deficitário dos recursos humanos, logísticos e tecnológicos, o que traduz carências na

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

racionalização e planeamento estratégico da alocação de meios (Costa, 2025).

Pereira (2025) observa que o sistema de segurança interna português é estruturalmente complexo, composto por múltiplas forças e serviços com tutelas diferentes e competências sobrepostas. Sublinha que existem mais de vinte órgãos de polícia criminal, subordinados a diferentes ministérios, o que cria obstáculos funcionais e exige uma forte coordenação política

Esta dispersão traduz-se na ausência de uma instância de coordenação operacional verdadeiramente eficaz, permitindo a proliferação de duplicações funcionais e territoriais, potenciando também conflitos positivos e negativos, normalmente relacionados às competências e atribuições, entre as várias forças e serviços de segurança (Lourenço et al., 2006). A fragmentação do sistema é ainda agravada pela coexistência de diferentes doutrinas, regras de empenhamento e níveis de formação, o que compromete a interoperabilidade e dificulta a resposta coordenada em situações de crise. As fragilidades do sistema de segurança interna em Portugal manifestam-se de forma particularmente grave nos cinco domínios estruturais da segurança interna: a prevenção, a ordem pública, a investigação criminal, a produção de informações e da cooperação internacional. Cada um destes domínios apresenta vulnerabilidades próprias, que se interligam e se potenciam mutuamente, revelando uma arquitetura sistémica descoordenada e disfuncional (Lourenço et al., 2006).

A fragilidade estrutural do sistema de segurança interna português evidencia-se, de forma notória, na ausência de uma visão estratégica e coerente da política de segurança, fortemente condicionada pela oscilação das prioridades políticas e pela descontinuidade governativa. Como salienta Chambel (2014), a política de segurança em Portugal tem sido marcada por uma indefinição estrutural, demonstrando uma dificuldade persistente em cumprir os compromissos assumidos no quadro do Tratado de Lisboa e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Esta realidade é, em grande parte, resultado de uma inércia das reformas estruturais, que compromete a capacidade de resposta do Estado face a uma criminalidade cada vez mais sofisticada, transnacional e digitalizada.

Apesar dos avanços registados no panorama da segurança interna portuguesa, persistem lacunas estruturais e conceptuais que comprometem a eficácia sistémica do atual modelo. O estudo conduzido por Letras (2022) denuncia de forma pragmática a ausência de um ciclo formalizado e institucionalizado de planeamento estratégico no seio do Sistema de Segurança Interna, em contraste com os instrumentos robustos existentes na Defesa Nacional. A inexistência de um conceito estratégico especificamente formulado para a segurança interna, e a falta de um documento orientador que traduza uma diretiva estratégica setorial, compromete a articulação entre os diversos intervenientes e impede a consolidação de uma visão pragmática, eficaz e coerente para o setor (Letras, 2022). Esta falha acentua-se quando comparada com o modelo militar, onde a Doutrina Estratégica de Defesa Nacional oferece um roteiro claro e

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

sistemático para a conceção e execução de políticas públicas nesta área, reforçando, por analogia, a necessidade urgente de replicar esta estrutura e catapultá-la na segurança interna.

Paralelamente, o panorama nacional tem revelado um défice significativo de racionalização institucional, como se constata muito evidentemente nas redundâncias funcionais entre a GNR e a PSP. Relatórios setoriais, como o elaborado pela Accenture (2006), apontam para a urgência de uma reorganização profunda das forças de segurança, tendo em vista não apenas a eliminação de sobreposições, mas também a maximização da eficácia operacional. Conclui-se, por tudo isto, que esta reorganização nunca foi verdadeiramente assumida, agudizando as fragilidades do sistema, como prioridade estratégica, devido a interesses corporativos instalados e à ausência de ação política, que, segundo Chambel (2014), se justifica pelo “fator económico-financeiro”.

Costa (2025) refere implicitamente uma lacuna cultural na própria administração pública portuguesa: a ausência de uma verdadeira cultura estratégica. A tendência é gerir a segurança de forma reativa e setorial, em vez de planear de forma integrada e antecipatória. Posto isto, Costa (2025), insere, com exemplos (AGIF, INEM, ANEPC, Comandos Regionais, etc.), a proliferação de estruturas institucionais sem continuidade estratégica, frequentemente fruto de decisões políticas avulsas. Esta crítica evidencia um problema de coerência e estabilidade nas políticas públicas de segurança, sinal de um sistema orientado por ciclos políticos e conseqüentemente por falta de uma visão estratégica contínua.

Destaca-se ainda a obsolescência e o incumprimento recorrente da revisão periódica da Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança (LPIEFSS, que são sinais inequívocos da debilidade dos mecanismos de modernização e adaptação do sistema. Como referido por Letras (2022), a não atualização da LPIEFSS, tendo em conta as necessidades vigentes, representa um entrave significativo ao investimento sustentado e estratégico, perpetuando limitações materiais que comprometem a capacidade operacional das forças.

Costa (2025) identifica, por outro lado, dificuldades na integração. Denuncia como principal obstáculo à integração eficaz entre os diversos atores do sistema de segurança interna não a resistência operacional das polícias, mas a ausência de uma orientação política clara e agregadora. Segundo o autor, os bloqueios à cooperação interinstitucional resultam sobretudo de culturas organizacionais enraizadas, de preconceitos históricos e de um profundo desconhecimento mútuo entre instituições que deveriam operar de forma sinérgica. Para Costa (2025), o preconceito nasce do desconhecimento e só pode ser superado por via da criação de espaços de encontro, partilha e formação comum.

Lourenço (2025) salienta que, embora a criação da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna tenha sido uma medida positiva para favorecer a coordenação

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

entre atores, esse progresso institucional não basta por si só. Posto isto, defende que é efetivamente imprescindível reforçar os poderes e a capacidade de intervenção da figura do SGSSI para se alcançar uma coordenação verdadeiramente eficaz e integrada de todas as entidades envolvidas. Silvério (2025), por sua vez, inscreve esta problemática numa perspetiva pragmática defendendo que a eficácia do SGSSI depende do seu posicionamento funcional no seio do sistema e do reconhecimento da sua autoridade por parte dos demais atores.

### **2.3 As políticas públicas de segurança e o RASI**

A edificação de políticas públicas de segurança, no contexto contemporâneo, impõe-se como um processo de alta densidade normativa, política e social, exigindo não apenas uma atuação eficiente do Estado, mas também a concertação de uma pluralidade de atores que transcendem a esfera governamental. Elke Krahnmann (2004) enfatiza esta transição paradigmática ao afirmar que a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação das políticas públicas de segurança é hoje partilhada entre o Estado central e uma rede alargada de intervenientes, estabelecendo-se, assim, uma nova governança da segurança que rompe com os modelos verticais e centralizados do passado. Esta perspetiva amplia o espetro da segurança pública, reconhecendo que os desafios atuais não podem ser enfrentados por estruturas monolíticas, mas antes por redes cooperativas, capazes de produzir soluções sustentáveis e adaptadas às realidades locais.

Neste novo contexto, as políticas públicas de segurança devem ser entendidas como produtos de um processo dinâmico de securitização e de resposta a riscos difusos e incertos. A incerteza, como recordam Booth e Wheeler (2008), é uma condição existencial das relações humanas e, por conseguinte, da própria segurança, que só pode ser parcialmente mitigada através da cooperação e da confiança. Deste modo, os Estados, pressionados por uma ordem internacional em reconfiguração (Marques Guedes, 2005), vêem-se obrigados a desenvolver políticas que articulem *hard* e *soft* policing, conciliando repressão com prevenção, eficácia operacional com legitimidade democrática. É neste equilíbrio instável que se inscrevem também os modelos comunitários de policiamento, onde Recasens e Brunet (2003) afirmam que a proximidade com o cidadão e a gestão da insegurança sentida assumem um papel estratégico. Este reposicionamento da ação securitária coloca a ênfase na governação multinível e na contratualização da segurança, deslocando o eixo da tutela para a corresponsabilização social e institucional.

As políticas públicas de segurança emergem como um dos pilares mais sofisticados e cruciais da gestão, contemporânea, a nível governamental, exigindo abordagens transversais, integradas e informadas para se conseguir obter uma compreensão holística da sociedade. A

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

segurança desempenha um papel fundamental numa construção social complexa que atravessa múltiplas esferas da vida pública, que vai desde o urbanismo à educação, da saúde ao emprego e que está longe de ser monopólio das forças coercivas do Estado. Como sublinha Alves (2010), o campo da segurança pública abarca todas as ações estatais com impacto direto ou indireto sobre a segurança coletiva, desde o acesso à habitação até à organização do espaço urbano. Nesta mesma linha, Filho (1999) reforça a ideia de que o crime, enquanto gerador de insegurança, não pode ser dissociado dos contextos sociais em que emerge, exigindo uma resposta multissetorial, articulada e estrategicamente delineada. As políticas públicas de segurança, neste modo concebidas, transcendem o paradigma tradicional da repressão e reclamam, cada vez mais, uma vocação preventiva, sistémica e adaptativa às mutações constantes do tecido social.

As políticas públicas de segurança devem ser entendidas como construções dinâmicas do poder político, orientadas para dar resposta a riscos sociais que afetam o bem-estar coletivo e a estabilidade democrática. A sua emergência resulta de um processo de reconhecimento, formulação e decisão sobre problemas públicos cuja resolução exige intervenção direta ao nível governamental (Jann & Wegrich, 2007). As políticas públicas de segurança, ao incorporarem este novo referencial, estruturam-se numa lógica sistémica e estratégica. Segundo Pasquino (2010), as políticas públicas de segurança resultam de um ciclo articulado, no qual os *inputs*, como as exigências sociais, as perceções de insegurança e as pressões mediáticas, influenciam os processos de decisão que incluem a definição de agendas políticas, a formulação de alternativas e a alocação de recursos. Estes processos conduzem, por sua vez, a *outputs* concretos, tais como programas de policiamento, reformas legislativas ou mecanismos de controlo institucional.

Neste contexto, a definição das políticas públicas de segurança como instrumento de eficiência do Estado democrático revela-se particularmente pertinente. Diéu (1999) propõe compreendê-las como um conjunto articulado, ainda que não necessariamente coerente, de decisões e medidas emanadas de autoridades políticas legítimas, cuja finalidade consiste em garantir a segurança dos cidadãos mediante a mobilização de mecanismos de regulação social e parcerias interinstitucionais. Este entendimento é reforçado por Roché (1998), que destaca o papel ativo dos representantes eleitos e das administrações públicas na implementação de dispositivos legislativos, programas e ações dirigidas tanto aos autores da violência como às vítimas e à opinião pública. A pluralidade de atores envolvidos neste processo, autoridades locais, organizações não governamentais, setores privados e cidadãos, torna evidente a importância do modelo das parcerias preventivas, conceito aprofundado por Crawford (2009), o qual advoga uma ação de governo cooperativa como condição *sine qua non* para a eficácia das políticas públicas de segurança. Nesta lógica segmentária verifica-se que o modelo rompe

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

com lógicas centralizadas e autoritárias, e, ao mesmo tempo, promove uma cultura de corresponsabilidade entre os diversos níveis de intervenção.

Neste quadro teórico, as políticas públicas de segurança emergem como instrumentos estratégicos de gestão do risco e de promoção da coesão social, cuja eficácia depende da sua articulação com domínios conexos como a educação, a justiça, a saúde ou a habitação. Correia e Duque (2011), ao defenderem a necessidade de um sistema integrado, com um nível elevado de otimização, sublinham a importância de uma arquitetura sistémica que conjugue racionalidade técnico-operativa com sensibilidade às especificidades territoriais e sociais. Esta lógica compreensiva inscreve-se num modelo preventivo de segurança, onde a antecipação das vulnerabilidades e a promoção da inclusão assumem um papel tão ou mais relevante do que a repressão. A segurança, nesta aceção, deve ser pensada como um bem público essencial, cuja produção não se esgota na ação do Estado, mas se concretiza na corresponsabilização dos cidadãos e na construção de relações de confiança no seio das comunidades.

Num contexto de transformação profunda do paradigma securitário, as políticas públicas de segurança assumem-se, em Portugal, como instrumentos fundamentais para a consolidação da ordem democrática e para a preservação dos direitos fundamentais. Consubstanciam-se, numa orientação estratégica, caracterizada pela ação de governo, dirigida a um sector social determinado ou a uma realidade territorial específica, mobilizando um conjunto articulado de intervenientes, entre os quais se destacam os domínios da educação, da segurança e das autarquias locais, numa lógica de intervenção integrada e multidisciplinar. (Mèny & Thoenig, 1989). Com esta perspetiva holística da segurança depreende-se que as políticas públicas devem articular os princípios de eficácia e legitimidade, sendo o seu sucesso dependente da capacidade de responder não apenas aos sintomas, mas às causas estruturais da insegurança. Em Portugal, tal implica não só o fortalecimento nas estruturas das forças de segurança, mas também a aposta em políticas transversais que integrem áreas como educação, inclusão social e urbanismo

A trajetória das políticas públicas de segurança em Portugal está profundamente marcada pela transição do regime autoritário do Estado Novo para o Estado de Direito democrático. Durante grande parte do século XX, a segurança era concebida como um instrumento de imposição do poder político, sendo as forças policiais, nomeadamente a PSP e a GNR, mobilizadas como braços operacionais do controlo ideológico do regime. A repressão de manifestações, a vigilância sobre os opositores e o uso generalizado da força traduziam um modelo de segurança assente numa conceção autoritária da ordem pública (Cerezales, 2011). A década de 1990 e os primeiros anos do século XXI assinalaram, em Portugal, uma viragem estrutural nas políticas públicas de segurança, refletindo a transição de um modelo centrado na resposta reativa à criminalidade para uma abordagem mais preventiva, territorial e participativa.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Esta transformação ocorreu num contexto de crescente exigência social por formas de policiamento mais próximas da comunidade e por instituições de segurança alinhadas com os princípios do Estado de Direito Democrático (Oliveira, 2006).

Oliveira (2006) argumenta que, historicamente, as políticas públicas de segurança em Portugal têm sido predominantemente concebidas com enfoque institucional e eminentemente corporativo, centrando-se no reforço formal das competências dos corpos de polícia, na resolução de questões estatutárias e na melhoria dos mecanismos de participação interna, sem uma correspondência direta com as reais necessidades de segurança sentidas pelos cidadãos. O autor propõe uma periodização destas políticas em três fases distintas: a primeira, que corresponde ao período de consolidação do Estado de Direito democrático, entre 1974 e 1981; a segunda, entre 1981 e 1995, que marca uma etapa de reafirmação da segurança interna como prioridade política; e a terceira, de 1995 a 2002, que se caracteriza pela emergência de uma abordagem mais abrangente, centrada na segurança pública como política social e de proximidade. O autor sublinha que, na contemporaneidade, a governação não se reduz ao mero uso da força ou da coação. Pelo contrário, é marcada por uma dialética entre astúcia e força, cuja articulação estratégica permite ao poder político afirmar-se e consolidar-se. (Oliveira, 2006)

Para Pereira (2025), a segurança interna não pode ser tratada como monopólio do Ministério da Administração Interna, exigindo antes uma governação integrada que envolva transversalmente outros setores governamentais, como os ministérios da Educação, da Saúde, da Agricultura e do Ambiente. Sublinha, ainda, que os fatores estruturantes da insegurança, como a violência doméstica ou os incêndios florestais, dependem de políticas públicas coordenadas e de longo prazo, sendo a política criminal apenas a último ratio da intervenção estatal (Pereira, 2025).

Os modelos de polícia são o reflexo da organização do Estado no âmbito da segurança interna, representando a concretização de políticas e estratégias que visam, não apenas assegurar a proteção dos cidadãos, mas também conquistar a aceitação da atividade policial por parte da sociedade. No contexto atual, torna-se imperativo que esses sistemas se reformem e se reorientem para poderem enfrentar de forma eficaz as novas ameaças e riscos, promovendo, simultaneamente, o fortalecimento do sentimento de segurança nas populações (Claro, 2016). Não será despiciente salientar que os sistemas policiais operam como subsistemas dentro de estruturas organizacionais mais complexas do Estado, refletindo uma rede de valores e normas que se harmoniza, de forma imanente, com os princípios de um sistema mais abrangente e global (Oliveira, 2006).

A construção e consolidação dos modelos de segurança são resultado de um percurso histórico-institucional marcado por múltiplas vontades e racionalidades políticas, sociais e

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

jurídicas. A segurança deixou de ser uma competência exclusivamente nacional para se converter numa preocupação transnacional, onde a fluidez das ameaças, nomeadamente o terrorismo, o crime organizado e a cibercriminalidade, impõe novas arquiteturas organizacionais. Nas palavras de Foucault (1987), a evolução das práticas criminosas é indissociável da mutação das formas de poder e vigilância, sendo que a transição de uma criminalidade de sangue para uma criminalidade de fraude não representa uma atenuação do fenómeno delituoso, mas antes um refinamento das suas técnicas, exigindo por consequência uma sofisticação equivalente na resposta institucional. Tal constatação impõe uma reflexão profunda sobre os modelos de segurança adotados pelos Estados, sob pena de manterem estruturas anacrónicas perante desafios que se multiplicam em complexidade e alcance.

Pires (2014), na sua análise abrangente do sistema policial português, passa a classificá-lo, em termos doutrinários e estruturais, como um modelo inequivocamente não unificado. Esta configuração, assente na coexistência de múltiplas forças e serviços de segurança com competências diferenciadas, mas frequentemente sobrepostas, traduz-se numa arquitetura institucional particularmente densa e complexa. A mesma autora, alinha que a própria evolução histórica do modelo português evidencia uma forte influência de sistemas congéneres europeus, nomeadamente os modelos francês, italiano e espanhol, dos quais o sistema nacional herdou traços organizacionais e lógicos fundamentais. Não por acaso, e em clara analogia com o caso português, países como a Suíça, Itália, França e Brasil adotam igualmente uma matriz de segurança interna fragmentada, assentes numa pluralidade de entidades policiais, o que os caracteriza igualmente como modelos não unificados

O modelo policial português, na perspetiva de Cruz (2014), inscreve-se numa configuração institucional que expressa, no plano teórico, uma tensão entre a pluralidade organizacional e a necessidade de integração funcional. Esta tipologia decorre da interseção entre tradições históricas, condicionantes políticas e pressupostos doutrinários, refletindo uma conceção de segurança que distribui competências segundo lógicas territoriais e funcionais, logicamente complementares. Trata-se, portanto, de um sistema que, embora funcionalmente interdependente, mantém uma segmentação estrutural que reproduz arquétipos organizacionais próprios de diferentes paradigmas administrativos e securitários (Cruz, 2014). A lógica organizacional subjacente ao modelo atual também pode ser analisada pela ótica da cultura organizacional e do poder institucional, uma vez que, segundo o mesmo autor, cada força de segurança desenvolveu ao longo do tempo uma identidade própria, com valores e normas internas consolidados, um aspeto doutrinário que explica, em parte, a resiliência e a continuidade do modelo plural.

O RASI cumpre formalmente a função de fornecer um balanço quantitativo e qualitativo da criminalidade nacional participada, identificando as principais ameaças à

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

segurança interna. O RASI segue uma estrutura metodológica consistente, definida pelo Sistema de Segurança Interna. No seu exórdio é comumente reafirmado o caráter duplo do RASI. Assume-se simultaneamente um repositório visível da criminalidade registada e um instrumento de avaliação do desempenho das forças e serviços de segurança. Os dados reportados referem-se tipicamente ao número de participações ou ocorrências criminais registadas pelas forças de segurança de janeiro a dezembro de cada ano.

Os variados RASI descrevem uma abordagem analítica mista, combinando métodos de observação e comparativos na interpretação dos dados. Inicialmente, limita-se a apresentação descritiva dos números absolutos de ocorrências, não considerando fatores exógenos causais na explicação dos fenómenos criminais. Esta opção torna a análise oficialmente neutra em termos de causalidade, evitando atribuir diretamente aumentos ou reduções do crime a políticas ou eventos específicos. Num segundo momento, porém, os relatórios adotam um método comparativo, desagregando informação por regiões, tipologias criminais e até comparando certos indicadores com a realidade de outros países. Esta comparação temporal e geográfica permite identificar tendências e anomalias, conferindo ao texto uma narrativa de evolução, ou até mesmo de involução, da segurança interna. Por exemplo, os relatórios apresentam frequentemente gráficos de série temporal, que abarca períodos longos, como por exemplo a “Evolução da Criminalidade Geral e Violenta, 2006- 2023” inserida no RASI 2023, oferecendo ao leitor uma perspetiva de continuidade histórica dos níveis de criminalidade (Pires 2014).

Cada RASI possui, ainda, um enquadramento narrativo elaborado, que ultrapassa a análise exclusiva dos números. Em termos de organização, os relatórios geralmente dividem-se em capítulos, entre os quais se incluem: análise da criminalidade geral e violenta, focos em fenómenos criminais específicos, recursos humanos e meios das forças de segurança, cooperação internacional; avaliação das orientações estratégicas fixadas para o ano seguinte e propostas de orientações para o ano seguinte. Esta estrutura evidencia que o RASI não é apenas um relatório de estatísticas, mas efetiva-se com um relatório de gestão político-criminal, onde se fazem balanços de medidas adotadas e se delineiam prioridades futuras. A título de exemplo, os RASI 2023 e 2024 incluem secções que avaliam o cumprimento das orientações estratégicas fixadas pelo Governo e projetam novas orientações em linha com a Lei de Política Criminal vigente. Isto vincula explicitamente o relatório ao ciclo de políticas públicas de segurança, podendo afirmar-se que o RASI retroalimenta a formulação de políticas, ao mesmo tempo que reporta sobre a implementação das diretrizes passadas.

Sendo a mais completa fonte oficial sobre criminalidade anual, o RASI desempenha uma importante função discursiva, uma vez que ajuda a moldar a perceção pública de segurança em Portugal. Silvério (2025) destaca que o RASI, em articulação com os Programas de Governo

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

e as Grandes Opções do Plano, permite inferir as opções políticas nacionais que devem ser integradas pelos vários atores do Sistema de Segurança Interna nos respetivos planeamentos estratégicos.

Rodrigues (2024) denota, que desde 2008, o RASI passou a incluir orientações estratégicas no âmbito da segurança interna, definidas com incidência no ano subsequente. No relatório mais recente, relativo a 2023 e debatido na Assembleia da República a 21 de julho, são delineadas as orientações estratégicas para 2024, estruturadas em orientações transversais e específicas, estas últimas dirigidas aos domínios da administração interna e da justiça, sob a tutela dos respetivos ministérios. No entanto, como salienta Rodrigues (2024), este modelo de planificação anual compromete uma abordagem verdadeiramente estratégica, que exigiria um horizonte temporal mais alargado e plurianual. O mesmo autor evidencia que o RASI se limita a definir metas de curto prazo, normalmente circunscritas ao ano seguinte, o que compromete a adoção de uma abordagem estratégica sustentada, uma vez que esta exige um planeamento de médio a longo prazo (Rodrigues, 2024).

Além dos números, o RASI constrói perceções pelo enquadramento explicativo que oferece. Embora, como notado, o relatório evite atribuir causas diretas, por vezes ele contextualiza variações com fatores externos evidentes, o que ajuda a compreender fundamentalmente as consequências às causas associadas. Ou seja, e a título de exemplo, o RASI referente ao ano de 2022 postula que 2021 havia sido atípico devido às restrições da pandemia, sugerindo que o aumento da criminalidade em 2022 era em parte uma normalização pós-Covid. Do mesmo modo, o RASI de 2024 mencionou, no capítulo de incêndios florestais, que apesar de ter havido mais área ardida em 2024, o crime de incêndio florestal reportado diminuiu 10,6% face a 2023, desmontando perceções de que os fogos daquele ano teriam sido maioritariamente provocados por mão criminosa. Ao trazer este tipo de complementaridade, o relatório influencia a perceção do fenómeno dos incêndios, colocando ónus em causas naturais ou negligência, em vez, talvez, de o atribuir ao crime organizado. Assume-se, portanto, que o RASI vai além do número bruto e oferece alguma interpretação ou facto contextual, e orienta, efetivamente, a narrativa pública para uma leitura mais informada e, idealmente, menos sensacionalista da segurança.

Este direcionamento subtil da agenda, conduzido pelo RASI, é um instrumento de grande utilidade política porque, sendo fonte oficial, os seus destaques tendem a pautar o noticiário e o debate naquele ano. Estudos de comunicação sugerem que aquilo que as fontes oficiais enfatizam torna-se o centro da atenção pública, podendo-se associar os fenómenos de *framing* e *priming*. O *framing*, ou enquadramento, refere-se à forma como os meios estruturam e apresentam a informação, influenciando a forma como os indivíduos interpretam os acontecimentos, ao salientar certos aspetos de uma realidade enquanto ocultam outros

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

(Scheufele & Tewksbury, 2007). Já o *priming* segundo os mesmos autores diz respeito ao processo pelo qual a exposição repetida a certos temas ou enquadramentos evidencia determinadas dimensões cognitivas, o que conseqüentemente afeta os critérios pelos quais os cidadãos avaliam atores políticos ou questões sociais. Ambos os mecanismos operam de maneira interligada, sendo que sucintamente o *framing* define a forma que se deve pensar sobre um tema, enquanto o *priming* influencia sobre o que pensar quando se formam julgamentos (Scheufele & Tewksbury, 2007). Aplicando ao RASI, em resumo, não reflete apenas o panorama securitário, mas também desempenha um papel na orientação da percepção pública, ao selecionar e hierarquizar os riscos e os sucessos a serem reconhecidos e interpretados pela comunidade.

## **2.4 Dimensão externa da Segurança Interna**

A dimensão externa da segurança interna encontra o seu sustento legal no artigo 4.º n.º 2 da LSI, onde se respalda que as forças e serviços de segurança podem atuar fora do território nacional, com base em compromissos internacionais e em normas de direito internacional, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que faça parte Portugal, contudo não se verifica qualquer referência na CRP.

Para Miranda (2013), desde o Tratado de Amesterdão e, especialmente, com o Programa de Tampere, tornou-se evidente que a segurança interna da União Europeia não poderia ser assegurada unicamente por mecanismos internos, exigindo-se, ao invés, uma estratégia global que compreendesse ações articuladas com países terceiros e regiões vizinhas.

Por isto, a segurança passou a ser entendida como uma construção política transnacional, na qual os instrumentos de política externa são mobilizados ao serviço de objetivos internos de ordem, estabilidade e justiça (Miranda, 2013)

A segurança interna, no plano conjuntural atual, não pode ser entendida como um domínio vedado ou circunscrito às fronteiras do Estado. Num mundo marcado pela fluidez das ameaças e pela crescente interdependência global, a segurança tornou-se uma construção transversal, em que as dimensões internas e externas se fundem progressivamente (Elias, 2013). As missões internacionais de gestão de crises, a cooperação policial transnacional e o envolvimento em plataformas multilaterais tornaram-se pilares essenciais das políticas de segurança dos Estados modernos. Como sublinha Elias (2013), a segurança deixou de ser exclusivamente a segurança do território nacional, passando a incluir a segurança das pessoas, das instituições e das redes transnacionais que sustentam a estabilidade das democracias.

