

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO
2018/2019**



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**A GNR E O NOVO QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL DA
UNIÃO EUROPEIA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**Miguel Ângelo Reis Alves Amorim
MAJOR GNR ADMINISTRAÇÃO MILITAR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A GNR E O NOVO QUADRO FINANCEIRO
PLURIANUAL DA UNIÃO EUROPEIA:
OPORTUNIDADES E DESAFIOS**

MAJOR GNR ADMIL Miguel Ângelo Reis Alves Amorim

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Pedrouços 2019



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**A GNR E O NOVO QUADRO FINANCEIRO
PLURIANUAL DA UNIÃO EUROPEIA:
OPORTUNIDADES E DESAFIOS**

MAJOR GNR ADMIL Miguel Ângelo Reis Alves Amorim

Trabalho de Investigação Individual do CEMC

Orientador: TCOR GNR ADMIL Nuno Miguel Parreira da Silva

Pedrouços 2019



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Miguel Ângelo Reis Alves Amorim**, declaro por minha honra que o documento intitulado **A GNR e o novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia: oportunidades e desafios** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado-Maior Conjunto 2018/2019** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, **13 de maio de 2019**

Major, Administração Militar GNR Miguel Ângelo Reis Alves Amorim



Agradecimentos

A realização deste trabalho de investigação, numa área de particular importância e atualidade para a minha “amada e prestigiada” Instituição, onde a colaboração, espírito crítico e de entreatajuda das diversas pessoas e entidades envolvidas, permitiram alcançar os objetivos previamente definidos, facilitando este desafio pessoal. Sem querer apropriar das palavras de Sua Excelência o Secretário-Geral da ONU, Engenheiro António Guterres, dirijo com humildade e de forma sentida, uma palavra de apreço e profunda gratidão a todas as personalidades entrevistadas, camaradas, familiares e amigos que direta ou indiretamente me ajudaram e apoiaram na realização desta investigação.

Envolto neste espírito, dirijo o meu primeiro agradecimento ao meu Orientador, Tenente-Coronel de Administração Militar e Professor Doutor, sob quem tenho a mais elevada estima e consideração pessoal. O meu muito obrigado pela sabedoria, permanente disponibilidade, apoio e consideração que de forma altruísta emprestou na condução da presente investigação. Sem esquecer o passado e porque “o amanhã começa agora”, gostaria igualmente de agradecer a amizade, camaradagem, confiança, conhecimento e saber de dois Coronéis que me marcaram e me tornaram melhor enquanto ser humano e militar: estimado camarada e amigo Coronel António Bogas e Coronel Paulo Silvério foi um privilégio, não acessível a todos, servir a Guarda sob o Vosso exemplar comando que me permitiu interiorizar a insígnia “*labor improbus omnia vincit*”. Obrigado pelo Vosso legado.

Aos meus camaradas e amigos da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais pelo apoio incondicional liderado e personificado pelo Tenente-Coronel João Fonseca, com um agradecimento especial à Dra. Annabella Almeida pela sua amizade e apoio na revisão linguística.

Num Curso de Estado-Maior Conjunto caracterizado pela sua intensidade, qualidade e rigor, gostaria de destacar e enaltecer, sem exceção, a postura elevada e amigável que pautou a discussão em torno da melhoria da complementaridade e interação entre as Forças Armadas portuguesas e dos países amigos de Angola, Brasil e Espanha e a Guarda Nacional Republicana, fator que associado à correção e elevação do Excelentíssimo Diretor de Curso, Coronel Nuno Pires, muito contribuiu para a coesão deste grupo, exortando-vos que tal espírito se mantenha por muitos e longos anos.

Aos meus camaradas de Curso de Administração Militar, Lúcia Magalhães, Duarte Freire e Miguel Reis que em mim têm um irmão, muito obrigado pelo apoio, solidariedade e amizade, convidando-vos a aceitar o gratificante desafio de realizar o CEMC.



À minha família que integra o núcleo dos meus amigos mais próximos, destacando os meus pais, sogros e irmãos, obrigado por todo o apoio, que me permitiu nos momentos mais complexos ser ainda mais persistente e resiliente.

As últimas palavras destino-as e destaco-as para a minha mulher Tânia, pelo apoio incondicional, dedicação e amor, e aos meus filhos Tiago e Pedro, que foram e sempre serão a “candeia que mais ilumina”, deixando ao mesmo tempo um sentido pedido de desculpa pelo tempo que não vos consegui dedicar.

A todos, bem hajam e o meu muito obrigado por cimentarem a ideia de que juntos somos mais fortes: *e pluribus unum!*



Índice

Introdução	1
1. Enquadramento conceptual e percurso metodológico	6
1.1. Método de Harvard ou Análise SWOT	6
1.2. Desenho da pesquisa.....	9
1.3. Percurso e instrumentos metodológicos	9
2. Prioridades das Políticas de Segurança Interna	11
2.1. Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE.....	11
2.2. Prioridades, objetivos e estratégias no âmbito da Segurança Interna	13
2.3. Avaliação de resultados	17
2.4. Síntese conclusiva.....	17
3. Orçamento da UE para o Futuro: o novo QFP da UE para o horizonte 2021-2027	19
3.1. Orçamento de longo prazo da UE e instrumentos financeiros plurianuais.....	19
3.2. Orçamento da UE para o Futuro: programas e prioridades	20
3.3. Avaliação de resultados	24
3.4. Síntese conclusiva.....	25
4. Articulação dos instrumentos do ciclo de gestão da GNR.....	27
4.1. Estratégia Institucional e articulação dos instrumentos de programação	27
4.2. Articulação dos instrumentos de previsionais	28
4.3. Alinhamento temporal e financeiro entre instrumentos de programação e de planeamento	30
4.4. Avaliação de resultados	31
4.5. Síntese conclusiva.....	32
5. Oportunidades, constrangimentos e desafios à execução do QFP2021-2027	34
5.1. Avaliação de resultados	34
5.1.1. Síntese Estratégica Externa	35
5.1.1.1. Constrangimentos e ameaças identificadas	35
5.1.1.2. Oportunidades identificadas	35
5.1.1.3. Fatores Críticos de Sucesso.....	36



5.1.2. Síntese Estratégica Interna	37
5.1.2.1. Pontos Fracos identificados.....	37
5.1.2.2. Pontos Fortes identificados	38
5.1.2.3. Competências Distintivas	39
5.2. Geração de opções estratégicas	40
5.3. Síntese conclusiva.....	44
Conclusões.....	46
Bibliografia.....	50

Índice de Anexos

Anexo A — Novo QFP2021-2027: programas e reformas	Anx A - 1
---	-----------

Índice de Apêndices

Apêndice A — Articulação e modelo de análise.....	Apd A - 1
Apêndice B — Corpo conceptual.....	Apd B - 1
Apêndice C — Caraterização das entrevistas e critérios de seleção	Apd C - 1
Apêndice D — Análise de conteúdo das entrevistas de aprofundamento.....	Apd D - 1



Índice de Figuras

Figura 1 – Modelo de gestão estratégica	6
Figura 2 – Matriz SWOT e estratégias por quadrante	8
Figura 3 – Geração de opções estratégicas (<i>SWOT vs VC</i>)	8
Figura 4 – Percorso metodológico	10
Figura 5 – Ameaças e riscos à segurança global	14
Figura 6 – Ameaças e riscos à segurança global e à segurança nacional	15
Figura 7 – Níveis globais de autorizações por programa do QFP (em milhões de euros) ..	22
Figura 8 – Alterações radicais no Programa V – Segurança e Defesa	22
Figura 9 – Alterações radicais no Programa IV – Migração e Gestão das Fronteiras.....	24
Figura 10 – Análise SWOT (determinação das estratégias).....	41
Figura 11 – Postura estratégica sugerida	42
Figura 12 – Geração de opções estratégicas	42
Figura 13 – Geração de opções estratégicas (SWOT).....	43
Figura 14 – Geração de opções estratégicas (VC).....	44
Figura 15 – Síntese opções estratégicas para operacionalização do QFP2021-2027	49
Figura 16 – Estrutura do novo QFP2021-2027	Anx A - 1
Figura 17 – Identificação e codificação das entidades entrevistadas	Apd C - 2
Figura 18 – Codificação dos segmentos das entrevistas.....	Apd C - 3

Índice de Quadros

Quadro 1 – Peso relativo dos projetos cofinanciados da GNR 2018-2019	21
Quadro 2 – Constrangimentos e ameaças.....	35
Quadro 3 – Oportunidades.....	36
Quadro 4 – Fatores Críticos de Sucesso	37
Quadro 5 – Pontos fracos	38
Quadro 6 – Pontos Fortes	39
Quadro 7 – Competências distintivas identificadas.....	40
Quadro 8 – Modelo de análise e mapa conceptual	Apd A - 1
Quadro 9 – Conceitos	Apd B - 1
Quadro 10 – Estrutura do guião de entrevistas exploratória e de aprofundamento. Apd C - 1	
Quadro 11 – Análise das entrevistas	Apd D - 1



Resumo

A União Europeia enfrenta atualmente um conjunto de desafios no plano securitário que a obriga a conceber mecanismos de resposta através de estratégias coerentes com os seus fins últimos, garantindo o espírito de construção Europeu fundado na existência de um espaço *de liberdade, de segurança e de justiça*. Dando corpo a esse desígnio, a União Europeia desenvolveu uma nova estratégia de segurança, cuja implementação estará em grande medida, dependente da execução das linhas de financiamento que enquadram o Orçamento de longo prazo da União, corporizado através do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

Atenta a realidade orçamental nem sempre favorável à atividade desenvolvida pelas forças e serviços de segurança nacionais, o financiamento comunitário constitui uma oportunidade à melhoria da sua capacitação, visando uma resposta eficaz aos desafios securitários emergentes, comuns a todos os estados-membros da União.

Com efeito, na investigação procede-se à análise da coerência dos instrumentos financeiros relativamente às prioridades securitárias comunitárias e nacionais através da consulta aos elementos bibliográficos disponíveis, recorrendo a entrevistas semiestruturadas junto das mais altas entidades com responsabilidade de execução dos fundos no âmbito da segurança interna, refletindo sobre os desafios e oportunidades necessários à geração de opções estratégicas viáveis e aplicáveis à realidade da Guarda Nacional Republicana.

As opções estratégicas resultantes da combinação de uma análise *SWOT* e da análise de vantagens competitivas, permitiu concluir que a Instituição deverá tomar uma atitude proativa, melhorando os processos de captação e execução de financiamento comunitário, que lhe permitam, através do desenvolvimento e melhoria de capacidades, garantir maiores índices de produtividade e atuação, fundamentais para o alcance dos níveis de segurança pretendidos, em linha com os desígnios comunitários.

Palavras-chave

Prioridades e Desafios securitários; Financiamento Comunitário, Instrumentos de gestão, Estratégia, Oportunidades, Constrangimentos e Ameaças; Pontos fortes; Pontos fracos, Vantagens Competitivas; Opções estratégicas.



Abstract

The European Union is currently facing several challenges in the security plan that obliges it to devise response mechanisms through strategies consistent with its ultimate aims, guaranteeing the spirit of European construction based on the existence of an area *of freedom, security and justice*. In giving shape to this design, the European Union developed a new security strategy, whose implementation depends largely on the execution of the financing lines that fall within the European Union's long-term Budget, materialised through the 2021-2027 Multi-annual Financial Framework.

Mindful of the budgetary reality not always favourable to the activity carried out by national security forces and services, EU funding constitutes an opportunity to improve its capacity building, aiming at an effective response to the emerging security challenges, common to all EU Member States.

In fact, a review of the coherence of financial instruments with regard to the Community and national security priorities was carried out in the investigation by consulting the available bibliographical elements, resorting to semi-structured interviews among high-level entities with responsibility in executing the funds within the framework of internal security, reflecting on the challenges and opportunities needed to generate viable strategic options applicable to the reality of the *Guarda Nacional Republicana*.

The strategic options resulting from the combination of a SWOT analysis and the analysis of competitive advantages have led to the conclusion that the Institution should adopt a proactive approach, improving the funding and enforcement processes of EU funding, which, through capacity building and enhancement, , will enable it to ensure higher productivity and performance indices, which are fundamental to attaining the desired security levels, in line with community plans.

Keywords

Security Priorities and Challenges; EU Funding, Management Tools, Strategy, Opportunities, Constraints and Threats; Strengths; Weaknesses, Competitive Advantages; Strategic Options.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

Sigla	Designação
AES	Agenda Europeia para a Segurança
AII	Acordo Interinstitucional
AR	Assembleia da República
CARI	Comando de Administração de Recursos Internos
CE	Comissão Europeia
CD	Competências Distintivas
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CESI	Conceito Estratégico de Segurança Interna
DN	Defesa Nacional
DRF	Direção de Recursos Financeiros
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DPERI	Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais
EM	Estados-Membros
EG2020	Estratégia da Guarda, uma estratégia de Futuro
EUPES	Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE
ESI	Estratégia de Segurança Interna
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
FGIF	Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras
FSI	Fundo de Segurança Interna
GOP	Grandes Opções do Plano
GNR	Guarda Nacional Republicana
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa
IUM	Instituto Universitário Militar
IGFV	Instrumento Gestão de Fronteiras e Vistos



Sigla	Designação
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MAI	Ministério da Administração Interna
MF	Ministério das Finanças
MAF	<i>Multiannual Financial Framework</i>
OG	Objetivo Geral
OE	Objetivo Específico
PA	Plano de Atividades
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
QPDP	Quadro Plurianual das Despesas Públicas
QC	Questão Central
QD	Questões Derivadas
RDC	Regulamento de Disposições Comuns
RASI	Relatório de Anual de Segurança Interna
RPAS	<i>Remotely piloted aircraft system</i>
SGMAI	Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna
SEE	Síntese Estratégica Externa
SEI	Síntese Estratégica Interna
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação da Administração Pública
SWOT	<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
UE	União Europeia
UAV	<i>Unmanned Aerial Vehicle</i>
VC	Vantagens Competitivas
WEF	<i>World Economic Forum</i>



Introdução

A presente investigação visa, em contexto académico e do ponto de vista institucional da Guarda Nacional Republicana (GNR), refletir sobre as opções estratégicas consideradas fundamentais para a execução das linhas de financiamento canalizadas pelo novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da União Europeia (UE) para o horizonte 2021-2027, tendo por desiderato responder aos múltiplos desafios que se colocam à segurança dos Estados da União, da qual Portugal faz parte integrante.

Num momento em que a Instituição prepara o próximo ciclo estratégico que irá suceder à *Estratégia da Guarda 2020, uma Estratégia de Futuro (EG2020)* e, simultaneamente, a UE ultima as diligências comunitárias visando a aprovação do *Orçamento da UE para o futuro*, o presente estudo reveste particular importância e atualidade. Tal relevância reflete-se, em primeira linha, no valor potencial para a Instituição, que se propõe beneficiar das linhas de cofinanciamento europeu, alavancando a resposta aos fenómenos securitários emergentes; em segunda linha, para o Estado Português representado pela Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI), que enquanto entidade responsável pela gestão de fundos afetos à área de segurança interna¹, vislumbra alcançar metas políticas expressas nas Grandes Opções do Plano (GOP) e nos Objetivos Estratégicos do MAI, bem como elevados níveis de execução dos instrumentos à disposição do sector, mantendo o *status quo* no que respeita à credibilidade perante os parceiros europeus; por fim, reflete-se ainda no contributo intangível para o Cidadão e para a Sociedade² ao nível do sentimento percebido de Segurança.

O mundo dinâmico e globalizado em que vivemos hoje tem originado significativas alterações em termos político-sociais, culturais e tecnológicos, provocando uma maior interdependência entre os diversos atores e sociedades, impondo também novos desafios à segurança dos Estados.

A *Estratégia global para a política externa e de segurança da UE (EUPES)* datada de 2016, surge em resposta aos desafios colocados à UE evidenciados nas palavras de Mogherini, Alta Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, segundo a qual a “instabilidade e a insegurança têm vindo a crescer na região europeia” [pressionada pelas] “crises enfrentadas dentro e fora das fronteiras comunitárias e que estão a afetar diretamente a vida dos nossos cidadãos”, desafios que pressionam e

¹ Programa IV - Migração e Gestão das Fronteiras e Programa V - Segurança e Defesa.

² Definidos na EG2020 enquanto Centro de Gravidade Estratégico da GNR.



colocam “em causa o propósito e até mesmo a própria existência, da UE (Conselho da UE, 2016, p. 2).

A EUPES gizada assenta, segundo Mogherini, na ideia de que “em tempos difíceis, uma União forte é aquela que pensa estrategicamente, tem uma visão comum e age coletivamente” (Conselho da UE, 2016, p. 2), sendo prioritário e “particularmente urgente de investimento na segurança e defesa” (Conselho da UE, 2016, p. 8), que beneficiará de um instrumento financeiro (designado QFP2021-2027) assegurado pelo futuro orçamento comunitário de longo prazo, focado nas prioridades da União.

De acordo com a proposta de adoção do Regulamento de Disposições Comuns (RDC) para os sete fundos de gestão partilhada³ a execução do financiamento passará a ser efetuada em regime de gestão partilhada pelos EM e em regime de gestão direta/indireta pela Comissão (CE, 2018b). Tal orientação consta também na proposta de regulamento do futuro Fundo de Segurança Interna (FSI)⁴ (CE, 2018c, p. 2). Tal circunstância impõe maior rigor no planeamento prospetivo ao nível das entidades nacionais responsáveis pela gestão de programas do QFP, mas também incute maior responsabilidade às entidades potencialmente beneficiárias, antevendo eventuais parcerias para os investimentos prioritários para captação de cofinanciamento.

Note-se que o orçamento da UE é predominantemente focado no investimento, servindo assim de fonte de financiamento adicional e complementar para as ações empreendidas a nível nacional, regional e local. Nesse pressuposto, considerando as restrições orçamentais normalmente impostas aos organismos públicos na elaboração das propostas de Orçamento de Estado anuais, designadamente ao nível do agrupamento afeto ao investimento, a captação de financiamento comunitário deverá ser encarada como uma oportunidade de modernização e melhoria da eficiência operacional⁵, preparando a Instituição para os grandes desafios securitários que Portugal, a Europa e o Mundo enfrentarão.

Com efeito, importará analisar as principais limitações e dificuldades identificadas na execução de programas dos ciclos plurianuais anteriores, perspetivando contribuir para a identificação de *opções estratégicas* que respondam cabalmente aos constrangimentos e garantam maior performance na captação e execução financeira e material dos fundos disponibilizados.

³ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.

⁴ Idem.

⁵ Prioridades definidas nas Linhas de Orientação Estratégica da EG2020.



Para o efeito, recorrendo ao método de *Geração de Opções Estratégicas* segundo o método de *Harvard*, proceder-se-á à identificação dos fatores *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) e das Vantagens Competitivas (VC), visando garantir um posicionamento proativo da Instituição focado no alcance da eficácia ao nível da execução do novo QFP da UE para o horizonte temporal 2021-2027, numa perspetiva de apoio ao desenvolvimento global das capacidades de Segurança Interna em Portugal.

Considerando que o levantamento das opções estratégicas será desenvolvido junto das mais relevantes entidades ao nível da decisão e execução política e estratégica do Instrumento financeiro comunitário, antevê-se que os seus resultados sejam relevantes, úteis e passíveis de serem aproveitados no novo ciclo de planeamento estratégico institucional que iniciará em 2021.

Ao nível do conteúdo, a investigação delimita-se à Instituição GNR ao nível da execução do QFP na área da Segurança Interna, incidindo sobre os Programas IV e V identificados anteriormente, enquadrando-se temporalmente na projeção 2021-2027.

O objetivo geral (OG) desta investigação é identificar as opções estratégicas da GNR para a operacionalização do QFP2021-2027, mediante o alcance dos seguintes objetivos específicos (OE):

- OE 1** Analisar as prioridades da Segurança Interna;
- OE 2** Identificar as áreas e linhas de financiamento prioritárias do novo QFP da UE;
- OE 3** Caracterizar os instrumentos do ciclo de gestão da GNR;
- OE 4** Identificar os fatores internos e externos para a operacionalização do QFP2021-2027 na GNR;
- OE 5** Identificar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) e as Competências Distintivas (CD) para a operacionalização do QFP2021-2027 na GNR.

O problema de investigação prende-se com a necessidade de operacionalizar a implementação do QFP2021-2027, debelando os constrangimentos verificados noutros instrumentos de programação financeira, com o desiderato de dele retirar todas as potencialidades fundamentais ao desenvolvimento organizacional, derivando deste todos os outros elementos-chave constituintes do processo, designadamente a formulação da Questão Central (QC) e respetivas Questões Derivadas (QD) (Santos et al., 2016, p.51).

Neste contexto, a QC garante a reflexividade e visa determinar “Quais as opções estratégicas para a operacionalização do QFP2021-2027?”

A partir do OG e respetivos OE, atendendo à QC, foram elencadas as seguintes QD:



- QD 1** Os instrumentos de natureza política refletem as prioridades de Segurança Interna?
- QD 2** As linhas de financiamento do QFP2021-2027 estão alinhadas com as prioridades de Segurança Interna?
- QD 3** A articulação dos instrumentos de gestão na GNR permite a operacionalização do QFP2021-2027?
- QD 4** Quais os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) e as Competências Distintivas (CD) que se colocam à operacionalização do QFP2021-2027?
- QD 5** Quais os Fatores internos e externos que se colocam à operacionalização do QFP2021-2027?

