



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA
VI CURSO DE COMANDO E DIREÇÃO POLICIAL

Trabalho Individual Final

**A segurança interna numa perspetiva multinível e
colaborativa: uma questão de Estratégias**

Auditor

Bruno António Galhardo Pires

Comissário M/152480

Lisboa, 03 de outubro de 2025

Resumo

O objetivo geral deste estudo é correlacionar estratégias/agendas europeias em segurança interna com as existentes em Portugal, numa perspetiva multinível. A pertinência do tema decorre da crescente complexidade das ameaças securitárias, da integração europeia e da necessidade de compreender se as políticas públicas de segurança nacionais estão alinhadas com orientações transnacionais, avaliando-se convergências e lacunas.

A investigação segue uma metodologia qualitativa de carácter documental, baseada em revisão bibliográfica e análise de documentos estratégicos europeus, nacionais, sectoriais e institucionais. Através da comparação sistemática de objetivos, prioridades e medidas, foi possível identificar a presença ou ausência de relações diretas e indiretas entre níveis de governação, articulando dimensões teóricas e práticas.

Os resultados indicam que, embora não exista em Portugal uma estratégia nacional unificada de segurança interna, as políticas sectoriais e institucionais refletem, indiretamente, a influência das agendas europeias, sobretudo pela transposição e adaptação de diretivas e regulamentos. Conclui-se que as estratégias nacionais não derivam diretamente das europeias, mas correlacionam-se através do enquadramento jurídico, confirmando um modelo de governança multinível.

Em síntese, este trabalho evidencia a relevância da Estratégia Europeia de Segurança Interna enquanto motor de harmonização indireta, contribuindo para a compreensão crítica da segurança interna em Portugal, num quadro europeu.

Palavras-chave: estratégias de segurança interna; nova governança da segurança; políticas públicas de segurança; segurança interna.

Abstract

The general objective of this study is to correlate European strategies/agendas on internal security with those existing in Portugal, in a multilevel perspective. The relevance of the theme stems from the growing complexity of security threats, European integration, and the need to determine whether national public security policies align with transnational guidelines, assessing both convergences and gaps.

The research follows a qualitative documentary methodology, based on a literature review and the analysis of European, national, sectoral and institutional strategic documents. Through the systematic comparison of objectives, priorities and measures, it was possible to identify the presence or absence of direct and indirect relations between levels of governance, linking theoretical and practical dimensions.

The results indicate, although there is no unified national strategy for internal security in Portugal, sectoral and institutional policies indirectly reflect the influence of European agendas, mainly through the transposition and adaptation of directives and regulations. It is concluded that national strategies do not derive directly from European ones but are correlated through the legal framework, confirming a model of multi-level governance.

In summary, this paper highlights the relevance of the European Internal Security Strategy as an indirect driver of harmonisation, contributing to a critical understanding of internal security in Portugal within a European framework.

Keywords: internal security strategies; new security governance; public security policies; internal security.

Índice

Resumo	i
Abstract.....	ii
Índice	iii
Índice de figuras	iv
Índice de quadros.....	iv
Lista de siglas e abreviaturas	v
Introdução.....	1
Parte I – Estado de Arte.....	3
A segurança interna multinível.....	3
Políticas públicas de segurança em governança	7
Parte II – Perspetivas/Diretrizes	11
O estudo das estratégias de segurança interna em Portugal	11
- As estratégias nacionais, sectoriais e institucionais	11
- A relação europeia das estratégias nacionais	16
O impacto da Estratégia Europeia de Segurança Interna	18
- A relação das estratégias de segurança interna	19
- Os contributos da <i>ProtectEU 2025</i>	22
Conclusão	26
Bibliografia.....	28
Apêndices	38
Apêndice A.....	38
Apêndice B	41
Apêndice C	44
Apêndice D.....	46