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, elaborada em 2003, atestava uma indissolúvel ligação entre as dimensões internas e externas da segurança. As teorias

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

tradicionais, como prescreve Druláková (2009), ratificam que a segurança do Estado se desdobra em duas dimensões essenciais: interna e externa. Por um lado, a segurança externa relaciona-se com a sobrevivência do Estado no sistema internacional e, por outro lado, a segurança interna visa a preservação da ordem pública dentro das suas fronteiras, tendo estas duas dimensões ficado evidenciadas no sistema westfaliano, pelos termos conceptualmente distintos (Druláková, 2009). No século XVI, Maccihiavelli (1997) distinguiu estas ameaças, identificando as internas, como conspirações e subversões, e as externas, representadas por invasões ou agressões de potências estrangeiras, destacando que cada Estado desenvolve mecanismos próprios para mitigar esses riscos e salvaguardar a sua soberania.

Segundo, Druláková (2009), as mudanças no conceito de segurança têm sido evidentes desde o fim da Guerra Fria, e que este processo teve início na Comunidade Europeia na década de 1970. Este processo culminou, na senda do mesmo autor, na evidência de uma cooperação inevitável entre os serviços de segurança interna e externa, surgida como resposta à evolução dos riscos de segurança e à crescente interdependência entre as diferentes esferas de segurança. Problemas que outrora se confinavam ao interior dos Estados começaram a manifestar-se no cenário internacional, exigindo respostas adequadas, frequentemente de âmbito global, para fazer face a desafios de nova natureza.

O processo de globalização, conforme argumenta Collins (2016), espoletou a externalização das questões internas e, associadamente, que as externas passassem a assumir um carácter interno. A separação entre segurança interna e externa baseia-se fundamentalmente na fronteira e na localização das ameaças, não obstante, os nexos securitários são fundamentados na ideia de que existem fenómenos sociais interligados de forma intrínseca, cuja interdependência faz com que se reforcem mutuamente (Graça, 2017).

Segundo Buzan e Waever (2003), a segurança deve ser compreendida como um sistema de relações regionais interligadas, onde a proximidade geográfica intensifica os processos de consternação da securitização. As escolas de pensamento securitário, como a de Copenhaga e a de Paris, ajudam a compreender esta transformação. Enquanto a primeira enfatiza os discursos de securitização que justificam a expansão das agendas securitárias para novos domínios, a segunda privilegia as práticas concretas dos atores, polícias, juízes, militares, que, através da cooperação internacional e de redes operacionais, internalizam e externalizam riscos e ameaças (Elias, 2013).

De acordo com Lourenço et al. (2015), a recente dependência, que assume carácter mútuo, entre as dimensões externas e internas sustenta a tese da assimilação do conceito de segurança interna por uma noção mais ampla e abrangente da segurança, na qual as ameaças internas e externas seriam incorporadas na mesma estrutura conceptual. O autor em apreço insiste que a natureza exógena das ameaças adensa a já complexa atividade de segurança interna

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

e, também, perturba a demarcação, outrora evidente, entre o domínio interno e externo, tendo repercussões sobre os alicerces político-institucionais e jurídico-administrativos da governação.

As alterações conjunturais no contexto geopolítico internacional, para Elias (2018), produziram mais conflitos intraestaduais em detrimento dos conflitos externos o que, conseqüentemente, exige uma adaptação, novos formatos de missões e operações, e a mobilização de recursos não só militares, mas também policiais e civis.

Costa (2025) defende que a segurança já não pode ser encarada como um domínio estritamente interno, dado que os riscos se projetam hoje num contínuonexo interno-externo, como é evidente no combate ao terrorismo, ao narcotráfico ou ao cibercrime. Esta realidade complexifica o papel das forças de segurança e das forças armadas, exigindo formas de atuação coordenada, mas fundamentalmente distintas (Costa, 2025). Enquanto os militares se regem pelo direito internacional humanitário e atuam face a inimigos, os polícias estão subordinados ao direito dos direitos humanos e interagem com cidadãos (Costa, 2025). Costa (2025), sublinha que a atuação militar no contexto interno deve ser sempre supletiva, limitada a capacidades de apoio técnico e logístico, uma vez que os militares não estão formatados, treinados nem vocacionados para a gestão da ordem pública.

A externalização da segurança interna constitui um fenómeno paradigmático da crescente imbricação entre os domínios interno e externo da segurança, que resulta das dinâmicas complexas associadas à globalização das ameaças e à erosão da centralidade do Estado como único e exclusivo ator securitário. A construção tradicional da segurança, centrada na dicotomia entre a segurança interna e externa, sustentada tradicionalmente por uma divisão institucional entre forças de segurança e as forças armadas, tornou-se obsoleta aos olhos desta nova conjuntura (Graça, 2017). Conforme destaca Bigo (2006), a globalização da insegurança rompe com a eficácia das fronteiras estatais e impõe uma reconfiguração das respostas securitárias, operando-se uma transição entre a estrategização dos discursos e uma policialização das práticas. Este deslocamento é, em si, um reflexo de como as respostas inicialmente delineadas para contextos internos são cada vez mais projetadas em teatros externos, evidenciando-se, assim, o processo de externalização da segurança interna.

Costa (2025) destaca que, no atual quadro estratégico, os polícias passaram a estar na primeira linha do combate ao terrorismo, particularmente após a transposição do campo de batalha para o espaço urbano ocidental, como se verificou com os ataques levados a cabo pelo *Daesh*, e caracteriza o ambiente de combate como sendo de alta intensidade. Esta mudança de paradigma alterou profundamente a fisionomia da atuação policial, obrigando ao escalamento do armamento e a um reforço da prontidão tático-operacional das forças de segurança. Alinhando-se com a perspetiva de Pereira (2025), que defende que a cooperação internacional na área da segurança deve assentar no princípio da lealdade mútua, funcionando como uma

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

autoestrada de dois sentidos. Refere que, embora a cooperação policial europeia seja geralmente eficaz graças a uma linguagem comum entre agentes, a cooperação judiciária ainda se revela mais complexa, devido às particularidades dos ordenamentos jurídicos nacionais. Sem cooperação leal, afirma o autor, o próprio espaço Schengen tornar-se-ia inviável e vulnerável ao crime organizado transnacional

Este processo de externalização não se limita a uma mera exportação de capacidades, mas traduz uma verdadeira mutação do ethos securitário europeu, refletindo umnexo interno-externo caracterizado por interdependência e reforço mútuo. Como sublinha Brandão (2015), este nexomanifesta-se segundo três dinâmicas: a internalização de fenômenos de origem externa, a externalização de fenômenos originalmente internos e a emergência de ameaças de natureza transfronteiriça. Bigo (2000), assevera que atualmente as forças militares de defesa se concentram na identificação de ameaças externas dentro do território nacional, enquanto as instituições policiais se orientam para a detecção de ameaças internas no âmbito externo, ou seja, em território internacional.

No atual panorama securitário europeu, a formulação de políticas públicas de segurança em Portugal não pode dissociar-se do quadro normativo, institucional e conceptual da União Europeia, particularmente da crescente interdependência entre as dimensões internas e externas da segurança. Como salientam Buzan et al. (1998), a segurança, enquanto prática discursiva, resulta da construção social de ameaças, o que, conseqüentemente, revela uma das expressões mais emblemáticas desta lógica de segurança europeia. Esta interdependência, que desfaz a dicotomia clássica entre o “interno” e o “externo”, é intensamente incorporada nos documentos estratégicos da União Europeia sendo operacionalizada através de abordagens holísticas e de instrumentos multifuncionais, como a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), aplicáveis tanto em contextos externos como internos. Assim, no contexto português, a formulação de políticas públicas de segurança deve considerar este paradigma dinâmico e transnacional, reforçando a coordenação interinstitucional e a articulação entre as esferas da defesa, da justiça e da segurança interna.

Neste contexto, a União Europeia afirma-se como um ator global, promotor de um modelo europeu de segurança fundado nos valores da liberdade, da justiça e na salvaguarda dos direitos fundamentais, tal como delineado na Estratégia para a Dimensão Externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Miranda, 2013). Esta atuação estende-se a zonas de fratura geopolítica, onde a fragilidade institucional origina riscos difusos com impacto direto na segurança interna europeia. Como evidencia Miranda (2013), é precisamente nestes contextos periféricos que se torna imperativo projetar estabilidade e capacidade institucional, não apenas para conter ameaças, mas para reforçar uma ordem internacional pautada por normas partilhadas. A estratégia da União articula, por isso, o reforço das capacidades securitárias de

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Estados terceiros, expresso nas Parcerias para a Mobilidade, nos acordos operacionais celebrados com a Frontex e nos diversos diálogos migratórios regionais, com a promoção ativa da boa governação, do primado do direito e da prevenção de ameaças nas suas origens (Miranda, 2013). Esta abordagem assenta num princípio de condicionalidade positiva, ancorado na lógica do “mais por mais” (p.99), segundo a qual os países que mais se aproximam do acervo europeu em matéria de justiça e assuntos internos são também os que beneficiam de maior apoio técnico e financeiro (Miranda, 2013). Esta arquitetura externa da segurança interna não só contribui para robustecer a proteção do território europeu, como permite, simultaneamente, ampliar o poder normativo da União à escala global, por via de uma difusão regulatória que transforma padrões internos em referências internacionais.

A crescente interpenetração entre os domínios da segurança interna e da segurança externa impõe ao Estado português uma reconfiguração das suas estruturas de atuação e de planeamento estratégico, numa lógica que transcenda a dicotomia clássica entre fronteiras e soberania. Esta visão encontra respaldo na obra de Guedes e Elias (2010), que assinalam a crescente obsolescência das distinções conceptuais rígidas entre segurança interna e externa, observando que "uma não pode deixar de ser pensada e executada sem a outra" (p. 7).

Contudo, segundo Brandão (2022) permanece um défice teórico e político na forma como Portugal, internaliza e pragmatiza esta nova arquitetura securitária. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional vigente, embora admita a transversalidade das ameaças e a necessidade de respostas multissetoriais, ainda opera segundo uma racionalidade compartimentada, que obstaculiza a formulação de estratégias verdadeiramente integradas (Brandão, 2022).

## **3. GLOBALIZAÇÃO E AS DIMENSÕES DO ESTADO**

### **3.1 Globalização**

A globalização tem provocado uma profunda reconfiguração das estruturas de poder, conforme argumenta Giddens (2005). Tal dinâmica, motivada pelo liberalismo económico, tem progressivamente esbatido a relevância das fronteiras estatais, forçando os Estados a colaborarem na criação de novas ordens jurídicas internacionais, cujo objetivo é o de lidar com questões globais comuns que ultrapassam, inquestionavelmente, a sua dimensão soberana. Pela mesma razão, Cha (2000), ratifica que a globalização é, invariavelmente, uma

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

reorganização espacial da produção, da indústria, das finanças e de outras áreas que origina que decisões locais espoletem decorrências à escala global, o que, por conseguinte, faz com que a vida quotidiana seja impactada por acontecimentos globais.

À globalização está associada, por um lado, uma oportunidade para a construção, e subsequente aproximação entre nações, dado que as normas e as condutas são canalizadas à escala mundial, por outro lado, a proximidade global poderá constituir-se um instrumento utilizado pelos grandes Estados hegemónicos, prestando-se ora para disseminar padrões comuns de equidade e segurança, ora para perpetuar assimetrias de poder que negligenciam os direitos humanos, os padrões laborais e a proteção ambiental (Kay, 2004). Concludentemente, o autor, inculca que a globalização se corporiza como uma miríade de mecanismos, que trespassam fronteiras e tecem uma rede de interação, cujos efeitos, afetam e ressoam a aceleração da interdependência económica, política e de segurança. À medida que os Estados se veem cada vez mais imersos nas repercussões deste fenómeno, sobretudo no domínio económico, impõe-se à teoria das relações internacionais a necessidade premente de compreender e enquadrar a estrutura global que o sustenta, desvendando as dinâmicas subjacentes que moldam a ordem mundial contemporânea. A fluidez das fronteiras, o advento de tecnologias de comunicação instantânea e a transnacionalização das economias fragmentaram os modelos clássicos de organização social, impondo aos Estados novos desafios em matéria de governança e segurança.

Para Giddens (2001), a globalização é um processo dialético, porque enquanto promove a interdependência e a abertura, também exacerba assimetrias e vulnerabilidades, exigindo paralelamente que os Estados redefinam os seus papéis no sistema internacional. Prado (2005) propõe uma análise multifacetada do fenómeno da globalização, estruturando-o em quatro grandes correntes interpretativas, que refletem a sua natureza complexa e em constante mutação. A primeira abordagem entende a globalização como um marco histórico específico, emergente no pós-Segunda Guerra Mundial e consolidado com a queda da URSS, instaurando uma nova ordem internacional. A segunda conceção reveste-se de um carácter sociológico, sublinhando a compressão do espaço e do tempo proporcionada pela mobilidade do capital, em contraposição às crescentes restrições à mobilidade do trabalho. A terceira leitura apresenta a globalização como uma ideologia de matriz liberal, que atua como instrumento de legitimação da atual configuração das relações de poder globais. Finalmente, a perspetiva que o autor considera mais abrangente é a que concebe a globalização como um processo socioeconómico de integração progressiva entre os mercados nacionais, intensificando os fluxos transnacionais de bens, capitais e serviços, e promovendo uma crescente interdependência entre as estruturas produtivas e financeiras à escala planetária.

Neste plano conjuntural, os espaços económicos deixam de ser entidades delimitadas

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

por fronteiras estáticas, tornando-se realidades fluídas e interligadas em rede, onde o fluxo ganha primazia sobre o território, onde o capitalismo, enquanto força hegemónica da globalização, absorveu virtualmente todas as outras formas de organização socioeconómica, originando uma economia-mundo quase unificada, embora articulada em múltiplos centros e periferias (Moita & Pinto, 2017). Os mesmos autores, significam o exemplo da União Europeia, com o seu mercado interno e moeda única, ilustra um espaço económico regional profundamente integrado, mas que, simultaneamente, se projeta a uma escala global, demonstrando como os interesses económicos deixam de se esgotar nas delimitações nacionais e que, por esta mesma razão, a globalização promove uma desmaterialização dos espaços económicos, cuja sobrevivência depende da estabilidade dos fluxos e da segurança que os sustenta.

A globalização, conforme analisada por Scuro Neto (2005), numa perspetiva jurídica, não se limita à expansão económica ou à intensificação dos fluxos financeiros e comerciais, traduzindo-se, sobretudo, num processo complexo de jurisdição das relações internacionais. O autor sublinha que esta globalização implica uma internacionalização crescente do Estado de Direito, ultrapassando a mera exportação de modelos jurídicos formais e promovendo um processo dinâmico de legalização das esferas sociais e políticas. O Direito, outrora um conjunto de normas anárquicas e desprovidas de mecanismos institucionais de sanção, é agora concebido como “instituição da sociedade global”, simultaneamente moldado pelas relações internacionais (Scuro Neto, 2005, p. 51). Esta mutação revela uma das facetas estruturantes da globalização contemporânea: a tentativa de substituir ordens normativas difusas por regimes jurídicos coerentes e dotados de autoridade transnacional.

No caso português, o impacto da globalização manifesta-se de forma clara e, por vezes, paradoxal. Barreto (2000) identifica uma rutura na estrutura da sociedade portuguesa a partir da década de 1960, que se manifesta a partir do momento em que Portugal começou a emergir de uma condição rural, estática e conservadora para se transformar numa sociedade urbana, dinâmica e globalizada. Esta transição, fortemente condicionada pela adesão à União Europeia e pela liberalização económica, implicou não apenas alterações demográficas e territoriais, mas também mudanças profundas nos padrões de cidadania e participação cívica. Como refere Silva (2014), verifica-se uma crescente desconfiança nas instituições nacionais, em parte motivada pela incapacidade do Estado em acompanhar os ritmos da globalização e responder de forma eficaz às suas consequências socioeconómicas.

De acordo com Houaiss e Villar (2002), a globalização pode ser entendida como um processo pelo qual as dinâmicas sociais e culturais nos diferentes países são cada vez mais influenciadas por fatores internacionais, impulsionados por questões políticas e económicas. A globalização, segundo Cha (2000), deverá ser compreendida como um fenómeno de natureza

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

geográfica, que se distancia de um acontecimento isolado, configurando-se, efetivamente, como uma expansão gradual de interações e de modelos organizacionais, que transcendem os limites convencionais da soberania.

A globalização caracteriza-se como a força motriz que esculpe a contemporaneidade, intensificando as interações humanas e fundindo economias num fluxo de interdependência (Fukuda-Parr, 2003). A autora advoga, ainda, que os resultados não são acidentais, mas que os seus desdobramentos são impulsionados por transformações políticas, económicas e tecnológicas profundamente discerníveis, que derrubaram barreiras e reconfiguraram os contornos do contacto entre nações. Embora não seja um processo inédito, expandiu-se intensamente na década de 1990, estimulada por três forças primordiais que redefiniram a ordem mundial: o liberalismo económico; a liberalização política; e as novas tecnologias de informação e comunicação.

Como salienta Elias (2011), assistimos a uma crescente desestatização e co-produção da segurança, numa lógica que reflete a crise do modelo weberiano do monopólio estatal da força. Esta tendência está em linha com as análises de Lodgaard (2000), que sublinha a perda do monopólio estatal sobre as práticas securitárias, e com as reflexões de Brandão (2004), para quem a segurança passou a abranger múltiplas dimensões, da segurança humana à societal, da local à transnacional. A segurança torna-se, pois, um bem público complexo, transversal e polissémico, exigindo uma governação articulada entre diversos níveis e atores. Como argumenta Sarmiento (2004), esta fragmentação política internacional traduz-se numa governança plural, marcada por poderes erráticos e por uma cultura do medo, onde a segurança se reconfigura como um valor libertador, mas também como uma ferramenta de controlo social.

### **3.2 O impacto no domínio da segurança**

Com o fim da Guerra Fria, a arquitetura da segurança transatlântica sofreu, inevitavelmente, reconfigurações estruturais, abandonando a típica rigidez da estrutura bipolar que opunha a Aliança Atlântica e o Pacto de Varsóvia. Neste novo panorama emergiu um grande número de novas instituições de segurança bilaterais e multilaterais, refletindo uma dinâmica mais complexa e completiva. Todavia, as complexidades deste novo ambiente de segurança não são totalmente compreendidas pelo conceito de multipolaridade. Embora a nova estrutura pareça ter vários centros, estes centros já não parecem ser Estados, mas sim instituições regionais e sub-regionais através das quais um número crescente de atores públicos e privados organizam os seus interesses comuns ou concorrentes em matéria de segurança internacional. Os membros e as relações entre estas instituições são variados e sobrepõem-se,

tal como as suas funções e obrigações. (Krahmann, 2004)

Esta integração global, não obstante, ser um potencial de oportunidades económicas, não se assume isenta de desvantagens e assimetrias. Hobsbawm (2008), alerta criticamente para os perigos de uma globalização desregulada, caracterizada pela ausência de mecanismos políticos globais que regulem as suas externalidades negativas. O historiador sublinha que, embora a globalização tenha acelerado os fluxos económicos e culturais, não se fez acompanhar por uma correspondente evolução institucional no plano político. O resultado é um sistema mundial em que as desigualdades sociais e económicas se agravam visivelmente, particularmente nos países em desenvolvimento, e onde os fenómenos como a migração forçada, o terrorismo e o crime organizado ganham espaço num vácuo de autoridade global. Hobsbawm (2008), destaca ainda o paradoxo de um processo que, ao prometer universalidade e progresso, produz exclusão e fragmentação.

De acordo com Lourenço et al. (2015), a conjuntura atual caracteriza-se por uma complexidade da realidade social, política e económica, que decorre das dinâmicas sociais, indubitavelmente associadas à globalização, à mundialização da economia e às inovações tecnológicas. Guedes e Elias (2010) salientam que, no novo contexto estratégico, "securitizar descentrou-se como que por estiramento", o que, em consequência, efetivou a inclusão de atores não estatais, redes transnacionais e instituições supranacionais (p. 28). A segurança deixa, por este modo, de ser uma função exclusivamente pública e nacional, para se tornar uma condição multidimensional, relacional e dependente da articulação entre políticas internas e externas. Portugal, neste novo paradigma, encontra-se numa posição estratégica para promover uma diplomacia de segurança assente na lusofonia, na europeização e na articulação transatlântica (Guedes & Elias, 2010).

Verifica-se, deste modo, que a globalização e a sucessiva evolução tecnológica alteraram paradigmaticamente as relações tradicionais internacionais, abrindo espaço para um teatro conjuntural de comunhão política, económica e social. Este compaginar de variáveis, por um lado, produziu um quadro de progresso e de oportunidades a uma escala mundial, e, por outro, introduziu concomitantemente uma propalação de ameaças e riscos (Ministério da Defesa Nacional, 2013).

A globalização intensificou as relações entre as diferentes regiões do mundo, promovendo a aceleração das trocas de informação. Não obstante, esta intensidade de interligações também ampliou a exposição a ameaças e riscos complexos, como conflitos intraestatais, criminalidade organizada, terrorismo, narcotráfico, crimes ambientais, proliferação de armas de destruição em massa, migrações descontroladas e corrupção endémica que compromete as estruturas do Estado de Direito. Estes desafios atingem outro grau de severidade pela crescente complexidade e imprevisibilidade do ambiente global, marcado por

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

uma metamorfose permanente e pela dificuldade em antecipar ameaças emergentes (Elias, 2012).

No paradigma atual, Elias (2012), sustenta que a segurança deve ser assegurada através de quadros coletivos cooperativos, orientados para a prevenção e reação a ameaças e riscos cada vez mais multiformes e reticulares. A sociedade contemporânea é frequentemente percebida como uma rede, caracterizada por conexões aleatórias e flexíveis, em oposição a estruturas rígidas e hierárquicas. Esta mudança paradigmática exige abordagens de segurança que ultrapassem conceitos estanques e exclusivistas, implementando estratégias estruturais, integradas e multidimensionais para enfrentar eficazmente os desafios impostos pela globalização.

O impacto da globalização, assim como as suas influências no domínio tradicional da segurança, foi examinado por Kirshner (2006), que identifica três condições primordiais de declínio: a capacidade e a autonomia do Estado; o equilíbrio de poder; e a natureza do conflito. Em primeiro lugar, o autor argumenta que a globalização compromete a capacidade e a autonomia do Estado, o que implica que o fenómeno precipite uma erosão da influência dos Estados soberanos, manifestando-se na diminuição da autonomia nas políticas macroeconómicas, particularmente em virtude da mobilidade de capitais e da fragmentação produtiva. Em segundo lugar, a globalização altera o equilíbrio de poder entre os Estados, não obstante as transformações no sistema possam resultar numa diminuição da capacidade de cada Estado para defender os seus interesses, haverá, de qualquer forma, uma reconfiguração das capacidades relativas. Por último, ao produzir novas fontes de conflito entre Estados e oportunidades para aqueles que se dedicam à violência política, além de reformular os custos e benefícios associados à guerra e à conquista, as dinâmicas da globalização podem, conseqüentemente, redefinir a própria essência do conflito armado.

Segundo Guedes e Elias (2010), para garantir a sua segurança interna num contexto de globalização, os Estados veem-se obrigados a investir crescentemente na cooperação internacional, aceitando, em nome do interesse nacional, processos de desnacionalização e transnacionalização das suas políticas. Esta lógica implica uma redefinição da soberania, já que, segundo Beck (2002), os Estados são compelidos a abdicar de parte do seu poder soberano para poderem, numa lógica paradoxal, proteger mais eficazmente os seus próprios interesses no cenário global.

Santos (2015), postula que a exegese rigorosa dos eventos paradigmáticos, dando o caso do 11 de setembro, desvela com inexorável clareza a falência epistemológica dos modelos tradicionais de segurança, que se encontram adensados na hipertrofia da estratégia e na centralidade do Estado como ator primordial do sistema internacional. Ademais, o autor em

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

questão, discorre que as forças sociais assumem o protagonismo, investidas de relevância e de um poder de intervenção que transcende as fronteiras convencionais e que, irrevogavelmente, a globalização, ao redesenhar os contornos da ordem mundial, inaugura desafios inauditos à segurança global, exigindo uma refundação conceptual.

Em primeiro lugar, o liberalismo económico consolidado nas últimas décadas transformou profundamente a ordem mundial através da integração dos mercados globais e da promoção de políticas de livre comércio e livre circulação de capitais (Fukuda-Parr, 2003). A mesma autora explicita que a volatilidade financeira internacional, intensificada pela liberalização, provocou crises repentinas que abalaram meios de subsistência e a concorrência global pressionou mercados de trabalho locais, aumentando a insegurança e a precariedade do emprego. Verificou-se, ainda, que a retração do Estado na provisão de serviços públicos e proteção social, derivada da agenda neoliberal, deixou muitos cidadãos mais vulneráveis a choques económicos e sociais). Em segundo lugar, como argumenta Parr (2003), a liberalização política e o declínio do autoritarismo redefiniram a paisagem geopolítica nas últimas décadas do século XX, com a difusão global de valores democráticos e de direitos humanos. Esta onda de democratização reforçou liberdades civis e permitiu maior participação da sociedade civil, melhorando a transparência governativa e potencialmente reduzindo ameaças à segurança humana como a repressão política. Contudo, a transformação política também trouxe desafios: em certos contextos, o colapso de regimes autoritários antes hegemónicos desencadeou conflitos internos violentos e instabilidade (por exemplo, na antiga Jugoslávia e em alguns países africanos no pós-Guerra Fria), e a fragilização do Estado foi aproveitada por organizações criminosas transnacionais, fomentando inclusive o crescimento do tráfico transfronteiriço de pessoas. Por fim, a revolução das tecnologias de informação e comunicação eliminou fronteiras físicas no fluxo de informações e encurtou distâncias e tempos de interação, reconfigurando as relações internacionais e o quotidiano das sociedades. Os mesmos canais que aproximam comunidades podem ser usados de forma maliciosa: a criminalidade informática permite roubar dados e recursos financeiros à distância, redes terroristas podem recrutar e planejar ataques através da Internet, e campanhas de desinformação propagadas na Internet têm o potencial de semear instabilidade social.

No panorama internacional, a reconfiguração das ameaças e dos desafios à segurança coletiva impõe a necessidade de repensar o próprio escopo das políticas públicas de segurança. Estas já não se restringem ao território nacional, sendo cada vez mais moldadas por dinâmicas transnacionais, por vezes assimétricas e imprevisíveis. A União Europeia, por meio de estruturas como o European Crime Prevention Network e o European Forum for Urban Security, tem desempenhado um papel relevante na harmonização de práticas e na promoção de uma cultura de segurança baseada na prevenção, na participação cidadã e na partilha de boas

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

práticas (Crawford, 2009). Neste novo paradigma, a segurança é entendida como um bem público essencial, cuja proteção requer um equilíbrio delicado entre liberdade individual e proteção coletiva. Assim, as políticas públicas de segurança devem ser concebidas como instrumentos dinâmicos, responsivos e orientados para a resiliência social, capazes de antecipar riscos, mitigar vulnerabilidades e fomentar uma cultura de confiança mútua entre Estado e sociedade.