A nível metodológico a investigação baseia-se num posicionamento epistemológico interpretativista, assente numa estratégia de investigação qualitativa coerente com o desenho de pesquisa formulado, que através dos elementos bibliográficos e entrevistas aos atores-chave, permitem projetar possíveis soluções para melhorar os índices de captação e de execução do financiamento comunitário.

A presente investigação encontra-se organizada em cinco capítulos, precedidos por uma introdução e sucedidos pelas conclusões. Na fase exploratória desenvolveu-se o primeiro capítulo onde são apresentados os conceitos e modelos relevantes⁶, a metodologia e percurso metodológico suportado no modelo de análise e assente no modelo de gestão estratégica. A fase analítica é materializada nos quatro capítulos seguintes, sustentados na análise documental e em entrevistas de aprofundamento.

No capítulo dois descrevem-se os principais desafios securitários europeus e nacionais, avaliando no terceiro capítulo em que medida o futuro orçamento da UE reproduz financeiramente tais preocupações securitárias, correspondendo aos OE1 e OE2, dando resposta às QD1 e QD2, respetivamente.

No capítulo quatro analisa-se a articulação dos instrumentos de gestão institucionais com os instrumentos de natureza política, tentando identificar eventuais obstáculos à captação e execução de financiamento comunitário. Este capítulo corresponde-se com o OE3, respondendo à QD3.

No quinto capítulo, procura-se identificar o conjunto de fatores externos e internos relacionados com a aplicação do QFP, que permitam concluir quais as opções estratégicas disponíveis, sustentando a sua geração no modelo de *Harvard* apresentado no capítulo um.

⁶ Conceitos aprofundados no Apêndice B — Corpo conceptual.



Este capítulo corresponde-se com o OE4 e OE5, dando resposta às QD4 e QD5, respetivamente.

Dando expressão e continuidade à fase conclusiva que acompanhou a apresentação de resultados que garantiram a resposta às QD formuladas, realçam-se as conclusões mais relevantes do estudo, incluindo a avaliação dos resultados obtidos respondendo à QC, os contributos para o conhecimento e as recomendações, bem como as correspondentes limitações da investigação e as propostas para pesquisas futuras.



1. Enquadramento conceptual e percurso metodológico

Neste primeiro capítulo promove-se à apresentação dos conceitos que decorrem do processo de revisão da literatura e que refletem o posicionamento do autor visando a abordagem ao tema. Será ainda apresentada a metodologia, percurso metodológico e o modelo de análise definido com base na conceptualização apresentada.

1.1. Método de Harvard ou Análise SWOT

Visando dar resposta à QC de investigação, as quais dão expressão aos fatores externos e internos associados ao QFP2021-2027, importa contextualizar à luz da *gestão estratégica*⁷, o modelo aplicado na avaliação desses fatores. Com efeito, tal análise será desenvolvida com recurso ao método de Harvard - também conhecido como análise *SWOT*⁸. Esta análise promove uma reflexão e diagnóstico sobre a organização e sobre o meio que a envolve, inserindo-se na fase designada de *análise e diagnóstico*, fundamental para a concretização da *formulação estratégica*, ambas integrantes da etapa de *planeamento estratégico* (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 287).

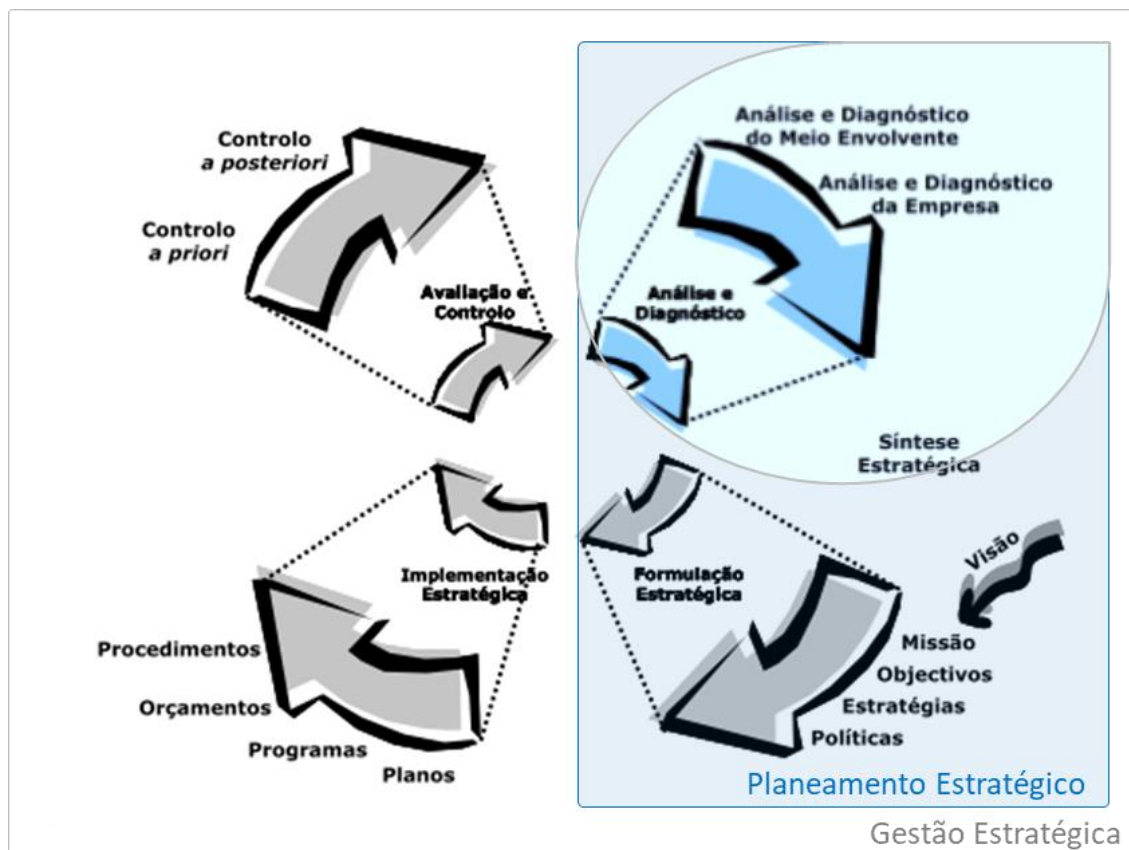


Figura 1 – Modelo de gestão estratégica

Fonte: Adaptado a partir de Dias, Costa e Varela (2013)

⁷ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.

⁸ *Idem.*



Atendendo que o estudo preconiza definir o contributo para a melhoria de performance da execução dos projetos afetos ao QFP, impõe-se a sustentação dessas conclusões em métodos unanimemente reconhecidos e que contribuam para o alcance da missão e visão institucionais, cientes de que este intento só é passível de concretização através de uma estratégia e um planeamento adequados (Carapeto & Fonseca, 2006, p. 161). O recurso à gestão estratégica permite, perante a análise da situação externa e interna da organização, “identificar os fatores que a afetam, utilizando esse conhecimento para formular estratégias e definir a sua implementação” (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 287).

Na presente investigação pretende-se justamente ter como ponto de partida a fase *análise e diagnóstico*, procedendo ao levantamento dos fatores estratégicos externos e os fatores estratégicos internos e desenvolver as sínteses estratégicas interna (SEI)⁹ e externa (SEE)¹⁰. De acordo com a formulação de Dias, Costa e Varela (2013, p. 300), as ameaças e oportunidades e os pontos fortes, pontos fracos, constituem a análise *SWOT*, “instrumento fundamental para a reflexão estratégica” do *core business* da organização. Os outros dois fatores (CD e os FCS) “possibilitam, por seu turno, a introdução de aspetos de competitividade na estratégia” determinando as VC (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 300).

Segundo a formulação de Wheelen e Hunger (2012, pp. 173-201) a geração de opções estratégicas resulta da utilização da análise *SWOT* e corresponde à confrontação entre as matrizes SEE e SEI, com o intuito de gerar um conjunto de ideias designadas por opções ou alternativas estratégicas (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 354).

A matriz *SWOT* ilustra como as oportunidades e as ameaças externas que uma organização enfrenta podem ser combinadas com os pontos fortes e fracos internos para resultar em quatro conjuntos de possíveis estratégias alternativas obrigando os gestores estratégicos a criar soluções para os desafios que emergem desta análise de acordo com a sistematização de Pearce e Robinson (1991), Wheelen e Hunger (2012, p. 182) e Dias, Costa e Varela (2013, p. 356).

⁹ Integra ameaças, oportunidades e FCS (*Vide* Apêndice B — Corpo conceptual).

¹⁰ Integra pontos fortes, pontos fracos e CD (*Vide* Apêndice B — Corpo conceptual).

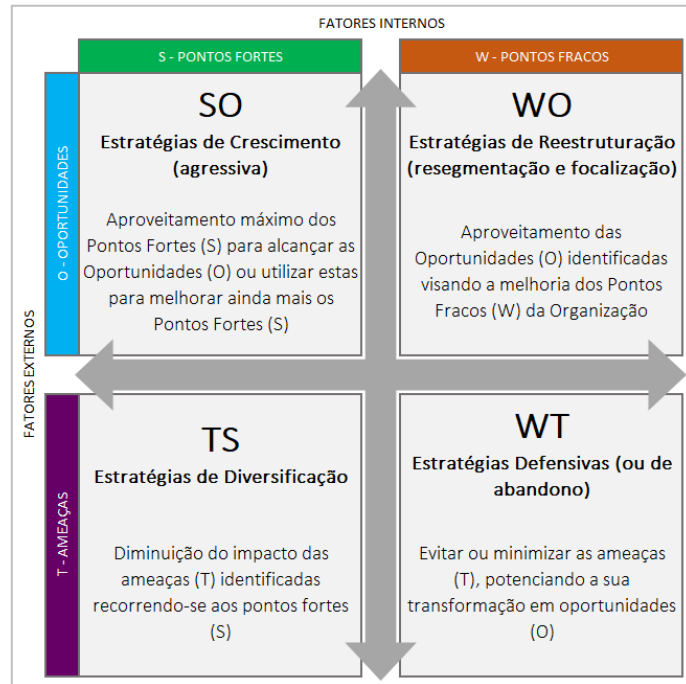


Figura 2 – Matriz SWOT e estratégias por quadrante

Segundo estes autores, considera-se conveniente complementar a SWOT (criatividade) com a perspetiva da competitividade (objetividade) que decorre da avaliação das VC. A figura 3 abaixo ilustra este quadro conceptual:

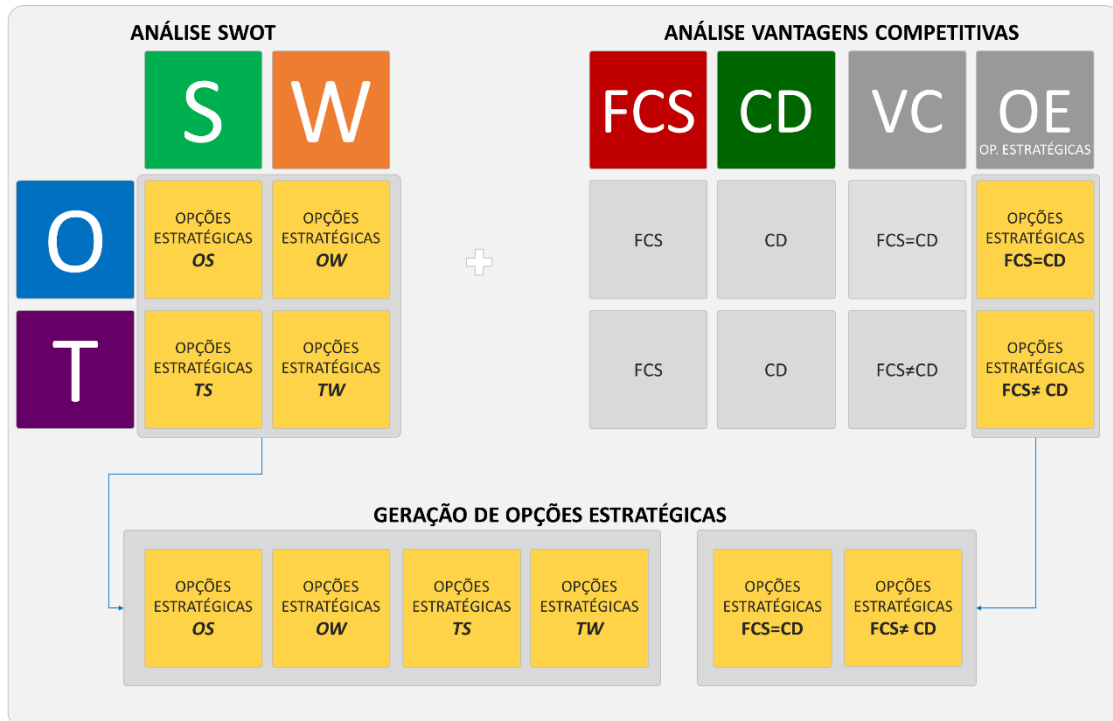


Figura 3 – Geração de opções estratégicas (SWOT vs VC)



1.2. Desenho da pesquisa

Na presente investigação segue-se um posicionamento epistemológico interpretativista, procurando estabelecer para o caso concreto, subsídios para a plena execução do futuro QFP, preconizando-se uma estratégia assente no raciocínio indutivo (IUM, 2016, pp. 12-14; 19-20).

Considerando a complexidade e subjetividade do tema, elegeu-se uma estratégia de investigação qualitativa (IUM, 2016, p. 29), opção que confere maior flexibilidade, privilegiando e valorizando o trabalho de campo junto dos especialistas (Bryman, 2012, p. 158 a 180). Com efeito, pretende-se privilegiar, enquanto instrumento e técnica de recolha de dados, a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas, visando alcançar uma perspetiva global do fenómeno em estudo e garantir qualidade científica dos resultados e das respetivas conclusões (IUM, 2016, p. 85).

A presente investigação assume a figura de “estudo de caso” aplicado à realidade específica da GNR na medida em que o “investigador procura recolher informação sobre um fenómeno particular inserido no seu contexto” (IUM, 2016, p. 39). Para o efeito a investigação segue o modelo de análise apresentado no Apêndice A, seguindo o percurso metodológico constante da Figura 4 (adiante), cujas SEI e SEE e a geração de opções estratégicas seguem os referenciais apresentados no método de Harvard conforme descrito nas Figuras 1 e 3.

1.3. Percurso e instrumentos metodológicos

A investigação desenvolve-se em três etapas distintas definidas no percurso da investigação: exploratória, analítica e conclusiva. Na fase exploratória realiza-se a seleção e delimitação do tema, revisão do “estado da arte”, definição do objeto de estudo, concetualização geral da problemática e formulação do problema de investigação (formulação do OG e OE; e da QC e QD), consolidação da revisão da literatura e definição do modelo de análise (Quadro 9 do Apêndice A).

Durante a fase analítica, consolidado o processo de revisão bibliográfica, procede-se à realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave¹¹.

Após a análise e tratamento de dados procede-se à fase conclusiva correspondente à avaliação e discussão dos resultados, apresentação das conclusões e implicações, bem como contributos para o conhecimento, limitações e recomendações.

¹¹ Apêndice C —Caraterização das entrevistas

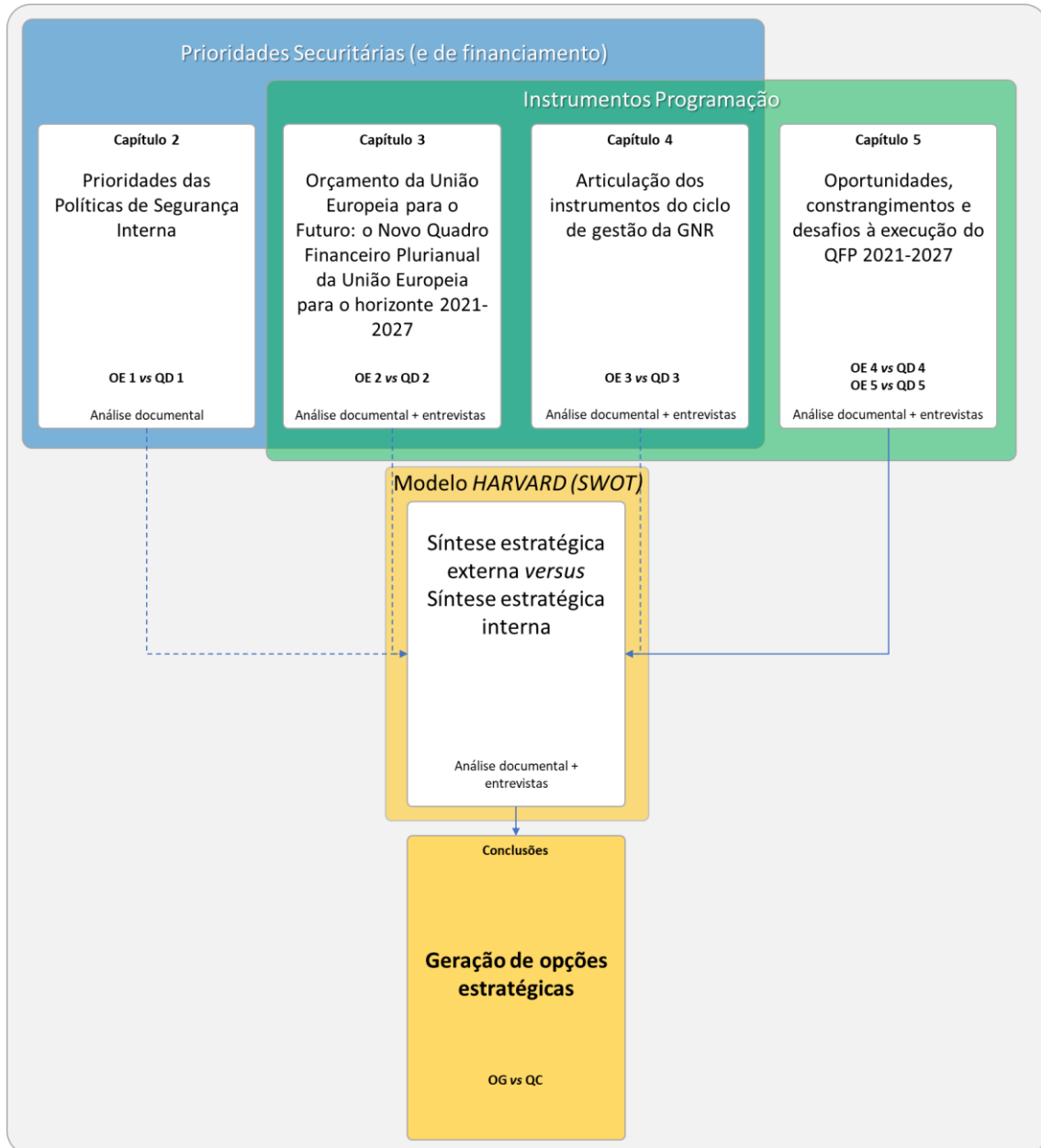


Figura 4 – Percurso metodológico



2. Prioridades das Políticas de Segurança Interna

Neste capítulo pretende-se caracterizar a Política de Segurança da UE, refletindo sobre as prioridades securitárias, com o desiderato de estabelecer uma relação entre as orientações estratégicas e os instrumentos de cofinanciamento proveniente do Orçamento da UE para o futuro. Pretende-se ainda identificar as prioridades estratégicas de Segurança Interna nacionais, manifestadas designadamente ao nível dos instrumentos políticos e estratégicos.

2.1. Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE

O espírito da construção europeia assenta num mercado único¹² caracterizado pela existência de *quatro liberdades* (livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais). O preâmbulo do Tratado de Lisboa (que constitui o Tratado da UE) consagra o objetivo de facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um *espaço de liberdade, de segurança e de justiça*, espaço esse que preconiza um conjunto de medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e migração, bem como de prevenção e combate à criminalidade. Segundo Lourenço e Costa (2018, p. 179) estes elementos (*liberdade, segurança e justiça*) “emergem como valores essenciais para a salutar convivência numa comunidade organizada politicamente, com funções centradas no bem-estar dos cidadãos, capaz de desenvolver processos adequados a um ambiente pautado pela mudança e complexidade”. Na verdade, “a ordem mundial contemporânea é atualmente marcada pela multidimensionalidade e [...] pela complexidade, [sendo caracterizada por interdependências crescentes entre os diversos atores], na qual os Estados se apresentam cada vez mais imbricados em teias regionais e globais de todo o tipo, que os atravessam e lhes são muitas vezes transversais” (Guedes, 2002, pp. 101-102). Tal complexidade, sobrelevada em grande medida pela inexistência de fronteiras e pela transnacionalidade dos fenómenos criminais, exorta à criação de uma atmosfera e ambiente de *governance da segurança*, com interdependência de atores e corresponsabilização para alcance dos propósitos da União.

Segundo Severiano Teixeira citado por Silva (2010), “a Segurança é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público; sem Segurança não há desenvolvimento económico, sem Segurança não há Democracia”, constituindo um fator fundamental para o progresso e liberdade (Rivero citado por Oliveira; 2006, p. 55).