Índice de figuras

Figura 1 - Resumo de opções estratégicas nacionais para a segurança interna.....	12
Figura 2 - Estratégias sectoriais em segurança interna.....	13
Figura 3 - Resumo dos eixos estratégicos PSP, GNR e AMN	14
Figura 4 - Enquadramento europeu de medidas estratégicas nacionais	16
Figura 5 - Evolução das Estratégias/Políticas de segurança interna da União Europeia.....	19
Figura 6 - Interligação entre estratégias europeias, legislação europeia e nacional - o caso da Lei de combate do terrorismo	20
Figura 7 - Esquema ilustrativo da relação das estratégias europeias com as nacionais	21
Figura 8 - Estratégia Europeia de Segurança Interna	22
Figura 9 - Áreas Estratégicas da <i>ProtectEU</i> 2025.....	23

Índice de quadros

Tabela 1 - Evidências justificativas dos agrupamentos estratégicos da Figura 3.....	38
Tabela 2 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 4.....	41
Tabela 3 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 5.....	44
Tabela 4 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 8.....	46

Lista de siglas e abreviaturas

AMN	- Autoridade Marítima Nacional
AMN-PM	- Polícia Marítima
CRP	- Constituição da República Portuguesa
EESI	- Estratégia Europeia de Segurança Interna
EM	- Estados-membros
EUROPOL	- Agência da União Europeia para a Cooperação Policial
FS	- Forças de Segurança
FSS	- Forças e Serviços de Segurança
FRONTEX	- Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira
GNR	- Guarda Nacional Republicana
LSI	- Lei de Segurança Interna
NGS	- Nova Governança da Segurança
PP	- Políticas Públicas
PPS	- Políticas Públicas de Segurança
PSP	- Polícia de Segurança Pública
RASI	- Relatório Anual de Segurança Interna
TUE	- Tratado da União Europeia
TFUE	- Tratado de Funcionamento da União Europeia
UE	- União Europeia

Introdução

As mudanças sociais, políticas e securitárias das últimas décadas, marcadas pela globalização, migrações, terrorismo, crime organizado e ameaças híbridas, intensificaram a complexidade dos desafios à segurança interna. Partindo de uma perceção de responsabilidade exclusiva do Estado-nação para uma função partilhada entre múltiplos níveis de governação e diferentes atores estatais e não estatais, as necessidades sobre a segurança têm evoluído. As ciências policiais têm-se debruçado nesta transformação, maioritariamente através da nova governança da segurança e dos modelos de policiamento.

O estudo centra-se na análise das estratégias de segurança interna numa perspetiva multinível e colaborativa, procurando interligar estratégias/agendas europeias e estratégias portuguesas. O objeto de estudo foi definido considerando a importância de compreender não apenas o conteúdo formal, mas também a sua operacionalização prática. Diferenciado de outros estudos sobre estratégias nacionais de segurança interna (Letras, 2022; Rodrigues, 2024), extravasou-se o alcance das ciências policiais e da mera análise da estratégia ou do seu processo, integrando contributos de modelos de governança, estudo de políticas públicas, planeamento estratégico e ciência política, na vertente de integração europeia. A perspetiva adotada assume um olhar crítico sobre a coerência entre os níveis europeu e nacional, permitindo avaliar convergências de forma sistemática, contribuindo como base teórica e técnica, com a criação de diversos elos de ligação entre áreas de estudo.

A metodologia assenta numa abordagem qualitativa documental (Sampieri et al., 2013), adequada à natureza exploratória do estudo e à necessidade de comparar diferentes documentos estratégicos. Considerando a bibliografia e o resultado pretendido, delimitou-se o estudo à pesquisa de relações, diretas ou indiretas, dos planeamentos estratégicos entre níveis de governação, sendo o alcance temporal limitado pelo surgimento do primeiro documento oficial europeu a tender para uma estratégia comum (ano 2000), até à atualidade.

Recorreu-se à análise documental como técnica de recolha de dados (Bryman, 2016; Quivy & Campenhoudt, 2005) repartida entre literatura científica relevante sobre políticas de segurança multinível e governança de segurança, estratégias/agendas europeias, mas também estratégias nacionais, sectoriais e institucionais de Portugal. Visando uma síntese sistemática e comparativa de critérios (Quivy & Campenhoudt, 2005), esta metodologia articula a recolha e análise dados com os objetivos, prioridades e medidas, integrando igualmente as dimensões teórica e empírica no processo de análise.