Pereira (2025) considera que a globalização e a evolução tecnológica alteraram profundamente o quadro securitário português, dissolvendo fronteiras e impondo uma nova lógica de risco e interdependência. O autor destaca que a adesão de Portugal ao espaço Schengen e a liberdade de circulação na União Europeia, embora símbolo de progresso, geram novas exigências em termos de segurança, apenas superáveis por mecanismos de cooperação integrados e eficazes. A mesma ideia é sustentada por, Lourenço (2025), que frisa que a interdependência é praticamente total, dado que Portugal integra espaços supranacionais como o espaço Schengen. Por exemplo, a entrada de indivíduos em território nacional vindos de fora da União Europeia equivale, na prática, à sua entrada num espaço europeu comum, o que implica que os desafios de controlo de fronteiras e de segurança sejam partilhados a nível comunitário(Lourenço, 2025).

### **3.3 As dimensões do estado e a globalização**

A emergência do Estado deriva da premente necessidade de um moderador, capaz de estabelecer um equilíbrio social entre os homens, cuja idiosincrasia os inclina, na sua ausência, para uma existência desprovida de organização. Posto isto, na ausência de Estado, a humanidade estaria condenada à deliquescência, entregue à sua propensão inata para a violência, como bem assinalou Hobbes (2010). Destarte, Foucault (1974), teoriza que nenhum poder se exerce sem a extração, a apropriação, a distribuição ou a retenção de um saber. Ainda, Jean-Jacques Rousseau, na teoria “*du contrat social*”, elaborou a conceção primitiva de Estado, na qual estaria investido da responsabilidade de assegurar os pilares fundamentais da sociedade, como a segurança, a justiça, ou o bem-estar.

A intensificação da globalização, pela sua evolução nas últimas décadas, reabriu o debate sobre o impacto deste fenómeno na soberania dos Estados. Tradicionalmente, a soberania estatal define-se como a autoridade suprema exercida por um Estado dentro do seu território, livre de interferência externa (Krasner, 1999). O cientista político, McGrew (2008), afirma que correntes teóricas, associadas ao hiperglobalismo, sustentam que a globalização provocou uma erosão profunda da soberania e, conseqüentemente, no poder dos Estados. Ohmae (1995), por exemplo, argumentou que os Estados-nação já não são unidades

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

significativas na economia global, chegando a caracterizar o Estado contemporâneo como “uma ficção nostálgica” num mundo cada vez mais sem fronteiras. De modo semelhante, Susan Strange (1996) defendeu que os mercados financeiros e as empresas transnacionais adquiriram primazia sobre as autoridades nacionais, resultando num recuo do Estado face às forças do mercado global, e advertiu que os líderes políticos seriam os últimos a reconhecer a perda da autoridade que antes exerciam sobre as economias e sociedades nacionais, dada a preeminência crescente dos mercados mundiais. Quer isto dizer que, nesta perspetiva teórica, a globalização reduz drasticamente a autonomia estatal, limitando fortemente a capacidade de os governos controlarem o seu próprio rumo económico e social.

Importa realçar que, segundo Palhau (2017), o Estado tem ajustado as suas finalidades resultando no surgimento de distintos modelos e conceções de organização da forma de Estado. O autor afirma que, inicialmente, o Estado de Direito se consolidou como estrutura normativa voltada para a proteção dos direitos individuais fundamentais. Posteriormente, no século XIX, com a ascensão do liberalismo, o Estado Liberal assentou-se pela defesa da mínima intervenção estatal na esfera económica e social, privilegiando a autonomia do indivíduo e do mercado livre. Finalmente, no século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, verificou-se um alargamento da ação estatal com o desenvolvimento do Estado Social, que passou a assumir a responsabilidade de garantir direitos fundamentais de segunda geração, como a igualdade de acesso à saúde, à educação e à segurança social.

"O adensamento da globalização e os sucessivos acontecimentos históricos no dealbar do século XX tiveram um efeito determinante nas noções de Estado" (Elias, 2011, p. 14). No século XXI, o Estado teve de se adaptar às decorrências da globalização, tanto para compreender e beneficiar das oportunidades constituídas, bem como para enfrentar as ameaças agregadas (Rodrigues, 2010).

No século XXI, e com a chegada de um novo milénio, o Estado herdou dos últimos tempos a necessidade de compreender e regular os desafios e oportunidades gerados, principalmente, pelo processo de globalização, mas também pela urgência de enfrentar os riscos a eles associados. (Rodrigues, 2010)

No panorama atual, como defende Chin (2000), a relação do Estado com a ordem social é fundamentada essencialmente pela ideia de que a globalização neoliberal trará uma abertura dos mercados e do comércio livre, a uma escala global, que são originados por mecanismos de disrupção económica, de privatização e liberalização, o que, eventualmente, resultará em condições necessárias para a realização de uma qualidade de vida de manifesta superioridade. Supletivamente, Kirshner (2006), sobreleva que se, por um lado, as pressões de mercado forem a face mais patente da globalização, por outro, as mesmas não se constituem as únicas forças globais, dando a devida significação a qualquer fenómeno relativamente generalizado que seja

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

apátrida e descoordenado e que não respeite intrinsecamente as fronteiras nacionais.

A segurança, devidamente enquadrada numa conjuntura global, sobrepõe-se à soberania nacional (Bigo, 2012). Consequentemente, o autor atrás aludido afere que existe uma alteração paradigmática da soberania tradicional dos Estados perdendo a sua qualidade sacra, podendo agora ser entendida como uma responsabilidade, e os Estados que falharem no cumprimento das suas obrigações podem ser, de forma legítima, disciplinados por outras nações. A globalização pode-se entender como o processo pelo qual os grupos e as nações, se tornam progressivamente mais interdependentes (Giddens, 2010).

Estas transformações, com consequências à escala global, produzem efeitos na vida humana, algumas positivas, outras negativas. O ritmo destas transformações ultrapassa a capacidade de resposta das políticas públicas, que deveriam categoricamente garantir que este fenómeno beneficiasse profusamente a comunidade estatal. Por tudo isto, é injuntivo que os decisores políticos adotem medidas concretas para maximizar os seus efeitos positivos e mitigar as externalidades negativas, promovendo uma globalização verdadeiramente inclusiva (Fukuda-Parr, 2003).

A “Aldeia Global” descrita por Silvério (2025) implica uma superação da visão clássica westfaliana do Estado, exigindo respostas que integrem “alianças militares”, “interdependências” e “respostas multilaterais”. A segurança, neste contexto, deixou de ser concebida exclusivamente como monopólio estatal com fins repressivos, passando a integrar uma lógica de governação partilhada, onde múltiplos atores, públicos, privados e comunitários, intervêm no contexto securitário. (Dias, 2012)

É, portanto, legítimo afirmar que o Estado já não se consubstancia, através das suas tradicionais responsabilidades, e por via do seu aparelho de administração central, o único promotor das condições securitárias com o fito de alcançar o exercício dos principais objetivos do Estado de Direito Democrático. Elias (2012), teoriza que os Estados, para seu próprio benefício, deverão abrir prerrogativas nacionais e adotar uma postura transnacional, enfrentando a necessidade de competir, delegar e partilhar a responsabilidade securitária com uma pluralidade de atores internacionais, nacionais e locais, públicos e privados.

De acordo com Lourenço et al. (2018), a era digital e a incessante conectividade da sociedade contemporânea produzem um antagonismo no domínio dos riscos associados à sociedade. Por um lado, verifica-se que os cidadãos estão cada vez mais cientes dos desafios globais, constatando-se associadamente a intervenção dos mesmos através das plataformas digitais, e, por outro, assiste-se simultaneamente a um declínio no interesse pelas formas tradicionais de participação política. O autor sustém que a elevada abstenção eleitoral e o afastamento das elites governativas são reflexos desta dinâmica. Complementarmente, na União Europeia, evidencia-se um défice nos processos de tomada de decisão, o que compromete a

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

legitimidade das instituições e suscita dúvidas sobre a eficácia da representação dos interesses dos cidadãos e dos Estados. Este enfraquecimento dos mecanismos democráticos constitui um fator de risco para a coesão social, contribuindo para a instabilidade e a incerteza no panorama político.

Tal como sublinha Figueiredo (2015), a reconfiguração do papel social do Estado português não pode ser compreendida à margem dos imperativos transnacionais que moldaram a sua margem de ação. A adesão à Comunidade Económica Europeia e a posterior integração plena na União Europeia implicaram a transposição de um vasto corpo normativo e orçamental que passou a condicionar estruturalmente a arquitetura do Estado social. Embora a convergência europeia tenha proporcionado importantes ganhos de bem-estar e modernização institucional a vários níveis, constatou-se também a imposição de constrangimentos severos à despesa pública, com impactos visíveis na educação, na saúde e na proteção social. O mesmo autor insiste que a eficácia futura do Estado passará pela sua capacidade de compatibilizar os imperativos da globalização económica com os valores da justiça social e da coesão democrática. A globalização, longe de invalidar o papel social do Estado, impõe-lhe a responsabilidade acrescida de funcionar como mediador funcional entre as dinâmicas globais e as necessidades locais.

#### **3.4 As ameaças e riscos: os desafios securitários**

Com o final da Guerra Fria, consolidou-se uma profunda reconfiguração das ameaças à segurança do Estado moderno. Se antes o confronto militar interestatal dominava as preocupações securitárias, hoje emergem uma multiplicidade de riscos transnacionais e difusos, frequentemente protagonizados por atores não estatais. Como nota Sousa (2017), a barreira entre o interno e o internacional está cada vez mais diluída, evidenciando que fenómenos como o terrorismo, o crime organizado, a proliferação de armas de destruição maciça, as ameaças cibernéticas, as crises de saúde pública ou as alterações climáticas, desafiam as tradicionais distinções geopolíticas. A dependência global e a revolução digital criaram vulnerabilidades que podem ser exploradas de forma híbrida, combinando ataques físicos e cibernéticos, campanhas de desinformação e outras formas de subversão (Comissão Europeia, 2020).

Neste panorama em permanente mutação, a segurança tornou-se um conceito mais complexo e multidimensional, exigindo dos Estados estratégias integradas e cooperação internacional reforçada para mitigar riscos diversos. Como sublinha a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia de 2010, a segurança deve ser entendida hoje como uma responsabilidade partilhada que ultrapassa os limites territoriais do estado-nação, exigindo

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

respostas coordenadas a nível externo (Conselho da União Europeia, 2010).

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 alerta para o facto de a globalização, apesar de fomentar a integração política, económica e cultural, também promoveu a difusão de ameaças transnacionais, como o terrorismo, o crime organizado e os ataques cibernéticos. Estas ameaças, segundo o mesmo documento estratégico, não conhecem fronteiras e tornam vulneráveis as infraestruturas críticas, as instituições democráticas e a coesão social dos Estados. Destacam-se, neste quadro, o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva e a crescente fragilidade de Estados, que se tornam incubadoras de violência e instabilidade, constituindo riscos diretos à segurança nacional portuguesa (Presidência do Conselho de Ministros, 2013).

Por sua vez, a Estratégia da União de Segurança da União Europeia (2020-2025) reconhece que a natureza das ameaças contemporâneas exige uma resposta multissetorial e multinível, onde os Estados-membros já não podem agir de forma isolada. As ameaças híbridas, que combinam instrumentos convencionais e não convencionais, físicos e digitais, são especialmente insidiosas, explorando falhas estruturais, vulnerabilidades sociais e as interdependências críticas da sociedade moderna. A União Europeia enfatiza a necessidade de proteger não apenas os seus cidadãos contra o terrorismo, a criminalidade organizada e os ciberataques, mas também contra riscos emergentes como a desinformação, os ataques a infraestruturas digitais e os efeitos securitários das alterações climáticas (Comissão Europeia, 2020). A complexidade destas ameaças exige não apenas políticas de segurança eficazes, mas também soluções que sejam devidamente cimentadas nos valores fundacionais da União Europeia, e que ainda hoje se operacionalizam: o Estado de direito, os direitos fundamentais e a coesão democrática.

A Estratégia Europeia de Segurança Interna da União Europeia, refere que a criminalidade se aproveita das oportunidades oferecidas por uma sociedade globalizada. O Serviço de Informações de Segurança (SIS), através do seu site oficial, num documento aludido a uma intervenção do Diretor-Geral do SIS na 6ª Conferência sobre Terrorismo Contemporâneo, refere que este aglomerado hermético de cenários, com uma tendência para uma crescente complexificação, é afetado por um conjunto de ameaças que exigirão naturalmente um investimento maior nos sectores da defesa e da segurança.

A Estratégia da União da Segurança também aborda de forma clara que as ameaças à segurança estão iminentemente relacionadas com o grau de vulnerabilidade das vidas e meios de subsistência dos cidadãos. A vulnerabilidade, à medida que se expande, expõe os riscos de exploração. Este raciocínio sublinha que tanto as vulnerabilidades como as ameaças estão constantemente em evolução, sendo necessário, em consequência, uma adaptação contínua e eficaz às dinâmicas emergentes desta nova realidade.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

A análise do ambiente de segurança foi abordada por Lourenço et al. (2018), que insistem na necessidade de esta se realizar na clarificação conceptual prévia. As ameaças, segundo os mesmos autores, pressupõem a existência simultânea de intenção e de capacidade. Por um lado, os riscos correspondem a eventos que, caso se concretizem, podem resultar em danos significativos, sendo analisados com base na sua probabilidade de ocorrência e no impacto esperado e apresentam uma natureza variável, dependendo das circunstâncias temporais e espaciais em que se inserem. As ameaças, por outro lado, possuem um carácter subjetivo, influenciado pela perceção de cada indivíduo ou entidade.

Noutro prisma, Couto (2020), apresenta uma dimensão da ameaça que se consubstancia num acontecimento ou ação, dotado de previsibilidade ou não, que impeça a realização de um determinado objetivo e que, frequentemente, provoca consequências pejorativas, como danos materiais ou morais. Noutra senda, Alves (2013), verte que a ameaça é qualquer vetor capaz de infligir danos, não localizado e impreciso.

Ainda no mesmo quadro conceptual, como observa Daase (2007), enquanto as ameaças, por um lado, compaginam atores, capacidades e intenções, os riscos, por outro, emergem precisamente da ausência ou incerteza desses elementos, sendo o terrorismo e a proliferação nuclear exemplos paradigmáticos de ameaças incompletas ou, como diria Mesjasz (2008), de perigos cuja probabilidade de materialização é amplificada pela vulnerabilidade estrutural das sociedades. Fonseca (2010) articula esta visão ao propor uma reconceptualização da ameaça, não como um vetor fixo, mas como uma construção fluida, moldada por dinâmicas geopolíticas, tecnológicas e socioculturais que demandam permanente revisão estratégica.

Um dos contributos de Costa (2025) assenta efetivamente na compreensão de que desafios contemporâneos da segurança interna residem na sua referência à categoria dos *unknown unknowns*, expressão cunhada por Rumsfeld para descrever os fatores de incerteza radical que escapam à antecipação convencional. No contexto da segurança interna, estes elementos representam ameaças latentes cuja natureza, forma e impacto são, à partida, desconhecidos, mas que resultam das interações complexas e adaptativas dos sistemas sociais, tecnológicos e políticos.

Os Estados deparam-se, efetivamente, com a dificuldade em identificar as variáveis que devem ser alvo de controlo, de modo a criar e consolidar um quadro institucional que possibilite o confronto destas ameaças, concretizando uma nova ordem já existente (Gonçalves, 2018). Esta realidade justifica, com clareza, a noção de que os riscos e ameaças no atual cenário de segurança se entrelaçam de forma dinâmica, exigindo não apenas respostas setoriais, mas abordagens sistémicas e interdisciplinares. Particularmente pertinente é a distinção estabelecida por Barão (2025) entre ameaças agudas, de impacto imediato e facilmente compreensíveis, e ameaças crónicas, cuja manifestação é progressiva e muitas vezes ignorada até ao momento da

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

sua eclosão disruptiva. Neste último grupo incluem-se fenómenos como as alterações climáticas, a desinformação ou a interferência em processos democráticos. A capacidade de um sistema de segurança interna amadurecido reside precisamente na sua aptidão para antecipar, preparar e responder a estas ameaças insidiosas, cuja natureza latente desafia os tradicionais mecanismos de alerta e resposta.

Silvério (2025) enfatiza que o conceito de segurança interna está em permanente evolução e que a sua complexificação exige uma abordagem estratégica robusta e atualizada. A par do vetor militar, o responsável destaca novas áreas críticas como a cibersegurança, o espaço e a proteção ambiental, considerando que a estratégia deve acompanhar esta transformação conceptual e funcional. Nesta linha, para Pereira (2025), o ciberespaço representa uma verdadeira nova dimensão da ação humana, distinta das tradicionais da terra, do ar e da água, permitindo, conseqüentemente, a prática de praticamente qualquer tipo de crime, desde o furto à fraude complexa.

A complexidade crescente das ameaças à segurança interna está intimamente ligada à proliferação de redes criminosas transnacionais que, tal como destaca Gonçalves (2018), exploram com notável eficácia as falhas estruturais dos sistemas legais, financeiros e tecnológicos contemporâneos. Estas redes criminosas não só operam à margem do sistema como também se aproveitam da mobilidade transfronteiriça e os avanços digitais como catalisadores das suas atividades ilícitas.

A identificação das ameaças e dos riscos no ambiente de segurança global, aplicados ao contexto nacional, foi estabelecida no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, sendo elencadas as seguintes ameaças: o terrorismo transnacional, a pirataria, a criminalidade transnacional organizada, a proliferação de armas de destruição massiva, a multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis, os conflitos regionais, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, a disputa por recursos naturais escassos, os desastres naturais e as alterações climáticas (Presidência do Conselho de Ministros, 2013). Paralelamente, são identificados os riscos de natureza ambiental, nomeadamente as alterações climáticas, a ocorrência de ondas de calor e de frio, os atentados ao ecossistema, tanto terrestre como marítimo, bem como as pandemias e outros riscos sanitários. Para além do mais, no RASI, são analisadas e descritas as ameaças globais que incidem sobre a Segurança Interna e que, conseqüentemente, exigem um acompanhamento atento e contínuo. A Agenda Europeia sobre Segurança de 2015 (European Commission, 2015) identifica três ameaças: o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional e o cibercrime. No mesmo contexto, o Relatório sobre Tendências Globais de Criminalidade da INTERPOL de 2022) destaca as principais áreas de criminalidade que predominam no panorama global das ameaças criminais. Este relatório identifica cinco sectores de grande relevância: o crime organizado; o tráfico ilícito, com especial ênfase no tráfico de

drogas, seres humanos e imigrantes; o crime financeiro; o cibercrime e o terrorismo.

Tal como exposto por Machado (2024), estas ameaças assumem contornos transnacionais, operando com estruturas flexíveis, tecnologicamente sofisticadas e hierarquicamente bem definidas, o que as torna particularmente difíceis de identificar, conter e desarticular. A integração entre tráfico de estupefacientes, cibercriminalidade, terrorismo e branqueamento de capitais reflete uma convergência criminosa altamente adaptativa, explorando a permeabilidade das fronteiras físicas e digitais. Argumenta, ainda, que a complexidade das ameaças não pode ser dissociada do fenómeno da desterritorialização, em que a lógica da ameaça ultrapassa as fronteiras clássicas do Estado, adquirindo um carácter fluido, difuso e frequentemente assimétrico. O autor continua por destacar que muitas destas ameaças não são absolutamente novas, mas sim mutações sofisticadas de vetores clássicos, como o terrorismo ou a criminalidade económica, agora projetados num contexto mais interconectado e vulnerável.

Fonseca (2010) propõe, que uma vez realizada a hierarquização relativa das ameaças e riscos, tem o poder político margem de ação para estabelecer prioridades estratégicas, fundamentais para a fase subsequente de delineamento do planeamento estratégico. Este processo não se orienta de forma exclusiva para ameaças específicas, mas apoia-se antes num paradigma baseado em capacidades, concebido com suficiente flexibilidade para responder a uma multiplicidade de cenários. O mesmo autor sublinha que, neste mesmo enquadramento, impõe-se a necessidade de definir com precisão as tarefas que deverão ser executadas em resposta às ameaças e riscos identificados, assim como determinar as capacidades operacionais indispensáveis à sua concretização. Posteriormente, dever-se-á proceder à análise das capacidades já existentes, permitindo, por via comparativa, a identificação de lacunas ou redundâncias no sistema. Importa sublinhar que a correspondência entre riscos, tarefas e capacidades não é linear: uma tarefa pode ser transversal a diversas ameaças, tal como uma capacidade pode ser aplicada a múltiplos domínios de risco. Esta abordagem assegura uma resposta estratégica holística e adaptável, orientada para a eficácia na gestão dos desafios securitários contemporâneos.

### **3.5 A elaboração da uma estratégia de segurança interna.**

Tal como referiu Moura (2025), uma estratégia nacional direcionada para o domínio da segurança interna permitiria alinhar políticas setoriais, maximizar recursos e reforçar a cooperação entre níveis de governação, promovendo uma abordagem mais abrangente e adaptativa às necessidades contemporâneas do sistema de segurança. Silvério (2025) sublinha

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

a importância de promover uma cultura de segurança nacional entre decisores e operacionais, através do conhecimento profundo do sistema de forças e dos processos de decisão, alertando para os impactos negativos da volatilidade política na consolidação de uma visão estratégica de longo prazo. Esta perspetiva é partilhada por Lourenço (2025), que reforça a ideia de que apenas com um enquadramento estratégico e conceptual robusto é possível garantir consistência nas políticas e ações de segurança interna, sublinhando assim a pertinência inegável de delinear uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal.

Num registo crítico e sistematizador, Costa (2025), distingue com clareza os diferentes níveis de estratégia, sublinhando a inexistência, em Portugal, de uma verdadeira estratégia total ou grande estratégia, que deveria integrar todas as dimensões do poder do Estado, nomeadamente, político, económico, militar e securitário, numa visão holística e coerente. O autor refuta a ideia, por vezes difundida em meios institucionais, de que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional constitui uma grande estratégia total, argumentando antes que este se inscreve no plano das estratégias gerais, com foco limitado à dimensão militar e sem articulação transversal com outros domínios estratégicos. Neste sentido, defende que a estratégia de segurança interna deve ser entendida como uma estratégia geral ou, eventualmente, como uma estratégia particular inserida nesse quadro, enfatizando que apenas com uma hierarquização estratégica clara, desde a grande estratégia até às estratégias setoriais, se poderá alcançar uma governação coerente, eficiente e alinhada com os fins últimos do Estado, nomeadamente a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar social.

A formação estratégica depende da interpretação da realidade através de esquemas interpretativos que orientam as decisões e moldam os mapas cognitivos dos decisores, estabelecendo as condições de possibilidade para a inovação ou a reprodução institucional. A interpretação torna-se, neste sentido, o mecanismo central da mediação entre agência e estrutura, assumindo uma função medular do próprio campo estratégico (Jacometti et al., 2013).

Segundo Pereira (2025), uma estratégia de segurança interna não deve assumir uma pretensão de permanência eterna, mas antes ser construída a partir de ciclos de planeamento de curto e médio prazo, capazes de responder às rápidas transformações do ambiente securitário. O autor alerta que estratégias demasiado vagas e abstratas correm o risco de se tornarem exercícios teóricos inconsequentes, defendendo, em alternativa, planos operacionais articulados com a Lei de Política Criminal e sujeitos a revisão periódica.

A evolução dos desafios de segurança, reforça a necessidade de uma visão estratégica comum que mobilize o Estado e a sociedade civil na garantia dos direitos e da segurança dos cidadãos (Rodrigues, 2024). Segundo Silvério (2025), a pertinência de uma estratégia nacional de segurança interna decorre da necessidade de uma resposta coordenada, flexível e eficaz às ameaças cada vez mais híbridas e transnacionais, num contexto em que as fronteiras entre

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

segurança interna e externa se tornam difusas. Quer isto dizer que uma estratégia nacional deve, por um lado, estruturar e maximizar os recursos existentes e, por outro, também promover sinergias institucionais, reforçar a *accountability* pública e sustentar-se numa abordagem multidisciplinar que integre atores políticos, operacionais e civis numa lógica de convergência estratégica (Silvério, 2025).

Noutro contexto, Pereira (2025) alerta, para os riscos de se conceber uma estratégia de segurança interna como um documento demasiado abstrato ou permanente. Defende, antes, a adoção de estratégias com horizonte de médio prazo, alinhadas com os ciclos políticos de quatro anos, e capazes de serem operacionalizadas através de planos concretos, como sucede com as políticas para redução da sinistralidade rodoviária ou o combate aos incêndios florestais. A clareza dos objetivos e a sua avaliação periódica são, para o autor, fatores centrais para a eficácia e legitimidade da ação estratégica.

Conforme sublinha Rodrigues (2024), para além de uma simples definição conceptual, é perentório estabelecer uma orientação estratégica para a segurança interna que seja simultaneamente prática e robusta, isto é, uma verdadeira Estratégia Nacional de Segurança Interna que defina objetivos claros e ações concretas. Esta perspetiva alinha-se com a hipótese avançada por Fonseca (2010) de que o país carece de um conceito integrador de segurança que sirva de guia à ação estratégica do Estado. Num mundo profundamente mediado por dispositivos de comunicação em tempo real, a perceção de segurança passou a exercer uma influência determinante na estabilidade política e na legitimidade institucional.

Segundo Silvério (2025), a efetivação de uma Estratégia de Segurança Interna exige uma abordagem metodológica centrada na análise de riscos, definição de objetivos claros e implementação de planos de ação coerentes com as orientações políticas definidas para o setor. Funcionalmente, o sucesso desta estratégia depende da existência de uma estrutura de governação eficaz, da alocação adequada de recursos, de uma monitorização contínua e da aposta na formação e capacitação dos profissionais de segurança, com base em instrumentos como o Plano de Atividades, Relatório de Atividades e QUAR, cuja avaliação cabe à Secretaria-Geral do MAI (Silvério, 2025). É, por esta forma, que os autores, Silva Ribeiro e Costa, advogam que a estratégia deve ser entendida como uma articulação racional entre os fins políticos e os meios disponíveis, num processo que envolve análise, formulação, execução e controlo (Silva Ribeiro & Costa, 2010).

Moura (2025) sublinha que uma estratégia desta natureza não deve ser concebida apenas como instrumento de gestão de crises, mas como plataforma programática de antecipação de riscos, de coordenação de políticas públicas e de incremento da resiliência social. Barão (2025) sustenta que a construção de uma estratégia nacional deve assentar num exercício estruturado de avaliação nacional de riscos, identificação de prioridades políticas e

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

mapeamento dos instrumentos existentes, de modo a detetar lacunas e oportunidades de melhoria. Salienta, ainda, que não deve existir uma obsessão por uma metodologia uniforme, uma vez que os contextos e problemáticas variam, já que mais importante do que o plano é o próprio processo de planeamento, enquanto exercício de aprendizagem organizacional e mapeamento de capacidades e vulnerabilidades.