Apesar dos esforços de construção europeia, fenómenos como a posição hostil da Rússia com a anexação da Crimeia e o recrudescimento do terrorismo, continuam a exigir

¹² Fundado no Tratado de Maastricht de 1993.



um esforço coletivo da União. O extremismo religioso vivenciado sobretudo na região do Médio Oriente e de África na região do Magrebe e na zona Subsariana, tem conduzido a conflitos armados que resultam num fluxo migratório sem precedentes, procurando refúgio na Europa. Além desta pressão migratória, direta ou indiretamente associados, a Europa tem-se tornado alvo de vários atentados terroristas que tem afetado o sentimento de segurança coletiva.

Além dos fenómenos ligados ao terrorismo, as ameaças híbridas, a volatilidade económica, as alterações climáticas e a insegurança energética colocam em perigo a população e o território europeu (Conselho da UE, 2016, p. 7).

Tais características exigem uma nova política de segurança, integrando um conceito de segurança interna alargado, visando a proteção contra os principais riscos e ameaças de natureza interna ou externa, ciente que a “segurança é um tema transnacional, que afeta todas as sociedades civis, [a qual não consente] uma distinção operacional entre segurança interna e externa” (Ferreira, 2015, p. 23). Face aos desafios emergentes, foi apresentada em janeiro de 2015, a Declaração Conjunta de Riga, a qual reiterava o terrorismo, a radicalização, o recrutamento e o financiamento relacionado com o terrorismo, como desafios comuns à segurança interna da UE, evidenciando a necessidade de apresentação de uma abordagem europeia coerente, coordenada e eficaz, assente numa estratégia de segurança interna renovada.

Com efeito, CE apresentou a *Agenda Europeia para a Segurança* (AES), a qual reafirma a persecução dos objetivos estratégicos definidos na Estratégia de Segurança Interna anterior (ESI 2010-2014)¹³, identificando três áreas de ação prioritárias: o combate ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros; o combate à criminalidade transnacional grave e organizada; e, a luta contra a cibercriminalidade.

Apesar da responsabilidade pela segurança cumpra em primeira instância aos EM, existe a consciência coletiva de que os fenómenos e as ameaças transnacionais não podem ser eficazmente combatidos com abordagens isoladas, requerendo uma abordagem europeia comum. Tal convicção é expressa por Frans Timmermans¹⁴, segundo o qual “o terrorismo não conhece fronteiras” e apesar das autoridades nacionais serem responsáveis pela segurança interna, estas “devem, contudo, colaborar continuamente para prevenir o terrorismo e capturar os seus autores” (UE, 2016).

¹³ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.

¹⁴ Vice-Presidente da CE com a pasta dos direitos fundamentais e candidato à presidência da CE nas eleições de 2019.



Face a este ambiente geopolítico e geoestratégico perigoso e ameaçador, Mogherini, coordenou a elaboração da nova Estratégia Global sob o lema “*Visão Partilhada, Ação Conjunta: Uma Europa Mais Forte*” (Eurodefence, 2016). Segundo Mogherini (Conselho da UE, 2016, p. 2), cuja opinião foi sublinhada por Timmermans, a UE “precisa de assumir coletivamente a responsabilidade pelo papel que lhe cabe no mundo” [e, neste contexto, as] “autoridades policiais de todos os EM devem não só *pensar à escala europeia* como também *agir à escala europeia*, dado que a segurança interna é uma responsabilidade comum” (UE, 2016). Mogherini conclui que é “exatamente essa a finalidade da EUPES” (Conselho da UE, 2016, p. 3).

De acordo com esta nova estratégia, tendo por desiderato a promoção dos interesses comuns sempre respeitando princípios e valores claros, a UE prosseguirá cinco grandes prioridades, das quais naturalmente se destaca a Segurança da União e o aumento da sua resiliência enquanto “capacidade da sociedade como um todo, se mobilizar e desenvolver mecanismos de prevenção e preparação para enfrentar os desafios do novo ambiente de segurança” (Lourenço & Costa, 2018, p. 63). Com efeito, a paz e a segurança, a prosperidade, a democracia e uma ordem mundial assente em regras, constituem os interesses vitais subjacentes à ação externa da União (Conselho da UE, 2016, p. 10).

De acordo com esta nova conceção e no escopo da garantia da *Paz e Segurança* dos seus cidadãos e do seu território, a UE tem noção que os EM terão de ter as capacidades necessárias para, de forma cooperativa, se defenderem e honrarem os seus compromissos de assistência mútua e solidariedade, consagrados nos Tratados, sublinhando a necessidade de reforço dos instrumentos, condições e infraestruturas a nível europeu para que as autoridades nacionais possam cooperar eficazmente na resposta a este desafio comum. Tal opção é frisada no documento enquadrador da Estratégia de Segurança da UE, que refere a imprescindibilidade de fundos europeus para apoiar projetos no domínio da segurança e defesa, sobretudo quando os limites entre a segurança interna e externa estão mais ténues e esbatidos e cada vez mais interligados e interdependentes (Conselho da UE, 2016, p. 10).

2.2. Prioridades, objetivos e estratégias no âmbito da Segurança Interna

A posição geoestratégica de Portugal assume especial relevo nas dinâmicas da UE, no âmbito da segurança interna, fruto da sua disposição geográfica no extremo ocidental do continente europeu, constituindo parte significativa da fronteira externa da União. Além disso, a sua posição permite acesso às rotas marítimas do Atlântico e do Mar Mediterrâneo, que interliga o continente europeu ao continente americano e africano, que o coloca numa



posição vantajosa a nível do comércio internacional e exploração do ecossistema marítimo e, simultaneamente, numa posição de fragilidade ou vulnerabilidade, enfrentando riscos acrescidos em termos securitários.

No que diz respeito às principais ameaças e riscos à segurança dos Estados, o *Global Risks Report* do *World Economic Forum* (WEF, 2019) identifica os dez que a nível global inspiram mais preocupação considerando o impacto e probabilidade de ocorrência. Entre essas ameaças e riscos destacam-se, o terrorismo; proliferação de armas de destruição massiva e a criminalidade transnacional; a cibercriminalidade; os conflitos regionais e as guerras civis e a migração involuntária em larga escala; a disputa por recursos naturais escassos; e os desastres naturais e as alterações climáticas.

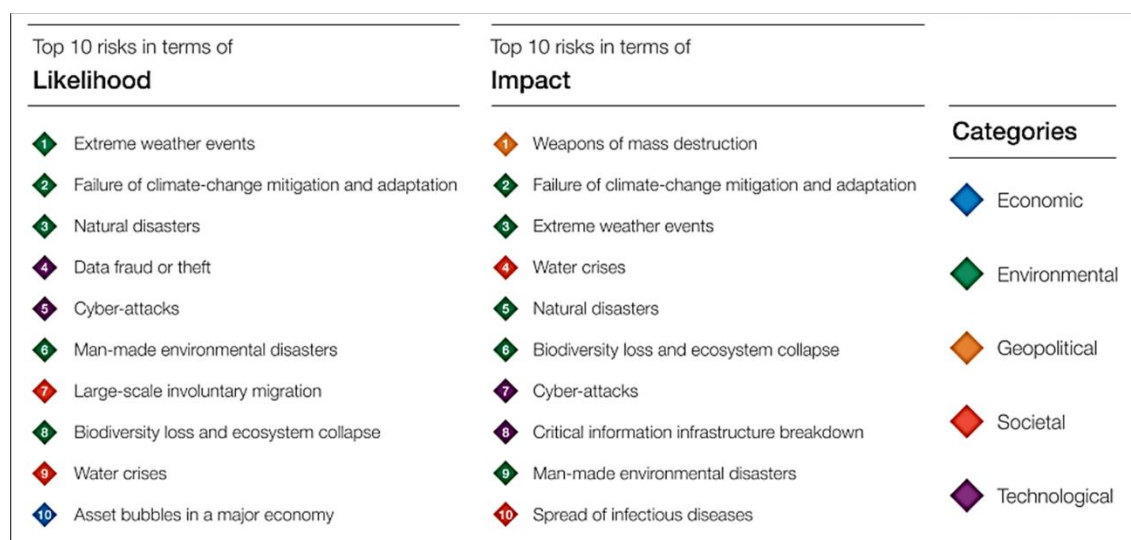


Figura 5 – Ameaças e riscos à segurança global

Fonte: WEF (2019)

Com efeito, “Portugal confronta-se com as ameaças e riscos¹⁵ que são comuns ao espaço regional onde se insere [a UE] e que partilha com aliados e parceiros nas organizações de segurança internacional de que faz parte” (Lourenço & Costa, 2018, p. 29).

Por outro lado, a mobilidade crescente de pessoas, mercadorias e capitais aumenta a responsabilidade nacional, numa ótica comum, que visa a proteção da liberdade de todos os cidadãos nacionais e daqueles que visitam o País.

É pois expetável e compreensível que “as alterações que ocorram na situação estratégica ou no quadro geopolítico nos planos sub-regional, regional ou internacional terão sempre, em maior ou menor grau, impacto no nosso país” (Lourenço & Costa, 2018, p. 29). Segundo o mesmo autor (2018, pp. 27-30), face às ameaças identificadas como prioritárias

¹⁵ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.



para a UE pela AES (terrorismo, criminalidade organizada transnacional e o cibercrime), atendendo à globalização e transnacionalidade dos fenómenos, estes serão comuns a Portugal e deverão ser alvo das atividades de prevenção do Sistema de Segurança Interna (SSI).

De acordo com o atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), Portugal está confrontado com um processo de transição internacional em múltiplas dimensões e que envolve todas as regiões estrategicamente relevantes, num ambiente de segurança internacional particularmente volátil e instável, com impacto e consequências imprevisíveis potenciadoras de desencadear situações de risco que, direta ou indiretamente, podem pôr em causa os interesses nacionais (DN, 2013). Apesar do CEDN datar de 2013, mantêm-se atuais as principais ameaças e riscos à Segurança Global e à Segurança Nacional¹⁶ nele inscritas, sugerindo-se a seguinte agregação considerando as sistematizações do WEF, AES e CEDN:



Figura 6 – Ameaças e riscos à segurança global e à segurança nacional

Face ao conjunto de ameaças que se deparam à Segurança Interna, considerando a referida posição geoestratégica de Portugal, enquanto fronteira exterior da UE e possuidor de um vasto espaço aéreo e marítimo sob sua jurisdição, vê ser-lhe impostas responsabilidades no âmbito controlo, vigilância e repressão dessas ameaças.

Segundo Lourenço, Cabral e Machado (2006, p. 67) “estas ameaças, riscos e crimes convocam para a emergência da adoção de respostas também elas globais, transversais, flexíveis e multidimensionais, implicando uma revisão profunda das tradicionais fronteiras teóricas e institucionais [...] entre a segurança interna e externa, entre informações,

¹⁶ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.



prevenção e investigação criminal [...] que se traduz numa nova *governance* da segurança, a qual convoca todos os atores relevantes públicos e privados numa relação de *partnership*”, numa interação caracterizada pela sua inevitabilidade (Silva N. M., 2015, p. 80). Tal preocupação que tem sido veiculada no CEDN, de fazer uma aproximação entre ambos os sistemas (segurança interna e segurança nacional), sustentado na necessidade de clarificar as competências das Forças e Serviços de Segurança (FSS), defendendo que o “SSI não deve ser considerado isoladamente, mas antes integrado no sistema mais amplo e abrangente da segurança nacional, que faz apelo aos princípios da complementaridade e da interdependência entre todas as suas componentes” (DN, 2013).

No entendimento de Lourenço e Costa (2018, p. 181) “os domínios da segurança nacional estendem-se muito para lá do quadro da segurança militar e da organização das forças armadas, bem como da ação das forças e segurança”, [sugerindo um carácter sistémico da segurança nacional enquanto sistema de sistemas, que abarque as mais distintas áreas de interesse nacional desde a] “política externa do Estado às informações dos domínios económico, financeiro, cultural e identitário ao elemento comunicacional imprescindível para moldar as perceções e fundamental para o reforço da resiliência dos cidadãos face aos desafios da contemporaneidade”.

Tal opção deve sustentar-se numa maior e melhor coordenação operacional, orgânica e funcional, assegurada mediante a racionalização da utilização dos meios existentes com ganhos de eficácia no planeamento e na execução de operações focadas na prevenção e repressão das ameaças que se colocam à Sociedade. Em reforço, é descrito nas GOP 2016-2019¹⁷, que a “prevenção e a repressão dos riscos e das ameaças à segurança cada vez mais globais, diversificados, complexos e sofisticados, implicam uma orientação estratégica clara, bem definida e conduzida de modo coerente, um SSI adequadamente coordenado, eficaz e operativo e o reforço da cooperação internacional”, na garantia do desígnio fundamental de manutenção de um Estado seguro, empenhado na prevenção e no combate aos diversos tipos de violência e de criminalidade. Para o alcance desse desiderato, é preconizada a intenção de modernização e racionalização do SSI, de forma a torná-lo mais coordenado, eficaz e operativo, através do estabelecimento de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI) claro para a realização dos objetivos integrados da segurança nacional.

Apesar da iniciativa plasmada no documento, a realidade aponta para um conjunto de orientações em matéria de Segurança Interna e/ou Segurança Nacional dispersas.

¹⁷ Cfr. Lei n.º 7/-B/2016, de 31 de março.



De facto, apesar de diversas iniciativas sobretudo no plano académico (de entre as quais se destaca as desenvolvidas pelo Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança - GRES), não existe ainda um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN) aprovado, encarado como estratégia total ou global e com valor reforçado perante outras estratégias gerais existentes. Este conceito estratégico seria, naturalmente, o farol agregador da Segurança Interna, da Defesa Nacional (DN) e das demais áreas que compõem a Sociedade, numa perspetiva sistémica e aglutinadora dos desígnios nacionais.

No plano das estratégias gerais ao nível da Segurança Interna identifica-se a existência de Objetivos Estratégicos do Ministério da Administração Interna (MAI) para o triénio 2017-2019, que face à inexistência de um CESI e de um CESN, tenta estabelecer um alinhamento com o conjunto de políticas consagradas nas GOP referentes à legislatura, designadamente ao nível da Segurança Interna, Segurança Rodoviária, Proteção e Socorro, Fronteiras e Vistos e Atividades transversais. Também o Relatório de Anual de Segurança Interna (RASI) incorpora habitualmente um conjunto de orientações estratégicas, contudo atendendo à sua data de apresentação à Assembleia da República (AR) fixada em 31 de março do ano seguinte ao período avaliado, acabam por retirar eficácia às recomendações formuladas.

2.3. Avaliação de resultados

Considerando o papel das FSS na garantia da segurança interna e, direta ou indiretamente, na segurança comunitária, é expectável que os organismos MAI (e em particular a GNR) intervenham na máxima extensão e capacidade possível contribuindo à sua escala para a definição de prioridades securitárias (R. Carrilho, entrevista presencial, 07 de março de 2019).

Em resposta à QD1, a qual visava avaliar se os instrumentos de natureza política refletem as prioridades de Segurança Interna, podemos confirmar a presença desses elementos nos instrumentos de natureza política, contudo ficou explícita a necessidade da edificação de uma Estratégia Global (CESN) e de uma Estratégia Geral (CESI) que melhor permita alinhar as prioridades securitárias, num horizonte temporal mais alargado que o ciclo de governação.

2.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo foi possível identificar que face aos fenómenos da globalização e transnacionalidade das ameaças e dos riscos à segurança dos Estados, existe uma similitude entre aqueles que são os desafios e prioridades securitárias da UE e aqueles que são



enfrentados pelo Estado Português, em certa parte agravados pelo seu posicionamento geoestratégico com responsabilidades acrescidas na defesa da fronteira externa da União.

Estas preocupações securitárias encontram-se espelhadas no CEDN e nas GOP 2016-2019 (ambas disposições de natureza conjuntural), contudo exigir-se-ia que estas estivessem convenientemente definidas em instrumentos que permitissem um alinhamento mais coerente com o ambiente securitário, nomeadamente entre o nível de estratégia global (CESN), das estratégias gerais (CESI), bem como com outros instrumentos estratégicos e de gestão (designadamente os Objetivos Estratégicos do MAI 2017-2019 e as recomendações do RASI), os quais por sua vez permitiriam robustecer o alinhamento estratégico, através da sua transposição para o plano interno dos organismos do MAI.



3. Orçamento da UE para o Futuro: o novo QFP da UE para o horizonte 2021-2027

No presente capítulo, pretende-se caracterizar o instrumento financeiro definido no âmbito do Orçamento da UE para o Futuro, identificando as áreas e linhas de financiamento prioritárias, avaliando, à luz das atribuições e competências institucionais, aquelas que serão suscetíveis de aplicação pela GNR, beneficiando da análise conduzida no capítulo anterior.

3.1. Orçamento de longo prazo da UE e instrumentos financeiros plurianuais

De acordo com o Documento de Estratégia Orçamental “nos próximos anos a aplicação dos Fundos Europeus em Portugal continuará a ser uma fonte fundamental do financiamento das políticas públicas, para além de continuar a contribuir para os mecanismos de planeamento, execução, monitorização e avaliação das mesmas” (MF, 2014, p. 46). Corroborar R. Carrilho (*op. cit.*) salientando que “o financiamento Comunitário em Portugal continua a ser visto como uma possibilidade de suprir as necessidades internas, por força de alguma incapacidade do Orçamento de Estado em assegurar um investimento tão elevado [...] em resposta a um conjunto de áreas consideradas prioritárias pelos organismos” encarando-o como uma “janela de oportunidade para a realização de algum investimento, com maior ou menor impacto do ponto de vista do valor acrescentado europeu, mas que constituem projetos igualmente relevantes para a política europeia”.

O QFP¹⁸ dá corpo ao orçamento de longo prazo da UE, fixando e procedendo à planificação dos limites da despesa da UE, cuja vigência é fixada para um período mínimo de cinco anos.

O conceito de perspetivas financeiras plurianuais foi desenvolvido para garantir maior transparência na distribuição de fundos e, de certa forma, atenuar os conflitos entre instituições, reforçar a disciplina orçamental e melhorar a execução através de um melhor planeamento (Ollikainen, 2018). Esta abordagem de longo prazo tendo em consideração o estreito relacionamento com o financiamento previsto, permite à UE através do instrumento financeiro, tornar mais eficazes as políticas e os programas comunitários, ao mesmo tempo que a sua previsibilidade favorece potenciais cofinanciadores e beneficiários (Conselho Europeu; Conselho da União Europeia, 2019).

O QFP tem assim por finalidade garantir que as despesas da União sigam uma evolução ordenada e dentro dos limites dos seus recursos próprios, prevendo um conjunto de disposições a que o orçamento anual da União deve respeitar, tornando-se assim a pedra angular da disciplina financeira (Ollikainen, 2018). De acordo com o Conselho Europeu e o

¹⁸ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.



Conselho da UE (2019), o QFP tem por objetivo “alinhar a despesa da UE com as suas prioridades políticas; assegurar a disciplina orçamental da UE; simplificar a adoção do orçamento anual da UE; e, conferir maior previsibilidade às finanças da UE”. No que diz respeito ao relacionamento instrumental, os orçamentos anuais da UE obedecem aos limites anuais definidos do QFP, garantindo o controlo orçamental da UE conforme determina o n.º 1 do art.º 312.º do Tratado da UE.

3.2. Orçamento da UE para o Futuro: programas e prioridades

Em alinhamento com as prioridades estratégicas definidas na EUPES, é salientada a necessidade “particularmente urgente de investimento na segurança e defesa “ (Conselho da UE, 2016, p. 8), aumentando para o efeito o contributo para o sector através do novo QFP, que corporiza o orçamento de longo prazo da União (2021-2027), focado nas prioridades da União. De acordo com esta instrução da CE, os programas serão organizados em torno das principais prioridades temáticas, com os programas agrupados em conjuntos de políticas, o que se refletirá nos títulos do orçamento anual, garantindo maior clareza sobre a forma como cada programa contribuirá para os objetivos estratégicos (CE, 2018a, p. 6).

Com a tradução das prioridades políticas da UE em investimentos concretos, o QFP constitui um excelente instrumento de planificação e programação a longo prazo do projeto europeu e de garantia de um nível estável de investimento público nos EM. Considerando que as prioridades da União são complexas e multifacetadas, o novo QFP prevê a combinação de investimentos provenientes de vários programas (Anexo A) para abordar as grandes prioridades transversais, como a economia digital e inovação, a sustentabilidade, a segurança, a migração, o capital humano e as qualificações, assim como o apoio à inovação (CE, 2018a).

Importará, nesse contexto, avaliar face às prioridades securitárias nacionais resultantes do espectro de ameaças identificado, os pontos de conexão com a AES e, por outro, avaliar que instrumentos financeiros são suscetíveis de aplicação ao setor de segurança, atentos os objetivos de política (*Policy Objectives*) e objetivos específicos (*Specific Objectives*) de cada fundo integrado nos sete programas do QFP. Recorrendo ao registo histórico constante dos instrumentos de gestão institucionais, verificamos ao nível dos projetos cofinanciados uma preponderância do FSI nas suas dimensões nacional e comunitária, cujo peso relativo ascende a 71% e 86%, respetivamente (GNR, 2018, pp. 200-213; GNR, 2019, pp. 215-225).