Formula-se a seguinte pergunta de partida: estarão as estratégias de segurança interna alinhadas numa perspetiva multinível, existindo concordância entre estratégias das instituições policiais e estratégias/agendas europeias para a segurança interna? O estudo exploratório (Quivy & Campenhoudt, 2005) sugere a ausência de uma estratégia de âmbito nacional (Elias, 2022; Letras, 2022; Lourenço et al., 2015; Rodrigues, 2024), procurando relacionar o nível europeu com estratégias existentes ao nível sectorial, assim como de serviços que atuem no sistema de segurança interna nacional.

Considerando a pergunta de partida, este trabalho terá como objetivo geral: correlacionar a Estratégia Europeia de Segurança Interna com as estratégias existentes em segurança interna em Portugal, numa perspetiva multinível. Complementarmente à concretização deste estudo, surgem os seguintes objetivos específicos: (i) compreender as políticas públicas de segurança numa segurança interna multinível; (ii) enquadrar as estratégias, enquanto políticas públicas de segurança, no contexto europeu; (iii) estudar a importância da Estratégia Europeia de Segurança Interna no contexto nacional.

Finda a introdução, a estrutura do trabalho possui quatro capítulos. O primeiro capítulo enquadra a segurança nos processos de decisão multinível, analisando a sua evolução desde o modelo estatal para uma gestão partilhada entre múltiplos níveis de governação e atores. Ainda no estado de arte, no segundo capítulo realiza-se uma incursão pela análise das estratégias, enquanto políticas públicas de segurança. Dando início às perspetivas/diretrizes, o terceiro capítulo analisa as estratégias de segurança interna em Portugal, diferenciando-as entre nacionais, sectoriais e institucionais, pesquisando possíveis conexões a um nível transnacional. Por fim, o quarto capítulo analisa o impacto da Estratégia Europeia de Segurança Interna (adiante EESI), confrontando as estratégias/agendas europeias desde a sua génese com a realidade nacional, fornecendo por fim possíveis contributos de adaptação, face à nova ProtectEU 2025 (Comissão Europeia, 2025).

Parte I – Estado de Arte

A segurança interna multinível

Enquanto instituição pública, o Estado assumiu-se como elemento central da organização social, indispensável à vida humana contemporânea, regulando a convivência coletiva, garantindo identidade (Strayer, 1969). Das condições fundamentais de Strayer (1969) para a constituição de um Estado¹, coube-lhes a responsabilidade de satisfação das necessidades de segurança, garantindo-a através da Administração Pública (Caupers, 2005)². Através de diferentes modelos de governação pública³, a administração pública atua hoje segundo decisões (políticas públicas) que, maioritariamente, são criadas através de cooperação democrática de instituições e cidadãos (Gomes J. , 2003; Pierre & Peters, 2000).

A produção de segurança não é exceção, convertendo-se de assunto particular para assunto da sociedade (Guinote, 2005), assumida enquanto fim do Estado (Clemente, 2009). Anteriormente produzida por um Estado providência burocrático (Mozzicafreddo, 2000, 2009) com necessidades de segurança (inclusivamente) num contexto social (Gomes P. , 2008; Oliveira, 2006), foi readaptada para fazer face a um Estado (demasiado) burocratizado (Fernandes, 2005; Gomes P. , 2008), sendo atualmente produzida em parceria para fazer face a novos agentes de ameaça oriundos de uma crescente globalização, mas igualmente um incremento do sentimento de insegurança com novas dimensões (Brandão, 2004; Elias, 2009, 2022; Fernandes, 2005; Gomes P. , 2008; Oliveira, 2006).

¹ Strayer (1969) elenca como condições fundamentais para a constituição de um Estado a permanência temporal e espacial, a criação de instituições políticas duradouras e impessoais, assim como o consenso social em torno de uma autoridade suprema legitimamente aceite.