Letras (2022) analisou em detalhe a teoria da estratégia e do planeamento estratégico no setor público, combinando-a com modelos consolidados na área da defesa, para delinear um modelo aplicável à segurança interna portuguesa. Em particular, este autor recorreu ao modelo de elaboração da Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar preconizado pelo Almirante Silva Ribeiro, inserido na Teoria Geral da Estratégia, como referência análoga para o campo da segurança interna (Letras, 2022). O modelo de defesa nacional tipicamente envolve fases como a definição de opções estratégicas, a formulação de um conceito estratégico (CEDN) aprovado ao mais alto nível político, a emissão de diretivas governamentais e ministeriais, e a institucionalização de ciclos de planeamento e revisão estratégica periódicos. Por analogia, Letras (2022), propõe que a segurança interna pode seguir um percurso metodológico semelhante começando pela análise do contexto interno e internacional de segurança (riscos, ameaças, tendências sociopolíticas), passando pela identificação dos interesses nacionais a proteger e dos objetivos estratégicos de segurança interna, e culminando na formulação de opções estratégicas que equilibrem prevenção, proteção e resposta (Letras, 2022).

Como nota Rodrigues (2024), a adoção de tal documento estratégico deve ser proporcional à importância da segurança interna para o país e para os cidadãos, especialmente num período em que se agudizam os fatores que a podem perturbar. Em síntese, ao aplicar um ciclo de planeamento estratégico estruturado, similar ao utilizado na defesa, garante-se maior rigor e previsibilidade na condução das políticas de segurança interna. Barão (2024) adverte que a efetivação de uma estratégia integrada não deve basear-se numa lógica de “one size fits all”, defendendo antes uma adaptação metodológica conforme os riscos e objetivos identificados. Sublinha ainda a importância de consolidar um quadro integrado de planeamento estratégico, a partir de avaliações de risco setoriais já existentes, que carecem de articulação transversal para ganharem coerência enquanto arquitetura estratégica nacional (Barão, 2025).

Autores como Lourenço et. al(2015) destacam a necessidade de um quadro de planeamento estratégico que permita avaliar sistematicamente os objetivos, a estrutura e os meios atribuídos ao sistema, para assegurar eficazmente a sua adequação aos desafios em constante evolução e mutação. Tal como preconizado por estes autores, esta avaliação deve estar alicerçada em indicadores objetivos e multidimensionais, capazes de captar a eficácia operacional não beliscando a legitimidade democrática no que toca à atuação das forças e serviços de segurança (Lourenço et al, 2015). O modelo deverá privilegiar uma lógica de

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

adaptação dinâmica, sustentada num ciclo de planeamento que contemple fases de conceção, implementação, monitorização e revisão estratégica.

Urge, então, um planeamento estratégico, orientado para a dimensão securitária, que se materialize numa “forma de planeamento baseado na análise do ambiente externo e interno, que tendo em consideração as oportunidades e as ameaças, as forças e fraquezas da organização, procura determinar as estratégias que a organização deve optar para vencer a concorrência e ser bem-sucedida” (Tavares, 2002, pp.100-101).

Elias (2011), afirma que o conceito de segurança adquire maior densidade à medida que as estratégias nacionais se expandem, levando os Estados a privilegiar a adoção de políticas integradas, tanto a nível interno como externo, caracterizadas pela sua transversalidade e multidimensionalidade, onde se assiste a uma transição que vai desde o uso da força até à promoção da qualidade de vida. As estratégias são frequentemente formuladas exclusivamente pelos níveis hierárquicos superiores, o que leva a uma abordagem mecanicista e centralizada, onde apenas as autoridades máximas da organização assumem o papel de estrategistas (Silva, 2001).

Neste sentido, a ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna representa uma lacuna estrutural num sistema cuja complexidade e multiplicidade de atores exige uma coordenação eficaz e orientada por objetivos comuns (Lourenço et al., 2015).

Para Costa (2025), a compreensão do sistema de segurança interna exige o abandono de lógicas compartimentadas e a adoção de uma abordagem holística, capaz de integrar os diferentes subsistemas numa arquitetura funcional coerente. Segundo Lourenço (2025), só com essa base cultural e colaborativa será possível implementar a estratégia de forma eficaz e sustentável, maximizando a contribuição de cada parceiro envolvido.

Costa (2025) advoga que o sistema é composto por elementos interdependentes cuja eficácia coletiva depende da qualidade da articulação entre eles. Esta estruturação sistémica implica reconhecer que os diferentes organismos não operam de forma isolada, mas antes numa dinâmica relacional em que a cooperação é indispensável. Costa (2025), salienta que, no atual ambiente securitário, já não se coloca a questão do *need to know*, mas sim a obrigação do *need to share*, isto é, a partilha sistemática e institucionalizada de informação entre entidades públicas e, quando necessário, também privadas. Isso implica estabelecer rotinas eficazes de partilha de informação, fomentar a confiança mútua e promover uma visão de conjunto em que cada entidade se perceba como parte integrante de um esforço comum (Lourenço, 2025)

## CONCLUSÃO

A edificação de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna em Portugal constitui, não apenas uma necessidade estrutural, mas uma exigência sistémica face à crescente complexidade, interdependência e volatilidade do ambiente estratégico contemporâneo.

No que concerne à primeira pergunta derivada, a inexistência de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna traduz-se, fundamentalmente, numa lacuna crítica de racionalidade estratégica no seio do sistema de segurança interna português. Num contexto marcado por ameaças híbridas, riscos difusos e múltiplos atores intervenientes, a ausência de um referencial estratégico estruturante induz uma lógica de governação fragmentada e, eminentemente, reativa. Esta carência resulta numa proliferação de estratégias setoriais, em alguns casos sobrepostas, desconexas entre si, ou redundantes, cuja eficácia é sistematicamente comprometida pela ausência de articulação interinstitucional e de visão holística. Esta ausência traduz-se em múltiplas dimensões que comprometem a eficácia do sistema, e a sua capacidade de adaptação a um ambiente de riscos em permanente mutação. Regista-se também nestas estratégias a criação de conselhos estratégicos de apoio à decisão política, em muitos casos, com demasiados atores e em outros, com lacunas de inclusão de instituições com relevância nacional (caso da não inclusão do secretário geral do SSI no conselho superior de informações ou da não participação do comandante-geral da GNR e diretor nacional da PSP no conselho estratégico de segurança do ciberespaço).

A primeira dimensão é de natureza política. A inexistência de uma estratégia concertada impede a formulação de uma visão clara e partilhada sobre o que se entende por segurança interna, quais são as suas prioridades e que objetivos se pretendem alcançar. Esta indefinição traduz-se numa instabilidade doutrinária, onde cada ciclo governativo introduz variações significativas de enfoque, prejudicando a continuidade e a coerência das políticas públicas.

A segunda dimensão é organizacional. A atual configuração do sistema de segurança interna português, altamente fragmentado e assente numa multiplicidade de tutelas e competências sobrepostas, necessita urgentemente de uma estrutura coordenadora forte, orientada por uma lógica de planeamento estratégico. Sem um documento orientador que integre as várias forças e serviços de segurança, a cooperação interinstitucional é frequentemente reativa, assente na boa vontade dos atores e não numa arquitetura

funcionalmente integrada.

A terceira dimensão é operacional. A inexistência de uma estratégia nacional dificulta a definição de objetivos mensuráveis, a alocação eficiente de recursos e a avaliação do desempenho das políticas implementadas. O sistema funciona, segundo uma lógica de curto prazo, onde a ausência de um ciclo formal de planeamento, execução e avaliação impede a criação de mecanismos de aprendizagem institucional e de melhoria contínua.

Finalmente, a quarta dimensão é epistemológica. A falta de uma estratégia inibe a construção de um corpus de conhecimento estratégico e a institucionalização de práticas reflexivas e analíticas no domínio da segurança. Esta carência alimenta uma cultura administrativa baseada na urgência e na contingência, e não na prevenção, na antecipação e na inovação. A resposta eficaz às ameaças contemporâneas, exige uma bússola estratégica que mobilize todos os recursos do Estado, numa lógica de convergência de esforços. Sem uma estratégia nacional de segurança interna, o sistema português continuará refém de uma racionalidade fragmentada, pouco eficiente e estruturalmente vulnerável.

Relativamente à nossa segunda pergunta derivada, a influência das dinâmicas globais na segurança interna portuguesa não pode ser analisada de forma superficial ou redutora. O atual contexto internacional, marcado por dinâmicas globais aceleradas, exerce efeitos profundos sobre a segurança interna de Portugal. A intensificação dos processos de globalização complexifica o panorama securitário, expondo o país a tipos de ameaças que transcendem fronteiras e exigem respostas integradas.

A emergência de ameaças híbridas e transfronteiriças impõe desafios comuns a vários países. A dimensão internacional destas ameaças eleva a exigência de respostas nacionais integradas e articuladas. Estas dinâmicas globais representam um desafio ambíguo. Por um lado, abrem oportunidades de cooperação internacional em matéria de segurança, que decorrem de organismos multilaterais, e, por outro, aumentam a interdependência e a exposição de Portugal a riscos partilhados. O Estado contemporâneo deixou de ser a unidade exclusiva de análise e de resposta. Esta nova ecologia securitária, marcada pela proliferação dos riscos, obriga a uma reconfiguração profunda da arquitetura institucional e da filosofia estratégica do sistema de segurança interna.

São fenómenos cuja origem, desenvolvimento e impacto transcendem os limites da jurisdição nacional. O que se passa em zonas instáveis do globo pode, oportunamente, produzir efeitos disruptivos nos centros urbanos europeus, como já se verificou em múltiplos contextos.

Por outro lugar, a dependência mundial das economias e das sociedades torna os Estados simultaneamente mais expostos e mais limitados na sua capacidade de resposta autónoma. A soberania securitária torna-se, assim, cada vez mais interdependente, exigindo

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

um esforço reforçado de coordenação internacional, cooperação policial internacional, partilha de inteligência e harmonização legislativa. Portugal, como Estado-membro da União Europeia e ator responsável no sistema internacional, não pode abdicar da sua integração plena nestes circuitos de cooperação, sob pena de ver agravada a sua vulnerabilidade estrutural. Contudo, esta integração deve ser feita a partir de uma base estratégica sólida, que articule os compromissos internacionais com as necessidades e especificidades nacionais. A ausência de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna impede precisamente essa articulação crítica, tornando o Estado português mais permeável à importação acrítica de modelos exógenos, desenhados para realidades distintas. A segurança não é exportável sem adaptação. Cada contexto exige respostas calibradas, sensíveis às dinâmicas sociais, institucionais e históricas do território em questão. Esta exposição crescente ao exterior, sem um contrapeso estratégico interno, conduz a um enfraquecimento da ação efetiva do Estado. Sem capacidade de coordenar eficazmente os seus próprios recursos e sem mecanismos de harmonização entre estruturas operacionais, e sem visão de médio e longo prazo.

Tendo em conta a última pergunta derivada, a construção de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna exige mais do que vontade política ou mera compaginação de objetivos administrativos. Requer, neste sentido, um processo metodologicamente robusto, epistemologicamente informado e politicamente legitimado. A estratégia deve ser entendida como uma operação deliberada do pensamento e da ação, que articula fins, meios e contextos de forma integrada, contínua e adaptativa.

Para isto implica considerar a segurança interna como um objeto multidimensional, que exige a articulação harmoniosa entre entidades governamentais (Defesa, Justiça, Saúde, Transporte, entre outras), setor privado (infraestruturas críticas, redes digitais, logística) e sociedade civil, equilibrando a proteção da ordem pública com a salvaguarda dos direitos fundamentais e do bem-estar coletivo.

No plano metodológico, recomenda-se um processo cíclico e participativo de formulação estratégica. Uma primeira etapa incluiria a análise rigorosa do ambiente de segurança (identificação de ameaças, vulnerabilidades e recursos disponíveis) e o estabelecimento de objetivos estratégicos claros, mensuráveis e temporizados. Seguir-se-ia a definição de políticas públicas e planos de ação coordenados, com atribuição de responsabilidades, cronogramas e recursos dedicados. A execução dessas ações deve ser acompanhada de mecanismos de avaliação de resultados. Estes fundamentos metodológicos implicam a criação de estruturas de governança adequadas. Por exemplo, poderia estabelecer-se um órgão permanente de planeamento estratégico no âmbito da Secretária-geral do Sistema de Segurança Interna, integrado por representantes de todos os órgãos competentes. Este órgão teria a atribuição de coordenar a elaboração dos documentos estratégicos (diretivas, planos

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

nacionais) e de acompanhar periodicamente a sua implementação, promovendo a correção de rumo sempre que necessário. Esta estrutura metodológica não pode ser copiada mecanicamente de outros domínios, como a defesa nacional, mas deve ser adaptada às especificidades da segurança interna.

Portanto, no plano metodológico, deverá estruturar-se em cinco momentos fundamentais. Em primeiro lugar, na análise do ambiente de segurança, com base em indicadores rigorosos, cenarização prospetiva e inteligência estratégica. Em segundo lugar, na definição da visão e missão estratégica do Estado no domínio da segurança interna. Em terceiro lugar, na formulação dos eixos prioritários e objetivos estratégicos, com métricas claras e escalas temporais definidas. Em quarto lugar, na alocação de capacidades e recursos, de acordo com critérios de racionalidade e proporcionalidade. Finalmente, em quinto lugar, no desenvolvimento de um sistema de monitorização, avaliação e revisão periódica.

Neste sentido, é importante evidenciar que metodologicamente a eficácia da estratégia do Sistema de Segurança Interna depende, em larga medida, da capacidade de direção e articulação assegurada pelo SGSSI. Não obstante, têm-se verificado constrangimentos persistentes ao nível da coordenação estratégica e operacional entre os diversos atores do sistema, revelando limitações que fragilizam a coesão do dispositivo nacional de segurança. A dispersão de tutelas e a ausência de um centro de gravidade com autoridade funcional efetiva comprometem a resposta integrada que o atual ambiente exige. Perante a complexidade crescente do domínio securitário, caracterizado por ameaças híbridas, interdependência sistémica, volatilidade estratégica e diluição da soberania securitária, a ocupação deste cargo não pode ser objeto de critérios meramente representativos ou políticos. A função requer, de forma inquestionável, um perfil de natureza tecnocrática, profundamente conhecedor da arquitetura do sistema, das suas dinâmicas internas e das exigências operacionais que lhe são inerentes. O exercício pleno desta responsabilidade só poderá ser assegurado por quem detenha mérito tecnocrático, ou seja, autoridade técnica e experiência acumulada no domínio da segurança interna. Soluções exteriores ao sistema, ainda que respeitáveis no plano formal, revelam-se desajustadas face ao grau de exigência que hoje se impõe.

Responde-se agora à questão matricial da presente dissertação que se versa sobre a relevância de definir e implementar uma Estratégia Nacional de Segurança Interna em Portugal. A resposta é inequívoca: é imprescindível. A sua formulação representa um imperativo estratégico, jurídico e político. Em primeiro lugar, porque a segurança interna, sendo uma função essencial do Estado, não pode continuar dependente de respostas reativas, descoordenadas e improvisadas. Em segundo lugar, porque a ausência de uma visão integrada debilita a eficácia operacional, reduz a eficiência da despesa pública e enfraquece a capacidade

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

do Estado de antecipar e gerir crises. Em terceiro lugar, porque compromete a legitimidade democrática da ação securitária, ao não oferecer aos cidadãos uma orientação clara, transparente e previsível sobre os objetivos e meios da política de segurança interna.

A Estratégia Nacional de Segurança Interna será o instrumento matricial capaz de conferir unidade de esforço, coerência de ação e racionalidade na gestão dos recursos e riscos. Permite transformar o conhecimento estratégico em ação governativa, capaz de articular todo aparelho sistémico do Estado com a crescente complexidade do ambiente securitário. Em última instância, a Estratégia Nacional de Segurança Interna é a expressão mais acabada da maturidade estratégica de um Estado que, reconhecendo os seus desafios, escolhe enfrentá-los com método, visão e responsabilidade.

Denota-se, portanto, que as várias estratégias setoriais existentes no plano securitário podem, com propriedade, ser designadas como estratégias particulares, uma vez que incidem sobre segmentos delimitados do vasto campo da segurança interna. São concebidas para responder a problemáticas concretas, através da especialização temática e técnica. Contudo, importa reconhecer que, em Portugal, não existe propriamente uma escassez de estratégias, mas antes uma multiplicidade de documentos estratégicos que, frequentemente, se sobrepõem e, em diversos casos, se tornam redundantes, evidenciando a ausência de uma visão verdadeiramente sistémica sobre a segurança e uma insuficiente preocupação pela coordenação e integração entre as diversas dimensões do sistema de segurança nacional. Todavia, a sua natureza fragmentada impede que estas possam ser confundidas com uma estratégia nacional de segurança interna que, por definição, deve assumir uma lógica transversal, interinstitucional, coordenadora e integradora. A estratégia nacional de segurança interna que se impõe deverá funcionar como uma plataforma de convergência estratégica, capaz de articular os diversos subsistemas num modelo de cooperação sustentada, transparente e orientado para resultados.

Nesta perspetiva, uma análise sustentada pelos princípios fundamentais da teoria de sistemas revela que a fragmentação existente é sintoma de uma falha na definição clara e eficaz das fronteiras sistémicas. Esta indefinição conduz à existência simultânea de múltiplos subsistemas, cujas interações frequentemente carecem de coerência, redundando numa dispersão de recursos e esforços, diminuindo a eficácia global do sistema.

Importa, ainda, clarificar que a existência de uma Estratégia de Segurança Nacional, por mais robusta e abrangente que seja, não substitui, nem pode substituir, uma Estratégia Nacional de Segurança Interna. Ambas são, por natureza, complementares e supletivas, mas distintas nas suas finalidades. Enquanto a Estratégia de Segurança Nacional articula os grandes desígnios do Estado face ao ambiente estratégico global, envolvendo domínios como a defesa, a diplomacia e a segurança energética, a Estratégia de Segurança Interna é chamada

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

a responder, com especificidade e foco, aos desafios concretos da ordem pública, da criminalidade, da coesão social e da resiliência institucional interna. Enquadrar a Segurança Interna no âmbito mais vasto da segurança nacional é uma opção válida, desde que se reconheça que tal enquadramento não anula, em circunstância alguma, a necessidade de uma estratégia própria e especializada para a segurança interna.

Neste contexto, é também pertinente sublinhar o caráter eminentemente político do RASI. Apesar da sua aparente neutralidade técnica, o RASI é, inegavelmente, um instrumento de gestão discursiva da segurança. A forma como os dados são selecionados, organizados e apresentados revela orientações políticas subjacentes, sendo frequente a sua utilização como mecanismo de legitimação da ação governativa ou de sustentação de certo tipo de narrativas. A maneira como os dados são apresentados, contextualizados (ou não) e difundidos pelas várias plataformas de comunicação social e atores políticos pode influenciar significativamente o sentimento de segurança da população e as narrativas dominantes sobre a ordem interna. O RASI, em resumo, não reflete apenas o panorama securitário, mas também desempenha um papel na orientação da perceção pública, ao selecionar e hierarquizar os riscos e os sucessos a serem reconhecidos e interpretados pela comunidade

O presente estudo pretendeu, por conseguinte, ultrapassar a superficialidade estatística e o imediatismo político, convocando uma reflexão estruturada, sistémica e prospetiva sobre os fundamentos, lacunas e potencialidades de uma estratégia de segurança interna. A segurança não pode ser prisioneira do curto prazo, das estatísticas anuais ou da rotatividade governativa. Ela exige uma visão de Estado, uma arquitetura de futuro e uma cultura de responsabilidade estratégica. É, pois, neste horizonte que se inscreve o contributo desta dissertação: diagnosticar as fragilidades do sistema existente, compreender as dinâmicas transnacionais que o moldam, e propor as bases para uma estratégia que assegure, com eficácia e legitimidade, a segurança dos cidadãos e a perenidade dos valores democráticos do Estado português.

## REFERÊNCIAS

- Accenture. (2006). *Diagnóstico organizacional da GNR e da PSP* [Relatório técnico]. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Alves, A. (2013). *Adivinhar perigos*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Amoo, N., Hiddlestone-Mumford, J., Ruzibuka, J., & Akwei, C. (2019). Conceptualizing and measuring strategy implementation: A multidimensional view. *Strategic Change*, 28(6), 445–467. <https://doi.org/10.1002/jsc.2298>
- Annan, K. (2000, Maio). *Intervenção no Seminário sobre Segurança Humana na Mongólia* [Press release]. United Nations Press Release, SG/SM/7382. <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>
- Araújo, D., & Geraldés, A. (2018). *Enquadramento legislativo da segurança interna em Portugal*. Em: *Modelos preditivos e segurança pública* (pp. 133–155). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Armiño, K. P. (2007). *El concepto y el uso de la seguridad humana: Análisis crítico de sus potencialidades y riesgos*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 59–77.
- Assembleia da República. (2005). *Constituição da República Portuguesa* (7.<sup>a</sup> ed.). Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Assembleia da República. (2006). *Lei n.º 17/2006, de 23 de maio: Lei quadro da política criminal*. Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 99. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/17-2006-289323>
- Assembleia da República. (2008). *Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto: Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 167. [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1012&tabela=leis](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1012&tabela=leis)
- Barreto, A. (2000). *Análise social e política: Portugal, os últimos 50 anos*. Lisboa: ICS.
- Beaufre, A. (1963). *Introduction à la stratégie*. Armand Colin.
- Beaufre, A. (2003). *Introduction à la stratégie* (Original work published 1963). Paris: Hachette.

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Beck, U. (2002). *The terrorist threat: World risk society revisited*. *Theory, Culture & Society*, 19(4), 39–55.
- Bertalanffy, L. von. (1968). *General system theory: Foundations, development, applications*. George Braziller.
- Bigo, D. (2006). *Internal and external aspects of security*. Academia.edu.  
[https://www.academia.edu/3102798/Internal\\_and\\_External\\_Aspects\\_of\\_Security](https://www.academia.edu/3102798/Internal_and_External_Aspects_of_Security)
- Bigo, D. (2012). Globalization and security. In E. Amenta, K. Nash, & A. Scott (Eds.), *The Wiley-Blackwell companion to political sociology* (pp. 204–213). Wiley-Blackwell.  
<https://doi.org/10.1002/9781444355093>
- Booth, K., & Wheeler, N. J. (2008). *The security dilemma: Fear, cooperation and trust in world politics*. Palgrave Macmillan.
- Bousquet, A., & Curtis, S. (2011). *Beyond models and metaphors: Complexity theory, systems thinking and international relations*. *Cambridge Review of International Affairs*, 24(1), 43–62.  
[https://doi.org/10.1080/09557571.2011.558054:contentReference\[oaicite:0\]{index=0}](https://doi.org/10.1080/09557571.2011.558054:contentReference[oaicite:0]{index=0})
- Brandão, A. P. (2015). *A Segurança Interna e a Segurança Externa da União Europeia: O Nexo Interno-Externo*. Instituto de Defesa Nacional.
- Brandão, N. F. (2004). *Segurança e defesa: O debate estratégico em Portugal*. Edições Cosmos.
- Buzan, B. (1983). *People, states and fear: The national security problem in international relations*. Wheatsheaf Books.
- Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Cerezales, D. P. (2011). *Portugal à Coronhada: Protesto e ordem pública nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Tinta da China.
- Chambel Pires, É. M. P. (2014). *Sistema de segurança interna: A unificação do sistema em Portugal* [Tese de doutoramento, Universidade Autónoma de Lisboa]. Repositório da Universidade Autónoma de Lisboa.
- Claro, R. B. M. (2018). *O panorama securitário ibérico: Estratégias de organização policial* [Dissertação de mestrado integrado, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.
- Collins, A. (Ed.). (2016). *Contemporary security studies* (4th ed.). Oxford University Press.
- Conselho da União Europeia. (2003). *Uma Europa segura num mundo melhor*:

Correia, E. P., & Duque, R. (2011). O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança. *Politeia – Revista do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna*, (Ano VIII), 39–50. <https://politeia-online.pt/wp-content/uploads/2023/03/O-poder-politico-e-a-emergencia-das-politicas-publicas-de-seguranca-pag.-39-50.pdf>

Coutau-Bégarie, H. (2008). *Traité de Stratégie*. Paris: Economica

Couto, A. C. (1998). *Elementos de estratégia – Apontamentos para um curso*. Instituto de Altos Estudos Militares.

Couto, M. F. (2019). *Estratégias de marketing digital: Caso da WYSIWYG* Relatório de estágio de mestrado, Instituto Politécnico de Coimbra, Escola Superior de Educação e Escola Superior de Tecnologia e Gestão.

Crawford, A. (2009). *Crime prevention policies in comparative perspective*. Willan Publishing.

Cruz, A. C. F. (2014). *O sistema de segurança interna e os modelos de polícia: A polícia que os polícias querem* [Trabalho de Investigação Individual, Escola Superior de Tecnologia e Gestão].

Daase, C. (2007). *Security governance and the transformation of the state*. Peace Research Institute Frankfurt.

De Souza Silva, J. S., et al. (2001). *La cuestión institucional: De la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época*. Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”.

Dean, M. (1999). Risk, calculable and incalculable. In D. Lupton (Ed.), *Risk and sociocultural theory: New directions and perspectives* (pp. 131–159). Cambridge University Press.

Desportes, V. (2014). La stratégie en théories. *Politique étrangère*, 79(2), 165–178.

Diário da República. (2013). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Diário da República. (2021). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 22 de julho*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Diário da República. (2021). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2021, de 22 de julho*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Diário da República. (2023). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2023, de 21 de julho*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda

Dias, C. M. M. (2012). *Estratégia: A evolução do conceito*. *Estratégia*, 21, 255–279.

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Dias, I. F. (2012). *A nova governação da segurança: Entre a pluralização da oferta e a fragmentação da autoridade*. *Revista do CEJ*, 17, 55–70.

Druláková, R. (2009). *Externalização e europeização da segurança interna na UE: O espaço Schengen e o mandado de detenção europeu*. Universidade de Economia de Praga. Disponível em <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=bf61add2240c0bac484cf5becdfbbfd20c959a91>

Duarte da Graça, P. M. (2017). *Externalização da segurança interna e a dimensão interna da segurança internacional* (Trabalho de investigação individual). Instituto Universitário Militar.

Duarte, A. P. (2013). *Estratégia: Origem e fundamento*. *Nação e Defesa*, 136(5.<sup>a</sup> Série), 34–65.

Duarte, A. P. (2013). *Estratégia: Origem e fundamento*. *Nação e Defesa*, 136(5.<sup>a</sup> Série), 34–65.

Durkheim, É. (2010). *As Regras do Método Sociológico*. (11.<sup>a</sup> ed.). Barcarena: Editorial Presença.

Elias, L. (2018). *A dimensão externa da segurança interna de Portugal*. *Janus*, 2018–2019, 78–79.

Elias, L. A. (2013). *A externalização da segurança interna: As dimensões global, europeia e lusófona*. *Relações Internacionais*, (40), 9–29.

Elias, L. M. A. (2011). *Segurança na contemporaneidade: Internacionalização e comunitarização* [Doctoral dissertation, Universidade Nova de Lisboa]. Universidade Nova de Lisboa.