Quadro 1 – Peso relativo dos projetos cofinanciados da GNR 2018-2019

FUNDO/INSTRUMENTO	PA 2018	Peso	PA 2019	Peso
FSI	9 493 281	71%	10 392 765	86%
H2020	151 554	1%	319 506	3%
LIFE	115 716	1%		0%
P2020	3 060 888	23%	1 359 582	11%
OUTROS	544 510	4%	80 548	1%
TOTAL	13 365 949	100%	12 152 401	100%

Segundo R. Carrilho (*op. cit.*) “no quadro geral de negociação do novo período de programação, o FSI (programa V – Segurança e Defesa) e o Instrumento Gestão de Fronteiras e Vistos (IGFV) (programa IV – Migração e Gestão de Fronteiras), [mas também o Fundo RESCUE do novo Mecanismo de Proteção Civil da UE (programa V – Segurança e Defesa)] serão os que mais diretamente interessarão à GNR pelas suas competências, atribuições e considerando o papel desempenhado no atual quadro financeiro”.

A CE (2018, p. 15) identificou através das avaliações intercalares como principais desafios transversais do QFP pós-2020, a necessidade de maior flexibilidade, simplificação, coerência e complementaridade, bem como ainda a consecução de maior valor acrescentado da UE, invocando uma linha de continuidade dos objetivos e estrutura dos fundos. Nota-se, contudo, que apesar das áreas relacionadas com a segurança e proteção civil possuírem relevância no contexto europeu, o volume de recursos previstos distribuir entre os diferentes programas e dentro do próprio programa V, é desfavorável e desproporcional ao ênfase assumido na AES no que respeita à área da segurança interna, conforme demonstram as figuras seguintes:



Preços correntes		2021-2027
4. Migração e Gestão das Fronteiras		34 902
10. Migração		11 280
Fundo para o Asilo e a Migração		10 415
Agências descentralizadas		865
11. Gestão das Fronteiras		21 331
Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras		9 318
Agências descentralizadas		12 013
Margem		2 291
5. Segurança e Defesa		27 515
12. Segurança		4 806
Fundo para a Segurança Interna		2 500
Desativação de centrais nucleares (Lituânia)		552
Segurança nuclear e desativação de centrais nucleares (incluindo Bulgária e Eslováquia)		626
Agências descentralizadas		1 128
13. Defesa		19 500
Fundo Europeu de Defesa		13 000
Mobilidade Militar		6 500
14. Resposta a situações de crise		1 400
Mecanismo de Proteção Civil da União (rescEU)		1 400
Diversos		p.m.
Margem		1 809

Figura 7 – Níveis globais de autorizações por programa do QFP (em milhões de euros)

Fonte: (CE, 2018a, p. 31)

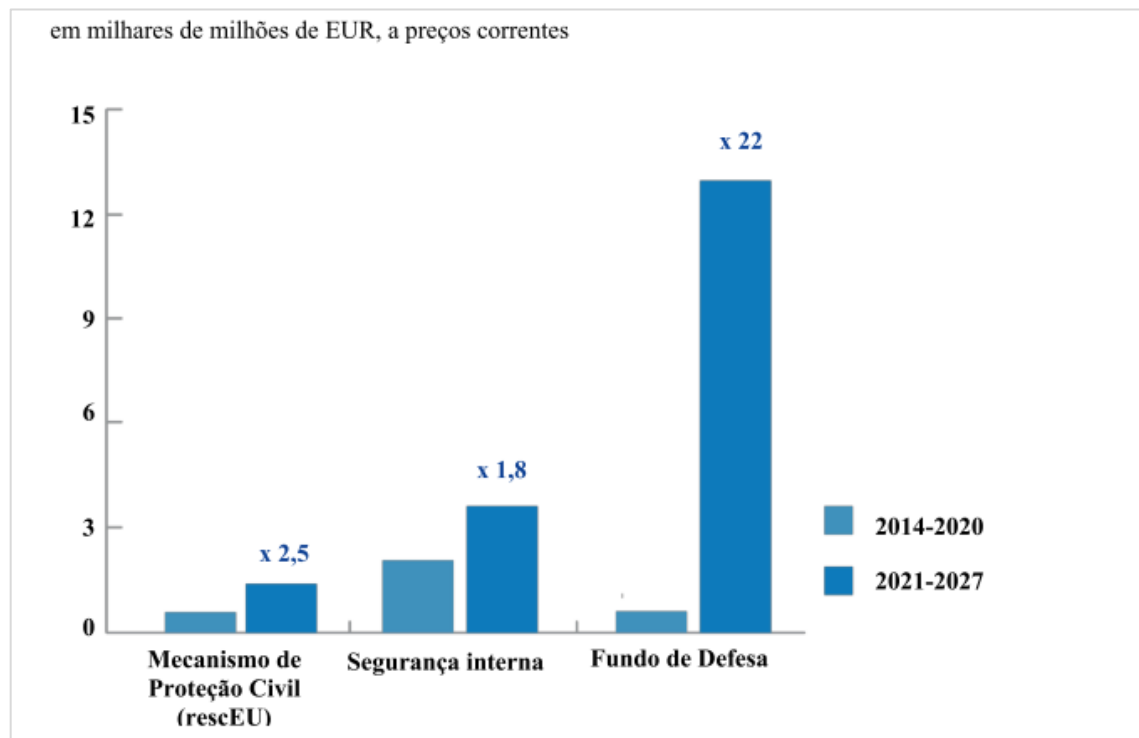


Figura 8 – Alterações radicais no Programa V – Segurança e Defesa

Fonte: (CE, 2018a, p. 19)



Com efeito, considerando os *Policy Objectives* e os *Specific Objectives* previstos para os fundos indicados, constata-se que o enfoque se manterá num conjunto significativo de prioridades já inclusas no QFP atualmente em vigor. De acordo com o relatório de avaliação do impacto que tem servido de base aos trabalhos de programação do QFP2021-2027 (CE, 2018, p. 24; 97), o FSI apoiará medidas que garantam um elevado nível de segurança na União, nomeadamente através do combate e da prevenção da criminalidade grave com uma dimensão transfronteiriça, como o terrorismo e a radicalização, a criminalidade organizada, a corrupção e a cibercriminalidade, focando-se também na ajuda e proteção das vítimas da criminalidade (*Policy Objectives*), refletindo as prioridades políticas da AES. No que se refere aos objetivos específicos decorrentes dos objetivos de política mencionados, o FSI preconiza um aumento do intercâmbio de informações entre autoridades competentes, bem como com países terceiros e organizações internacionais; a intensificação das operações conjuntas transfronteiras em matéria de criminalidade grave e organizada com dimensão transfronteiriça; e, finalmente, o reforço das capacidades nacionais e coletivas de combate e prevenção da criminalidade, incluindo o terrorismo, nomeadamente através de uma maior cooperação, concretizando a garantia de “uma resposta colectiva da União às ameaças à segurança, bem como melhorar a sua preparação e a resiliência” (CE, 2018, p. 98). Apesar da tentativa empreendida pela CE de delimitar o FSI ao combate à criminalidade e ao combate à instigação da criminalidade grave e organizada e não tanto à sua prevenção (limitando o cardápio de crimes abrangidos pelas atividades a serem financiadas), foi possível na negociação entre os EM e a CE alargar o âmbito, garantindo a inclusão da prevenção (R. Carrilho, *op. cit.*).

No que diz respeito ao Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras (FGIF) a componente que terá particular relevância para a GNR, diz respeito à gestão integrada das fronteiras da UE cuja implementação estará cometida à recém criada *European Border and Coast Guard* herdeira da FRONTEX (Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, constituída pelos EM e pela Agência da UE) tendo por missão facilitar a passagem legítima das fronteiras, prevenir e detetar a imigração ilegal e criminalidade transfronteiriça, bem como gerir eficazmente os fluxos migratórios, onde “se continuará a assistir a uma aposta muito clara na dimensão da vigilância, do controlo, do patrulhamento, através da aplicação de novas tecnologias e novos sistemas de comunicação e de informação, com destaque para a dimensão da interoperabilidade entre os vários sistemas que podem contribuir para as tarefas de vigilância, patrulhamento, controlo e acesso a essas fronteiras” (R. Carrilho, *op. cit.*).

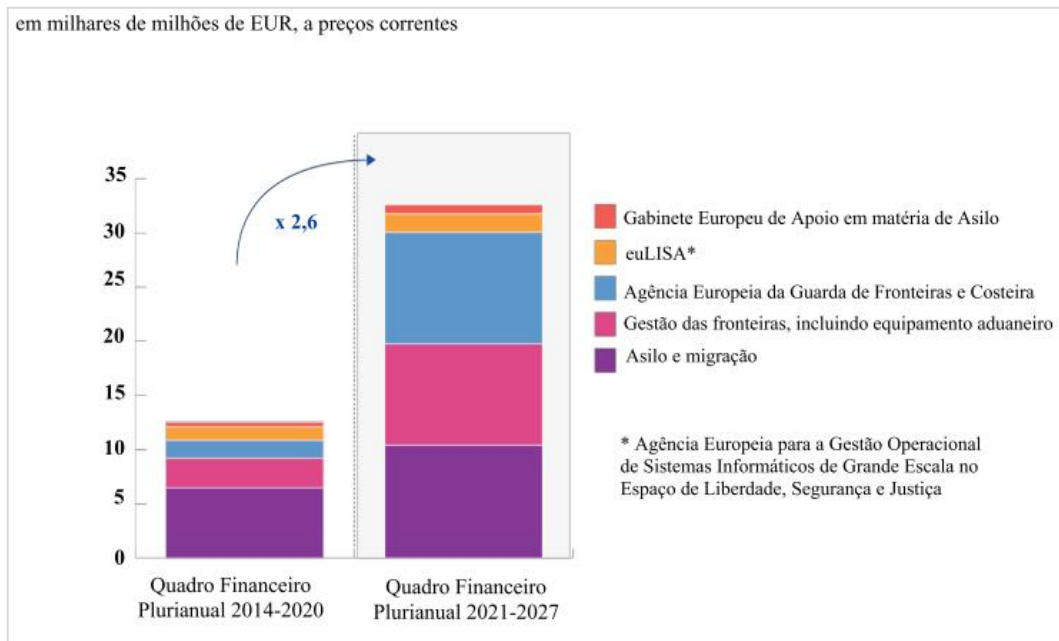


Figura 9 – Alterações radicais no Programa IV – Migração e Gestão das Fronteiras

Fonte: (CE, 2018a, p. 17)

3.3. Avaliação de resultados

Salienta-se o elevado grau de concordância dos entrevistados (100%), os quais destacam a necessidade de garantir linhas de financiamento para o desafio da modernização, inovação e capacitação institucional (Questão 1 - A.1.1.2)¹⁹ e para uma resposta mais eficaz aos desafios securitários comuns plasmados na AES, não obstante dos fenómenos e pressões securitárias enfrentadas por Portugal serem distintas daquelas que pressionam outros EM, o que à partida dificulta a negociação do Estado Português justificar e beneficiar de acréscimo desse valor na área da segurança interna (R. Carrilho, *op. cit.*). Tal desafio exige um posicionamento eminentemente proativo (A.1.1.3; 100%), assente na antecipação e num robusto planeamento prospetivo.

Esta situação convoca o desafio de procurar demonstrar que, apesar das reduzidas pressões securitárias existentes a afetar o território nacional, é necessário continuar a apostar na segurança alocando para o efeito maior financiamento, considerando o apoio que é garantido pelas FSS nacionais no esforço comunitário de controlo de fronteiras de outros EM e da fronteira externa da UE (R. Carrilho, *op. cit.*).

Perante esta necessidade espera-se que a Guarda tenha um papel ativo na definição de prioridades a enquadrar no QFP (Questão 5 - A.3.5.3; 80%), coerentes com as prioridades definidas na sua estratégia organizacional (A.3.5.4; 60%). Entre essas áreas prioritárias,

¹⁹ Análise de segmentos apresentada em Apêndice D.



naturalmente coerentes com as prioridades securitárias (nacionais e comunitárias) e com as linhas de financiamento disponibilizadas pelo futuro QFP, os entrevistados elegeram a reengenharia de processos, transformação digital e interoperabilidade (Questão 3 - A.3.3.1; 80%), a edificação de novas capacidades ou melhoria das existentes (A.3.3.2; 80%) e o estabelecimento e reforço de parcerias estratégicas (A.3.3.3; 60%), como fundamentais para a performance institucional. Detalhando, entre outras capacidades elegem-se como prioritárias a cibersegurança, os meios RPAS/UAV²⁰ (atentas as múltiplas possibilidades de utilização nas mais diferentes áreas de atuação da GNR), a edificação de um centro de excelência de treino de forças policiais e, de uma forma transversal, a aposta na interoperabilidade entre sistemas e meios.

Com o desiderato de definir o QFP2021-2027 é previsível que, sob orientação da SGMAI, a Instituição seja chamada à identificação de lições aprendidas relativamente ao QFP anteriores (Questão 2 - A.2.2.3; 60%) e à análise de impacto dos regulamentos comunitários propostos (A. 2.2.2; 40%).

Note-se que face à incapacidade do Orçamento de Estado garantir o financiamento de investimentos considerados prioritários pelas FSS, o recurso a financiamento comunitário é visto de forma unânime pelos entrevistados como uma oportunidade, salientando que a viabilidade de implementação dos projetos (sobretudo os mais complexos, morosos e dispendiosos) se encontra condicionada à sua existência (Questão 4 - A.3.4.1.; 100%), cuja conclusão é corroborada por R. Carrilho (*op. cit.*).

3.4. Síntese conclusiva

Neste capítulo foi possível identificar o conjunto de mecanismos financeiros colocados à disposição dos EM, visando fazer face aos desafios securitários que pressionam a UE e, de forma transversal, cada um dos países que a constituem.

Considerando as prioridades comunitárias e nacionais referidas no capítulo anterior, as quais visavam em primeira linha responder às ameaças e riscos decorrentes dos fenómenos da globalização e da sua transnacionalidade, em resposta à QD2 verifica-se que os instrumentos financeiros que serão disponibilizados pelo futuro QFP abrangem o espectro das prioridades identificadas. Contudo, quando comparada a distribuição de verbas conhecida para o QFP2021-2027, verifica-se uma desproporção entre os sete programas de financiamento, os quais parecem não refletir a vincada preocupação dos cidadãos da UE com as questões relacionadas com a segurança, uma vez que a área de segurança interna encontra-

²⁰ *Remotely piloted aircraft system/Unmanned aerial vehicle*



se limitada a 2% do orçamento total da UE, verificando-se que os decisores políticos ainda não estão sensibilizados para aquele que será o nível da problemática e a necessidade de ajustamento das respostas a este tipo de fenómenos (R. Carrilho, *op. cit.*).



4. Articulação dos instrumentos do ciclo de gestão da GNR

Neste capítulo pretende-se identificar a articulação dos instrumentos de gestão da GNR, perspetivando a necessidade de vinculação do orçamento plurianual ao instrumento de programação plurianual. Visando detetar as limitações, pontos fortes e pontos fracos e as oportunidades de melhoria subjacentes aos instrumentos de gestão institucionais, procede-se à análise dos propósitos da estratégia relacionados com obtenção de fundos e a sua aplicação, validando a coerência interna entre os instrumentos²¹.

4.1. Estratégia Institucional e articulação dos instrumentos de programação

Como salientado anteriormente, verifica-se a inexistência de um CESN e de um CESI aprovados, permissor do conveniente enquadramento entre estes e as estratégias desenvolvidas pelos organismos do MAI. Não obstante desta realidade, R. Carrilho (*op. cit.*) refere que este aspeto sendo importante, “não tem sido o fator que tem impedido a execução do financiamento comunitário, cujas causas estão naturalmente associadas a questões relacionadas com dificuldades orçamentais ou dificuldades na área da contratação pública e não tanto com a eventual ausência de um conceito estratégico”. Contudo, o autor salienta que “a construção de um conceito estratégico poderia favorecer a execução do financiamento se este fosse alinhado com as grandes linhas mestras de ação da UE na área de Segurança Interna, na área da Gestão e Controlo de Fronteiras e de Fluxos Migratórios, algo que garantiria a celeridade e alinhamento dos potenciais projetos com os objetivos de financiamento”.

Atenta a inexistência destes conceitos estratégicos enquadradores, os organismos do MAI (concretamente a GNR) tem procurado alicerçar os seus instrumentos estratégicos e de gestão, num conjunto de diplomas legais, instrumentos e orientações tutelares, destacando-se a conformidade com os domínios de segurança interna e política criminal definidos nas GOP, as Orientações Estratégicas incorporadas no RASI e os objetivos estratégicos plurianuais do MAI para o horizonte 2017-2019. Este relacionamento encontra-se devidamente destacado nos seus instrumentos de gestão institucionais (GNR, 2017, pp. 54-59; GNR, 2018; GNR, 2019) e constitui um quesito fundamental para hierarquizar opções, programar ações e afetar e mobilizar recursos.

Com efeito, a GNR empreendeu em 2014 à edificação da EG2020 (GNR, 2015), instrumento que consolidou a Missão, Visão, Centro de Gravidade e as Linhas de Orientação Estratégica para o horizonte temporal 2015-2020.

²¹ Vide Apêndice B — Corpo conceptual.



A EG2020 (conteúdo público) e o PEGNR2020 (conteúdo reservado) que se lhe seguiu, têm o desiderato de firmar o compromisso institucional perante a Sociedade num ambiente de *governance*, promovendo simultaneamente à avaliação do desempenho e à responsabilidade de “*accountability*” enquanto conduta ética e responsabilidade objetiva perante a Sociedade. Ao mesmo tempo promove a orientação do esforço Institucional, alinhando e hierarquizando os objetivos organizacionais constantes nos diversos instrumentos de gestão previsionais²² e de prestação de contas²³ obrigatórios na Administração Pública.

De uma forma geral o PEGNR2020 sustenta-se num mapa estratégico formulado na metodologia *Balanced Scorecard*²⁴, cujos objetivos estratégicos incluídos no mapa são idênticos e coerentes aos constantes no Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), instrumento que constitui a base da avaliação dos Serviços no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação da Administração Pública (SIADAP)²⁵. O ponto comum entre aos dois métodos é a aplicação da metodologia de gestão por objetivos introduzida no mundo empresarial por Peter Drucker. Na publicação de 1954 no livro “*The Practice of Management*” e posteriormente em 1965 “*Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*”, Drucker teorizou a importância do alinhamento entre os objetivos organizacionais e os objetivos individuais, e o contributo destes na prossecução dos objetivos da Instituição.

4.2. Articulação dos instrumentos de previsionais

A componente estratégica de ambos os instrumentos (PEGNR2020 e QUAR) encontra-se inscrita no Capítulo II dos Planos de Atividades (PA) institucionais (cuja vigência é anual²⁶) o que demonstra uma preocupação com o alinhamento dos instrumentos de programação com os instrumentos de gestão previsionais. Os despachos de homologação ministerial do QUAR e do Plano de Atividades corroboram com esta avaliação, referindo que os “documentos estão bem elaborados e coerentes entre si, verificando igualmente um alinhamento dos objetivos estratégicos e operacionais com o Programa do XXI Governo Constitucional” (MAI, 2016). O despacho de homologação referente a 2017 salienta que “é

²² Plano de Atividades; Orçamento; Quadro de Avaliação e Responsabilização; Mapa de Pessoal.

²³ Relatório de Atividades; Relatório de Autoavaliação; Balanço Social.

²⁴ Metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida em 1992 pelos Professores Robert Kaplan e David Norton, da *Harvard Business School*.

²⁵ Cfr. Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro.

²⁶ Cfr. Decreto Lei n.º 183/96, de 27 de setembro.



de assinalar a qualidade dos documentos produzidos, sustentados num sistema robusto de estratégia e planeamento de atividade e em articulação com a EG2020” (MAI, 2017).

Em ambos os despachos de homologação, “o PA da GNR apresenta-se bastante bem organizado, com um elevado grau de detalhe, o que permite caracterizar toda a atividade desenvolvida pela GNR, com identificação dos recursos disponíveis (humanos, materiais e financeiros); a sua arquitetura, sistematizada em Programas, Subprogramas/Projetos, Atividades, Subatividades e Ações, e a respetiva expressão financeira, são fatores de relevo e de distinção no documento” (MAI, 2017).

Sem prejuízo das interações com demais instrumentos de gestão, o relacionamento entre o PA e o Orçamento constitui um desafio à garantia de coerência e rigor. Neste paradigma, o Orçamento da Guarda, materializa a tradução financeira do PA, constituindo a par deste (e desde que perfeitamente alinhados), uma ferramenta de extrema importância no quadro do ciclo de gestão institucional.

A construção de ambos os instrumentos é desenvolvida em estreita articulação entre o órgão responsável pela área do planeamento estratégico²⁷ (órgão na dependência direta do Comandante-Geral) e o órgão financeiro²⁸ envolvendo toda a estrutura organizacional. A conceção destes instrumentos obedece aos limites do *plafond* orçamental definido entre o MAI e o Ministério das Finanças (MF) e ao conjunto de normativos legais, destacando-se a circular da Direção-Geral do Orçamento (DGO) de preparação do Orçamento de Estado. Nessa obediência (mas orientado por princípios de orçamentação base-zero), os dois órgãos responsáveis indicados promovem à identificação de atividades, valorando-as e correlacionando-as com a respetiva rubrica orçamental.