² Caupers (2005) define a administração pública como um “conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar” (pp. 37-38).

³ Destacam-se três modelos: 1. A organização profissional de Weber (modelo burocrático), organizado na racionalidade, impessoalidade, hierarquia e mérito, separada do poder político mas centralizada, visando a eficiência técnica e legal, garantindo legitimidade, igualdade e imparcialidade (Denhardt & Denhardt, 2007; Frederickson, 1983; Pitschas, 2003; Rosenbloom et al., 2002); 2. *New Public Management*, inspirado no modelo privado e nas limitações do modelo burocrático, orienta a administração para a eficácia, economia e prestação de serviços de qualidade, privilegiando eficiência, concorrência, descentralização e avaliação de resultados (Bilhim, 2008; Hood, 1991; Mozzicafreddo, 2000; Pitschas, 2003); 3. *New Public Service*, orientação da administração pública para o interesse coletivo, confiança e participação cidadã na formulação das políticas públicas, defendendo cidadania ativa, cooperação democrática e valorização das pessoas, fomentando a governança (Bilhim, 2008; Denhardt & Denhardt, 2007; Gomes J. , 2003; Pierre & Peters, 2000).

Enquanto direito fundamental inscrito na Constituição da República Portuguesa (adiante CRP)⁴, entendida segundo o art.º 1 da Lei de Segurança Interna (doravante, LSI)⁵, a segurança interna⁶ é hoje produzida segundo os princípios do *New Public Service* (NPS) de Denhardt e Denhardt (2007)⁷, originando uma *governance* da segurança. Por *governance* entende-se o processo onde o Governo passa de único criador de políticas públicas (doravante PP) para um papel de regulador e parceiro igualitário na sociedade, interagindo com setores público, privado e civil, promovendo participação cidadã e novas formas de exercício do poder, visando o bem comum (Bilhim, 2008; Català, 2005; Gomes J. , 2003). *Governance* da segurança cinge-se à segurança, com monopólio do Estado mas gestão partilhada entre múltiplas entidades, envolvendo o cidadão ativamente na definição e implementação das políticas públicas de segurança (adiante PPS), combinando preocupações governamentais e direitos sociais e individuais (Brandão, 2004; Gomes P. , 2008; Oliveira, 2006). Esta definição engloba os subconceitos de governação em rede (Estado como mediador) e *multi-level governance* (estratificação da decisão e participação multiníveis). Enquanto conceito global, exige fronteiras definidas (perante áreas como a defesa ou justiça), considerando a vastidão de ameaças e complexidade nas respostas (Almeida, 2013).

Considerando a complexa produção de segurança no contexto nacional, a integração de Portugal em organismos internacionais introduz novos parceiros, exigências e atribuições. Perante novas ameaças de segurança num mundo globalizado (Brandão, 2004; Lourenço et al., 2006), mas igualmente pelas obrigações dessas integrações⁸, na nova governança da segurança (doravante NGS), conforme apelidada por Elias (2022), surge a produção de segurança em “níveis horizontalmente diferenciados, mas verticalmente articulados”

⁴ Compete ao Estado “garantir os direitos e liberdades fundamentais” (art.º 9, alínea b) da CRP), assistindo aos cidadãos o direito fundamental à liberdade e à segurança (art.º 27 da CRP) (Assembleia Constituinte, 1976).

⁵ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Segundo o n.º 1 do art.º 1 da LSI, “segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática” (Assembleia da República, 2008).

⁶ O art.º 9 da CRP distingue a segurança interna e a segurança externa, cabendo a externa às Forças Armadas (art.º 275 da CRP), nos termos do art.º 273 da CRP (Assembleia Constituinte, 1976).

⁷ Entre outros, destaca-se a orientação para o cidadão ao invés do cliente; orientação da ação para o interesse público; cidadania acima do empreendedorismo; adotar pensamento estratégico democrático com recurso à *accountability*; liderança para servir e não comandar; ênfase da colaboração, confiança e respeito, enquanto fundamentos para uma administração pública sustentável e orientada por valores partilhados.