Espírito Santo, P. (2010). *Metodologia das ciências sociais*. ISCSP.

European Commission. (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Agenda on Security* (COM/2015/0185 final). EUR-Lex. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185:contentReference\[oaicite:1\]{index=1}](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0185:contentReference[oaicite:1]{index=1})

Ferreira de Oliveira, J. F. (2006). *Policamento de proximidade e a construção de uma cultura de segurança*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Ferreira, L. D. R. (2018). *Revisão da estratégia europeia de segurança* [Master's thesis, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório Institucional da UNL. <http://hdl.handle.net/10362/66681>

Figueiredo, J. M. M. P. (2015). *As alterações estruturais da sociedade portuguesa e sua implicação na segurança e defesa do Estado*. Instituto de Estudos Superiores Militares.

Filho, J. B. P. (1999). *Segurança pública: Reflexões para uma nova política criminal*.

Fonseca, F. J. S. (2010). *A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da globalização* [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa]. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.

Fonseca, J. N. da. (2010). *O conceito de segurança nacional perspectivado para 2030*. Instituto de Estudos Superiores Militares.

Fukuda-Parr, S. (2003). *New threats to human security in the era of globalization*. *Journal of Human Development*, 4(2), 167-179.  
<https://doi.org/10.1080/1464988032000087523>

Gharajedaghi, J. (2004). *Systems methodology: A holistic language of interaction and design*.

Gharajedaghi, J. (2011). *Systems thinking: Managing chaos and complexity – a platform for designing business architecture* (3rd ed.). Elsevier.

Gonçalves, J. (2018). *A segurança interna na União Europeia: Desafios e perspectivas* [Trabalho de Investigação Individual, Universidade Nova de Lisboa]. Recuperado de [https://run.unl.pt/bitstream/10362/35349/1/Goncalves\\_2018.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/35349/1/Goncalves_2018.pdf)

Guedelha, M. J. M. (2013). *Sistema de segurança interna português: A reforma de 2008 – forças e fraquezas*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*.

Guedes, A. M., & Elias, L. (2010). *Controlos remotos: Dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Almedina.

Guerra, L. F. J. de A. (2013). *Clarificando o conceito de segurança*. *Politeia – Revista Portuguesa de Ciências Policiais*, (número da edição), 119–132. <https://politeia-online.pt/wp-content/uploads/2022/03/Clarificando-o-Conceito-de-Seguranca-pag.-119-132.pdf>

Hax, A. C., & Majluf, N. S. (1988). *The concept of strategy and strategy formation process*. *Interfaces*, 18(3), 99–109.

Hobbes, T. (2010). *Leviatã* (4th ed.). Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Horta Fernandes, A. (2015). *O conceito de segurança: Um obstáculo à paz*. *Relações Internacionais*, (48), 139–164.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.

Instituto da Mobilidade e dos Transportes. (2021). *Estratégia Nacional de Segurança Rodoviária 2021-2030*. Lisboa: IMT, I.P.

INTERPOL. (2022). *2022 INTERPOL Global Crime Trend Report*. INTERPOL.

Jacometti, M., Sanches, M. A. B., & Gonçalves, S. A. (2013). *Análise da estratégia*

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
*pela perspectiva das teorias institucional e da estruturação. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 6(3), 126–149.

Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Theories of the policy cycle*. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 69–88). CRC Press.

Jones, R. W. (1999). *Security, strategy, and critical theory*. Lynne Rienner Publishers.

Kay, S. (Ed.). (2004). *Globalization, Power, and Security*. Lynne Rienner Publishers.

Kirshner, J. (2006). *Globalization and national security* (1st ed.). Routledge.  
<https://doi.org/10.4324/9780203943762>

Krahmann, E. (2004). *Conceptualizing security governance. Cooperation and Conflict*, 38(1), 5–26. <https://doi.org/10.1177/001083670303800100>

Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.

Locke, J. (2002). *Segundo tratado sobre o governo*. Martin Claret.

Lodgaard, S. (2000). *Human security: Concept and operationalization*. Norwegian Institute of International Affairs.

Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de segurança nacional: Portugal horizonte 2030*. Almedina.

Lourenço, N., Cabral, C. C., Machado, P., & Duque, J. J. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna: Relatório final – Modelo e cenários* [Relatório técnico]. Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa. <https://doi.org/10.13140/2.1.2761.0560>

Lourenço, N., Figueiredo Lopes, A., Conde Rodrigues, J., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança horizonte 2025: Um conceito de segurança interna*. Edições Colibri.

Maquiavel, N. (1997). *O príncipe*. São Paulo: Martin Claret.

Marques Guedes, A. (2005). *Relações Internacionais: Teoria e História*. ISCSP

Martins, R. F. R. C. (1983). *Acerca do conceito de estratégia*. *Nação e Defesa*, (29), 99–124.

Maslow, A. H. (1943). *A theory of human motivation*. *Psychological Review*, 50(4), 370–396. <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>

Matos, P. (2002). *Segurança e defesa: Uma introdução*. Instituto de Defesa Nacional.

Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Mesjasz, C. (2008). Risk and uncertainty: A multidimensional approach. *Journal of Risk Research*, 11(1), 1–18.

Miranda, L. (2013). A ação externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. *Relações Internacionais*, (40), 97–109.

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Moita, L., & Pinto, L. V. (Coords.). (2017). *Espaços económicos e espaços de segurança*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa; OBSERVARE. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11144/3037>

Ohmae, K. (1995). *The end of the nation-state: The rise of regional economies*. Free Press.

Oliveira, A. B. de. (2009). *O fim da guerra fria e os estudos de segurança internacional: O conceito de segurança humana*. *AURORA*, 3(5), 68–77.

Palhau, F. (2017). *A governação integrada nos contratos locais de segurança* [Trabalho individual final, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna]. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods* (3rd ed.). Sage.

Pereira, A. (2009). *A Segurança e os seus Enquadramentos no Estado de Direito Democrático*. *Revista Segurança & Defesa*, (5), 10–15.

Pires, É. M. P. C. (2014). *Sistema de segurança interna: A unificação do sistema em Portugal* [Doctoral dissertation, Universidade Autónoma de Lisboa].

Porter, M. E. (1996). *What is strategy?* *Harvard Business Review*, Nov–Dec, 1–25.

Prado, L. (2005). *Globalização: Notas sobre um conceito controverso*.

<http://dc242.4shared.com/doc/nYTr4pd6/preview.html>

Presidência do Conselho de Ministros. (2013). *Conceito estratégico de defesa nacional* [Press release]. República Portuguesa. Recuperado de <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc19/governo/comunicados-de-imprensa/2013/07/19-conceito-estrategico-defesa-nacional>

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais* (2nd ed.). Gradiva.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2019). *Manual de investigação em ciências sociais* (2nd ed.). Gradiva.

Quivy, R., Van Campenhoudt, L., & Marquet, J. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais* (Edição portuguesa). Gradiva.

Recasens i Brunet, A. (2003). *Política criminal y prevención*. Bosch Editor.

Ribeiro, A. S. (2010). *Política de defesa nacional e estratégia militar: Modelo de elaboração*. Diário de Bordo.

Roché, S. (1998). *La société incivile: Pour uma política pública de segurança*. Le Seuil.

Rodrigues, F. R. (2010). *Espaços e populações do século XXI: Janus 2010 – Portugal*

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
*no Mundo – meio século de independências africanas*. Universidade Autónoma de Lisboa/Público.

Rodrigues, N. P. G. (2024). *Estratégia nacional de segurança interna: Contributos para a sua definição e implementação* [Trabalho Individual Final, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna].

Rousseau, J.-J. (2003). *O contrato social*. Europa-América.

Santos, A. (2015). *Segurança e globalização: A perspetiva dos estudos críticos de segurança*. Revista Científica, 7(10), Proelium, Janeiro - Junho. Academia Militar.

Santos, A. J. R. (2008). *Gestão estratégica: Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora.

Sarmiento, C. M. (2004). *O imaginário político da segurança*. Campo das Letras.

Scheufele, D. A., & Tewksbury, D. (2007). Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. *Journal of Communication*, 57(1), 9–20.  
<https://doi.org/10.1111/j.0021-9916.2007.00326.x>

Scuro Neto, P. (2005). *Globalização, Estado de direito e ordem social: O caso dos regimes internacionais de segurança*. *Estudos Jurídicos*, 38(3), 50–58.

Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. (2015). United Nations Office for Disaster Risk Reduction.

Serviço de Informações da República Portuguesa. (2022). *Ciberterrorismo: Desafios, ameaças e consequências geopolíticas*. Recuperado de <https://www.sirp.pt/media/2022/05/iscsp-280422.pdf>

Severino, A. (2014). *Metodologia do trabalho científico*. Cortez Editora.

Silva Ribeiro, A., & Costa, J. A. F. (2010). *Teoria Geral da Estratégia*. Instituto Universitário Militar.

Silva, A. C. (2014). *Discurso político e confiança nas instituições da República*. Fundação Manuel dos Santos.

Silva. (2001). *La cuestión institucional: De la vulnerabilidad a la sostenibilidad institucional en el contexto del cambio de época*. Proyecto ISNAR “Nuevo Paradigma”

Sistema de Segurança Interna – Secretaria-Geral. (2023). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2022*. Lisboa: SSI.

Sistema de Segurança Interna – Secretaria-Geral. (2024). *Relatório Anual de Segurança Interna – Ano de 2023*. Lisboa: SSI.

Sistema de Segurança Interna – Secretaria-Geral. (2025). *Relatório Anual de Segurança Interna Ano de 2024*. Lisboa: SSI.

Sousa, P. P. (2017). *Novas ameaças à segurança de Portugal nos conceitos estratégicos de defesa nacional*. *IDN Cadernos*, (25), 77–87.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press.

Tavares, A. (2002). *Gestão estratégica aplicada às organizações públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Tôrres, J. J. M. (2005). *Teoria da complexidade: Uma nova visão de mundo para a estratégia*. Anais do I Encontro Brasileiro de Estudos da Complexidade – I EBEC, Curitiba, PR, Brasil.

União Europeia. (2010). *Estratégia de segurança interna da União Europeia*. Conselho da União Europeia.

União Europeia. (2020). *Estratégia da União da Segurança (2020–2025)*. União Europeia.

Wit, B. de, & Meyer, R. (1999). *Strategy synthesis: Resolving strategy paradoxes to create competitive advantage*. Thomson Learning.

### **Entrevistas**

Barão, P. (2025). Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna. Entrevista realizada pelo autor. 23 de abril de 2025.

Costa, A. (2025). Oficial General na área da Defesa e Sistemas de Segurança. Entrevista realizada pelo autor. 19 de fevereiro de 2025.

Lourenço, N. (2025). Professor Doutor, especialista em Segurança e Sociologia. Entrevista realizada pelo autor. 18 de março de 2025.

Moura, P. (2025). Comandante da Unidade de Controlo Fronteiriço do Sistema de Segurança Interna. Entrevista realizada pelo autor. 16 de fevereiro de 2025.

Pereira, R. (2025). Professor Doutor, ex-Ministro da Administração Interna. Entrevista realizada pelo autor. 12 de fevereiro de 2025.

Silvério, P. J. A. (2025). Tenente-General, 2.º Comandante-Geral da GNR. Entrevista realizada pelo autor. 27 de março de 2025.

## **GUIÃO DA ENTREVISTA**

1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?
2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?
3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associadas à externalização da segurança interna) e, por outro, a estrutura e subsequente operacionalização do sistema nacional de segurança interna?
4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?
5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e de que forma poderão ser superados?
6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a segurança interna e a Defesa Nacional, e a nível internacional?
7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
**Apêndice A – Entrevista a Agostinho Costa**

Entrevista a Agostinho Costa

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistado: Agostinho Costa

Ano: 2025

### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

A área da segurança é uma área extremamente densa e é uma área que tem, digamos, evoluído, muitas vezes não naquilo que eram os paradigmas. O próprio desenvolvimento do sistema de segurança interna em Portugal tem tido várias nuances, várias, que se traduz em alterações ou ajustamentos fundamentalmente ajustando-se ao contexto e à conjuntura.

Fundamentalmente, um sistema, segundo uma abordagem holística, é constituído por contexto, e quando falamos em segurança interna, já estamos a ver o que estamos a falar, estamos a falar em contexto securitário, temos função, temos contexto, função, estrutura e temos processos. Na análise sistémica, verifica-se a constituição por elementos interdependentes, e esta análise sistémica é que depois entra na teoria da complexidade, é por isso que nós dizemos que isto é muito complexo, é complexo porquê? Porque não conseguimos prever como é que o sistema se desenvolve e tem depois efeitos emergentes. Muito do qual justificado pelo facto de que uma boa parte dos interlocutores no sistema de Segurança Interna continuam a considerar, e estamos a falar de interlocutores políticos, continuam a olhar para o Sistema diferenciado, porque todo o nosso sistema de Segurança Interna tem esse pecado original, assenta no pressuposto que há aqui uma linha de fronteira.

Os paradigmas mudam quando mudam as teorias explicativas e quando muda a realidade, mudou a realidade secundária, mudou o conceito e mudaram as teorias explicativas, mudaram as teorias explicativas, tanto por um lado no domínio da teoria dos sistemas que é o nosso mindframe, mudou-nos o mindframe, e depois surge outra coisa também que é fundamental que mudou completamente o paradigmas da segurança, que é o paradigmas da segurança humana, de Barry Buzan.

Neste contexto, a estratégia direciona e define a ação do Estado. E aqui estamos a falar, fundamentalmente, quando falamos de uma estratégia global, em fins globais, falamos em fins do Estado e, mais concretamente, em fins últimos do Estado. São, portanto, elementos básicos, e é daqui que podemos partir. Fins últimos do Estado. Segurança, bem-estar social. Qualquer Estado tem este objetivo. Depois, como faz, depende se são divisões mais neoliberais, mais liberais, mais socialistas, mais social-democratas. Isto depois é as formas, não é? Agora, os fins últimos são, Segurança em primeiro, desenvolvimento e bem-estar social.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

O Estado deve definir a sua estratégia global, e a estratégia global, fundamentalmente, destina-se a definir a aplicação dos vários instrumentos do poder do Estado.

Relaciona-se, também, a hierarquia das estratégias. Tem que ter uma grande estratégia, que é o que nós não temos. Depois vem os militares dizer que o conceito estratégico de defesa nacional é a estratégia total. Não é. O conceito estratégico de defesa nacional é uma estratégia geral. Agora estamos a falar em estratégia. Uma estratégia geral para a defesa militar para as Forças Armadas, que advogam a existência da economia, justifica o título de estratégia total... Tem nada. Tem a componente económica da defesa nacional, como há uma componente económica da segurança interna. Como há várias componentes inseridas... Portanto, no conceito estratégico de defesa nacional os militares sistematicamente mentem porque dizem que é uma estratégia global do Estado. Não é. Portanto, o que é que acontece? Começa pela nossa arquitetura não ter uma estratégia de segurança nacional. Porque não se pode pensar numa estratégia de defesa, numa estratégia económica ou numa estratégia de segurança interna se não for integrado numa estratégia de segurança nacional. Nós não temos. Não temos e caímos sempre na questão do conceito estratégico de defesa nacional que, na prática, Portugal fa-lo para estar integrado na Nato porque a Nato, de dez em dez anos, faz um conceito estratégico de defesa e, na prática, não passa disso. Portanto, agora... A estratégia de segurança interna, em boa verdade, enquadra-se... É uma estratégia, digamos, geral. É uma estratégia... Porque temos as estratégias globais, ou total, depois temos as estratégias gerais. As estratégias gerais que são aquelas que, fundamentalmente, se traduzem nas... nos vários pilares do poder do Estado e, depois, poderemos considerá-la ou uma estratégia geral ou uma estratégia particular. Porque, após a estratégia geral, tem as estratégias particulares que é uma estratégia militar, uma estratégia económica...

O nosso sistema de segurança interna é eficaz, sem dúvida. Somos um dos países mais seguros do mundo. A PSP faz, lindamente, a sua missão. Executa a sua missão. De toda forma. Aliás, basta dizer que nas instituições as instituições policiais são das instituições mais credíveis do país. Os cidadãos têm muito apreço pelas suas polícias.. Muito apreço pelas suas polícias.. Agora, a questão é se é eficiente. O que é que é ser eficaz? É cumprir bem a missão. Eficiente é cumprir ao menor custo. A questão é se é eficiente. A questão é se, para ser eficaz, para cumprir a sua missão, as forças de serviço de segurança em Portugal são, digamos, os recursos são bem geridos.

## **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

O termo é esse. Mas, globalização, a segurança tem naturalmente é importante ir mais

uma vez à teoria de Barry Buzan.

A segurança tem patamares, níveis. Um nível individual, um nível estadual e um nível internacional. Portanto, o crime, a segurança não tem fronteiras. As fronteiras, digamos, e muito mais, nós vivemos num espaço integrado, num espaço europeu, onde há uma integração, onde recebemos o SOCTA, o Serious Crime Treat Assessment. Serious Organized Crime Treat Assessment, que quatro em quatro anos o Interpol produz e que depois, na prática, faz aquela estruturação da Intelligence-led Policy.

Fundamentalmente, dirige-se a que, durante esses quatro anos, as polícias, no quadro europeu, no quadro da Europol, produzam os seus planos multianuais, os seus planos anuais e que, em boa verdade, depois implica o quê? A coordenação policial no âmbito externo, tanto das ações internas e a própria das ações externas das próprias polícias, e uma boa parte das missões são coordenadas também, como sabemos, pela Europol, e depois temos o nível dentro. Portanto, isto para dizer que o crime, e isto é de lá para lícito, não vou passar o que lícito foi que o senhor ouviu durante quatro anos e tal, é que efetivamente o crime não tem fronteiras, o crime implica ações de cooperação, o crime tem esta dimensão individual, estadual e internacional, portanto, e depois tem, digamos, também setores no plano global, no plano da política, da economia, portanto, é o tal, digamos, um espectro alargado, um espectro alargado, portanto, isto para dizer que a segurança interna de interna só tem um nome, a segurança interna tem uma dimensão externa, e a segurança.

Um bom exemplo é edifício instalado em Lisboa, o Maritime Operation Center Narcotics, que é uma estrutura da União Europeia, fundamentalmente dirigida para o combate ao narcotráfico, que passa aqui, que fundamentalmente é no âmbito do intelligence, e depois tens as polícias, como é óbvio, a PJ instalou-se neste comando, não é, mais um pormenor técnico, mas efetivamente implica a condição de todas as forças de segurança. E depois a dimensão externa, mesmo quando num contexto de operações de estabilização, num contexto de ações no quadro da política, porque há aqui uma diferença entre segurança e defesa, quando falamos em defesa, falamos nas fronteiras, quando falamos em segurança, falamos na dimensão securitária fora das fronteiras, e esta dimensão securitária fora das fronteiras não se subsuma apenas aos militares, são os militares e as polícias, naturalmente, portanto, a guerra global contra o terrorismo esclareceu perfeitamente esse ponto. Perfeitamente essas ideias, que as barreiras, o que há depois, o que difere depois é a forma de atuação.

Enquanto que os militares subordinam ao direito internacional humanitário, os polícias subordinam ao direito internacional dos direitos humanos. Portanto, é um quadro legal distinto, mas os polícias são sempre, digamos, aquilo que colocou como substância o direito, a lei, e porque os polícias não têm inimigos, têm cidadãos com quem? Os militares têm inimigos, não é? Portanto, há aqui uma diferença de estilo, muitas vezes, as pessoas querem fazer dos polícias

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

militares ou dos militares polícias, e são complementares, são complementares, portanto, tanto a ação externa como na ação interna.

O predomínio na ação interna é das polícias, os militares na ação interna são subsidiários, portanto, qualquer ação no plano interno é do âmbito externo-militar, é conduzido pelas polícias com o apoio, com os apoios dos militares, num âmbito externo normal, tirando ações estritamente do âmbito policial no quadro das agências policiais internacionais, quando é num contexto de conflito, normalmente o comando apoiante apoiado é o militar, o comando apoiante é o polícia.

Isto é, na ordem interna os militares são supletivos. Supletivos porquê? Porque os militares não têm nem treino, nem organização, nem vocação, nem... Os militares não estão formatados para a ordem interna.

Supletivos em que? Em capacidades, normalmente, de comunicações, transporte, logísticas, comando e controlo, em capacidades, nomeadamente, em enablers. Tudo aquilo em que possam ser úteis e que não faz sentido as polícias terem em duplicado, em capacidades aéreas de reconhecimento de drones, se houver drones estratégicos ou drones táticos a nível operacional nas Forças Armadas, em apoio, como já fazem as Forças Armadas, a Força Aérea, a Força Aérea assegura, por exemplo, a parte no safety da evacuação sanitária. Tradicionalmente falo, não é? Não faz sentido para desenvolver uma unidade de helicópteros nos bombeiros para isso.

Portanto, a globalização, a globalização que tem uma dimensão económica, uma dimensão ciber, uma dimensão cultural, uma dimensão económica, etc, é tudo isto, estão associadas depois a níveis de criminalidade, a criminalidade económica, a criminalidade ciber, a criminalidade organizada transnacional, desde o tráfico humano, tudo isto, o senhor tem para nos todos. Portanto, a globalização fez com que homogenizou o mundo e fez com que as polícias, no âmbito interno, tenham uma prevalência, no âmbito externo, naturalmente, trabalhem em cooperação, tanto para a ação interna como para a ação externa. Portanto, aqui, polícias de vários países, neste Maritime Operational Center N, que é policial, acima de tudo, não nos podemos esquecer, também os militares, etc, etc.

Portanto, a questão tecnológica dá uma dimensão, fundamentalmente, é um facilitador. Portanto, dá uma dimensão porque a própria tecnologia pode potenciar o crime, quando falamos do crime cibernético, o crime no ciberespaço, o cibercrime, não é? É coisa que não, aliás, a própria estratégia da Segurança Interna, da Segurança Interna da União Europeia, refere os três tipos de crime. Se a memória não me traiçou, é o terrorismo, o cibercrime e a criminalidade organizada transnacional, certo? Portanto, e o cibercrime é fundamentalmente tecnológico, não é? Sim, sim.

Porque, digamos, desde os 5 anos mexe naquilo e que... Portanto, é preciso perceber

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

que há domínios da segurança e vê-se, por exemplo, a NSA que está colocalizada com o comando cibernorte-americano, não é? A NSA, fundamentalmente, é o telecom, não é? Portanto, é fundamentalmente o que... Há aqui um entrusamento entre capacidades tecnológicas, nomeadamente no parque espacial, não é? Cada vez mais há hoje novas dinâmicas para as quais nós não estamos a despertar. Nomeadamente esta questão dos drones, toda a ação policial, por exemplo, andamos um pouco a dormir sobre essa matéria, é um facilitador em termos de capacidade para as polícias poderem, nomeadamente, para a ação tácticooperacional das polícias, é só plasmar na ação policial aquilo que hoje estamos a ver nos teatros de operações, nomeadamente... da Ucrânia, portanto, hoje a ação táctico-policial tem que ser completamente revista. E isso, digamos, em termos até de salvaguarda da vida, da própria eficácia dos agentes policiais, dos elementos policiais, antes de mandar um agente policial no ponto de dar um tiro, mandamos um drone, não é? Portanto, um drone pode ser aéreo, pode ser terrestre.

### **3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associados à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?**

Eu creio que em certa medida é a complexidade do ambiente de segurança. O desafio é a complexidade E a complexidade advém precisamente do facto de os sistemas hoje serem sistemas complexos e adaptativos. São sistemas interdependentes em que têm efeitos emergentes. E os efeitos emergentes são aqueles que... Aquilo a que Rumsfeld chamava de unknown unknowns. As coisas que nós não sabemos que não sabemos. Precisamente é resultante de determinado tipo de decisões que tomamos os efeitos que poderá ter. São efeitos que nós não controlamos. Portanto, esses são os principais desafios. Os desafios da vertiginosa alteração que estamos a assistir no plano securitário. O nível dos desafios, das ameaças, riscos e desafios é muito grande. A evolução tecnológica é um fator... É um catalisador da evolução dos processos. Nós, as estruturas são demasiado pesadas para se ajustarem às dinâmicas sociais. As alterações não são só apenas no plano das ameaças mas são também no plano da relação com os cidadãos. Vivemos hoje numa sociedade mergulhada num contexto comunicacional em que as pessoas têm, pela ação dos telemóveis, têm acesso imediato à informação.

As ameaças no plano securitário da segurança interna são cada vez mais difusas, cada vez mais sofisticadas, são cada vez mais difíceis de prever... E implicam para isso a ação colaborativa.

Já não é o need to know, é o need to share. Portanto, a obrigação já não é a need, é a obrigação de partilha. E é efetivamente os desafios de uma sociedade onde o trade-off entre

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

segurança e liberdade é também algo a ter em consideração.

Ter presente que num mundo comunicacional em que vivemos os impactos na imagem e na perceção de segurança das populações estão muito ligadas. Portanto, pode haver danos políticos e danos estratégicos por uma ação tática. Uma ação incorreta de um agente policial pode ter.. Na sociedade atual, e nas polícias, cada vez gerimos menos.

Lembramos que aqui há algum tempo, quando se falava no Frontex, que depois passou a ser a guarda de fronteiras e costeira comum, em particular, as polícias viveram tranquilas com isso, não é? Agora, lembra-se da Marinha? O mar português, o nosso mar, o nosso Atlântico, o nosso império marítimo vai-se perder. Funciona lindamente, não é?

Aqui, na Madeira, nos Açores, e a PSP tem essa presença nos aeroportos. Os pontos de entrada de cidadãos nos aeroportos são pontos de entrada na União Europeia. A PSP, nos aeroportos, o que está é assegurar a segurança externa e está integrada. Portanto, isso só vem ampliar, ampliar, e naturalmente, cada estrangeiro que aqui entra, na partilha da informação

Porquê? Porque informação é poder, não é? E esta lógica de need to know para need to share, ou neste caso, é need to share. É obrigação de partilha de informação, ok? Portanto, quais são os maiores desafios para Portugal? Na definição de uma estratégia de segurança em termos eficaz, é fundamentalmente a liderança política. É o que precisamos.

#### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

Portugal está inserido na União Europeia, está no espaço europeu. Esse é um espaço integrado, é um espaço em que o terceiro pilar nos obriga, em que, naturalmente, há uma coordenação no plano político, portanto, a um nível político, através das reuniões do Conselho da União Europeia, no nível do pilar de justiça e de segurança interna. As orientações políticas são transversais para os 27 países. Depois, temos no plano estratégico-operacional, estratégico, perdão, temos o SOCTA, o Serious Crimes Organization Treat Assessment, que é Interpol, perdão, que é Europol. Europol. Lá tem quatro anos.

Portanto, o que quer dizer que a ação policial das forças policiais em Portugal, naturalmente, tem uma coordenação direta, permanente, a todo momento, com os seus interlocutores no plano europeu e internacional, através da Interpol, e noutras agências, noutras agências policiais, na Railpol. Há um mundo de agências e de polícias. E no plano bilateral, no plano de cooperação, depois também com os PALOPs.