Esta coerência é fundamental para credibilidade instrumental, constituindo um critério objetivo relevante para a avaliação do mérito das candidaturas a cofinanciamento, pois a inscrição simultânea no PA e Orçamento garante, à partida, a acomodação orçamental do projeto no *plafond* definido para a contrapartida nacional, bem como subentende que “os pressupostos *concorrência para o alcance dos objetivos nacionais e relevância para a área de segurança interna* estão assegurados” (R. Carrilho, *op. cit.*).

²⁷ Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (DPERI/CG)

²⁸ Direção de Recursos Financeiros do Comando de Administração de Recursos Internos (DRF/CARI)



4.3. Alinhamento temporal e financeiro entre instrumentos de programação e de planeamento

No que respeita ao alinhamento temporal e financeiro, verifica-se que apesar desta ser uma realidade nos instrumentos de planeamento sujeitos à regra da anualidade prevista na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)²⁹ (PA, QUAR e Orçamento), não se observa idêntico comportamento ao nível da programação plurianual.

Apesar da existência de uma estratégia parcelar dedicada à captação de financiamento (designadamente comunitário) no PEGNR2020, não existe um plano financeiro consolidado que abranja o seu período de vigência e promova a respetiva tradução financeira e orçamental dos projetos integrados nas demais estratégias parcelares. Segundo Ansoff *et al.* (2019, p. 530), a não alocação de financiamento à estratégia constitui uma das principais razões para o seu fracasso. Segundo o autor a solução passa pela elaboração de um duplo orçamento (*Dual Budgeting*), um dos quais especificamente dedicado à estratégia (2019, pp. 535-537).

Atenta esta limitação, haveria interesse e necessidade de garantir uma coerência financeira e orçamental entre as atividades/projetos de médio-longo prazo, distinguindo as necessidades de financiamento consoante a possibilidade e elegibilidade de fontes de financiamento nacional (por via do OE) ou por via de cofinanciamento comunitário.

Esta vinculação das estimativas financeiras e orçamentais agregadas num plano financeiro do instrumento estratégico, aumenta a previsibilidade do futuro e permite identificar proactivamente as necessidades institucionais em torno da direção estratégica definida, contrariando a lógica do planeamento orçamental em Portugal, caracterizada por “um enquadramento estritamente anual do orçamento, conducente ao incrementalismo [com a maioria das despesas já comprometidas no início do processo de planeamento anual] e à gestão do ciclo político como eixos do processo de decisão” (Cardoso, 2014, p. 3)

Visando alcançar este desiderato, afigura-se necessário garantir a coerência com os instrumentos de cariz financeiro plurianual, designadamente o Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)³⁰ e, do ponto de vista do financiamento comunitário, a estreita ligação com o QFP, atenuando as disfunções orçamentais e procedimentais que lhes estão associadas. Segundo Cardoso (2017, p. 3) é fundamental que o sistema orçamental assente numa base institucional que assegure a coerência interna e coerência intertemporal.

²⁹ Cfr. Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, republicada pela Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto.

³⁰ Cfr. art.º 35º da Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto.



Apesar das limitações, R. Carrilho (*op. cit.*) refere que parte significativa do sucesso da GNR na captação de financiamento e execução de candidaturas sustenta-se na estabilidade do seu planeamento estratégico e de gestão, garantindo a manutenção e maturidade de projetos (gestão e controlo de fronteiras marítimas; a prevenção e o combate ao crime; inteligência e informações policiais; e formação). O autor salienta ainda que, a GNR (por força da sua capacidade interna) “foi a única entidade nacional que conseguiu definir o que é que pretendia do QFP 2014-2020, alinhando as suas necessidades e os objetivos da construção do próprio plano programação interna (PEGNR2020 e nos respetivos PA)”, mantendo estáveis essas linhas de orientação no horizonte até a atualidade, “garantindo ao MAI grande conforto e garantias de credibilidade ao nível da execução das ações inscritas no Programa Nacional” (R. Carrilho, *op. cit.*).

4.4. Avaliação de resultados

A GNR desenvolveu nos últimos anos um esforço aturado de consolidação dos instrumentos de programação e de gestão (previsionais). Tal esforço é reconhecido pela sua tutela administrativa e pela maioria das entidades entrevistadas (Questão 9 - B.5.9.2; 80%) e que dão conta de um alinhamento coerente e satisfatoriamente rigoroso entre instrumentos previsionais (com carácter anual), bem como uma coordenação estreita entre os órgãos responsáveis pela sua conceção (B.5.9.6; 80%).

A existência de um documento estratégico enquadrador, com horizonte temporal alargado, é considerada pela maioria dos entrevistados como um quesito fundamental (Questão 7 - B.5.7.1; 80%) que confere previsibilidade e credibilidade face aos objetivos e prioridades (B.5.7.2; 60%), permitindo simultaneamente uma melhor articulação das estratégias organizacionais no universo MAI (Questão 8 - B.5.8.1; 100%). As entidades entrevistadas manifestam ainda a necessidade de uma vinculação orçamental e temporal (B.5.8.4; 60%).

No que se refere à programação plurianual institucional, salienta-se a inexistência de articulação financeira entre instrumentos de programação (Questão 9 - B.5.9.4; 100%), evidenciando-se a necessidade de um plano financeiro que cubra todo o espectro temporal de vigência do Plano Estratégico, situação que obriga a uma atitude proativa da Instituição na definição atempada dos projetos prioritários a afetar ao financiamento comunitário, garantindo também um posicionamento consciente e igualmente proativo na negociação de expectativas de financiamento atento o ambiente concorrencial no universo MAI.



Analisando do ponto de vista das principais dificuldades identificadas à execução dos QFP anteriores, as entidades entrevistadas referem que a obediência ao plafond orçamental e à regra de anualidade orçamental constituem limitações identificadas ao rigoroso planeamento plurianual, pelo que, de forma unânime, consideram existir necessidade de adoção de medidas coordenadas entre o MAI e MF que garantam maior flexibilização (Questão 6 - B.4.6.2; 100% e Questão 8 - B.6.10.2; 100%) visando uma melhoria dos níveis de execução do cofinanciamento comunitário. Dessas medidas, destacam a necessidade de uma maior flexibilidade orçamental (facilitando o regime de extensão de encargos e a satisfação das necessidades orçamentais destinadas a assegurar a componente nacional), bem como das regras procedimentais (excecionar o regime de vistos do Tribunal de Contas para procedimentos abrangidos por cofinanciamento). R. Carrilho (*op. cit.*) refere que o “mecanismo de flexibilização criado no atual QFP vem expresso no Decreto-lei de Execução Orçamental e refere-se à possibilidade de os organismos recorrerem a Operações Específicas do Tesouro (sem juros de reembolsos ao Instituto de Gestão do Crédito Público - IGCP), para garantir situações de financiamento de favoráveis”. Além deste mecanismo o autor refere que “alguns projetos têm sido alvo de um enquadramento mais favorável por parte do MF na concessão das Portarias de Extensão de Encargos, havendo uma conjuntura que garante maior facilidade de justificar a necessidade dessa concessão”, pelo que tais mecanismos deverão ser devidamente analisados e utilizados sempre que deles resulte uma mais-valia para a Instituição.

Considerando as dificuldades elencadas, na esfera de responsabilidade da GNR aponta-se a necessidade de consolidar um conjunto de medidas em curso, designadamente a melhoria dos processos internos (Questão 11 - B.6.11.2; 80%) e da articulação entre órgãos (B.6.11.1; 60%), bem como, garantir um conveniente alinhamento estratégico via Plano Estratégico institucional (B.6.11.4; 60%), coerentes com as orientações emanadas pela tutela (Questão 12 - B.6.12.2; 40%) e pela própria Instituição (B.6.12.3; 40%).

4.5. Síntese conclusiva

Foi possível verificar que a GNR evoluiu na consolidação dos instrumentos de programação e de gestão, visando definir um rumo a seguir que lhe garantisse alinhar as suas prioridades de investimento com os recursos e fontes de financiamento disponíveis.

Ressaltam, contudo, algumas debilidades, resultantes de fatores exógenos (limitações orçamentais e complexidade procedimental), da inexistência de um conjunto de instrumentos enquadramentos como os CESN e CESI, bem como a garantia de um



alinhamento plurianual entre instrumentos de programação e de gestão (ministeriais e institucionais).

Face à análise realizada e considerando os resultados das entrevistas, julga-se que a articulação dos instrumentos de gestão na GNR não sendo ainda perfeita, não condiciona a operacionalização do QFP 2021-2021. Considerando que de uma forma unânime estes instrumentos têm sido caracterizados pela sua robustez face à estratégia organizacional, sobressai que os principais constrangimentos resultam da incapacidade de inscrição de projetos por carência de mecanismos que permitam assegurar a inscrição orçamental da componente nacional (esforço nacional) associada ao financiamento comunitário. Tal facto, leva a concluir em resposta à QD3, que a articulação existente entre instrumentos de gestão na GNR permite a operacionalização do futuro QFP, havendo, contudo, margem para melhorar o processo, designadamente através de uma programação orçamental plurianual alinhada e da adoção de plataformas comuns, aguardando-se pelo impacto estimado da implementação dos projetos de interoperabilidade em curso.



5. Oportunidades, constrangimentos e desafios à execução do QFP2021-2027

No presente capítulo é intento identificar as oportunidades, constrangimentos e desafios que se colocam à execução eficiente dos projetos a desenvolver ao abrigo do novo QFP da UE, procedendo ao levantamento das opções estratégicas resultantes da interceção dos fatores internos com os fatores externos.

5.1. Avaliação de resultados

Sustentada na recolha de informação descrita na estratégia de investigação, apresentam-se os resultados do estudo de caso, identificando para o efeito os fatores internos (pontos fortes, pontos fracos e FCS) e fatores externos (ameaças, oportunidades e as CD) que de acordo com o modelo de análise identificado (o qual, recorde-se, assenta no método de Harvard) permitirá determinar um conjunto de opções estratégicas passíveis de emprego pela GNR, objetivando a captação de financiamento comunitário, o aumento do seu nível de execução e a criação de valor para a Instituição, para a Sociedade e, em particular, para o Cidadão.

Focado no problema de investigação, o diagnóstico estratégico desenvolvido visou sugerir um conjunto de ações a ser empreender ao nível da estratégia organizacional e da sua capacidade interna, com o desiderato de alcançar os objetivos definidos no que se refere à operacionalização do QFP. Segundo Ansoff, Kipley, Lewis, Helm-Stevens e Ansoff (2019, p. 79) o “paradigma de sucesso estratégico afirma que o potencial de desempenho de uma organização é ótimo quando reunidas as seguintes três condições: a agressividade do comportamento estratégico da organização coincide com a turbulência de seu ambiente; a capacidade de resposta organizacional corresponde à agressividade da sua estratégia; e, quando existe solidariedade entre as diferentes capacidades (ou órgãos) da Instituição”. Com efeito, as soluções apresentadas e o envolvimento dos órgãos fundamentais ao alcance dos objetivos definidos (patente na escolha das entidades entrevistadas conforme descrito em Apêndice C) visam garantir o sucesso estratégico, com a agressividade ajustada ao ambiente competitivo.

A análise que se segue, dá corpo ao método de Harvard interpretado por Wheelen & Hunger (2012, p. 182), elegendo e cruzando cinco fatores de entre os resultantes da investigação por cada um dos quadrantes, visando focar a análise naqueles que foram considerados pelas entidades entrevistadas como os mais relevantes para o caso concreto.

De acordo com a sistematização de Ansoff *et al.* (2019, p. 442) os resultados da análise *SWOT* permitem, tendo em consideração os pontos fortes da organização, tomar decisões



sobre as oportunidades a prosseguir, as ameaças a anular e as fraquezas organizacionais que deverão ser remediadas.

5.1.1. Síntese Estratégica Externa

5.1.1.1. Constrangimentos e ameaças identificadas

Analisando o conjunto de fatores da envolvente externa da organização com potencial para afetarem a Instituição, a recolha efetuada junto das entidades entrevistadas permitiu chegar aos seguintes resultados:

Quadro 2 – Constrangimentos e ameaças

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.7.13.1 Ambiente concorrencial com outras Forças e Serviços de Segurança.			1			1	20%
D.7.13.2 Complexidade dos procedimentos de contratação pública	1				1	2	40%
D.7.13.3 Constrangimentos financeiros e orçamentais	1	1	1	1	1	5	100%
D.7.13.4 Cumprimento de formalismos legais morosos	1	1	1		1	4	80%
D.7.13.5 Incapacidade dos sistemas de gestão (ligação planeamento e orçamentação)				1	1	2	40%
D.7.13.6 Ambiente securitário complexo				1		1	20%
D.7.13.7 Insuficiente coordenação entre atores				1		1	20%

Dos constrangimentos identificados sobressaem como mais relevantes a existência de constrangimentos financeiros e orçamentais (questão 13 – D.7.13.3; 100%); a necessidade de cumprimento de formalismos legais morosos (D.7.13.4; 80%), sobretudo associados à complexidade dos procedimentos de contratação pública (D.7.13.2; 40%) e a deficiente interoperabilidade entre sistemas de gestão (D.7.13.5; 40%), destacando-se a incompatibilidade entre o sistema *GERFIP* (sistema de gestão orçamental propriedade do MF) e os demais sistemas organizacionais, o que impossibilita a conveniente ligação planeamento e orçamentação.

5.1.1.2. Oportunidades identificadas

Da análise dos fatores da envolvente externa com potencial para beneficiar a organização, apresentam-se os seguintes:



Quadro 3 – Oportunidades

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.7.14.1 Desenvolvimento de novas capacidades de Segurança Interna	1	1	1	1	1	5	100%
D.7.14.2 Estabelecimento de parcerias estratégicas com parceiros europeus e consórcios	1			1	1	3	60%
D.7.14.3 Implementação de novos modelos de policiamento	1			1	1	3	60%
D.7.14.4 Melhorar a articulação entre organismos gestores de cofinanciamento			1			1	20%
D.7.14.5 Melhorar a flexibilidade processual e procedimental			1			1	20%
D.7.14.6 Novas áreas e financiamentos disponíveis	1	1		1		3	60%
D.7.14.7 Mediatização do fenómeno securitário				1		1	20%

De entre as oportunidades descritas sobressaem como mais relevantes os fatores relacionados com a possibilidade melhorar a capacitação da Instituição, quer através do desenvolvimento de novas capacidades e modelos de policiamento (questão 14 - D.7.14.1; 100%), como também através do estabelecimento de parcerias estratégicas com parceiros europeus e consórcios (D.7.14.2; 60%), beneficiando de novas áreas e financiamentos disponíveis através do QFP2021-2027 (D.7.14.6; 60%).

5.1.1.3. Fatores Críticos de Sucesso

De entre as atividades que deverão ser desenvolvidas excepcionalmente bem e que constituem quesitos determinantes para o sucesso ou fracasso de uma organização, foram obtidos os seguintes resultados:



Quadro 4 – Fatores Críticos de Sucesso

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.9.17.1 Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	1				1	2	40%
D.9.17.2 Capacidade de desenvolvimento de novas valências			1			1	20%
D.9.17.3 Capacidade e proatividade do planeamento	1					1	20%
D.9.17.4 Elevado espectro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	1	1			1	3	60%
D.9.17.5 Maior agilidade dos procedimentos administrativos		1	1			2	40%
D.9.17.6 Organização, capacidade e dinâmica dos serviços;	1				1	2	40%
D.9.17.7 Reforço do papel policial					1	1	20%

As entidades entrevistadas salientam a relevância de elevado espectro de atividades desenvolvidas pela Instituição enquadráveis em áreas de financiamento comunitário (questão 17 - D.9.17.4; 60%), a necessidade de maior agilidade dos procedimentos administrativos (D.9.17.5; 40%) e, cumulativamente a necessidade de organização, capacidade e dinâmica dos serviços (D.9.17.6; 40%) visando a prossecução da captação e execução de financiamento comunitário. Relevam ainda a necessidade de alinhamento e robustez dos instrumentos de programação (D.9.17.1; 40%).

5.1.2. Síntese Estratégica Interna

5.1.2.1. Pontos Fracos identificados

No que diz respeito aos fatores da envolvente interna que expressam potenciais desvantagens da organização perante os concorrentes, as entidades entrevistadas elegeram os seguintes pontos fracos:



Quadro 5 – Pontos fracos

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.8.15.1 Escassez de recursos humanos especializados (gestão de projetos cofinanciados)	1	1	1		1	4	80%
D.8.15.2 Falta de alinhamento dos instrumentos plurianuais	1	1			1	3	60%
D.8.15.3 Rotatividade de funções		1			1	2	40%
D.8.15.4 Cultura de planeamento pouco vincada			1			1	20%
D.8.15.5 Subdimensão do órgão de planeamento (e Articulação entre órgãos de planeamento)			1		1	2	40%
D.8.15.6 Interoperabilidade dos Sistemas de gestão e de apoio á decisão não integral				1	1	2	40%
D.8.15.7 Nível operacionalidade de equipamentos				1		1	20%

Destacam-se desta seleção, a escassez de recursos humanos especializados na área de gestão de projetos cofinanciados (questão 15 - D.8.15.1; 80%), aliada à subdimensão do órgão de planeamento estratégico face à extensão da atividade desenvolvida (D.8.15.5; 40%). A rotatividade de funções, designadamente dos gestores de projeto (D.8.15.3; 40%) e a falta de alinhamento dos instrumentos plurianuais (D.8.15.2; 60%) e a interoperabilidade entre sistemas (D.8.15.6; 40%) constituem outros pontos fracos indicados com potencial interferência na captação e execução de financiamento comunitário.

5.1.2.2. Pontos Fortes identificados

No que concerne aos pontos fortes, enquanto indutores de potenciais vantagens da organização perante os concorrentes, as entidades entrevistadas elegeram os seguintes fatores:



Quadro 6 – Pontos Fortes

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.8.16.1 Robustez do planeamento estratégico da Guarda	1				1	2	40%
D.8.16.2 Capacidade de desenvolvimento de novas capacidades e valências	1	1	1		1	4	80%
D.8.16.3 Elevado espetro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	1				1	2	40%
D.8.16.4 Possibilidade de alcançar financiamento extraordinário		1				1	20%
D.8.16.5 Consolidação de capacidades existentes		1				1	20%
D.8.16.6 Inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa;					1	1	20%
D.8.16.7 Competências exclusivas em diversos domínios (fiscal, aduaneiro, costeiro, proteção emergência e socorro)				1	1	2	40%
D.8.16.8 Gozo de prestígio (nacional e internacional)				1	1	2	40%

Destacam-se desta seleção, ao nível da capacitação institucional, a aptidão demonstrada para o desenvolvimento de novas capacidades e valências (D.8.16.2; 80%), beneficiando (fruto da sua inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa) de um leque diversificado de competências exclusivas em diversos domínios (D.8.16.7; 40%) enquadráveis em áreas de financiamento comunitário (D.8.16.3; 40%). Destaca-se ainda a robustez do planeamento estratégico da Guarda (D.8.16.1; 40%) e o prestígio nacional e internacional alcançado (D.8.16.8; 40%).

5.1.2.3. Competências Distintivas

Dos pontos fortes destacam-se um conjunto de CD que estabelecem a distinção da Instituição perante os seus concorrentes, considerados pelas entidades entrevistadas como determinantes para o sucesso das operações de financiamento por via do QFP2021-2027. Conforme é possível verificar da observação do quadro seguinte, constituem CD da Instituição, o elevado espectro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento (D.9.18.5; 40%), a reconhecida capacidade de organização e dinâmica dos serviços (D.9.18.7; 80%) e o alinhamento e robustez dos instrumentos de programação (D.9.18.2; 40%).



Quadro 7 – Competências distintivas identificadas

SEGMENTO IDENTIFICADO	ENTIDADE ENTREVISTADA					RESULTADOS	
	EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	SOMA SEGM	% CONC EE
D.9.18.1 Alinhamento da estratégia com as operações de financiamento do QFP2021-2027	1					1	20%
D.9.18.2 Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	1				1	2	40%
D.9.18.3 Capacidade de desenvolvimento de capacidades		1				1	20%
D.9.18.4 Inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa;				1		1	20%
D.9.18.5 Elevado espetro de atividades (enquadráveis em áreas de financiamento)	1	1	1	1	1	5	100%
D.9.18.6 Implementação territorial (em 94% do TN).	1					1	20%
D.9.18.7 Organização, capacidade e dinâmica dos serviços	1	1		1	1	4	80%
D.9.18.8 Robustez do planeamento					1	1	20%

5.2. Geração de opções estratégicas

Visando o alcance do OG e consequente resposta à QC, apresenta-se em seguida as opções estratégicas sugeridas, resultantes do cruzamento de quadrantes da SWOT e da matriz de VC. Com efeito, na figura seguinte encontram-se sintetizadas as inter-relações entre os fatores internos e externos, sobressaindo as relações simultâneas ou a preponderância de um dos fatores perante o outro fator analisado, conforme código cromático identificado.