⁸ Como exemplo, a adesão à União Europeia ou ao espaço Schengen pressupõe o cumprimento de requisitos e obrigações de cada Estado-Membro, passíveis de avaliação através de mecanismos como o Mecanismo de avaliação e de monitorização da aplicação do acervo de Schengen (Conselho da União Europeia, 2022) ou as avaliações do Grupo de Estados Contra a Corrupção – GRECO.

(Lourenço et al., 2006)⁹. A conceção da *governance* da segurança já previa esta dimensão supranacional e transnacional (Oliveira, 2006).

Esta NGS surge da interpenetração dos princípios do *New Public Service* (cidadão ao invés de cliente e intervenção de setores não estatais) numa gestão monopolista e assistencialista de todas as necessidades, como se a *New Public Management* não tivesse interferido nas questões de segurança do Estado¹⁰. Esta providência é referida indiretamente por Elias (2022) ao associar a nova governança de segurança em interação, competição e cooperação em áreas como a segurança ambiental, sanitária ou alimentar, mas também “a cibersegurança, a segurança privada, as armas e explosivos, o controlo e acompanhamento das migrações e da criminalidade associada, o controlo aduaneiro de mercadorias, a segurança rodoviária, a segurança marítima” (p. 27).

Elias (2022) sintetiza-a como um sistema policêntrico, cooperativo, flexível e multinível, assente na negociação e cooperação, visando responder simultaneamente a riscos tradicionais e novas formas de criminalidade de carácter transnacional, tecnológico e híbrido¹¹. Com recurso a uma atuação policial proactiva, assente em modelos como o policiamento de proximidade ou o orientado pelas informações¹², deverá promover polícias inovadoras, eficazes e eficientes, com ferramentas capazes de enfrentar ameaças em constante mutação, assegurando *accountability* da sua ação e equilíbrio entre segurança e direitos fundamentais (Elias, 2022).

A integração de Portugal na União Europeia (UE)¹³ e a livre circulação de pessoas e bens no Espaço Schengen¹⁴ constituem-se hoje como o principal potenciador desta NGS. A abolição das fronteiras internas potencia todas as novas ameaças (afetando o sentimento de

⁹ Entenda-se a *multi-level governance* com os níveis nacional e transnacional apresentados neste trabalho, mas igualmente com um nível inferior/local, com os parceiros locais e territoriais também a contribuírem para a produção de políticas públicas de segurança (Lourenço et al., 2006).

¹⁰ Nota para a interferência real dos princípios da *New Public Management* nas questões da segurança, por exemplo, na criação das Superesquadras, enquanto economia de recursos. Neste parágrafo, a referência para a ausência refere-se à perceção das matérias onde o Estado deveria interferir no garante da segurança, não se registando em Portugal uma demissão de funções no garante de segurança do Estado em nenhuma matéria.

¹¹ Por fenómenos criminais de natureza híbrida entenda-se a referência às ameaças híbridas da UE, no uso coordenado de meios convencionais e não convencionais, por atores estatais ou não estatais, para atingir objetivos específicos sem a declaração de guerra (Comissão Europeia, 2016a).

¹² Ambos os modelos partilham a transição da gestão monopolista da segurança para uma lógica colaborativa, sendo o policiamento produzido resultado de uma rede de atores, com participação ativa dos cidadãos.

¹³ Embora sem implicações aparentes na segurança no Tratado de Adesão (Assembleia da República, 1985), a evolução para a União Europeia – EU e a reformulação do Tratado de Funcionamento da União Europeia através do Tratado de Lisboa, trouxe novas obrigações face ao espaço de liberdade, segurança e justiça comum.

¹⁴ Convenção de aplicação do Acordo de Schengen (Comunidade Económica Europeia, 2000), destacando-se o Título III com um vasto número de artigos referentes à cooperação policial (art.ºs 39 a 47) e entreaajuda judiciária em matéria penal (art.ºs 48 a 53).

insegurança) e obriga ao cumprimento de PP produzidas num nível internacional/transnacional¹⁵. Porém, conseqüentemente do cumprimento dessas mesmas regras, surge uma maior rede de produção de segurança assente na troca de informações¹⁶, na cooperação policial entre polícias nacionais e agências europeias, mas igualmente na produção de PPS num contexto político europeu, transpostas ou adaptadas nacionalmente¹⁷.