Agora, é importante, quando falamos, o senhor fala na integração, na cooperação, é preciso deitar abaixo as barreiras, não é? E... Mas já lá vamos, isso é outra questão que o senhor tem. Portanto, Portugal é completamente interdependente, porque não há fronteiras, estamos

num espaço sem fronteiras. O crime chega aqui num instante, como é óbvio, não é? Portanto, estamos num espaço integrado, portanto.

**5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e, de que forma, poderá ser superada?**

Mas há todo um conjunto de interlocutores hoje dentro que conjugam os seus esforços ou contribuem para a segurança e que podem ser até determinantes, porque meter uma sala cheia de computadores, meter lá um superintendente e dizer isto aqui é um centro de cibersegurança, é bullshit, não é? Já sabemos. Põe lá o tipo de brinco na orelha aí com 18 anos e ele sabe mais que o superintendente.

A integração é uma palavra muito forte, não é? Digamos, há a colaboração, há a cooperação, há, digamos, há... Fundamentalmente, há a colaboração, há a cooperação. São culturas organizacionais, são medos ancestrais, são preconceitos. O preconceito nasce do desconhecimento. O preconceito nasce do desconhecimento. Quando as pessoas se desconhecem, eu lembro, por exemplo, que uma das coisas boas que existe no plano internacional é a CEPOL.

Entre os diretores das escolas, dos institutos, das instituições de formação, havia uma relação muito próxima. Porque quando as pessoas se conhecem, caem por terra os preconceitos. O preconceito nasce do desconhecimento. Portanto, quais são os grandes obstáculos? É a falta de orientação política. Não é das polícias. As polícias não se veem. A questão aqui é o desconhecimento.

É um problema político. De decisão política. E houve uma orientação... E aqui, como digo, não se subsuma apenas à segurança inteira, não, às polícias, é também no plano do safety. Vemos a confusão que vai agora nos bombeiros, não é? Com a Liga, com não sei o quê, com os bombeiros profissionais, não sei o que mais, e depois a criação do comando de bombeiros, mais um comando não sei o quê, criaram a AGIF, agora já ninguém sabe o que é que se passa com a AGIF. Continua agora com a questão do INEM, fundiram o INEM na ANEPC, e depois a seguir, agora depois criaram... E que inicialmente estava bem pensado, agora criaram comandos, desde a que fosse a volta a ter um comando de bombeiros na freguesia, não é? Tem comandos distritais, comandos regionais... Regionais

**6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Com a guerra global contra o terrorismo, contra o período que nós vivemos, fundamentalmente, na sequência dos 20 anos, que mudaram, aliás, até a geografia, até, digamos, a paisagem das nossas cidades, com a colocação de obstáculos físicos, fundamentalmente a partir de 2015, quando o Estado Islâmico, o dito Estado Islâmico, o Daesh, etc, trouxe o combate para as cidades do Oeste. As cidades passaram a ser parte do campo de batalha e os polícias, a partir daí, deixaram de utilizar apenas sidearms, passaram a usar espingardas de assalto. Houve uma mudança total, portanto, e os militares foram a fazer ações policiais para fora do terreno, e à dimensão externa da segurança interna, os polícias hoje não estão apenas

Com a ameaça terrorista, hoje os polícias são a linha da frente do combate ao terrorismo internacional. E o combate ao terrorismo internacional é um combate de alta intensidade.

E as pessoas têm que perceber que o polícia, os polícias, que por um lado os polícias têm que perceber que a contenção tem que estar sempre do lado da força e que na dúvida a contenção não está no cidadão, está nele. É a diferença entre um polícia e um militar. É que a contenção está sempre do lado da força e em que o polícia defronta-se com um cidadão e não com um inimigo e que o uso da força letal é o último recurso. É o último recurso. Mas tem que ter... Mas o ambiente de segurança mudou. Mudou é porque os polícias andam de colete à prova de bala. Já não andam de gravata e de sapato e com arma escondida como se verificava noutros tempos.

É aqueles 4 princípios do discurso das 4 liberdades de Roosevelt. É o discurso das 4 liberdades de Roosevelt, que é o freedom of fear, o freedom of want, e depois é o freedom of worship, e o freedom of speech. Ora, o freedom of worship é a liberdade de consciência, o freedom of speech é a liberdade de expressão, mas os outros dois têm a ver connosco. O freedom of want é a ausência da necessidade, a ausência da necessidade, e é a dimensão funcional da segurança. Eu só estou seguro se o meu vencimento não for mais pequeno que um mês. Senão me sobraré mês ao vencimento. É a ausência da necessidade. Porque a segurança é o trade-off entre o Estado e o cidadão, em que o Estado garante serviços e garante os tais princípios de segurança e bem-estar, e eu abduco da violência.

Hoje temos uma abordagem alargada da segurança. E ainda há outra abordagem, que é a dimensão social, que é a ausência do medo. Freedom of fear. A dimensão funcional, que é o freedom of want, a ausência da necessidade, e uma dimensão ambiental, que é eu saber que a água que bebo, a comida que como e o ar que respiro não me envenenam. E isto mostra que, primeiro, liberdade e segurança são a mesma coisa. Portanto, eu, como polícia, tenho de perceber que a minha ação não pode coartar os direitos, liberdades e garantias. Portanto, a essência da ação policial é garantir os direitos, liberdades e garantias. Não só no meu país, como no estrangeiro. É por isso que não faço só segurança interna, faço segurança externa.

Ora bem, os desafios. Portanto, temos as ameaças, temos os riscos, temos os desafios.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Os desafios são aquilo que nós nos preparamos para enfrentar ameaças, riscos, enfrentar as mudanças ambientais, as mudanças de alteração no ambiente de segurança, as mudanças de contexto. Os desafios são as variações de contexto. Não fazemos perspectiva, não temos bolas de cristal, mas há uma coisa que temos a certeza. Não estamos numa era de mudança, estamos numa mudança de era. Estamos numa mudança de era, tanto no plano estratégico como no plano internacional, na ordem internacional, como no plano securitário. O nível... E há uma mudança hoje até da própria ação de actuação, do emprego de actuação. O emprego de actuação hoje não subsume apenas a actuação, digamos, bélica, a actuação física, a actuação, digamos, por emprego da força. Há outras dinâmicas, actuação psicológica, operações psicológicas, as ações no âmbito cibernáutico podem ser de estratégia direta ou de estratégia indireta, etc. Os desafios são alargados, é, estão subsumidos numa palavra que é complexidade. Vamos ter, isto é, somos poucos, portanto, temos de ser efetivos, isto é, temos de ser eficazes, já somos, a PSP é altamente eficaz, indiscutível, a GNR é altamente eficaz, mas não somos eficientes. não é a GNR nem a PSP, é o Sistema de Segurança Interna. Não é eficiente porque tem uma proliferação, e toda a gente sabe isto. Temos uma proliferação de atores, temos duplicação, temos sistemas de decisão de comando

#### **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

Contexto, função, estrutura, procedimentos. Ora bem, o senhor não pode ter bons procedimentos se tiver uma estrutura iníqua, desadequada, se as funções forem mal atribuídas, ou se houver a mesma função para várias polícias que têm depois conflitos de competências

A solução passa sempre, naturalmente, por uma estratégia integrada, é plenamente centralizado e de discussão descentralizada. É isso que deve ser. E onde deve haver, efetivamente, uma ação integrada é ao nível dos comandos. Comandos em estados maiores, estruturas de comando e direcção. Quando se define uma estratégia, tem de se definir, portanto, os conceitos. Quando se faz uma estratégia de segurança interna, tem de se analisar o ambiente de segurança, o ambiente securitário. Portanto, cá está o contexto. Depois tem de se ver as estruturas. Percebendo aquilo que dissemos há pouco, não vamos repetir, das estruturas organizacionais, etc. Depois temos de ver as funções. Como é que são as funções a cada uma das parcelas. Percebendo que há estruturas que são... Temos de ter coragem. Mas isto exige, efetivamente, tem que se fazer um slim, tem que se fazer uma racionalização do sistema. Isto é quando se definir... É por isso que falta a Estratégia de Segurança Interna, que é para definir a estrutura.

É preciso definir estruturas. É preciso estabelecer funções. E depois é preciso definir processos. E isto é o cerne de uma Estratégia de Segurança Interna. É preciso ter coragem

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

política. Nomeadamente na formação dos polícias, nomeadamente a formação de alto nível. Por exemplo, deveria haver um curso de Estado, um curso de planeamento estratégico operacional, a formação do... Digamos, o mais integrado no nível das polícias. É o nível de formação, porque aquela ideia, eu lembro-me, é importante juntar os marinheiros, os pilotos e não sei quem, no primeiro ano da academia. Está bem, mas não é aí que interessa. Interessa juntar os condutores gerais. E nas polícias, quando o senhor for fazer o curso para superintendente-chefe, não é? Deveria estar a fazer um curso juntamente com os seus... Uma parte... Com os homólogos da GNR e o sistema de segurança interna não tem cabeça. Falta-lhe uma cabeça. Falta-lhe uma cabeça. Tem que haver uma revisão estrutural nas polícias. Não só no sistema de segurança interna.

Tem que se repensar que a coordenação tem que haver maior integração ao nível da coordenação e perceber que tem que se descentralizar nos comandos territoriais, uma ligação direta às autoridades locais e, fundamentalmente, os comandos centrais são comandos de balanceamento de forças. São comandos de alerta, com grande comando de operação.

Fundamentalmente, repensar a estrutura no sentido da efetividade, eficácia e eficiência, no sentido de poder fazer uma gestão de meios, no sentido de que no dia-a-dia nacionalmente faz todo o sentido a questão territorial, porque o país é territorial e a ligação ao território é fundamental. Depois, na ação do dia-a-dia, na ação tática, naturalmente as polícias têm a sua prevalência no police primacy, depois no operational primacy, aí tem que haver conjugação de esforços, tem que haver balanceamento. Naturalmente, as forças não pode haver uma polícia fraca e uma polícia forte.

## **Apêndice B – Entrevista ao Professor Doutor Nélon**

### **Lourenço**

Entrevista a Nélon Lourenço

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistado: Professor Doutor Nélon Lourenço

Ano: 2025

#### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

A pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna é inegável. Aliás, remeto para as páginas 13, 14 e 22 da obra 'Estratégia de Segurança Nacional', onde explico de forma clara o que penso sobre o assunto. A estratégia deve assentar em fundamentos teóricos sólidos, com uma definição clara do que é segurança, quem são os seus atores e quais os seus objetivos. Esse enquadramento teórico é essencial para que o conceito de segurança interna não seja tratado de forma vaga ou genérica. Sem uma estratégia clara, não há forma de organizar recursos nem de atingir objetivos coerentes.

#### **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

Vivemos numa sociedade global e interconectada. A própria entrevista que estamos a realizar, à distância e em tempo real, é um reflexo dessa realidade. A globalização, facilitada pela tecnologia, transformou a natureza das ameaças. A segurança interna deixou de ser apenas um problema nacional, é, hoje, um problema global. O tráfico de droga, o tráfico de armas, o tráfico de seres humanos e o terrorismo são ameaças transnacionais que exigem respostas coordenadas. A evolução tecnológica também potencia tanto as ameaças como os mecanismos de resposta. Por isso, a segurança interna deve ser pensada de forma estratégica, colaborativa e integrada, à escala nacional e internacional.

3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associadas à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?

O maior desafio é, claramente, a coordenação. Portugal tem um modelo institucional fragmentado, com as forças e serviços de segurança distribuídos por vários ministérios: Administração Interna, Justiça, Defesa e Marinha. Isso gera dificuldades operacionais,

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

sobretudo quando as competências se sobrepõem. Em Espanha, por exemplo, as polícias estão integradas num único ministério e têm um ciclo completo de investigação. Aqui, a PSP investiga até certo ponto e depois tem de passar à PJ. A criação da figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna foi um avanço importante, mas é necessário reforçar os seus poderes para garantir uma coordenação mais eficaz e integrada.

#### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

A interdependência é total. Vivemos numa comunidade supranacional, como o espaço Schengen. Quando alguém entra em Portugal vindo de fora da UE, na verdade está a entrar nesse espaço comum. Isto significa que a cooperação com organizações como a Europol e a Interpol é absolutamente essencial. Há uma Estratégia Europeia de Segurança Interna que deve ser conhecida e integrada na estratégia nacional. As ameaças são globais, e a segurança só pode ser garantida com uma resposta igualmente global e articulada.

#### **5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e, de que forma, poderá ser superada?**

Os principais obstáculos são de natureza estrutural e cultural. A existência de múltiplas tutelas e a falta de uma cultura de segurança integrada dificultam a articulação entre os vários intervenientes. A figura do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna foi uma boa solução e deve ser reforçada. Mas não basta haver estruturas, é preciso que todos os atores acreditem no sistema, que partilhem informação e que se vejam como parte de um todo. É fundamental desenvolver uma cultura de segurança, tanto nas instituições públicas como na sociedade em geral.

#### **6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

É fundamental entender que a segurança nacional assenta em três pilares: segurança interna, segurança externa (defesa) e sistema de informações. Estes três eixos devem ser pensados de forma integrada. Durante muito tempo, os militares achavam que a sua missão era exclusivamente proteger as fronteiras, mas hoje sabemos que muitas ameaças vêm de dentro — como os incêndios florestais ou o terrorismo. A articulação entre segurança interna e defesa

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

nacional tem de ser reforçada, mas sem que uma se submeta à outra. A chave está em pensar a segurança nacional como um todo coeso, com estratégias específicas, mas alinhadas entre si.

#### **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

A efetivação de uma Estratégia de Segurança Interna passa, metodologicamente, pela definição de objetivos claros, pela mobilização dos recursos disponíveis e pela coordenação entre os vários níveis de intervenção. A estratégia deve estar integrada numa estratégia de segurança nacional mais ampla. Em 2007, propus que todas as polícias ficassem sob a mesma tutela ministerial — ideia que não foi aceite, mas que continua a fazer sentido. A figura do Secretário-Geral da Segurança Interna tem vindo a afirmar-se como ponto de articulação e deve ser valorizada. Uma boa estratégia exige liderança, planeamento e capacidade de execução, sem isso será apenas um documento vazio.

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
**Apêndice C – Entrevista a Patrícia Barão**

Entrevista a Patrícia Barão

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistada: Patrícia Barão

Ano: 2025

### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

Apesar de não existir, em Portugal, um documento específico com essa designação, o nosso país dispõe de um vasto acervo de instrumentos que dão corpo às preocupações estratégicas nesta matéria.

Esses instrumentos assumem natureza legal em alguns casos, de que é exemplo maior a própria Lei de Segurança Interna que, de forma muito simplificada indica quem faz, o que faz, e como faz.

A LSI não se pode considerar uma estratégia em sentido formal porque apesar de apontar objetivos, não estabelece metas nem planos de ação para as alcançar. Mas também temos a Lei Quadro de Política Criminal e em especial a definição dos objetivos, prioridades e orientações da política criminal.

Realço que as estratégias de segurança interna/nacional que, recorde, assentam numa perspetiva macro, nem sempre fixam metas nem planos de ação (veja-se o caso da Estratégia Nacional de Segurança dos EUA).

Mas voltando à nossa realidade, existe uma miríade de diplomas e instrumentos de natureza setorial que completam aquilo a que podemos chamar, se quisermos, um acervo de instrumentos estratégicos (de segurança interna).

Este acervo contempla matérias que vão deste a resiliência de entidades e infraestruturas críticas (DL 22/2025) ao terrorismo (ENCT), passando pela cibersegurança (ENSC), segurança urbana (EISU), corrupção (ENCC), retorno (PNR) de entre muitas, muitas outras.

É, efetivamente, uma constelação de documentos de referência que espelham a preocupação de intervir de forma sistematizada em diversas áreas e temas.

### **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

De muitas formas que seriam difíceis de escapelizar numa única resposta. Mas essencialmente assiste-se à emergência de novos riscos.

Um exemplo no plano tático: a utilização de UAV's para fins antagonistas;

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Um exemplo no plano estratégico: a deterioração da coesão social causada por movimentos anti-ciência, cujas teorias conspiracionistas ganham tração em alguns segmentos da sociedade, de que são exemplo maior as teorias negacionistas da COVID, que tiveram como objetivo afetar as campanhas de vacinação, criando riscos elevados de saúde pública.

### **3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associadas à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?**

O maior desafio é a definição do objeto da estratégia, e da designação que se lhe dá. Nos nossos dias a segurança interna não se limita aos pilares clássicos de ordem pública, informações e investigação criminal.

A segurança Interna num sentido mais lato (para alguns autores designada segurança nacional - não confundir com defesa nacional) inclui matérias como a segurança económica, autonomia nacional, reservas estratégicas, investimento direto estrangeiro (de risco), ameaças híbridas, alterações climáticas, só para designar alguns domínios.

Assim, e para ir direta à resposta, o maior desafio de criar um instrumento desta natureza é a definição das matérias que ficam dentro, e aquelas que, fundamentadamente, são excluídas. Trata-se, portanto, de um exercício de priorização.

### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

O maior desafio é a definição do objeto da estratégia, e da designação que se lhe dá. Nos nossos dias a segurança interna não se limita aos pilares clássicos de ordem pública, informações e investigação criminal.

A segurança Interna num sentido mais lato (para alguns autores designada segurança nacional - não confundir com defesa nacional) inclui matérias como a segurança económica, autonomia nacional, reservas estratégicas, investimento direto estrangeiro (de risco), ameaças híbridas, alterações climáticas, só para designar alguns domínios.

Assim, e para ir direta à resposta, o maior desafio de criar um instrumento desta natureza é a definição das matérias que ficam dentro, e aquelas que, fundamentadamente, são excluídas. Trata-se, portanto, de um exercício de priorização.

### **5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança**

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
**interna eficaz e, de que forma, poderá ser superada?**

No contexto de uma estratégia inclusiva “all hazards, all society” a articulação e alinhamento com parceiros e instituições internacionais é fundamental e diria que incontornável.

Veja-se a título de exemplo (recente) a publicação por parte da Comissão Europeia de um acervo de instrumentos, com vista a uma maior preparação dos EM para os desafios que a situação geopolítica atual nos coloca.

Falo especificamente da Estratégia de Preparação da EU (baseada no Relatório do conselheiro especial Saul Niinisto, cuja leitura se recomenda), ou do Livro Branco para a Defesa da EU.

Alguns exemplos de ferramentas mais específicas incluem as recomendações do Conselho como seja a recomendação para o aumento da proteção e resiliência de infraestruturas críticas submarinas.

**6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

No campo da articulação entre forças e serviços de segurança, proteção civil e emergência médica, a articulação é uma realidade diária, devidamente protocolada e com uma forte participação do SSI. Refiro-me por exemplo às áreas da Cooperação Policial Internacional, do controlo de fronteiras, e da imigração.

Mas também é uma realidade nos grandes eventos e em operações de elevada complexidade, com uma articulação reforçada e integrada que é planeada e projetada pela SGSSI, especificamente para cada um dos eventos e operações.

Como Secretária-Geral, parece-me que a realização de exercícios de tomada de decisão de nível estratégico, como o HIDRA, o PESTEX ou o JUEPAPA, realizados em 2022 e 2023 são excelentes mecanismos de treino e aprendizagem. Estes exercícios de nível estratégico são organizados pelo SSI e estamos a trabalhar até para incrementar estas atividades.

No que diz respeito especificamente à articulação entre as Forças e Serviços de Segurança e as Forças Armadas, já foram dados passos muito significativos, com a assinatura do protocolo designado “mecanismos de articulação entre as FSS e as FAA”. É importante mencionar aqui também o papel do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência que tem, entre outras atribuições, e com a colaboração de inúmeras entidades, a competência de “importar” os requisitos base da OTAN para a cooperação civil-militar em cenários de conflito armado, mobilidade de meios militares em território nacional, proteção de reservas

## A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

estratégicas para efeitos de abastecimento militar, etc.

Todos estes atores devem estar articulados, numa primeira fase ao nível das duas atribuições, depois ao nível do planeamento conjunto, e finalmente no quadro de exercícios e simulacros que testem tudo isto.

Há uma dimensão horizontal (entre instituições nacionais) e uma dimensão vertical (entre instituições internacionais) que tem que ser cuidadosamente coordenada, estabelecer esta capacidade de coordenação exige recursos de planeamento, que é também o que estamos a desenvolver ao nível do SSI.

### **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

Uma estratégia pressupõe a escolha de algumas prioridades em detrimento de outras. É um exercício de seleção, que terá necessariamente que projetar uma apreciação política sobre um catálogo de riscos previamente identificados (componente técnica).

Assim, parece-me que será necessário começar por fazer uma avaliação nacional de riscos, selecionar aqueles que são prioritários e, conseqüentemente, fazer um mapeamento dos instrumentos existentes para abordar ou mitigar esses riscos. Segue-se a identificação de lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento e, no fim do ciclo, a avaliação.

Em boa parte, este trabalho está feito, porque existem avaliações de risco para temáticas diferentes. O que se pode argumentar é que este quadro de atividades não está completamente integrado.

Quanto ao facto de a metodologia não ser uniforme não me preocupa: problemáticas diferentes têm necessariamente metodologias de quantificação também diferentes. A ideia de “one size fits all” não serve para contextos tão complexos e diversificados.

Dito isto, considero o processo de planeamento tão importante como os planos propriamente ditos. É durante o processo que aprendemos sobre as nossas forças e as nossas vulnerabilidades.

A Estratégia de Segurança Interna em Portugal  
**Apêndice D – Entrevista a Pedro Moura**

Entrevista a Pedro Moura

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistado: Pedro Moura

Ano: 2025

### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

1 - A pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal, mesmo com a existência de estratégias específicas para segurança externa, segurança urbana, violência doméstica e redução de acidentes de trânsito, reside na necessidade de uma abordagem holística e integrada para proteger a sociedade de ameaças multidimensionais e interconectadas. A seguir indico algumas razões para a sua importância:

1. **Coordenação Centralizada:** Uma estratégia de segurança interna centraliza a coordenação entre diversas áreas de segurança, garantindo que todas as políticas e ações sejam alinhadas e complementares, evitando duplicações e lacunas.

2. **Respostas Abrangentes a Ameaças Complexas:** Enquanto estratégias específicas abordam problemas particulares, uma estratégia de segurança interna pode lidar com ameaças complexas que cruzam diferentes áreas, como o terrorismo, que pode impactar tanto a segurança urbana quanto a segurança externa.

3. **Flexibilidade e Adaptação:** A segurança interna precisa ser adaptável a novos desafios e ameaças emergentes. Uma estratégia abrangente permite ajustes rápidos e coordenados em resposta a mudanças no ambiente de segurança.

4. **Alocação Eficiente de Recursos:** Com uma visão integrada, os recursos podem ser alocados de maneira mais eficiente, otimizando o uso de fundos e capacidades para enfrentar múltiplas ameaças ao mesmo tempo.

5. **Cooperação e Colaboração:** Facilita a cooperação entre diferentes níveis de governo (local, regional, nacional) e entre setores público e privado, promovendo uma abordagem colaborativa para a segurança.

6. **Envolvimento da sociedade:** Uma estratégia de segurança interna pode incorporar iniciativas de envolvimento comunitário para prevenir crimes, aumentar a resiliência local e promover uma cultura de segurança.

7. **Abordagem Preventiva:** Com foco na prevenção, a estratégia pode desenvolver programas educativos e campanhas de sensibilização para abordar problemas como a violência doméstica e segurança no trânsito de maneira proativa.

8. **Integração de Inovações Tecnológicas:** Incentiva a incorporação de tecnologias

## A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

avanzadas para melhorar a vigilância, a análise de dados e a resposta a incidentes.

9. Relações Internacionais: Alinha políticas de segurança interna com compromissos e normativos internacionais, garantindo que Portugal esteja preparado para colaborar em questões de segurança global.

Em resumo, uma Estratégia de Segurança Interna proporciona uma estrutura coesa e integrada que complementa e potencializa as estratégias específicas existentes, garantindo uma abordagem abrangente e eficaz para a proteção da sociedade portuguesa.

## **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

A globalização e a evolução tecnológica têm impactado significativamente a abordagem de segurança interna em Portugal, criando tanto desafios quanto oportunidades que exigem uma estratégia mais integrada e colaborativa. Aqui estão algumas das formas em que esses fatores influenciam a segurança interna:

1. Ameaças Transnacionais: A globalização facilitou o movimento de pessoas, bens e informação através das fronteiras, o que, embora traga benefícios econômicos, também intensificou o risco de ameaças transnacionais como o terrorismo, o tráfico de estupefacientes e o crime organizado. A resposta adequada requer cooperação internacional e partilha de informações para monitorar e combater essas ameaças de forma eficaz.

2. Cibersegurança: A evolução tecnológica e avanço das tecnologias digitais aumentou a dependência de infraestruturas críticas em sistemas de TI, tornando-os alvos potenciais para ciberataques. Assim, temos de definir estratégias de segurança interna que devem incluir medidas robustas de cibersegurança, proteção de dados e resposta a incidentes cibernéticos.

3. Comunicação e Informação: O impacto da tecnologia e a proliferação de redes sociais e plataformas digitais transformou a forma como a informação é disseminada, possibilitando campanhas de desinformação que podem impactar a segurança pública. Por esse motivo, há a necessidade de monitoramento e cooperação entre setores público e privado para combater a desinformação e proteger a integridade da informação.

4. Integração de Tecnologias Avanzadas: As soluções tecnológicas como a inteligência artificial, big data e vigilância avanzada oferecem novas ferramentas para monitorização e predição de ameaças, pelo que é necessária a integração dessas tecnologias nas operações de segurança interna para melhorar a eficiência e eficácia das respostas.

5. Necessidade de Colaboração a nível europeu, da NATO e outras organizações internacionais, como a ONU, OSCE, etc, pois as ameaças modernas muitas vezes exigem respostas que vão além das capacidades de uma única nação, necessitando de colaboração entre

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

governos, empresas privadas e organizações internacionais. Torna-se assim necessário a criação de parcerias, projetos, etc. e redes de cooperação transnacional para partilha de informações e recursos.

Resumindo, a globalização e a evolução tecnológica têm ampliado o escopo e a complexidade das ameaças à segurança interna em Portugal, exigindo uma abordagem estratégica que seja tanto integrada quanto colaborativa, incorporando novas tecnologias e promovendo parcerias a nível nacional e internacional.

### **3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associados à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?**

Na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, Portugal enfrenta diversos desafios que são complexos e interligados. Estes desafios podem ser agrupados em duas grandes categorias: as ameaças emergentes e as questões estruturais e operacionais do sistema nacional de segurança interna. Ameaças Emergentes:

**Cibersegurança:** O aumento de ciberataques ameaça infraestruturas críticas, dados governamentais e a privacidade dos cidadãos. Assim, temos de investir em ciberdefesa e capacitar equipas especializadas para prevenir, detetar e mitigar esses ataques.

**Terrorismo e Extremismo:** A radicalização e a possibilidade de ataques terroristas, muitas vezes coordenados a nível internacional, veio trazer a necessidade de fortalecer a cooperação internacional e melhorar a inteligência para identificar e neutralizar ameaças antes que se concretizem.