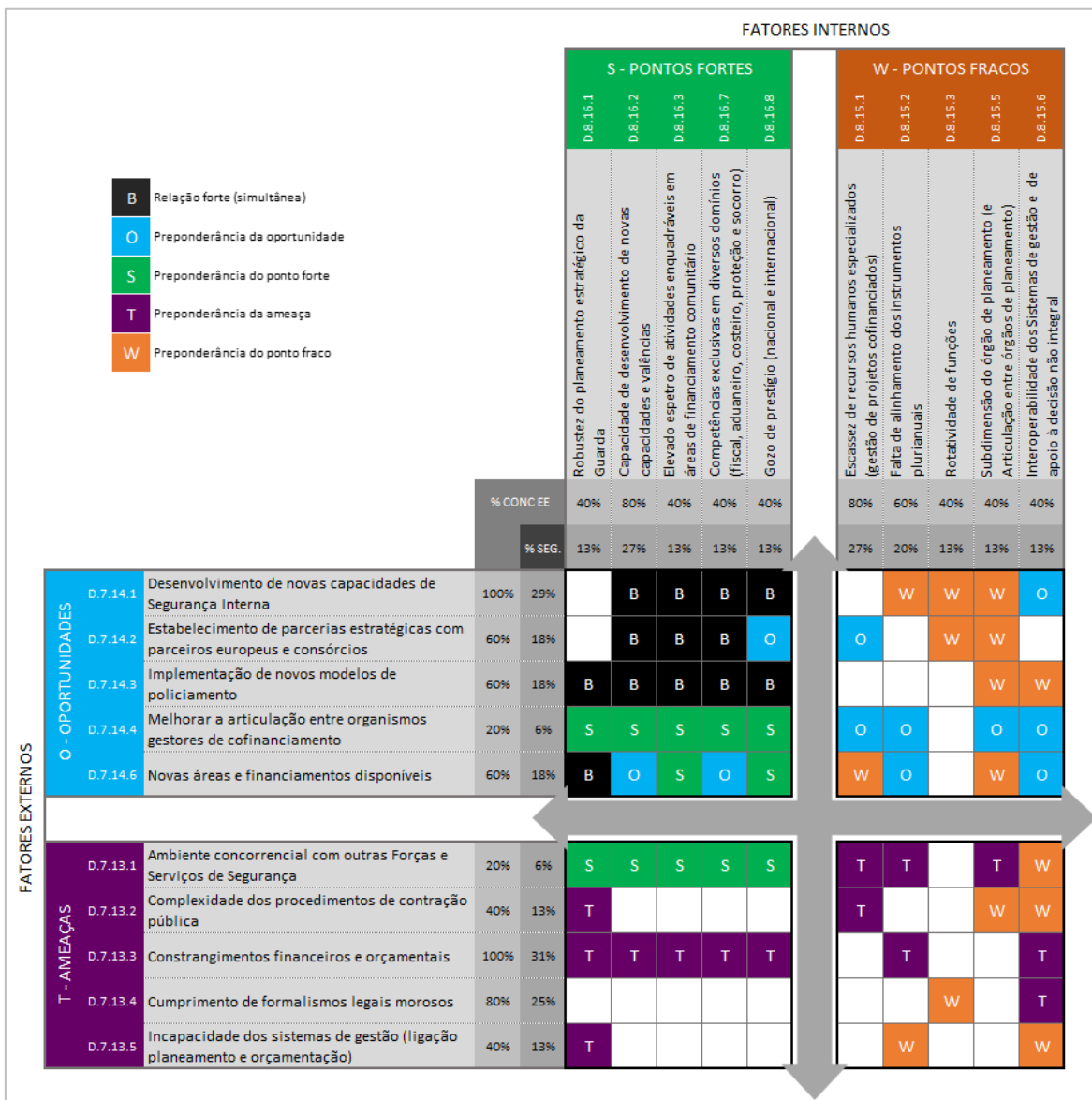


Figura 10 – Análise SWOT (determinação das estratégias)

A reflexão estratégica que se desenvolve através da interação dos diferentes componentes, permite identificar o posicionamento da Instituição relativamente às estratégias que decorrem da interação de forças *SWOT*. Em resultado dessas interações relevantes foi possível identificar o conjunto de potenciais oportunidades a explorar e os pontos que se revelam mais críticos para a operacionalização do QFP2021-2027 e que importa considerar na análise e na formulação estratégica. Conforme foi possível verificar, resulta da análise efetuada uma maior preponderância do quadrante SO da matriz SWOT, o que induz a adoção de uma Estratégia de Crescimento (ou estratégia agressiva) de acordo com a sistematização apresentada no Capítulo I que, visando melhor compreensão das conclusões formuladas, aqui se reproduz:

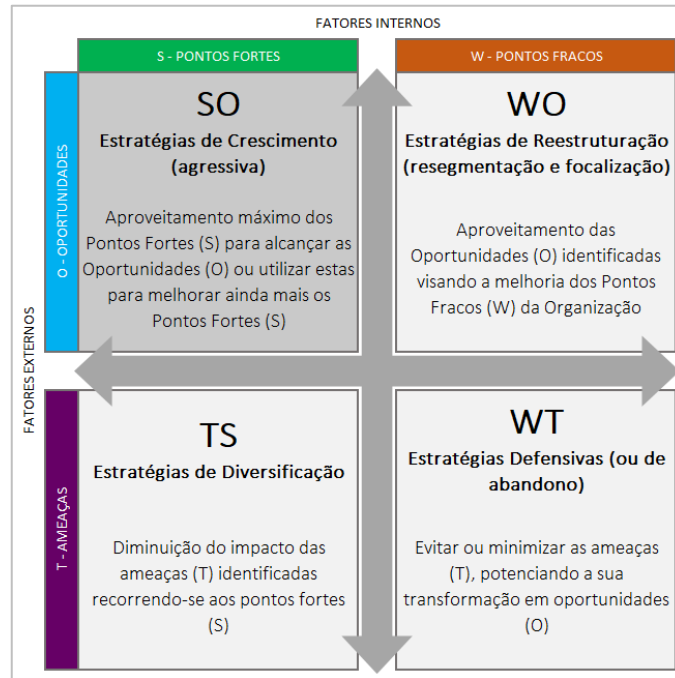


Figura 11 – Postura estratégica sugerida

Atentas as estratégias identificadas sugerem-se as opções estratégicas, cujo racional assenta nos critérios subjacentes a cada uma das estratégias, de acordo com o modelo de geração apresentado também no primeiro capítulo.

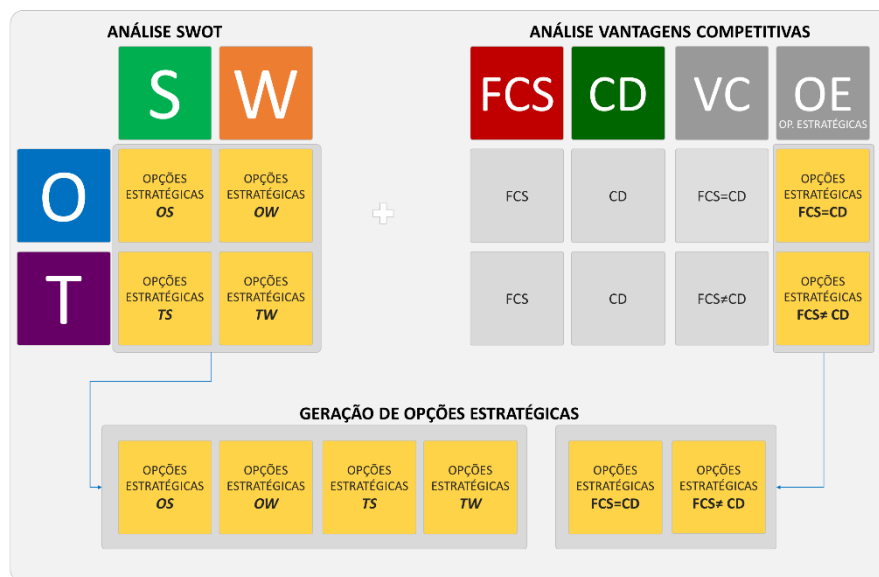


Figura 12 – Geração de opções estratégicas



		FATORES INTERNOS									
		S - PONTOS FORTES					W - PONTOS FRACOS				
FATORES EXTERNOS		O - OPORTUNIDADES					T - AMEAÇAS				
		D.8.10.1	D.8.10.2	D.8.10.3	D.8.10.6	D.8.10.8	D.8.15.1	D.8.15.2	D.8.15.3	D.8.15.5	D.8.15.6
D.7.14.1	Desenvolvimento de novas capacidades de Segurança Interna	Robustez do planeamento estratégico da Guarda	Capacidade de desenvolvimento de novas capacidades e valências	Elevado espetro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	Competências exclusivas em diversos domínios (fiscal, aduaneiro, costeiro, proteção e socorro)	Competências exclusivas em diversos domínios (fiscal, aduaneiro, costeiro, proteção emergência e socorro)	Escassez de recursos humanos especializados (gestão de projetos cofinanciados)	Falta de alinhamento dos instrumentos plurianuais	Rotatividade de funções	Subdimensão do órgão de planeamento	Articulação entre órgãos de planeamento
D.7.14.2	Estabelecimento de parcerias estratégicas com parceiros europeus e consórcios	Integrar e calendarizar projetos nos instrumentos de programação	Alocar financiamento a projetos	Desenvolver consórcios e parcerias	Definir projetos prioritários em áreas abrangidas por financiamento	Desenvolver capacidades para resposta a fenómenos securitários	«Muscular» órgão de planeamento	Melhorar coordenação interna e externa	Garantir estabilidade e responsabilização das equipas de projeto	Desenvolver plano financeiro articulado entre instrumentos de programação	Partilha de responsabilidades e sinergias via consórcios e parcerias
D.7.14.3	Implementação de novos modelos de policiamento										
D.7.14.4	Melhorar a articulação entre organismos gestores de cofinanciamento										
D.7.14.6	Novas áreas e financiamentos disponíveis										
D.7.13.1	Ambiente concorrencial com outras Forças e Serviços de Segurança	Maior proatividade e antecipação na definição do programa nacional do QFP	Antecipar necessidades de cumprimento de formalismos legais	Vincular financiamento a projetos	Melhorar interoperabilidade entre sistemas e equipamentos	Redesenhar processos visando maior celeridade	Melhorar articulação entre instrumentos de programação	Formar especialistas	Recurso a mecanismos de operações específicas do tesouro do IGCP	Garantir limite superior da competência financeira do dirigente máximo	Melhorar interface sistema GERFIP componente de planeamento e orçamento
D.7.13.2	Complexidade dos procedimentos de contratação pública										
D.7.13.3	Constrangimentos financeiros e orçamentais										
D.7.13.4	Cumprimento de formalismos legais morosos										
D.7.13.5	Incapacidade dos sistemas de gestão (ligação planeamento e orçamentação)										

Figura 13 – Geração de opções estratégicas (SWOT)

No que diz respeito às opções estratégicas geradas da análise das VC, atenta a coincidência entre os FCS e as CD que determinam a existência de VC, foram geradas três opções estratégicas incidindo sobre os fatores relevantes identificados.



FCS			CD			VC	Op. Estratégica
SEGM.	FATOR	%	SEGM.	FATOR	%	FATOR	FATOR
D.9.17.4	Elevado espectro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	60%	D.9.18.5	Elevado espectro de atividades (enquadráveis em áreas de financiamento)	100%	FCS e VC Coincidente (existe vantagem competitiva)	Formular Plano Estratégico assente no desenvolvimento de capacidades
D.9.17.1	Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	40%	D.9.18.2	Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	40%	FCS e VC Coincidente (existe vantagem competitiva)	Conceber Estratégia de Financiamento dual (orçamento operacional de orçamento estratégico)
D.9.17.5	Organização, capacidade e dinâmica dos serviços	40%	D.9.18.7	Organização, capacidade e dinâmica dos serviços	80%	FCS e VC Coincidente (existe vantagem competitiva)	Capacitar órgão de planeamento e estruturas responsáveis pela gestão do financiamento comunitário
D.9.17.5	Maior agilidade dos procedimentos administrativos	40%	D.9.18.1	Alinhamento da estratégia com as operações de financiamento do QFP2021-2027	20%	(sem expressão)	
D.9.17.2	Capacidade de desenvolvimento de novas valências	20%	D.9.18.3	Capacidade de desenvolvimento de capacidades	20%	(sem expressão)	
D.9.17.3	Capacidade e proatividade do planeamento	20%	D.9.18.4	Inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa	20%	(sem expressão)	
D.9.17.7	Reforço do papel policial	20%	D.9.18.6	Implementação territorial (em 94% do TN).	20%	(sem expressão)	
			D.9.18.8	Robustez do planeamento	20%	(sem expressão)	

Figura 14 – Geração de opções estratégicas (VC)

5.3. Síntese conclusiva

Neste capítulo procedeu-se à determinação dos fatores internos (pontos fortes e pontos fracos) e externos (ameaças e oportunidades) e dos FCS e as CD fundamentais para a operacionalização do QFP2021-2027, que dessa forma respondem direta e inequivocamente às QD4 e QD5.

Decorrente da resposta às duas QD, tendo presente o teor dos capítulos anteriores que permitiram consolidar os fatores internos e externos referidos, será possível promover uma análise das correlações entre fatores e, dessa forma, fazer emergir o conjunto de opções



A GNR e o novo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia: oportunidades e desafios

estratégicas, cuja geração responderá de forma cabal à QC focada na sua determinação, cujos resultados se apresentarão no ponto conclusivo da investigação.



Conclusões

O presente estudo pretendeu dar um contributo para o desenvolvimento institucional da GNR sugerindo um posicionamento proativo, robusto e sustentado visando a operacionalização do QFP2021-2027, considerando a sua importância para fazer face aos desafios securitários atuais, emergentes e futuros, concretizando o alcance do OE e a resposta à QC definida.

Com efeito, conduziu-se a investigação robustecida no modelo de análise proposto, articulado em cinco capítulos, o primeiro dos quais dedicado à apresentação dos conceitos e modelos relevantes, a metodologia de investigação e percurso metodológico. A fase analítica assentou nos quatro capítulos seguintes, sustentados na análise documental e em entrevistas de aprofundamento fundamentais para o alcance dos resultados da investigação.

No segundo capítulo descreveram-se os principais desafios securitários europeus e nacionais, avaliando no terceiro capítulo em que medida o futuro orçamento da UE reproduz financeiramente tais preocupações securitárias, correspondendo aos OE1 e OE2, dando resposta às QD1 e QD2, respetivamente. Foi assim possível identificar que, face aos fenómenos da globalização e transnacionalidade das ameaças e dos riscos à segurança dos Estados, existe uma similitude entre aqueles que são os desafios e prioridades securitárias da UE e aqueles que são enfrentados pelo Estado Português (QD1), verificando-se que os instrumentos financeiros que serão disponibilizados pelo futuro QFP abrangem o espectro das prioridades identificadas (QD2). Apesar deste alinhamento, ficou explícita a necessidade da edificação de uma Estratégia Global (CESN) e de uma Estratégia Geral (CESI) que melhor permita alinhar as prioridades securitárias, num horizonte temporal mais alargado que o ciclo de governação.

Atenta esta evidência, no capítulo quatro analisou-se a articulação dos instrumentos de gestão institucionais com os instrumentos de natureza política, tendo sido identificados um conjunto de obstáculos à captação e execução de financiamento comunitário, sobretudo de natureza exógena, por estarem associados a limitações de cariz orçamental, procedimental e aspetos legais que condicionam uma execução mais fluente. Apesar dos constrangimentos identificados, e em resposta à QD3 verificou-se que a articulação existente entre instrumentos de gestão na GNR permite a operacionalização do futuro QFP, havendo, contudo, margem para melhorar o processo, designadamente através de uma programação orçamental plurianual alinhada e da adoção de plataformas comuns, aguardando-se pelo impacto estimado da implementação dos projetos de interoperabilidade em curso.



No quinto capítulo, respondendo às QD4 e QD5 identificaram-se os fatores externos e internos relacionados com a aplicação do QFP, materializado na matriz SWOT e matriz de análise de VC, fundamentais para a projeção das opções estratégicas.

Com efeito, em resultado da *análise SWOT* apresentada na figura 13, para o *quadrante SO*, as opções focam-se na capacidade institucional para o desenvolvimento de novas capacidades e melhoria das existentes, aproveitando o seu posicionamento simultâneo nos três sistemas nacionais (segurança, proteção e defesa) e as oportunidades que decorrem da credibilidade que goza no plano interno e externo, de uma maior abertura da regulamentação comunitária (quer ao nível dos mecanismos, quer ao nível do financiamento disponibilizado) para a prevenção e combate à criminalidade. Neste particular e atendendo à competitividade que se encontra associada às linhas de financiamento disponibilizadas ou previstas disponibilizar, visando estancar o impacto negativo dessa ameaça, no *quadrante TS* as opções geradas visam uma postura essencialmente proativa, antecipando necessidades de financiamento, vinculando-os a projetos específicos enquadrados quer nas áreas de financiamento disponíveis, quer no planeamento estratégico caracterizado como robusto, exponenciando a capacidade institucional já demonstrada de implementar projetos e capacidades genéticas ou estruturais. A alteração dos limites da competência financeira do dirigente máximo para autorizar despesas, expressas na delegação de competências do membro da tutela no que se refere a projetos abrangidos por financiamento comunitário³¹, permitiria aumentar o valor até ao limite de € 500.000, garantindo celeridade ao processo e contrariando parte das questões relacionadas com o cumprimento de formalismos legais morosos.

Visando debelar os pontos fracos aproveitando as oportunidades que brotam da conjuntura de financiamento inerente ao QFP2021-2027, no *quadrante WO* as opções geradas visam essencialmente garantir capacidade crítica à área de planeamento da Instituição, melhorando a coordenação entre as diversas entidades e garantindo a estabilidade das equipas de gestão de projetos e inerente responsabilização, fundamentais para a consolidação de um instrumento de gestão dedicado ao financiamento comunitário com cariz plurianual articulado com os demais de idêntica natureza.

Com o desiderato de minimizar o efeito das ameaças e transformá-las em oportunidades, face aos constrangimentos financeiros, orçamentais e formalismos legais

³¹ Mecanismo previsto para os projetos inseridos nos instrumentos de programação, em coerência com o regime definido na alínea a) do n.º 3 do artigo 17.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de junho.



identificados, propõe-se no *quadrante WT* o redesenho de processos visando maior celeridade processual, bem como a adoção de medidas corretivas que melhorem a articulação de instrumentos de programação e o interface com o sistema financeiro vigente (recorrendo eventualmente a fundos enquadrados no programa I destinado à inovação digital). Além destas opções, a capacitação interna de especialistas (quer do órgão de planeamento, quer dos responsáveis pela gestão de projetos e definição de especificações técnicas necessárias à sua execução), bem como a conveniente utilização dos mecanismos existentes no normativo português que permitem o recurso a operações específicas do Tesouro do IGCP, constituem medidas que naturalmente tendem a melhorar os índices de captação e execução do financiamento comunitário.

No que respeita à *análise de VC* sintetizada na figura 14 e visando assegurar a sua exponenciação, face ao elevado espectro de atividades desenvolvidas pela GNR em áreas simultaneamente enquadráveis por financiamento comunitário, importará desenvolver um Plano Estratégico dando enfoque ao desenvolvimento e manutenção de capacidades, preferencialmente com idêntica maturidade ao instrumento financeiro comunitário. A sua definição obriga a uma postura proativa antecipando constrangimentos e riscos decorrentes das mudanças da envolvente. Intrinsecamente ligada a esta opção, a necessidade de um perfeito alinhamento dos instrumentos de programação convoca para a necessidade de conceção de uma Estratégia de financiamento assente num plano financeiro distinto para a atividade operacional regular e outro para as atividades e projetos estratégicos, corporizando a solução de duplo orçamento (*Dual Budgeting*) apresentada no capítulo 4.

Finalmente, visando garantir e alavancar a capacidade institucional existente ao nível da sua organização e dinâmica, importará garantir os recursos humanos necessários e formação adequada ao funcionamento dos órgãos de planeamento e estruturas responsáveis pelo financiamento comunitário (incluindo gestores de projeto), com possibilidade de criação de órgãos descentralizados.

Em síntese e respondendo à QC apresentam-se de forma esquemática as opções estratégicas que emergem da investigação conduzida e cuja adoção se estima permitir um posicionamento institucional proativo, ponderado e refletido tendente à conveniente operacionalização do QFP2021-2027.