Segundo Urbano de Sousa (2005), do Tratado de Amsterdão (Comunidade Económica Europeia, 1997) surge a base jurídica para a cooperação policial necessária à efetivação do Terceiro Pilar da UE, materializado anteriormente no Tratado de Maastricht/ Tratado da UE - TUE (Comunidade Económica Europeia, 1992), posteriormente reformulado no Tratado de Lisboa (Comissão Europeia, 2007). Porém, visando um elevado nível de proteção num espaço europeu de liberdade, segurança e justiça (art.º 3 do TUE), estas diretrizes não interferem com as responsabilidades de cada Estado-membro, em matéria de segurança interna (art.º 72 do Tratado de Funcionamento da União Europeia - TFUE) (Comissão Europeia, 2016b). Ou seja, do nível europeu da NGS, não resultam políticas que influenciem o modo de organização do sistema de segurança interna de cada país, ou da organização das suas polícias, apenas diretrizes de áreas a serem intervencionadas, para o garante de elevados níveis de segurança.

Resumindo, a NGS reconfigura as funções do Estado numa coprodução, articulação e transferência de competências para municípios e setor privado (Bayley & Shearing, 1996; Elias, 2022), integrando ainda a atuação supranacional de organismos internacionais e redes de cooperação, podendo colidir com a soberania dos Estados (Elias, 2022; Giddens, 1991).

¹⁵ Referência ao n.º 4 do art.º 8 da CRP, com as normas emanadas das instituições da União Europeia a serem aplicáveis “na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático” (Assembleia Constituinte, 1976).

¹⁶ Destacando-se a nova Diretiva de intercâmbio de informações - Diretiva (UE) 2023/977 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2023), fortalecendo o papel dos Pontos Únicos de Contacto nacionais (*Single Point of Contact*) e a potenciação do uso de ferramentas na troca de informações policiais.

¹⁷ É exemplo o combate ao terrorismo, onde a Decisão-Quadro do Conselho n.º 2002/475/JAI (Conselho da União Europeia, 2002), atualizada pela Diretiva (UE) 2017/541 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2017a), adaptada em Portugal na Lei de combate ao terrorismo - Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Assembleia da República, 2003).

Políticas públicas de segurança em governança

Na *governance*, a complexidade de problemas transforma o poder político numa rede dinâmica de negociação entre grupos, criando-se PP resultantes da interação de interesses diversos (Bilhim, 2008). Considera-se PP enquanto programas que são “identificados na estrutura e funcionamento da sociedade e das comunidades que a compõem, cujo interesse envolve os cidadãos, enquanto seus destinatários finais” (Cardim, 2007, p. 143), onde os governos agem diretamente ou através de delegação (Peters, 1986), visando intervir num problema entendido como relevante num contexto coletivo (Secchi, 2014). Traduzem-se em ferramentas (como uma estratégia) apresentadas como programas de ação governamental, aplicados a setores (como a segurança) e/ou áreas específicas, envolvendo atores diretamente relacionados (Mény & Thoenig, 1989). São posteriormente enquadradas pelos modelos de governação pública, refletindo políticas assentes em economia de recursos, na participação cidadã ou na colaboração de múltiplos atores e grupos de interesse na governança.

A relação das PP com a *governance* influencia, diretamente, os objetivos que visam e a forma de implementação dessas políticas. Segundo Howlett et al. (2020), a finalidade das PP procura não apenas enfrentar ou mitigar o problema, mas também determinar a forma mais adequada de o resolver¹⁸. Nessa procura, ganha destaque o modo de implementação, onde o modelo conceptual mais usado era o *top-down* com as decisões centralizadas no topo e aplicadas até à base (Sabatier & Mazmanian, 1980). Com a governança, ganha destaque a implementação multiagências assente na cooperação em rede (O’Toole, 1997), assim como as políticas negociadas, mediadas ao longo do processo (Barrett, 2004).