**Crime Organizado Transnacional:** O Tráfico de estupefacientes, armas e seres humanos, que são facilitados pela globalização e exigem respostas coordenadas além-fronteiras, através da colaboração com forças de segurança de outros países, de uma maior atividade e apoio das agências europeias, em especial a EUROPOL e FRONTEX, mas também da INTERPOL, com vista ao combate coordenado desses tipos de tráficos internacionais e implementação de políticas eficazes de controle de fronteiras.

**Desinformação:** A disseminação de fake news que pode desestabilizar a opinião pública e influenciar processos democráticos, como seja as eleições nos estados-membros da EU, implicam a adoção de estratégias de comunicação eficazes e colaboração com plataformas digitais para minimizar o impacto da desinformação.

#### **Estrutura e Operacionalização do Sistema Nacional de Segurança Interna**

**Fragmentação Institucional:** Em Portugal existem diversas entidades com responsabilidades sobrepostas que geram conflitos positivos de competências e gerar ineficiências e dificuldades

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

de coordenação, não obstante haver um Sistema de Segurança Interno forte e robusto, onde o Secretário-Geral tem poderes de coordenação. É imperioso reformar a estrutura organizacional para clarificar competências e melhorar a coordenação interinstitucional.

**Recursos Limitados:** As restrições orçamentais, com as cativações que são feitas nos orçamentos dos Ministérios e conseqüentemente nas Forças de Segurança, afetam a capacidade de modernizar equipamentos, treinar pessoal e implementar novas tecnologias. Assim, há necessidade de priorização de investimentos e busca de fontes de financiamento, como sejam os projetos suportados por fundos comunitários (Fundo de segurança Interna, Instrumento de Gestão de Fronteiras e Vistos, etc) para otimizar o uso dos recursos disponíveis e alavancar algumas políticas, que de outro modo, não era possível..

**Capacitação e formação:** Necessidade de formação contínua para que as forças de segurança acompanhem as novas ameaças e tecnologias sendo necessário desenvolver programas de formação contínua e especializada para agentes de segurança.

**Coordenação Multinível:** Garantir a cooperação eficaz entre diferentes níveis de governo (local, regional, nacional) e setores (público e privado), através da criação de plataformas de colaboração e protocolos claros para resposta a crises.

**Integração de Tecnologias:** Incorporar novas tecnologias de forma segura e eficaz sem comprometer a privacidade e os direitos civis, através da implementação de políticas claras para o uso de tecnologia em segurança, garantindo transparência e responsabilidade.

Em resumo, para enfrentar esses desafios, Portugal precisa de uma estratégia de segurança interna que seja flexível, adaptável e capaz de integrar múltiplos atores e tecnologias, enquanto mantém um foco claro na proteção dos direitos e liberdades dos cidadãos.

#### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

A interdependência de Portugal com organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam significativamente as políticas de segurança interna do país de várias maneiras:

**Alinhamento Normativo:** Portugal, como membro da União Europeia (UE), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), e outras organizações internacionais, alinha suas políticas de segurança interna com as normativas e diretrizes estabelecidas por essas entidades. Isso assegura que Portugal participe de ações coordenadas e esteja em conformidade com padrões internacionais, facilitando a colaboração e a partilha de informações.

**Cooperação em segurança:** A interdependência obriga a cooperação em áreas como combate ao terrorismo, cibersegurança e crime organizado, pelo que Portugal participa em

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

operações conjuntas, exercícios conjuntos e trocas de informações que fortalecem as capacidades nacionais de segurança.

**Partilha de Informações e Inteligência:** A segurança interna beneficia de redes internacionais de partilha de informações que melhoram a deteção e resposta a ameaças transnacionais. É fundamental o acesso a informações em tempo real e análises de inteligência que ajudam na identificação precoce de riscos e na formulação de estratégias de mitigação.

**Apoio Técnico e Logístico:** Portugal pode receber apoio técnico e logístico de parceiros internacionais para melhorar suas capacidades de segurança. Isso inclui treino para forças de segurança, fornecimento de equipamentos e suporte tecnológico.

**Políticas Conjuntas e Estratégias Integradas:** A necessidade de uma abordagem integrada obriga Portugal a adotar políticas conjuntas com parceiros internacionais para enfrentar ameaças comuns, através do desenvolvimento de estratégias que consideram as interdependências regionais e globais, promovendo a segurança coletiva.

**Desenvolvimento de Capacidades:** A cooperação transnacional oferece oportunidades para Portugal desenvolver suas capacidades de segurança através de programas internacionais de capacitação e formação, que tem como consequência a melhoria das competências das forças de segurança e implementação de práticas de segurança modernas e eficazes.

**Influência Económica e Política:** As relações internacionais e a participação em blocos económicos e políticos influenciam a formulação de políticas de segurança que apoiem a estabilidade económica e política, pois as políticas de segurança promovem um ambiente favorável ao comércio internacional, à economia global e aos investimentos estrangeiros.

A interdependência de Portugal com organizações internacionais e a necessidade de cooperação transnacional são fundamentais para moldar políticas de segurança interna que sejam eficazes, modernas e capazes de responder aos desafios complexos do mundo globalizado.

### **5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e, de que forma, poderá ser superada?**

A integração de diferentes atores na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz enfrenta vários obstáculos. No entanto, existem formas de superar esses desafios para promover uma cooperação mais eficaz e coesa.

#### **Obstáculos**

**Divergências de Interesses:** Os atores públicos e privados podem ter prioridades e interesses divergentes, o que pode dificultar a colaboração. Para superar esta questão há que estabelecer fóruns de diálogo contínuo para alinhar objetivos e criar uma visão compartilhada

das metas de segurança.

**Fragmentação Institucional:** Existem muitas forças de segurança, agências e organizações com responsabilidades sobrepostas, o que pode levar a ineficiências. Reformar a estrutura institucional para clarificar papéis e responsabilidades e estabelecer mecanismos claros de coordenação, torna-se vital.

**Diferenças Culturais e Operacionais:** Diferenças nas culturas organizacionais e práticas operacionais podem criar barreiras à colaboração eficaz, pelo que temos de promover intercâmbios e treinos conjuntos para construir confiança e entendimento mútuo entre os diferentes atores.

**Questões de Confidencialidade e Partilha de Informações:** A relutância em partilhar informações sensíveis pode limitar a eficácia da cooperação, pelo que o desenvolvimento de protocolos de partilha de informações que garantam a segurança e a confidencialidade dos dados são muito importantes e necessários.

**Cooperação Internacional Complexa:** Diferenças legais e políticas entre países podem complicar a colaboração internacional, embora isso não seja motivo para Portugal deixar de participar ativamente em organizações internacionais e realizar acordos bilaterais para  
**Superação dos Obstáculos**

Para superar esses obstáculos, é essencial desenvolver uma abordagem estratégica e integrada que inclua:

**Governance Colaborativa:** Criar estruturas de governança que facilitem a colaboração entre diferentes atores e promovam uma abordagem integrada para a segurança e incentivos à colaboração através de incentivos para a colaboração, como financiamento conjunto de projetos de segurança e reconhecimento de boas práticas.

**Tecnologia e Inovação:** Utilizar tecnologias avançadas para facilitar a comunicação e a coordenação entre diferentes atores, melhorando a eficácia das operações conjuntas.

Em resumo, a integração eficaz de diferentes atores na segurança interna requer um esforço coordenado para superar obstáculos estruturais, culturais e operacionais, promovendo uma abordagem colaborativa e inovadora.

**6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

A coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, assim como entre a Segurança Interna e a Defesa Nacional, enfrenta uma série de desafios. Melhorar essa cooperação é essencial para garantir uma resposta eficaz a ameaças

complexas e multidimensionais.

Primeiro é preciso identificar os principais desafios. Os problemas comuns na coordenação interinstitucional envolvem frequentemente aspetos como responsabilidades sobrepostas, falta de comunicação, diferentes culturas organizacionais, competição por recursos, quadros legais e influências políticas. Depois, há a vertente internacional, que acrescenta complexidade com diferentes sistemas jurídicos e preocupações com a soberania.

Para o nível nacional, há que ter em consideração a dimensão da Segurança Interna e a Defesa Nacional. Em muitos países, estes dois têm papéis distintos: a Segurança Interna pode lidar com a polícia, o controlo das fronteiras e o combate ao terrorismo, enquanto a Defesa lida com ameaças militares. Mas os seus papéis podem sobrepor-se, especialmente em crises como o terrorismo ou as catástrofes naturais. Portanto, os desafios aqui podem ser conflitos jurisdicionais, diferentes protocolos operacionais, barreiras de partilha de inteligência, etc.

No lado internacional, a cooperação pode ser prejudicada pela desconfiança, falta de procedimentos padronizados, barreiras linguísticas e níveis variados de capacidade tecnológica. Além disso, as tensões geopolíticas podem afetar a forma como os países colaboram.

Como melhorar a cooperação? As soluções podem incluir melhores canais de comunicação, exercícios de formação conjunta, estruturas de comando unificadas, bases de dados partilhadas e acordos legais. Internacionalmente, algo como a formação de TASKFORCES multinacionais, acordos de partilha de informações e participação em organizações internacionais (como a INTERPOL ou agências da UE) podem ajudar.

Deveria também considerar-se os muitos exemplos de cooperação bem-sucedida. Por exemplo, a abordagem da UE a agências como a Europol ou as colaborações interinstitucionais dos EUA após o 11 de Setembro.

Outro ângulo é o papel da tecnologia. As ameaças à cibersegurança exigem coordenação entre diferentes setores, pelo que poderá ser necessário integrar unidades cibernéticas ou criar forças-tarefa cibernéticas conjuntas. Além disso, utilizar IA e análise de dados para uma melhor partilha de inteligência.

As possíveis dificuldades ou obstáculos a enfrentar, podem incluir a resistência burocrática, as preocupações com a privacidade na partilha de dados e a necessidade de vontade política para impulsionar a mudança. É importante equilibrar a eficiência com as liberdades civis.

Ao abordar esses desafios com soluções práticas, Portugal pode melhorar significativamente a coordenação entre suas instituições de segurança interna e defesa nacional, bem como fortalecer sua cooperação internacional.

## **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para**

**Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

Como implementar eficazmente uma Estratégia Nacional de Segurança Interna para Portugal, tanto a nível metodológico como funcional. Portugal pode ter problemas específicos como fronteiras marítimas, ciberameaças ou crime organizado. Depois, a integração interinstitucional é fundamental, com base no referido na resposta anterior sobre a cooperação. O envolvimento das partes interessadas também é importante: diferentes setores precisam de estar envolvidos.

A legislação e as estruturas políticas vêm logo a seguir. Portugal tem o seu próprio sistema jurídico, pelo que seria necessário alinhar estratégias com leis como as leis do cibercrime ou as medidas antiterrorismo. A avaliação contínua através de KPI e auditorias garante que a estratégia se mantém relevante. No lado funcional, as estruturas de coordenação operacional, como um conselho de segurança nacional ou centros de fusão, podem ajudar. A capacitação através de formação e atualizações tecnológicas é essencial. O policiamento baseado em inteligência utilizando a análise de dados pode tornar os esforços mais proativos. Os protocolos de gestão de crise precisam de ser claros, especialmente para questões transfronteiriças. O policiamento comunitário e a sensibilização do público podem gerar confiança. A cooperação internacional com agências da UE como a Europol ou a Frontex alavancaria a posição de Portugal na Europa.

Para efetivar uma Estratégia de Segurança Interna (ESI) em Portugal, é necessário articular ações metodológicas (planeamento, análise e avaliação) e funcionais (operações, coordenação e execução), adaptando-se às especificidades nacionais e às ameaças contemporâneas, como ciberataques, terrorismo, tráfico transfronteiriço e crises migratórias.

## **Apêndice E – Entrevista ao Professor Doutor Rui**

### **Pereira**

Entrevista a Rui Pereira

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistado: Rui Pereira

Ano: 2025

#### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

Bem, não se pode dizer que haja uma perfeita homologia entre defesa nacional e segurança interna na perspetiva do desenho de uma estratégia. Porquê? Porque, em termos de defesa nacional, há realmente um planeamento que pode ser feito a longo prazo. No âmbito da segurança, existe, de certa forma, um conceito estratégico muito vago que resulta da Constituição, da norma constitucional que fala das funções da polícia, mas não existe possibilidade, na minha perspetiva, de desenhar uma estratégia de longo prazo. As estratégias que importam à segurança são, por um lado, estratégias a um prazo de quatro anos.

Por exemplo, quando há eleições para a Assembleia da República, evidentemente as forças concorrentes têm um programa, programa que tem a pretensão de abranger um ciclo de quatro anos, que também se estende, por exemplo, às matérias soberania como a defesa, como a segurança, como a justiça. E aí, creio que pode haver realmente uma estratégia, por exemplo, um partido concorrente às eleições pode definir a estratégia de redução da sinistralidade rodoviária em quatro anos, com alguma ambição para metade, e dizer o que pretende fazer para alcançar esse objetivo. Em termos estratégicos, designadamente aumentar e reforçar a fiscalização nas estradas, melhorar as vias, melhorar o parque automóvel, criando incentivos à substituição de viaturas mais velhas e por aí fora.

Estou a dar um exemplo. Nesse mesmo contexto, por exemplo, pode pretender combater os fogos florestais através de medidas que tenham uma certa duração, que passem não só pela limpeza de matas, mas pela reflorestação ordenada e pelo repovoamento até do interior. Portanto, essa é uma estratégia possível e desejável, que quando se inicia um ciclo de quatro anos, as forças políticas apresentem também em matéria de segurança, qual é a sua estratégia, e que depois vertam essa estratégia nos programas de governo.

Há ciclos mais curtos. Por exemplo, quando é apresentado um relatório anual de segurança interna, é desejável também que em vez de haver apenas um retrato da situação de segurança, sejam apresentadas medidas para alterar a realidade, porque em matéria de segurança não

## A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

E portanto, nessa altura, também acho pertinente apresentar uma estratégia de curto prazo. Medidas para no ano seguinte inverter os aspectos mais preocupantes, por exemplo, na evolução da criminalidade. Repare, eu, por exemplo, fiz isso pela primeira vez em 2008. Antes, o relatório anual de segurança interna nunca apresentava medidas, apresentava apenas estatísticas e uma descrição da situação em matéria de segurança. Em 2008 e 2009 eu comecei a apresentar também um conjunto de medidas para inverter certas situações. Finalmente, há um outro contexto em que eu acho que deve ser debatida uma estratégia de segurança, que é o das leis de política criminal. Quando presidi à Unidade de Missão da Reforma Penal, para além das alterações do Código Penal, do Código de Processo Penal, da Lei de Segurança Interna, da Lei de Organização da Investigação Criminal, também propulso e foi aprovada uma lei quadro da política criminal, ao abrigo da qual devem ser aprovadas, de dois em dois anos, leis de política criminal, definindo as prioridades, definindo as medidas e os meios para combater a criminalidade. Ora bem, no contexto dessas leis bienais de política criminal, que são aprovadas pela Assembleia, mediante proposta do Governo, depois de ouvidos os conselhos superiores da magistratura, do Ministério Público, Ordem dos Advogados, órgãos de polícia criminal, nesse contexto faz todo sentido também apresentar uma estratégia. Agora, uma estratégia muito vaga, muito abstrata, entre aspas, para a eternidade, corre o risco de ser um exercício teórico dilatante e inútil, que é preciso em haver estratégias de curto, médio prazo que permitam enfrentar a realidade. Até por outra razão, porque, na verdade, hoje a situação muda com muita rapidez, em vários planos, a vários níveis. Portanto, ter essa pretensão de eternidade é um pouco, diria eu, com atrevimento, estulto. Não vale a pena tentar uma estratégia que, na realidade, depois esteja inoperante.

### **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

Bem, são duas situações diferentes. Uma é a globalização, outra é a evolução tecnológica, embora haja uma certa ligação entre ambas. Em relação à globalização, é curioso notar que Portugal foi um precursor da globalização nos séculos XV e XVI, precisamente. A globalização hoje atinge níveis absolutamente impensáveis algumas décadas atrás. Claro que os navegadores portugueses do século XV e XVI jamais pensariam que em poucas horas se poderiam colocar nos antípodas numa viagem de avião.

Hoje também é possível fazer algo que ainda há poucas décadas não conseguiríamos imaginar, que é poder comunicar em tempo real com um país qualquer, justamente com a Nova Zelândia, se for o caso, por telemóvel, por computador pessoal ou de outra maneira qualquer. Ora bem, isso de certa forma articula-se também com a tecnologia, porque nós estamos a falar

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

em globalização e a globalização atinge realmente um nível muito elevado na Europa e desapareceram as fronteiras internas. Portugal era um país isolado, bastante fechado, antes de 1974, agora há fronteiras comuns com outros estados da União Europeia, portanto a nossa fronteira atlântica é a fronteira da Europa, não é a fronteira só de Portugal.

Um português para ir pela Europa fora precisa apenas de um cartão de cidadão, isso gera uma situação muito nova porque é realmente a expressão máxima do valor matricial da liberdade que é o valor da União Europeia, mas cria também outras necessidades de segurança e essas necessidades de segurança são satisfeitas com, através de mecanismos cooperativos. Por exemplo, na Europa o sistema de informação Schengen é absolutamente essencial, porque permite a transmissão de dados sobre pessoas perseguidas, para que a Europa não seja uma espécie de paraíso dos criminosos, para que realmente qualquer pessoa possa ser perseguida num espaço europeu. Por exemplo, o mandato de detenção europeu é igualmente importantíssimo porque permite a um país do espaço europeu emitir um mandato que é executado num outro país, não é propriamente uma extradição, não é a cooperação policial e judiciária clássica, é um esquema muito mais ágil.

Por exemplo, as instâncias cooperativas como a Europol, o CITCEN ao nível de informações, a EuroAgentFor, que envolve também a GNR, o Afrontex, são instituições que permitem e exigem uma certa cooperação. Europa ainda está muito longe de uma cooperação completa e perfeita, por exemplo, hoje, por exemplo, se interessa muito em forças armadas europeias, que não existem, ou um exército europeu. Eu recorro que a ideia europeia começou a ser lançada através do projeto de um exército comum, que foi irrealizável, e por isso se passou para a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que foi a primeira a ser criada, para gerir recursos comuns que eram necessários à guerra e para garantir a paz. Mas enfim, o que eu quero dizer é que, hoje em dia, quer a nível europeu, quer a nível global, a cooperação é absolutamente essencial. Cooperação policial, cooperação judiciária, e à escala europeia ela é razoavelmente garantida através daqueles institutos que eu referi. A tecnologia está, de certa forma, associada a esta ideia, mas introduz uma dimensão diferente.

Hoje, para além das dimensões tradicionais da terra, do ar e da água, há uma dimensão nova, que é o ciberespaço, e é verdadeiramente uma dimensão nova, porque para além dos cibercrimes, hoje é imaginável a prática de qualquer crime praticamente no ciberespaço. Portanto, isso introduz necessidades de segurança novas, mas, havendo riscos acrescidos, há também possibilidades de reação acrescidas, por exemplo, a geolocalização, os dados de localização e tráfego dos telemóveis e dos computadores são novos instrumentos que permitem perseguir a criminalidade. E hoje, neste admirável mundo novo, há um instrumento inédito que vai ser muito importante no futuro.

Não é uma questão de moda, toda a gente já percebeu a inteligência artificial. A

inteligência artificial, quer na segurança, quer na investigação criminal, vai realmente permitir novos e importantes desenvolvimentos na segurança. Portanto, e aí sim se responde a nossa pergunta, a cooperação internacional e o desenvolvimento tecnológico geram novos riscos e ameaças, mas também novas e extraordinariamente interessantes oportunidades para garantir a segurança.

**3-Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associadas à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?**

Em primeiro lugar, convém saber quais são as principais ameaças emergentes, porque são muito diferentes em matéria de segurança. As principais preocupações em matéria de segurança no plano, enfim, da segurança em sentido amplo, não falando agora da criminalidade apenas, são os fogos florestais, evidentemente, a segurança rodoviária, num outro plano a eventualidade de pandemias, o Covid-19 deixou realmente uma recordação amarga e é algo que pode regressar com outras vestes a qualquer momento, as alterações climáticas, que também atingem Portugal e que são difícil de ser resposta, e no plano da criminalidade, o que é que nós temos? Temos a criminalidade violenta, que é sempre uma preocupação muito forte, incluindo a violência doméstica e os maus-tratos, temos a criminalidade económica e financeira, que hoje também é uma preocupação bastante forte, fenómenos de corrupção, designadamente, criminalidade sexual, que tem cifras negras muito elevadas, uma taxa de crimes que não são conhecidos, tal como o resto na violência doméstica e na corrupção elevada, e enfim, fenómenos difusos ligados à violência desportiva, à violência nos espetáculos de diversão noturna, portanto estas são preocupações constantes com que se debate a segurança em Portugal.

Quanto às prioridades, as prioridades são estabelecidas, evidentemente, mas as prioridades são de diferentes espécies, por exemplo, a prevenção do terrorismo é uma prioridade, mas não é uma prioridade no mesmo sentido em que é prioridade o combate à criminalidade violenta, porque há crimes violentos todos os dias, e nós podemos passar, poxa lá que sim, muitos anos sem um atentado terrorista, mas isso não obsta a que ambas sejam prioritárias, são prioridades, é de natureza diferente e que se previnem de forma diferente. Para bem, para fazer frente às ameaças da segurança interna, nós temos realmente o sistema de segurança interna, que é um sistema muito complexo, é um sistema muito complexo e que tem relações com outros sistemas, com o sistema de justiça, com o sistema de defesa nacional, com o sistema de investigação criminal e por aí fora. O sistema de segurança interna é complexo porque tem muitos atores, tem muitos serviços e forças de segurança e tem muitos

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

órgãos de polícia criminal, por exemplo, há mais de 20 órgãos de polícia criminal, todos eles podem fazer as chamadas cutas, não dependem todos do mesmo ministério, por exemplo, a autoridade tributária depende do ministério das Finanças, a polícia judiciária depende do ministério da Justiça, portanto, este ambiente complexo gera dificuldades funcionais, claro que essas dificuldades funcionais são superáveis como através da troca de informações, designadamente na plataforma integrada de informação criminal, que foi criada quando eu era ministro, justamente até com a ajuda da União Europeia, através do sistema de segurança interna, da coordenação da atividade dos vários serviços e forças, através do Conselho Superior de Órgãos de Polícia Criminal, portanto esses órgãos são órgãos coordenadores que devem funcionar bem, mas para haver confiança entre os vários órgãos e serviços que tem de haver é uma consciência de que todos lucram com a cooperação, e essa consciência não é adquirida através de prédicas teóricas, é adquiridas através da ação comum.

Eu por exemplo tentei, tanto quanto possível, criar equipas conjuntas quando era ministro, para além de fazer evidentemente reuniões com todos os órgãos de polícia criminal com muita regularidade, até com os dirigentes máximos fazia almoços semanais no ministério, mas portanto é muito importante que na prática se ganhe confiança através desta ação conjunta. No plano das forças de segurança, há apenas duas forças de segurança, enfim, sem contar agora com a Polícia Marítima, que também há uma força de segurança na Orla Marítima, mas já há essencialmente duas forças de segurança, como é sabido, a GNR, de natureza militar, a PSP, de natureza civil, até meados da década de 90 era uma força militarizada, mas a PSP e a GNR têm competências essencialmente idênticas em termos de lastos históricos, como sabe, a GNR estava orientada essencialmente para as zonas rurais, ainda hoje esse traço distintivo se nota entre as forças de segurança, porque ambas têm responsabilidade em relação a aproximadamente 50% da população, mas a GNR tem responsabilidade em relação a quase 90% do território, o que mostra bem a disparidade no povoamento de Portugal, mas também o diferente pedigree das duas forças de segurança, portanto tem esta diferença, mas tem uma identidade de funções. Por isso há muito quem defenda que devia haver uma unificação de forças de segurança, devia haver uma só força de segurança, eu, em termos atuais sou a favor de um modelo dual, de existência de duas forças de segurança, porquê? Porque em matéria de segurança nós devemos ser muito cautelosos, não devemos ser experimentalistas nem temerários, não se mata uma polícia sem temerária de qualquer maneira, e, portanto, uma unificação teria graves prejuízos e traria uma grande turbulência ao sistema. E, portanto, o que é necessário é garantir uma boa cooperação, através de uma ação política forte do Ministério da Administração Interna sobretudo, mas não só, através dos secretários-gerais da Segurança Interna e da Organização de Investigação Criminal, é o mesmo secretário-geral, mas também, enfim, em termos cooperativos do secretário-geral

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

do SIRP, sempre que é necessário, portanto uma boa cooperação, uma boa ação conjunta.

Problemas existem sempre, há sempre problemas, em vários casos, seja entre a PSP e a Polícia Judiciária, entre a PSP e a GNR, entre a GNR e a Polícia Judiciária há sempre possibilidade de problemas. O que é preciso é haver uma compreensão de que estão todos a remar para o mesmo lado e do que é o serviço público.

#### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

Bom, atualmente, e o seu trabalho não é sobre isso, mas ao nível da União Europeia existe já a legislação vinculativa dos Estados-membros e, portanto, a influência é óbvia. Se há normas que podem ser aprovadas em Bruxelas que vinculam o Estado português, é óbvio que a influência existe também em matéria de segurança. Essa influência existe, no entanto, a vários níveis, por exemplo, na cooperação judiciária. Eu há um bocadinho já falei no mandato de detenção europeu. O mandato de detenção europeu é um mandato, por exemplo, que pode ser emitido na Alemanha e tem de ser executado em Portugal.

Portanto, esta é uma resposta óbvia. Se é emitido num país e tem de ser executado no outro, isso significa que passa por cima das fronteiras, que hoje não existem, a não ser que o espaço Schengen seja suspenso, como foi na Cimeira de Anahato ou na visita do Papa, que seja suspenso o espaço Schengen. Portanto, passam em cima das fronteiras. Isto também se passa com os organismos europeus de cooperação, com a Europol, com a Eurojust, com o CITESEN, com a Frontex, em que existe participação do Estado português. Portanto, o Estado português está obrigado a cooperar, realmente, na União Europeia, em contrapartida, tem benefícios dessa cooperação, repare, ainda há pouco tempo foram detidos dois delinquentes que tinham fugido de uma cadeia portuguesa, aparentemente em Espanha, em cumprimento de quê? De um mandato de detenção europeu. Portanto, para além das obrigações, há vantagens muito fortes resultantes desta cooperação.

E sem ela, de resto, era impossível haver espaços Schengen. Em 2008, na altura, Portugal, em 2007, perdão, no segundo semestre de 2007, Portugal tinha a presidência da União Europeia e eu era ministro da Administração Interna, o que significava que presidia o Conselho de Ministros de 27 Estados da União Europeia. Na altura, entraram sete novos Estados no espaço Schengen. Para entrarem no espaço Schengen, tiveram de preparar o sistema de informações Schengen, tiveram de se preparar em termos informáticos, o que foi complicado, para entrar no espaço Schengen, senão não podiam entrar. Só pode entrar quem estiver preparado também em termos de segurança para o fazer, porque senão o espaço europeu é um espaço de insegurança e de criminalidade

**5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e de que forma poderá ser superada?**

Bem, repare, hoje em dia existe uma crescente intervenção de outros atores em matérias de segurança. Refiro, por exemplo, aos atores privados. Hoje cerca de mais de metade das pessoas que trabalham em matérias de segurança são trabalhadores de empresas de segurança privada. Enfim, coisas impensáveis, há umas cenas de danos que também acontecem nessa matéria. Desde trabalhadores de segurança privada fazerem revistas na passagem de aeroportos ou mesmo em espetáculos desportivos ou musicais, até trabalhadores de segurança privada fazerem segurança às próprias instituições do Estado, tribunais, ministérios e por aí fora. Portanto, houve um aumento, que não é só em Portugal, nos Estados Unidos e noutros países europeus, do número de trabalhadores de segurança privada.