SO Estratégias de Crescimento (agressiva)	Integrar e calendarizar projetos nos instrumentos de programação
	Alocar financiamento a projetos
	Desenvolver consórcios e parcerias
	Definir projetos prioritários em áreas abrangidas por financiamento
	Desenvolver capacidades para resposta a fenómenos securitários
WO Estratégias de Reestruturação (resegmentação e focalização)	«Muscular» órgão de planeamento
	Melhorar coordenação interna e externa
	Garantir estabilidade e responsabilização das equipas de projeto
	Desenvolver plano financeiro articulado entre instrumentos de programação
	Partilha de responsabilidades e sinergias via consórcios e parcerias
TS Estratégias de Diversificação	Maior proatividade e antecipação na definição do programa nacional do QFP
	Antecipar necessidades de cumprimento de formalismos legais
	Vincular financiamento a projetos
	Melhorar interoperabilidade entre sistemas e equipamentos
	Redesenhar processos visando maior celeridade
WT Estratégias Defensivas (ou de abandono)	Melhorar articulação entre instrumentos de programação
	Formar especialistas
	Recurso a mecanismos de operações específicas do tesouro do IGCP
	Garantir limite superior da competência financeira do dirigente máximo
	Melhorar interface sistema GERFIP componente de planeamento e orçamento
VC	Formular Plano Estratégico assente no desenvolvimento de capacidades
	Conceber Estratégia de Financiamento dual (orçamento operacional de orçamento estratégico)
	Capacitar órgão de planeamento e estruturas responsáveis pela gestão do financiamento comunitário

Figura 15 – Síntese opções estratégicas para operacionalização do QFP2021-2027

Face aos resultados atingidos e atentas as limitações que a investigação encontrou determinadas pela indefinição negocial do futuro QFP, aponta-se para posterior investigação a análise do impacto da adoção das opções propostas nos níveis de captação e execução de financiamento comparativamente com ciclos anteriores, bem como a possibilidade de utilização desta metodologia na edificação de outras estratégias parcelares.



Bibliografia

- Alves, A. C. (2010). Introdução à Segurança. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Alves, A. C. (2013). *Adivinhar perigos*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Ansoff, H. I., Kipley, D., Lewis, A., Helm-Stevens, R., & Ansoff, R. (2019). *Implanting Strategic Management*. San Diego USA: Palgrave Macmillan.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4^a ed ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública, modernização , qualidade e inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, T. (setembro de 2014). Para melhor gerir os recursos comuns dos portugueses: Reforma do processo orçamental. *Publicação ocasional n.º 1/2014*.
- Cardoso, T. (setembro de 2017). A Gestão Orçamental em Portugal: aspirações em busca de soluções. *Publicação ocasional n.º 4/2017*.
- Carrilho, R. (8 de março de 2019). A GNR e o novo Quadro financeiro Plurianual da União Europeia: Oportunidades e desafios. (M. Amorim, Entrevistador)
- CE. (12 de junho de 2018). SWD(2018) 347 - Commission staff working document impact assessment. Strasbourg.
- CE. (2 de 5 de 2018a). COM(2018) 321 final. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões*.
- CE. (29 de 5 de 2018b). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu.
- CE. (13 de 06 de 2018c). COM(2018) 472 final. *Proposta de Regulamento Do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para a Segurança Interna*.
- Conselho da UE. (2016). Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Bruxelas: Serviço das Publicações da União Europeia. Obtido de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf
- Conselho Europeu; Conselho da União Europeia. (25 de 02 de 2019). *Sistema orçamental da UE*. Obtido de Consilium Europa: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>



- Couto, A. C. (1988). *Elementos de estratégia: apontamentos para um curso* (Vol. I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dias, Á. L., Costa, J. L., & Varela, M. (2013). *Excelência Organizacional*. Lisboa: Bnomics.
- DN. (2013). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*.
- Escorrega, L. C. (2009). A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. pp. 1-29.
- Eurodefence*. (2016). Obtido de <http://www.eurodefense.pt/nova-estrategia-global-da-uniao-europeia-seguranca-transatlantica/>
- Ferreira, R. A. (2015). Globalização e segurança um mundo em mudança. *CEDIS Working papers*, p. 23.
- GNR. (2015). *EG2020 - Estratégia da Guarda 2020, uma Estratégia de Futuro*. Lisboa.
- GNR. (2017). *Relatório de Atividades da GNR*. Lisboa.
- GNR. (2018). *Plano de Atividades da GNR*. Lisboa.
- GNR. (2019). *Plano de Atividades da GNR*. Lisboa.
- Guedes, A. M. (2002). O Funcionamento do Estado em Época de Globalização – O Transbordo e as Cascatas do Poder. *Nação & Defesa*, pp. 99-137.
- IUM. (2016). *Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação*. Predouços: Instituto Universitário Militar.
- Lourenço, N., & Costa, A. (2018). *Estratégia de Segurança Nacional: Portugal horizonte 2030*. Lisboa: Almedina.
- Lourenço, N., Cabral, C. C., & Machado, P. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna relatório final – modelo e cenários*. Lisboa: IPRI - UNL.
- Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J. C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025: Um Conceito de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.
- MAI. (2016). *Despacho de homologação do QUAR e Plano de Atividades da GNR da Ministra da Administração Interna*. Lisboa.
- MAI. (2017). *Despacho de homologação do QUAR e Plano de Atividades da GNR da Ministra da Administração Interna*. Lisboa.
- MF. (2014). *Documento de Estratégia Orçamental 2014-2018*. Lisboa.
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de segurança e os modelos de policiamento*. Coimbra: Almedina.



- Ollikainen, M. (10 de 2018). *Fichas temáticas sobre a União Europeia*. Obtido de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/29/quadro-financeiro-plurianual>
- Pearce, J. A., & Robinson, R. (1991). *Formulation, Implementation and Control of Competitive Strategy*. United States: McGraw-Hill.
- Santos, J. L. (2000). *Reflexões sobre Estratégia - Temas de Segurança e Defesa*. Men-Martins: Publicações Europa - América.
- Sarmiento, C. M. (2009). *Política e Segurança: novas configurações do poder*. Lisboa: ICPOL.
- Silva, N. M. (2010). *Cidadania e Segurança: Uma Análise Prospectiva* (1ª Edição ed.). Loures, I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, Loures: : Diário de Bolso.
- Silva, N. M. (2015). *Entre o Militar e o Policial: as reformas da Administração Pública*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Tomé, L. (2014). Enciclopédia das Relações Internacionais. *Estados Frágeis*, pp. 469-471.
- UE. (2016). *União Europeia*. Obtido de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1445_pt.htm
- WEF. (2019). *The Global Risks Report 2019*. Geneva: World Economic Forum.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). *Strategic Management and Business Policy*. New Jersey - USA: Pearson.
- Waeber, O., 1995. Securitization and Desecuritization. In: Ronnie D. Lipschutz (ed.). *On Security*. New York: Columbia University Press. [pp. 46–86].



Anexo A — Novo QFP2021-2027: programas e reformas



Figura 16 – Estrutura do novo QFP2021-2027

Fonte: (CE, 2018a, p. 6)



Apêndice A — Articulação e modelo de análise

Quadro 8 – Modelo de análise e mapa conceptual

Objetivos específicos	Questão derivada	Conceitos	Capítulos	Dimensões	Tópicos	Indicadores
<p>OE1 Analisar as prioridades da segurança interna</p>	<p>QD1 Os instrumentos de natureza política refletem as prioridades de Segurança Interna?</p>	<p>Segurança; Segurança nacional; Segurança interna; Ameaças; Riscos; Perigos</p>	<p>Prioridades das Políticas de Segurança Interna</p>	<p>Prioridades de Segurança Interna</p>	<p>Desafios e oportunidades na definição do QFP2021-2027</p>	<p>Desafios e oportunidades</p>
						<p>Objetivos</p>
<p>OE2 Identificar as áreas e linhas de financiamento prioritárias do Novo QFP da UE.</p>	<p>QD2 As linhas de financiamento do QFP2021-2027 estão alinhadas com as prioridades de Segurança Interna?</p>	<p>Orçamento Plurianual Fundos estruturais; Objetivos de política; Objetivos específicos</p>	<p>Orçamento da UE para o Futuro: o novo QFP da UE para o horizonte 2021-2027</p>	<p>Prioridades de políticas e projetos no âmbito de Segurança Interna</p>	<p>Negociação e orientações no âmbito da definição do QFP2021-2027</p>	<p>Áreas prioritárias</p>
						<p>Viabilidade</p>
<p>OE3 Caracterizar os instrumentos do ciclo de gestão da GNR.</p>	<p>QD3 A articulação dos instrumentos de gestão na GNR permite a operacionalização do QFP2021-2027?</p>	<p>Plano Estratégico; Balanced Scorecard; Quadro de Avaliação e Resp.(QUAR); Plano de Atividades; Relatório de Atividades. Orçamento Estado</p>	<p>Articulação dos instrumentos do ciclo de gestão da GNR</p>	<p>Articulação dos instrumentos de programação e o financiamento plurianual</p>	<p>Importância dos instrumentos de gestão na avaliação do mérito das candidaturas</p>	<p>Mérito das candidaturas</p>
						<p>Alinhamento temporal e financeiro</p>
				<p>Dificuldades de implementação de QFP anteriores</p>	<p>Articulação dos instrumentos de programação</p>	<p>Instrumento estratégico enquadrador</p>
						<p>Avaliação da articulação instrumental</p>
					<p>Estratégia do MAI para a execução dos projetos abrangidos pelo QFP2021-2027 (Mecanismos para ultrapassar</p>	<p>Coordenação interministerial</p>
						<p>Dificuldades sentidas</p>
						<p>Mecanismos de superação dos constrang.</p>



Objetivos específicos	Questão derivada	Conceitos	Capítulos	Dimensões	Tópicos	Indicadores
					constrang. sentidos)	Orientações estratégicas
OE4 Identificar os Fatores internos (pontos fortes e pontos fracos) e externos (ameaças e oportunidades) resultantes da operacionalização do do QFP2021-2027 na GNR.	QD4 Quais os Fatores internos (pontos forte e pontos fracos) e externos (ameaças e oportunidades) resultantes da operacionalização do do QFP2021-2027?	Síntese estratégica interna (SEI); Síntese estratégica externa (SEE)	Oportunidades, constrangimentos e desafios à execução do QFP2021-2027	Fatores externos e internos influenciadores da execução do QFP2021-2027	Fatores externos	Constrang. (ameaças)
OE5 Identificar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) e as Competências Distintivas (CD) resultantes da operacionalização do do QFP2021-2027 na GNR.	QD5 Quais os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) e as Competências Distintivas (CD) resultantes da operacionalização do do QFP2021-2027?	Críticos de Sucesso (FCS) Competências Distintivas (CD) Vantagens Competitivas.			Fatores internos	Limitações (pontos fracos)
					Vantagens competitivas	Potencialidades (pontos fortes)
						Fatores críticos de sucesso
						Competências distintivas



Apêndice B — Corpo conceptual

Quadro 9 – Conceitos

Conceitos	Descrição	Cap.	Dim.
Segurança	No que concerne ao conceito de “ segurança ”, Tomé (2014, p. 469) refere que “é uma das mais ambíguas e debatidas noções de todo o edifício conceptual das Relações Internacionais” segundo o qual, e numa perspetiva realista e tradicional, o Estado era considerado não só como “principal ator, mas também como a referência quase exclusiva de segurança”. Contudo, o “panorama securitário densificou-se com novos atores, cenários e ameaças (...), numa nova polissemia do conceito, alargando-se a segurança a novas áreas” (Lourenço, Lopes, Rodrigues, Costa, & Silvério, 2015, p. 33).	Prioridades das Políticas de Segurança Interna	Prioridades de políticas e projetos no âmbito de Segurança Interna
Segurança nacional	Segundo o General Loureiro dos Santos o conceito de Segurança Nacional diz respeito “à condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” havendo necessidade de, segundo o mesmo autor, proceder à “substituição do termo Defesa Nacional por Segurança Nacional” (Santos, 2000, p. 81 e 86). Clarificando esta conceção, Alves salienta que “o conceito de Segurança Nacional é mais amplo que o de Defesa Nacional, englobando este”. Neste pressuposto “a segurança é entendida como sendo um estado ou condição de vida, enquanto que a defesa é vista como uma atuação instrumental”, pelo que considera a segurança é mais abrangente (Alves, 2010, p. 43). Fica clara a ideia do autor de que a Segurança Nacional, enquanto sistema mais abrangente, agrega medidas provenientes da componente de Defesa Nacional (cometida às Forças Armadas nos termos do artigo 273.º da CRP, conjugado com no n.º1 do art.º 1º da Lei de Defesa Nacional - LDN, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho) e da componente de Segurança Interna (cometida às Forças e Serviços de Segurança nos termos do artigo 271.º da CRP, conjugado com no n.º 2 do art.º1.º da Lei de Segurança Interna - LSI, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto).		
Segurança interna	Sem prejuízo de outras definições sobre o significado do termo Segurança Interna , sugere-se a apresentada na Lei de Segurança Interna ³² e sistematizada por Alves (2013, p. 236), “atividade desenvolvida pelo Estado com os objetivos permanentes de garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, os direitos e liberdades dos cidadãos, e o respeito pela legalidade democrática”.		
Ameaças	Utilizando a conceptualização de Couto (1988, p. 374) ameaça é qualquer acontecimento ou ação que seja previsível ou se encontre em curso, com uma natureza não exclusivamente militar (âmbito securitário, económico, ambiental, entre outros), que contrarie a concretização dos objetivos e cause danos materiais ou morais. Alves (2013, p. 230) sintetiza, referindo que a <i>ameaça</i> diz respeito a “qualquer vetor potencial de danos, não localizado e impreciso”.		

³² Cfr. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto



Conceitos	Descrição	Cap.	Dim.
<p>Riscos</p> <p>Perigos</p> <p>Estratégia de Segurança Interna da UE (2010-2014)</p>	<p>Já o risco, de acordo com a interpretação da ONU sistematizada por Escorrega (2009, p. 6), diz respeito à “<i>probabilidade de consequências prejudiciais, ou perdas esperadas (...) resultante de interações entre perigos naturais ou humanamente induzidos e condições vulneráveis</i>”. Alves (2013, p. 230) sintetiza, referindo que o <i>risco</i> é “a probabilidade de a ameaça se concretizar”, segundo o qual a opção pela determinação da quantificação do risco, tem em vista a diminuir a incerteza resultante da análise detalhada da situação no alvo (Alves, 2013, p. 235).</p> <p>O perigo - conceito normalmente associado à ameaça - diz respeito à “possibilidade, identificada e localizada, de uma ameaça se concretizar, atentas as condições gerais existentes” (Alves, 2013, p. 235). De acordo com Escorrega (2009, pp. 7-8) “a grande distinção entre ambos os conceitos é que a ameaça pressupõe uma intenção enquanto o risco subentende também o acaso ou o fenómeno natural, podendo no entanto, considerar-se o conceito de risco mais abrangente, abarcando“ um mais vasto leque de problemas para a segurança humana e sobrevivência e, por isso, políticas públicas que tenham em conta todo o espectro de risco-ameaças naturais, vulnerabilidades sociais e económicas, conflito e terrorismo.</p> <p>A Estratégia de Segurança Interna da UE (2010-2014) assenta em cinco objetivos: 1 - Desmantelar as redes internacionais de criminalidade; 2 - Prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; 3 - Reforçar os níveis de segurança dos cidadãos e das empresas no ciberespaço; 4 - Reforçar a segurança mediante a gestão das fronteiras; e 5 - Reforçar a capacidade de resistência da Europa a crises e catástrofes.</p>		
<p>Quadro Financeiro Plurianual da UE (QFP)</p> <p>Fundos de gestão partilhada</p>	<p>Quadro Financeiro Plurianual da UE também denominado <i>Multiannual Financial Framework</i> (MAF). O QFP2021-2027 será o sexto instrumento financeiro de base plurianual concebido pela UE, contudo até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa de 2007 o instrumento possuía a forma de acordo interinstitucional. O primeiro acordo interinstitucional (AII) denominado Pacote Delors I continha as perspetivas financeiras para o período de 1988-1992, destinadas a assegurar os recursos necessários à execução orçamental do Ato Único Europeu. O Pacote Delors II que continha as Perspetivas Financeiras para o período de 1993-1999 possibilitou a duplicação dos Fundos Estruturais. O terceiro AII (Agenda 2000), relativo às Perspetivas Financeiras para o período de 2000-2006 teve como principal desafio garantir os fundos necessários para financiar o alargamento da União. O quarto AII, relativo ao período de 2007-2013, foi o último que não observou as regras decorrentes do Tratado de Lisboa de 2007, o qual passou a conferir ao agora denominado QFP força jurídica enquanto ato juridicamente vinculativo (Ollikainen, 2018).</p> <p>O horizonte temporal mínimo são cinco anos, contudo os QFP mais recentes (QFP 2007-2013; QFP 2014-2020; e QFP2021-2027) têm tido um horizonte temporal mais alargado compreendendo um período de sete anos.</p> <p>Integra os seguintes fundos: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos. Os fundos referidos constituem parte dos instrumentos financeiros que serão disponibilizados num dos sete programas do QFP da UE para o período 2021-2027.</p>	<p>Orçamento da UE para o Futuro: o Novo QFP da UE para o horizonte 2021-2027</p>	



Conceitos	Descrição	Cap.	Dim.
Fundo de Segurança Interna (FSI)	Constitui um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises. Enquanto instrumento financeiro, será integrado e disponibilizado num dos programas (Programa V – Segurança e Defesa) do QFP da UE para o período 2021-2027. No anterior QFP da UE (2014-2020) o FSI foi o instrumento financeiro privilegiado, registando uma elevada utilização por parte da GNR.		
Orçamento Estado	O orçamento é um instrumento de gestão financeira que, para um determinado período, vulgarmente um ano, prevê as receitas disponíveis e a respetiva afetação às despesas associadas às finalidades que se pretende atingir. (Cardoso, 2017, p. 1). O Orçamento da GNR é composto por Receitas Gerais, Receitas Próprias e Fundos Comunitários.	Articulação dos instrumentos do ciclo de gestão da GNR	Articulação dos instrumentos de programação e o financiamento plurianual
Instrumentos de programação	Por convenção integra instrumentos de gestão que abrangem um horizonte temporal superior a um ano. Para efeitos da presente investigação integram-se nesta tipologia o Plano Estratégico e o Quadro de Avaliação e Responsabilização (no plano interno); e o Quadro Plurianual de Programação Orçamental e o Quadro Financeiro Plurianual (no plano externo).		
Instrumentos de previsionais	Por convenção integra instrumentos de gestão que abrangem um horizonte temporal igual ou inferior a um ano. Para efeitos da presente investigação integram-se nesta tipologia o Plano de Atividades, o Relatório de Atividades e a proposta de orçamento da GNR (no plano interno); e o Orçamento de Estado (no plano externo).		
Quadro Plurianual das Despesas Públicas (QPDP)	Instrumento definido no art.º 35º da Lei n.º 37/2018 de 7 de agosto e sucessor do anterior Quadro Plurianual de Programação Orçamental (QPPO). É o documento através do qual são definidos os limites da despesa da administração central financiada por receitas gerais, os limites de despesa para cada programa orçamental, para cada agrupamento de programas e para o conjunto de todos os programas (em contabilidade orçamental) (Conselho das Finanças Públicas, 2015, p. 30). Este instrumento deve ser encarado não como formalidade legal, mas como a base do compromisso com o eleitorado que não se reduz ao enunciado de objetivos numéricos quanto ao défice ou à dívida, mas que constitui um verdadeiro compromisso, coerente com os princípios constitucionais e com um programa económico e financeiro realista (Cardoso, 2014, p. 12). Os organismos são envolvidos na conceção do QPDP através das entidades Responsáveis Sectoriais (no MAI a responsabilidade está cometida à SGMAI).		
Gestão estratégica e Planeamento estratégico	Constitui o “processo de análise do meio envolvente e da organização, tendo em vista suportar as decisões estratégicas e operacionais de forma a executar eficazmente essas estratégias” (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 287). Segundo Carapeto (2006, p. 161) a “gestão estratégica de uma organização assenta na ideia de que a missão pode ser alcançada da melhor forma através de uma avaliação compreensiva e sistemática do ambiente externo e dos recursos que esta possui”. Segundo Dias, Costa e Varela (2013, p. 296), um modelo de gestão estratégica preconiza quatro fases distintas: a Análise e Diagnóstico; Formulação Estratégica; Implementação Estratégica; e Avaliação e Controlo. A gestão estratégica pressupõe a existência de um planeamento estratégico e acrescenta-lhe ação através da implementação da estratégia. O planeamento estratégico assenta numa análise completa à situação interna e à envolvente externa; avaliação de alternativas estratégicas; alocação dinâmica dos recursos (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 280).	Oportunidades, constrangimentos e desafios à execução do QFP2021-	Fatores externos e internos influenciadores da execução do QFP2021-2027



Conceitos	Descrição	Cap.	Dim.
Análise SWOT ou método de Harvard	Método formulado pelos professores George Albert Smith Jr. e Roland Christensen nos anos 50 do séc. XX, cujo desenvolvimento e aplicação foi operacionalizado por Kenneth Andrews, ambos da Harvard Business School. Posteriormente Igor Ansoff, Mintzberg, Kaplan e outros autores aprofundaram a aplicação do método relacionando e complementando os seus estudos em torno do desenvolvimento da estratégia organizacional. A análise SWOT (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>) promove a identificação dos Pontos Fortes, Pontos Fracos, Oportunidades, Ameaças visando determinar estratégias a desenvolver pela organização.		
Síntese estratégica interna (SEI)	Inclui os Pontos Fortes, Pontos Fracos e Competências Distintivas. Pontos Fortes - Fator da envolvente interna que comparados são ilustrativos da superação da organização perante os concorrentes. Pontos Fracos - Fator da envolvente interna que comparados são ilustrativos da desvantagem da organização perante os concorrentes.		
Síntese estratégica externa (SEE)	Inclui as Oportunidades, Ameaças e Fatores Críticos de Sucesso. Oportunidade - Fator da envolvente externa com potencial para beneficiar a organização. Ameaça - Fator da envolvente externa com potencial para prejudicar a organização.		
Críticos de Sucesso (FCS)	Os FCS são as atividades que deverão ser desenvolvidas excepcionalmente bem para que a organização tenha possibilidades de sobrevivência. Estes fatores, externos à organização, podem ser definidos como aquilo que é inequivocamente valorizado pelo mercado e, ao mesmo tempo, que permite um destaque significativo à concorrência pelo que a organização que atua no sentido de os alcançar terá maior probabilidade de sobreviver. Por outras palavras, são os elementos que determinam o sucesso ou fracasso de uma organização (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 320).		
Competências Distintivas (CD)	Dos pontos fortes podemos destacar alguns elementos que são caracterizadores e identificadores de uma organização perante os concorrentes e perante o mercado, incutindo-lhe características únicas - a isto se designa de competências distintivas. As competências distintivas, representam as características que estabelecem uma distinção entre a organização e as demais concorrentes (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 343).		
Vantagens Competitivas (VC)	Vantagens Competitivas: Apesar de uma organização possuir uma competência distintiva, isso não significa que seja um pré-requisito para o sucesso. Assim para que uma competência distintiva seja efetivamente uma vantagem competitiva ela deve ser coincidente com os fatores críticos de sucesso. Por um lado, do confronto entre a organização e os seus concorrentes destaca-se os pontos fortes e os pontos fracos e, por outro lado, identifica-se as ameaças e oportunidades resultantes da análise da concorrência e da restante envolvente externa. Destes últimos fatores, podemos extrair aqueles que cumprem os requisitos de fatores críticos de sucesso e, ao mesmo tempo, há que destacar dentro dos fatores estratégicos internos (pontos fortes e pontos fracos) as competências distintivas. Havendo uma situação de equivalência entre estas últimas e os fatores críticos de sucesso, estamos perante uma vantagem competitiva. Em resumo, vantagem competitiva é, muito simplesmente, a capacidade de suplantar os concorrentes obtendo melhores níveis de rendibilidade (Dias, Costa, & Varela, 2013, p. 344).		