Porquê? Porque as necessidades de segurança são acrescidas e, embora o Estado tenha a responsabilidade primordial de garantir a segurança, tem de ser compartilhada e tem de ser compartilhada comunitariamente. Isso traduz-se num dever de vigilância, digamos assim, de controle das empresas de segurança privada, porque muitas vezes elas próprias podem dar origem a ilícitos. E essa responsabilidade, como sabe, é cometida, sobretudo, da PSP. Por outro lado, também é necessário implicar a comunidade, também é um actor importante, nas tarefas de segurança, através do policiamento de proximidade e da segurança comunitária, por exemplo, dos contratos locais de segurança, que foram lançados pela primeira vez por mim também em 2008-2009, designadamente um no Porto, no bairro do Cerco, e outro em Lisboa, em Louros. Esses contratos locais de segurança não substituem as forças de segurança, mas permitem implicar a comunidade, associações culturais, desportivas, recreativas, empresas e por aí fora, na tarefa da segurança, que é uma tarefa de todos e para todos. Portanto, esse aspecto da segurança comunitária também é importante.

No plano internacional, aquilo que é necessário compreender é que a cooperação tem de ser leal, tem de ser uma autoestrada com dois sentidos, porque senão não se obtém aquilo que se pretende. Nós temos de ser leais a cooperar para obter uma cooperação leal. Eu creio que, em termos de polícias, a cooperação europeia-internacional é bastante boa, porque os polícias têm uma linguagem comum que lhes permite entenderem-se bem. Onde pode haver mais dificuldades é na cooperação judiciária. Por vezes a cooperação judiciária, por causa dos requisitos legais, por causa das idiosincrasias de cada sistema jurídico, é mais complicada. Mas a cooperação policial, mesmo à escala europeia-internacional, parece-me, em geral, bem conseguida. Agora, é um sistema complexo, é um sistema tão complexo como o maquinismo de um relógio dos mais complexos, em que as peças têm todas de estar articuladas e bem

olhadas.

**6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

Bem, isso é um universo, porque ou falamos da defesa ou falamos de tudo, são coisas muito diferentes. Em relação à defesa, a questão que se coloca é a seguinte, a Constituição apenas admite a intervenção das Forças Armadas em matérias de protecção civil e não diz nada sobre a intervenção das Forças Armadas na segurança interna. O que trouxe para a discussão as Forças Armadas na segurança mais recentemente foram os atentados terroristas. E foram os atentados terroristas porque é evidente que, em certos casos, só as Forças Armadas permitem dar uma resposta eficaz. Naquele exemplo mais dramático, que é muito discutido ultimariamente, dos aviões que se dirigem contra um edifício e que é necessário obter pela Força Aérea, senão, para além de morrerem os passageiros, de certeza morrem as outras pessoas, só a Força Aérea é que pode intervir se puder, não é? Não são as Forças de Segurança. Por exemplo, para a captura de droga no Mar Alto, só a Marinha é que pode intervir. Não há meios da própria GNR para fazer uma intervenção eficaz. Portanto, há situações hoje de criminalidade organizada, transnacional, de terrorismo, em que o papel das Forças Armadas é um papel muito importante, mas não está previsto constitucionalmente.

Quando exerci funções como ministro, conjuntamente com o então ministro da Defesa, que era o professor Sofrim Teixeira, cheguei a um acordo e a um entendimento constitucional que é o seguinte, quando uma ameaça, se pode considerar simultaneamente uma ameaça à segurança interna e à defesa nacional, é possível articular as Forças de Segurança com as Forças Armadas na resposta. E este raciocínio é que está na base, atualmente, da legislação de defesa nacional, do conceito estratégico de defesa nacional, e por aí fora. Portanto, mesmo sem a alteração constitucional, que não creio que seja indispensável, é possível conceber um papel para as Forças Armadas na segurança interna, no caso de graves perturbações que ponham em causa não apenas a segurança pública em sentido estrito, mas a defesa do país.

Isto abarca fenómenos de criminalidade internacional organizada, abarca fenómenos de terrorismo designadamente. Essa articulação deve fazer-se através dos secretários-gerais da Segurança Interna e do chefe de Estado maior general das Forças Armadas, em termos políticos, no governo, através dos respectivos ministros da Administração Interna e da Defesa, sob a égide do Primeiro Ministro, que lá está, e com comunicação ao Presidente da República por ser o Comandante Supremo das Forças Armadas. Portanto, esta cooperação entre Forças de Segurança e Forças Armadas é possível, é desejável e é necessária em alguns casos.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Qual é o limite? Na minha opinião, não faz sentido as Forças Armadas desempenharem atividades de polícia imediatamente regular. Isso descaracteriza as Forças Armadas e torna-as algo que não são, isto é, intervém no plano interno na resolução de conflitos e incidentes tático-policiais. Para além disso, as Forças Armadas não estão preparadas propriamente para isso. Portanto, ver as Forças Armadas a patrulhar as Avenidas Novas em Lisboa, ou uma zona de Braga, ou seja o que for, não tem sentido, a não ser que esteja em causa a iminência de um atentado terrorista, qualquer coisa assim. Mas patrulhamento normal não tem sentido, assim como não tem sentido a investigação criminal, restringindo e revendo as competências da Polícia Judiciária Militar, que de resto tem meios muito escassos para a sua missão, como é amplamente sabido. Portanto, na cooperação com a defesa, é isto que me apraz dizer. Eu escrevi um artigo há uns 11 anos, justamente chamado Segurança Interna e Defesa Nacional e Interdependência, duas funções autónomas, no fundo são duas funções autónomas, mas são duas funções interdependentes. Em relação a outros ministérios, há uma realidade que deve ser, deve estar sempre presente que é esta, a política criminal, o direito penal é a última raça da política criminal do Estado. A política criminal, que é a política de prevenção e combate ao crime, passa por outras medidas que não apenas a repressão do crime e a aplicação de penas públicas.

Por exemplo, a violência doméstica passa por campanhas educativas, passa por campanhas de sensibilização, por programas de proteção potenciais vítimas e por aí fora. Ou seja, a segurança tem de se articular com outros ministérios, neste caso com o Ministério da Educação, com o Ministério da Saúde, com o Ministério da Solidariedade e por aí fora. Assim como, por exemplo, quando se fala em fogos florestais, nós sabemos que a investigação do incêndio é a última coisa que se faz e antes o combate com os desgraçados dos bombeiros e também a GNR a andar a apagar os incêndios, mas antes disso há políticas que dependem do Ministério da Agricultura e do Ministério do Ambiente, como é sabido, não é? Sim, sim. Portanto, moral da história, as políticas de segurança não são um negócio do Ministério da Administração Interna, são um negócio do Governo, agora a responsabilidade especial é do Ministério da Administração Interna, quando as coisas correm mal a quem se pede em contas é o Ministério da Administração Interna. Mas é bom não esquecer que antes, como se diz, enfim não gosto da expressão, é montante, existem outras questões que têm de ser resolvidas. O que é que se devem aos fogos florestais? Os fogos florestais, como toda a gente sabe, devem-se ao despovoamento interior, à quebra da natalidade, ao abandono da agricultura e da pecuária, à chegada de espécies que não são autóctones e que são de fácil propagação de incêndios, portanto é tudo isso. Ora, tudo isso não cabe, digamos assim, no Ministério da Administração Interna, cabe na atuação do Governo em políticas, aí sim de longo prazo, portanto tem de haver uma cooperação, uma cooperação mais uma vez real, muito intensa para conseguir fazer frente a

fenómenos dessa natureza. Eu podia multiplicar os exemplos, podia dar também o exemplo da pandemia, mas enfim, não vale a pena estar a repetir o discurso com mudança de nomes.

### **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

É importante notar o seguinte, existe hoje, e desde há alguns anos, uma tentação para nos espalhar as áreas de segurança. Creio que os governos, não só em Portugal, mas um pouco por toda a Europa, valorizam mais questões de economia e de cooperação europeia do que as questões de segurança, de justiça e até de defesa. Isso tem um preço elevado. Tem um preço elevado por várias razões. Por um lado, porque essas áreas ficam a descoberto. Por outro lado, porque tendem a ser ocupadas por, passo a expressão, vendedores de banha da cobra, que propagandeiam soluções fáceis que não solucionam nada. Portanto, é necessário recuperar o discurso de segurança. Recuperar o discurso de segurança significa colocar a segurança na ordem de dia. Não de forma alarmista, não é disso que se trata, mas de forma a que quem tem responsabilidades na cidade, políticas, em matéria de segurança, as assumam, eu refiro-me designadamente ao governo e à Assembleia da República, por exemplos, há anos em que não foram aprovadas leis de política criminal, em parte porque se acha que são desnecessárias, em parte porque se acha que não são prioritárias. Para isso não tem sentido. O que tem sentido é haver discussões sérias sobre a criminalidade, sobre a segurança na Assembleia da República, em articulação com o governo. E o governo não considera a segurança interna uma ilha, mas que assumam a segurança como algo em que todos cooperam e colaboram. Só assim é que se consegue definir uma estratégia, uma estratégia mais articulada, mais ampla.

Portanto, os obstáculos que se colocam à definição desta estratégia são quais? São a obsessão com o dia-a-dia. Há um filósofo espanhol, mais propriamente vasco, chamado Daniel Inarariti, que fala muito sobre o encurtamento do espaço público. Na realidade, hoje as pessoas vivem obcecadas com o que há de imediato, com o dia-a-dia. E repare, isso na vida política, por exemplo, impede as pessoas de terem pensamentos reformistas de fundo, de terem pensamentos estratégicos, de olharem só para a superfície, só para o imediato. E dessa maneira não conseguem resolver problemas. Portanto, aquilo que se pede é que a discussão seja menos com base no pormenor, com base naquilo que amanhã deixa de ser notícia, no que é sensacional, e seja mais séria e mais profunda.

## **Apêndice F – Entrevista ao Paulo Jorge Alves Silvério**

Entrevista a Paulo Jorge Alves Silvério

Dissertação: A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Entrevistador: Guilherme Coutinho da Costa

Entrevistado: TGen Paulo Jorge Alves Silvério, 2.º Comandante-Geral da GNR

Ano: 2025

### **1. Qual a pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna em Portugal?**

Iniciaria a entrevista deixando claro, de forma objetiva, que todas as opiniões expressas representam exclusivamente a minha avaliação pessoal e não vinculam, de qualquer forma, a Guarda Nacional Republicana. R.: A pertinência de uma Estratégia de Segurança Interna (ESI) em Portugal reside na necessidade de garantir a segurança e o bem-estar dos cidadãos, protegendo-os contra ameaças internas e externas. Uma estratégia bem definida permite uma abordagem coordenada e eficaz, envolvendo todas as entidades relevantes da sociedade civil e do Estado, para prevenir e responder a ameaças de forma flexível e eficiente, num mundo que se diz polímorfo, onde se deve tirar partido das capacidades de atores intraestatais, onde se esbate as diferenças entre as ameaças internas e as externas e em que nenhum estado abdica do soft power, mesmo para ser aplicado para além das fronteiras. A implementação de uma boa ESI permite alocar recursos de modo correto face às responsabilidades territoriais de cada Força, tirar mais rendimento do sistema de Forças, cumprir cabalmente o preconizado legalmente sobre a definição do conceito de segurança interna e assim, reforçar a segurança nacional.

Não há dúvidas que uma ESI potencia sinergias, fomenta uma ação forte entre os atores políticos e as medidas de operacionalização, permite a “accountability” pública e uma abordagem multidisciplinar e integrada. Ao se falar de estratégia advogo a orientação de Carlos Mendes Dias que a define: “estratégia é a ciência/arte de gerar, estruturar e utilizar recursos tangíveis e intangíveis a fim de uma organização atingir objetivos por si estabelecidos, que suscitem ou podem suscitar hostilidade de uma outra vontade/estrutura organizacional”. Este será o meu racional em termos conceptuais.

### **2. Como é que a globalização e a evolução tecnológica impactaram a abordagem atual de segurança interna em Portugal, e como estas influenciam a necessidade de uma estratégia mais integrada e colaborativa?**

A globalização e a evolução tecnológica têm transformado significativamente a segurança interna em Portugal, como no mundo em geral. A globalização facilita a circulação de pessoas, bens e informações, mas também aumenta a exposição a ameaças transnacionais,

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

como o terrorismo e o crime organizado. Por outro lado, as redes criminosas aproveitam as crises geopolíticas para se expandirem. Com as tecnologias de informação aproximaram-se novos atores e surgiram novas ameaças. A evolução tecnológica, por outro lado, introduz novos desafios, como a cibersegurança (sofisticação e impacto), contrafação de medicação, esquemas de fraude on line, exploração sexual infantil através da IA generativa e evidencia novos meios de ataque e proteção de infraestruturas críticas. Relevante é ainda, no meu entendimento, o facto do território da União Europeia estar geograficamente centralizado no panorama do crime global, servindo não só como região de origem, como também de trânsito e mesmo de destino das atividades criminosas. Estas mudanças exigem uma estratégia de segurança mais integrada e colaborativa, que envolva cooperação internacional e a utilização de tecnologias avançadas para monitorar e responder a ameaças. Nesta questão, apesar de todos os factos abordados em termos de ameaças exigirem uma resposta nacional, incluem uma vertente regional e global que jamais serão mitigadas sem cooperação internacional. As deteriorações do contexto securitário internacional através da erupção de múltiplas crises exigem uma boa estratégia que se pretende, como já referido, integrada e colaborativa que deve promover uma visão convergente sobre o que se pretende para a segurança interna.

### **3. Quais são, na sua opinião, os maiores desafios enfrentados por Portugal na definição de uma estratégia de segurança interna eficaz, considerando, por um lado, as ameaças emergentes (associadas à externalização da SI) e, por outro, a estrutura, e subsequente operacionalização, do sistema nacional de SI?**

Na Aldeia Global onde vivemos afastamo-nos da ideia da teoria realista das Relações Internacionais, onde os Estados apenas se preocupavam com a segurança no interior das suas fronteiras e com as ameaças externas que colocavam em causa as respetivas independências, soberanias, povos e territórios. Na atualidade, o complexo ambiente securitário em permanente transformação e onde persiste a ideia de insegurança global impele-nos a afirmar que vivemos numa “Ordem Militar” que exige cooperação, integração de alianças militares e em outras organizações supranacionais de índole económica, com as necessárias interdependências, coordenações, cooperações e que exigem respostas multilaterais e sistemas de forças nacionais resilientes para fazer face a qualquer adversidade, independentemente da sua natureza, onde devem imperar respostas proficientes. A externalização da segurança interna muito defendida pela escola de Paris, pode ser esquematizada em três níveis: ao nível global através das missões sob a égide das Nações Unidas, onde a GNR esteve empenhada em missões com milhares de militares, de onde se destacam as missões com Forças constituídas, como por exemplo a projeção da Rapid Response Unit para Timor-Leste no ano de 2000 – missão UNTAET.

Contudo, também as participações a título individual apoiaram a política externa do

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Estado, com várias participações da GNR e PSP. Já ao nível da União Europeia evidencio todas as missões de gestão civil de crises, onde o esforço nacional também tem sido materializado com o empenhamento da GNR na European Gendarmerie Force. Por fim, a externalização da segurança interna também pode ser espelhada através de acordos bilaterais como o que existe entre a PSP e a polícia de Macau ou através da Associação FIEP, onde a GNR interage com forças de polícia de todos os continentes e mesmo ao nível da CPLP, onde a GNR e PSP têm um empenhamento considerável. A nível nacional o nosso Sistema de Segurança Interna, que qualifico de resiliente, integra um elevado número de atores políticos, de órgãos de coordenação, de Forças Táticas que cumprem missões em todas as componentes da segurança interna (security e safety) e na defesa nacional. Os maiores desafios incluem a adaptação às ameaças emergentes, como o terrorismo, o cibercrime e as pandemias, que requerem uma abordagem holística flexível e dinâmica. Além disso, a estrutura do sistema nacional de segurança interna deve ser capaz de responder rapidamente a crises, o que implica uma coordenação eficaz entre diferentes entidades e a alocação adequada de recursos.

A externalização da segurança interna também exige uma colaboração estreita com organizações internacionais e parceiros estrangeiros. Identifico também como desafio a necessidade do reforço de uma cultura de segurança nacional. Neste âmbito, importa aos decisores conhecerem perfeitamente os atores, respetivas competências e áreas de responsabilidade de todos os atores do sistema de forças nacionais e muito em particular, dos que integram o sistema de segurança interna.

As capacidades estão identificadas, importa conhecê-las. Por outro lado, as legislaturas curtas também se constituem um grande desafio, em virtude das orientações políticas e opções estratégicas para a área de segurança interna mudarem paulatinamente, o que dificulta a consolidação dos respetivos planeamentos estratégicos. Sendo a segurança interna uma área transversa da Administração Pública a aplicação do Sistema Integrado de Avaliação e Desempenho da Administração Pública (SIADAP) é a referência para os ciclos de gestão das Instituições, onde se afere, de certo modo, o esforço de cada Instituição no cumprimento da política de segurança interna. Ora, não existindo um processo de planeamento estratégico formalizado para se perspetivar a política de segurança interna, o mesmo pode ser deduzido do positivado em termos legais ou no que se encontra regulado, quanto à política de segurança interna. Assim, de acordo com a Lei de Segurança Interna vigente, a Assembleia da República enquadra a política de segurança interna ao nível legislativo, político e financeiro e fiscaliza a execução do Governo, onde o Primeiro-Ministro (PM) assume responsabilidades de direção. Nesta matéria, o PM é assessorado pelo Conselho de Ministros que fixa as linhas da política de segurança interna e aprova o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança, que é um documento de referência ao nível da execução tática.

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Como outros órgãos de referência do Sistema de Segurança Interna surgem o Conselho Superior de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança e o Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna (Vide Artigo 11.º da Lei de Segurança Interna). Por outro lado, por referência aos Programas dos Governos, às Grandes Opções do Plano e pelo Relatório Anual de Segurança Interna é possível retirar as opções nacionais da política de segurança interna que todos os atores do Sistema de Segurança Interna devem ter em consideração e integrar nos respetivos planeamentos estratégicos, que são monitorizados pela Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna aquando da realização dos respetivos Planos de Atividades, dos Relatórios de Atividade e do Quadro de Avaliação e Responsabilização.

Assim, se conclui que apesar de não ser taxativa a edificação do planeamento estratégico da política de segurança interna é possível nos apercebermos da sua. É claro, que neste cenário global e complexo de segurança persiste a imprevisibilidade, surgem ameaças globais desterritorializadas, difusas de natureza anónima, erguem-se alguns atores não estaduais que desenvolvem atividades ilícitas de complexa investigação criminal e que colocam em causa a segurança dos Estados, através de atividades criminais como o terrorismo, a criminalidade organizada, o tráfico de seres humanos e de armas, os atentados ao ecossistema, de entre muitas outras, que muitas das vezes surgem ao nível infra estatal e que ameaçam permanentemente a segurança interna dos países ou seja, a ordem mundial, em que os Estados eram os únicos atores – Ordem “Vestefaliana”. Sobre o conceito de segurança interna comungo das orientações da escola de Copenhaga. O discurso político deve primar pela securitização de todos os sectores da vida em sociedade. O conceito de segurança dos dias de hoje, vai muito para além do vetor militar. Aos Estados de hoje, exige-se a sua participação internacional e cooperativa no que se julga ser a segurança global, razão pela qual o conceito de segurança interna, apesar de já ter sido alargado para as áreas de proteção e socorro, ambiental e de saúde pública, tende a ser novamente alargado para outras áreas de interesse, como por exemplo: área cibernética e da dimensão do espaço, na minha perspetiva.

O conceito de segurança interna, jamais ficará estagnado, porque se ajusta às necessidades emergentes da vida em sociedade. Por fim, considero a estrutura do atual sistema de segurança interna ajustada às necessidades imediatas e futuras. Quanto à operacionalização do sistema há que reforçar a cultura de segurança, para que todos os atores percebam o sistema e respetivos processos de decisão e desse modo fiquem aptos a dar o melhor de si.

#### **4. De que maneira a interdependência de Portugal com as organizações internacionais e a crescente necessidade de cooperação transnacional influenciam as políticas de segurança interna?**

Na referida Aldeia Global as ameaças são complexas, difusas, desterritorializadas e de

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

natureza diversificada, onde aos dias de hoje a defesa de valores essenciais, como seja a liberdade, a segurança e a justiça, necessitam da interdependência de Portugal. Neste ambiente complexo de segurança a interdependência de Portugal com organizações internacionais, como a União Europeia, a NATO, a INTERPOL e a necessidade de cooperação transnacional influenciam significativamente as políticas de segurança interna. Estacolaboração permite a partilha de informações, recursos e melhores práticas, fortalecendo a capacidade de resposta a ameaças comuns. Além disso, a participação em missões internacionais e a adesão a acordos multilaterais reforçam a posição de Portugal no cenário global e contribuem para a segurança interna através de uma abordagem coletiva. Não faz sentido, aos dias de hoje existir uma qualquer ESI desalinhada com as orientações estratégicas da União Europeia.

#### **5. Quais são os principais obstáculos à integração de diferentes atores (públicos e privados, nacionais e internacionais) na implementação de uma estratégia de segurança interna eficaz e, de que forma, poderá ser superada?**

Os principais obstáculos incluem o desconhecimento da doutrina, a falta de coordenação e comunicação entre diferentes atores, a resistência à mudança e a alocação inadequada de recursos. Nenhuma Estratégia vingará sem o comprometimento de todos os atores com o “End State”. E este, só é alcançado através do entendimento integral do que se pretende, por parte de todos os atores, para que se consiga criar sinergias e complementaridades ao nível da execução.

As nossas Academias devem reforçar as atividades colaborativas com a sociedade civil. Tal prática permite-nos reforçar conhecimentos junto da sociedade civil, divulgar as nossas capacidades e alargar o domínio da nossa doutrina reforçando desde modo a cultura de segurança e a edificação de uma boa ESI. Para superar esses desafios, é essencial estabelecer mecanismos claros de coordenação e comunicação, promover uma cultura de colaboração e partilha de informações, e garantir que todos os atores envolvidos tenham os recursos necessários para desempenhar suas funções de forma eficaz.

#### **6. Quais são os principais desafios existentes no que diz respeito à coordenação entre as várias instituições e organismos responsáveis pela segurança interna, e como poderia ser aprimorada a cooperação interinstitucional a nível nacional, nomeadamente entre a SI e a Defesa Nacional, e internacional?**

Os principais desafios, no meu entendimento, passam por uma visão integrada e clara do que se pretende com a Segurança Nacional. Ao nível político a coordenação interministerial compete ao Sr. Primeiro-Ministro, que pode ser apoiado pelo Ministro da Presidência. A nível de cada Ministério a coordenação compete aos respetivos Ministros e no âmbito da Segurança Interna e Defesa compete ao Secretário Geral do Sistema de Segurança

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Interna, nos assuntos específicos de coordenação. De facto, a nível nacional quer na Segurança Interna, quer na Defesa existem até órgãos específicos para a coordenação. Assim que se pugne para que estes sejam proficientes. Ao meu nível, julgo que o nosso Sistema de Forças Nacional está bem sistematizado, prevê a coordenação e a cooperação como uma realidade e até positivadas em texto de lei como por exemplo na Lei de Segurança Interna, entre outros textos legais. Portugal já organizou grandes eventos, como sejam a EXPO 98, o Euro 2004, Conferências da NATO em Portugal, vindas de Sua Santidade o Papa, participou em dezenas de missões internacionais e os êxitos na execução são sobejamente conhecidos a nível nacional e internacional, contudo, ao nível interno continuamos a ser críticos “destrutivos” do nosso Sistema de Forças. Os desafios incluem um perfeito conhecimento do Sistema de Forças Nacional que inclui vários Ministérios, a falta de clareza em algumas responsabilidades e a superação da burocracia. Em termos estruturais não releva muito a existência de uma LPIEFSS, por exemplo para o Sistema de Segurança Interna, que permita no mínimo contribuir para a manutenção das capacidades existentes, quando na realidade apenas se executa aproximadamente 20% do previsto em termos de Lei, o que pode comprometer capacidades. Para melhorar a cooperação interinstitucional, é necessário definir claramente as funções e responsabilidades de cada entidade, ter em consideração na distribuição dos meios as áreas de responsabilidade, simplificar processos burocráticos e promover a realização de exercícios conjuntos. A nível internacional potenciar a European Gendarmerie Force, onde o nível político é assumido pelo nosso Ministério dos Negócios Estrangeiros, reforçar a participação em redes de cooperação e apoiar a assinatura de acordos bilaterais e multilaterais que podem fortalecer a colaboração. No Sistema de Segurança Interna sou da opinião que o cargo de Secretário Geral do Sistema de Segurança Interna, deveria ser rotativo entre a GNR, a PJ e a PSP, num período de 2 a 3 anos. Por fim, apostava no apoio quer às Academias Militares, quer ao Instituto Universitário Militar, Instituto de Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Polícias e Segurança Interna da PSP que devem reforçar as interações com a sociedade civil e ministrar cursos que fomentem a cultura de segurança.

### **7. De que forma é que se poderia efetivar uma Estratégia de Segurança Interna para Portugal, nos âmbitos metodológico e funcional?**

Para efetivar uma Estratégia de Segurança Interna, é necessário adotar uma abordagem metodológica que inclua a análise de riscos, a definição de objetivos claros e a implementação de planos de ação específicos. Em consideração ao definido pelo nível político para a área da segurança interna, conforme já exposto na resposta à pergunta número três, cada Instituição tem de apresentar o plano de atividades anual e os documentos de prestação de contas, como sejam o Relatório de Atividades e o QUAR. Estes devem estar alinhados com a respetiva Estratégia

### A Estratégia de Segurança Interna em Portugal

Institucional que deve ser avaliada em termos de conceção, nível de ambição e de execução. Funcionalmente, é crucial estabelecer uma estrutura de governança que permita a coordenação eficaz entre todas as entidades envolvidas, alocar recursos adequadamente e monitorar continuamente a eficácia das medidas implementadas. A utilização de tecnologias avançadas e a formação contínua dos profissionais de segurança também são essenciais para garantir uma resposta eficaz às ameaças. Ao nível do Plano de Atividades, do Relatório de Atividades e QUAR compete à Secretaria Geral do MAI monitorizar e propor a avaliação de desempenho de cada Instituição em termos anuais. Estes documentos são públicos e de certo modo potenciam a accountability da sociedade, em relação à prestação dos serviços públicos.