Apêndice C — Caracterização das entrevistas e critérios de seleção

Na presente investigação foram desenvolvidas entrevistas exploratórias e entrevistas de aprofundamento, as quais revestiram uma forma semiestruturada (questões abertas e flexíveis), de acordo com a qual os entrevistados se posicionaram face aos tópicos apresentados.

Quadro 10 – Estrutura do guião de entrevistas exploratória e de aprofundamento

Conteúdo		Dimensão	Tópico	
Entrevista exploratória e entrevista de aprofundamento	A	Prioridades de políticas e projetos no âmbito de Segurança Interna	1	Desafios e oportunidades na definição do QFP2021-2027
			2	Negociação e orientações no âmbito da definição do QFP2021-2027
			3	Áreas prioritárias no âmbito da Segurança Interna
	B	Articulação dos instrumentos de programação e o financiamento plurianual	4	Importância dos instrumentos de gestão na avaliação do mérito das candidaturas
			5	Articulação dos instrumentos de programação
	C	Dificuldades de implementação de QFP anteriores	6	Estratégia do MAI para a execução dos projetos abrangidos pelo QFP2021-2027 (Mecanismos para ultrapassar constrangimentos sentidos)
Entrevista de aprofundamento	D	Fatores externos e internos influenciadores da execução do QFP2021-2027	7	Fatores externos
			8	Fatores internos
			9	Vantagens competitivas

A seleção das entidades a entrevistar visou alcançar uma análise com profundidade sobre a temática, junto da entidade potencialmente beneficiária – A GNR, e a entidade que dirige a gestão de fundos comunitários a nível nacional para a área da segurança interna, efetuando a ponte necessária entre o Governo Português e a União Europeia – a SGMAI.

Com efeito, visando absorver o máximo de informação relevante e avaliar do ponto de vista político-estratégico o posicionamento do MAI sobre o cofinanciamento comunitário, foi realizada uma entrevista exploratória dirigida ao Exmo. Sr. Dr. Ricardo Carrilho, MI Secretário-Geral Adjunto para as Relações Internacionais e Gestão de Fundos Comunitários da Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna.

As entrevistas de aprofundamento foram dirigidas ao público interno da GNR, elegendo-se os atores-chave fundamentais à definição e execução do futuro QFP. Destaca-



se a entrevista a Sua Excelência o General Comandante-geral da GNR, Tenente-General Botelho Miguel, que enquanto dirigente máximo da Instituição, garante à investigação a credibilidade do posicionamento institucional político-estratégico sobre a temática, cuja relevância e atualidade é exponenciada pela circunstância da condução dos trabalhos de revisão da Estratégia da Guarda para o horizonte 2020-2025. Foram igualmente conduzidas entrevistas aos comandantes funcionais do Comando Operacional (Exmo. Tenente-general Pires da Silva) e do Comando de Administração de Recursos Internos (Exmo. Major-general Maurício Raleiras) primariamente ligados à necessidade operacional e à execução financeira futura do QFP, garantindo para o efeito o posicionamento estratégico. Do ponto de vista operacional, com enfoque para a prospeção, captação e execução financeira do financiamento comunitário, foram conduzidas entrevistas ao Diretor de Recursos Financeiros (Exmo. Coronel António Bogas) e ao Chefe de Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (Exmo. Tenente-Coronel João Fonseca).

A complexidade e natureza estratégica do tema e os critérios definidos pelo investigador para a seleção das entidades a entrevistar, deu primazia a um universo restrito (seis entidades), criteriosamente selecionado e cuja credibilidade, competência e preponderância é incontornável, privilegiando-se o aprofundamento dos conteúdos e a sua análise.

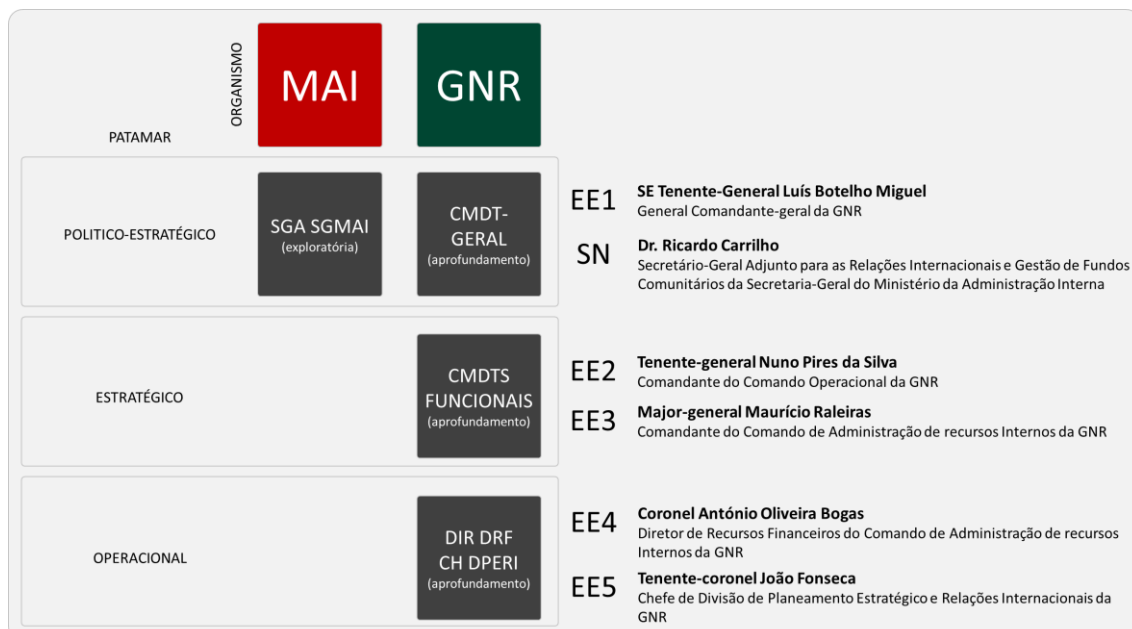


Figura 17 – Identificação e codificação das entidades entrevistadas

Após a recolha, as entrevistas foram sujeitas a uma análise de conteúdo, identificando e contando segmentos de resposta, avaliando em função da constância de respostas sob o



segmento em causa, a ideia ou ideias-chave relevantes. Para o efeito, foram sintetizadas as sinopses das entrevistas, retirando-se os elementos da leitura e os respetivos segmentos identificados, enquadrados em dimensões, tópicos e indicadores.



Figura 18 – Codificação dos segmentos das entrevistas

Para análise de conteúdo das entrevistas foi desenvolvida uma base de dados, respeitando a articulação constante da Tabela 3 – Modelo de análise e mapa conceptual, corporizando um total de 97 segmentos analisados. A base de dados desenvolvida permite uma análise integral e profunda de cada segmento identificado, aos quais correspondem 316 sinopses.



Apêndice D — Análise de conteúdo das entrevistas de aprofundamento

Quadro 11 – Análise das entrevistas

Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados					
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média			
A	1	1	1	Atento o papel da GNR na execução dos fundos comunitários, que desafios e oportunidades se colocam na definição do novo quadro financeiro plurianual (QFP2021-2027)?	A.1.1.1	Possibilidade de financiamento alternativo ao Orçamento de Estado	1		1		1	3	60%	63%	
					A.1.1.2	Oportunidade de modernização, inovação e capacitação	1	1	1	1	1	5	100%		
					A.1.1.3	Proatividade, antecipação e planeamento prospetivo	1	1	1	1	1	5	100%		
					A.1.1.4	Ação de "lobbying" junto da tutela		1				1	20%		
					A.1.1.5	Identificação de áreas prioritárias elegíveis no QFP		1	1	1		3	60%		
					A.1.1.6	Reforço da cooperação			1	1		2	40%		
	2	2	2	2	Existe alguma orientação/coordenação veiculada pela SGMAI junto dos organismos beneficiários do MAI para a definição de prioridades securitárias e de financiamento?	A.2.2.1	Levantamento de prioridades alinhadas com desígnios europeus e nacionais	1			1	2	40%	40%	
						A.2.2.2	Análise de impacto dos regulamentos comunitários propostos	1				1	2		40%
						A.2.2.3	Identificação de possíveis soluções (lições aprendidas)	1			1	1	3		60%
						A.2.2.4	Melhoria de procedimentos internos				1		1		20%



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados						
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média				
3	Áreas prioritárias no âmbito da Segurança Interna	3	3	Ao nível da GNR existem áreas de intervenção consideradas prioritárias integrar no novo quadro de financiamento? Quais? Estão ou estarão integrados na Estratégia Institucional?	A.3.3.1	Reengenharia de processos transformação digital e interoperabilidade	1	1		1	1	4	80%	65%		
					A.3.3.2	Edificação de novas capacidades		1	1	1	1	4	80%			
					A.3.3.3	Parcerias estratégicas	1		1		1	3	60%			
					A.3.3.4	Qualidade do serviço prestado				1	1	2	40%			
		4	4	Viabilidade	4	A inexistência dessas linhas de financiamento inviabilizaria/dificultaria a implementação desses projetos?	A.3.4.1	Viabilidade de implementação dos projetos condicionada ao financiamento comunitário	1	1	1	1	1	5	100%	60%
							A.3.4.2	Financiamento comunitário importante	1	1			1	3	60%	
							A.3.4.3	Responsabilidade solidária				1		1	20%	
		5	5	Contributos esperados	5	Quais os contributos esperados da Guarda enquanto organismo do MAI na definição e execução QFP2021-2027 na área respeitante à Segurança Interna?	A.3.5.1	Resposta a desafios securitárias	1				1	2	40%	56%
							A.3.5.2	Abordagem proativa	1			1	1	3	60%	
							A.3.5.3	Prioridades enquadradas no QFP	1		1	1	1	4	80%	
							A.3.5.4	Prioridades enquadradas na Estratégia Organizacional	1	1			1	3	60%	
							A.3.5.5	Alinhamento com orientações da UE e governativas	1	1				2	40%	



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados			
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média	
B	4	6	6	B.4.6.1	Definição de prioridades	1			1		2	40%	48%
				B.4.6.2	Necessidade de coordenação interministerial	1	1	1	1	1	5	100%	
				B.4.6.3	Coerência com o instrumento orçamental plurianual				1	1	2	40%	
				B.4.6.4	Dotação atribuída para Contrapartida Nacional insuficiente	1				1	2	40%	
				B.4.6.5	Avaliação do impacto dos projetos		1				1	20%	
	5	7	7	B.5.7.1	Alinhamento quesito fundamental	1		1	1	1	4	80%	48%
				B.5.7.2	Credibilidade e previsibilidade	1			1	1	3	60%	
				B.5.7.3	Coerência com prioridades e objetivos	1				1	2	40%	
				B.5.7.4	Interfere na flexibilidade orçamental	1				1	2	40%	
				B.5.7.5	Ciclo político impossibilita periodicidade idêntica		1				1	20%	



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados				
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média		
	8	Alinhamento temporal e financeiro	8	Identifica a necessidade de existência de um instrumento ministerial mais robusto que estabeleça a ligação entre estratégias organizacionais no universo MAI, bem como a vinculação da componente orçamental plurianual associada aos projetos cofinanciados neles previstos?	B.5.8.1	Melhor articulação das estratégias organizacionais no universo MAI	1	1	1	1	1	5	100%	60%
					B.5.8.2	Garante coerência entre objetivos políticos/ estratégicos/ operacionais	1				1	2	40%	
					B.5.8.3	Maior previsibilidade	1			1	1	3	60%	
					B.5.8.4	Necessidade de vinculação orçamental e temporal		1	1		1	3	60%	
					B.5.8.5	Interferência na flexibilidade		1		1		2	40%	
	9	Avaliação da articulação instrumental	9	A nível interno, que avaliação faz da articulação entre os instrumentos de gestão (designadamente entre o plano estratégico/planos de atividades e entre estes e os instrumentos financeiros anuais e plurianuais)? A articulação existente permite relacionar os meios financeiros aos projetos cofinanciados (anual e plurianual)?	B.5.9.1	Articulação entre estratégias e objetivos	1		1		1	3	60%	76%
					B.5.9.2	Articulação financeira entre instrumentos de gestão previsionais	1		1	1	1	4	80%	
					B.5.9.4	Inexistência de articulação financeira entre instrumentos de programação	1	1	1	1	1	5	100%	
					B.5.9.5	Inexistência de articulação entre planeamento e execução	1	1			1	3	60%	
					B.5.9.6	Coordenação existente	1		1	1	1	4	80%	



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados					
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média			
C	6	10	Coordenação interministerial	10	A adoção de medidas que garantam maior flexibilização são suscetíveis de melhorar os níveis de execução do cofinanciamento comunitário? Existe a preocupação do MAI ou do MF em garantir essa maior flexibilização?	C.6.10.1	Complexidade do processo	1		1			2	40%	75%
						C.6.10.2	Necessidade de medidas de flexibilização	1	1	1	1	1	5	100%	
						C.6.10.3	Flexibilização de procedimentos orçamentais	1	1	1		1	4	80%	
						C.6.10.4	Flexibilização de procedimentos procedimentais	1	1	1		1	4	80%	
		11	Mecanismos de superação dos constrangimentos	11	Considerando as dificuldades elencadas, na esfera de responsabilidade da GNR foi possível criar (ou estão previstos criar) mecanismos para as ultrapassar?	C.6.11.1	Melhoria na articulação entre órgãos		1	1	1		3	60%	60%
						C.6.11.2	Melhoria dos processos internos	1	1		1	1	4	80%	
						C.6.11.3	Responsabilização dos agentes	1				1	2	40%	
						C.6.11.4	Alinhamento estratégico via Plano Estratégico institucional	1		1		1	3	60%	
		12	Orientações estratégicas	12	Considerando que constitui desígnio do Estado Português o aproveitamento dos fundos comunitários, que orientações ou estratégias têm sido conduzidas para evitar a devolução de financiamento à União Europeia (" <i>decommitent</i> ") por falta de execução dos projetos cofinanciados?	C.6.12.1	Emanadas pela UE	1					1	20%	33%
						C.6.12.2	Emanadas pela Tutela	1	1				2	40%	
						C.6.12.3	Emanadas pela GNR				1	1	2	40%	



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados					
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média			
D	7	Constrangimentos (ameaças)	13	13	<p>Numa perspetiva externa, quais os principais constrangimentos/limitações que impendem sobre os organismos à conveniente execução do QFP2021-2027?</p>	D.7.13.1				1			1	20%	46%
						D.7.13.2	1				1	2	40%		
						D.7.13.3	1	1	1	1	1	5	100%		
						D.7.13.4	1	1	1		1	4	80%		
						D.7.13.5				1	1	2	40%		
						D.7.13.6				1		1	20%		
						D.7.13.7				1		1	20%		
		Oportunidades	14	14	<p>Também numa perspetiva externa, quais as principais oportunidades que podem ser aproveitadas pela Instituição à conveniente execução do QFP2021-2027?</p>	D.7.14.1	1	1	1	1	1	5	100%	49%	
						D.7.14.2	1			1	1	3	60%		
						D.7.14.3	1			1	1	3	60%		
						D.7.14.4				1		1	20%		



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados			
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média	
8	Fatores internos	15		D.7.14.5	Melhorar a flexibilidade processual e procedimental			1			1	20%	43%
				D.7.14.6	Novas áreas e financiamentos disponíveis	1	1		1		3	60%	
				D.7.14.7	Mediatização do fenómeno securitário				1		1	20%	
		D.8.15.1	Escassez de recursos humanos especializados (gestão de projetos cofinanciados)	1	1	1		1		4	80%		
		D.8.15.2	Falta de alinhamento dos instrumentos plurianuais	1	1			1		3	60%		
		D.8.15.3	Rotatividade de funções		1			1		2	40%		
		D.8.15.4	Cultura de planeamento pouco vincada			1				1	20%		
		D.8.15.5	Subdimensão do órgão de planeamento (e Articulação entre órgãos de planeamento)			1		1		2	40%		
		D.8.15.6	Interoperabilidade dos Sistemas de gestão e de apoio á decisão não integral				1	1		2	40%		
		D.8.15.7	Nível operacionalidade de equipamentos					1		1	20%		



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados					
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média			
		16	16	Potencialidades (pontos fortes) Também numa perspetiva nacional/organizacional, quais as principais potencialidades que podem ser aproveitadas pela Instituição à conveniente execução do QFP2021-2027?	D.8.16.1	Robustez do planeamento estratégico da Guarda	1				1	2	40%	38%	
					D.8.16.2	Capacidade de desenvolvimento de novas capacidades e valências	1	1	1		1	4	80%		
					D.8.16.3	Elevado espectro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	1				1	2	40%		
					D.8.16.4	Possibilidade de alcançar financiamento extraordinário		1				1	20%		
					D.8.16.5	Consolidação de capacidades existentes		1				1	20%		
					D.8.16.6	Inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa;				1		1	20%		
					D.8.16.7	Competências exclusivas em diversos domínios (fiscal, aduaneiro, costeiro, proteção emergência e socorro)				1	1	2	40%		
					D.8.16.8	Gozo de prestígio (nacional e internacional)				1	1	2	40%		
	9	Vantagens competitivas	17	17	Fatores críticos de sucesso Que fatores são determinantes para o sucesso das operações de financiamento por via do QFP2021-2027?	D.9.17.1	Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	1				1	2	40%	34%
						D.9.17.2	Capacidade de desenvolvimento de novas valências				1		1	20%	
						D.9.17.3	Capacidade e proatividade do planeamento	1					1	20%	



Dimensão	Tópico	Indicador	Questões	Segmento identificado	Entidade entrevistada					Resultados				
					EE1	EE2	EE3	EE4	EE5	\sum seg.	%	Média		
				D.9.17.4	Elevado espectro de atividades enquadráveis em áreas de financiamento comunitário	1	1			1	3	60%	40%	
				D.9.17.5	Maior agilidade dos procedimentos administrativos		1	1			2	40%		
				D.9.17.6	Organização, capacidade e dinâmica dos serviços;	1				1	2	40%		
				D.9.17.7	Reforço do papel policial					1	1	20%		
		18	Competências distintivas	18	Que pontos fortes/potencialidades considera determinantes para o sucesso das operações de financiamento por via do QFP2021-2027?	D.9.18.1	Alinhamento da estratégia com as operações de financiamento do QFP2021-2027	1				1		20%
						D.9.18.2	Alinhamento e robustez dos instrumentos de programação	1			1	2		40%
						D.9.18.3	Capacidade de desenvolvimento de capacidades		1			1		20%
						D.9.18.4	Inserção simultânea nos sistemas nacionais de segurança, proteção e defesa;				1	1		20%
						D.9.18.5	Elevado espectro de atividades (enquadráveis em áreas de financiamento)	1	1	1	1	1	5	100%
						D.9.18.6	Implementação territorial (em 94% do Território Nacional).	1					1	20%
						D.9.18.7	Organização, capacidade e dinâmica dos serviços	1	1		1	1	4	80%
						D.9.18.8	Robustez do planeamento					1	1	20%