Às necessidades de segurança responde-se com PPS, gerindo riscos e expectativas, promovendo soluções eficientes e inovadoras de reforço da eficácia policial, sem incidirem necessariamente no sentimento de segurança (Clemente, 2015). Devem ser orientadas para criminosos, vítimas e opinião pública, articulando-as com programas públicos nacionais ou locais, promovidos pela administração ou em parceria (Roché, 2004), sendo diferentes das políticas judiciais, ao privilegiarem a prevenção e o combate às fontes de insegurança, com medidas políticas executadas por instituições de segurança e parceiros sociais (Dieu, 1999).

Segundo Oliveira (2006), as PPS evoluíram para privilegiar a prevenção (fugindo da repressão), a mediação de conflitos, a proximidade ao cidadão e as parcerias público-

¹⁸ Howlett et al. (2020) refere que a finalidade das políticas públicas decorre da articulação entre meios políticos (*policy means*), objetivos políticos (*policy goals*), interação entre atores (*policy actors*), instrumentos políticos (*policy tools*) e problemas políticos (*policy problem*).

privadas, constituindo como uma alternativa à repressão ao focarem-se na redução das infrações antes da sua ocorrência. A conjugação entre a retração do Estado-providência e a complexidade dos fenómenos políticos (Correia & Duque, 2011), mas igualmente com a globalização e a digitalização da informação, somada à elaboração de PP em regime de parceria, converteu a segurança numa expectativa e inquietação voltada para o futuro, provocando a gestão das PPS em redes temáticas de produção de ativos, usadas em discursos de reforço da necessidade de segurança, legitimando o exercício do poder (Sarmiento, 2009). Hoje, visam prevenir riscos simétricos e assimétricos, proteger pessoas, instituições e infraestruturas, assim como conter os impactos de crises, garantindo ordem e tranquilidade (Almeida, 2013), com um crescimento nas centradas na prevenção criminal e segurança comunitária, com parecerias eficazes e que atuem no campo preventivo, face à participação múltipla de governos, sociedade e parceiros (Crawford, 2009).

Olhando a Portugal, Oliveira (2006) divide as PPS durante o período de 1974-2002 em três subperíodos, conforme o tipo de políticas utilizadas:

- 1974 a 1980 – Políticas de segurança e consolidação do Estado de Direito, centradas na (re)afirmação do Estado de Direito e foco na ordem pública, centrando-se no combate ao terrorismo e tráfico de droga¹⁹;
- 1980-1995 – Políticas de reafirmação da segurança interna, com consolidação legislativa de garante das missões de segurança, modernizando-se as forças e serviços de segurança (adiante FSS) com novas leis orgânicas, estatutos e reorganização territorial²⁰;
- 1995-2002 – Políticas de segurança pública, com aposta em reformas estruturais e organizacionais, com modernização de efetivos e meios²¹, territorialização da segurança²² e implementação de programas de segurança sectoriais²³.

¹⁹ Destaca-se a publicação da CRP, da revisão do Código Penal (no combate aos crimes mencionados) e às reformulações dos Estatutos e Leis Orgânicas das FSS.

²⁰ Surge a primeira Lei de Segurança Interna e a reorganização das polícias, com a criação do Serviço de Informações de Segurança e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, assim como a extinção da Guarda Fiscal.

²¹ São exemplos a atualização da frota automóvel a reformulação da formação inicial e contínua ou até a criação da Inspeção Geral da Administração Interna, enquanto órgão fiscalizador.

²² Criação das Esquadras de Proximidade e aposta nas Polícias Municipais, enquanto nível local de segurança na *governance* multinível.

²³ Programas de proximidade que visam grupos específicos de cidadãos, destacando-se os programas da Escola Segura, Segurança a Idosos, Comércio Seguro ou até o apoio a vítimas de violência doméstica.

Olhando às PPS entre 2003 e 2025, julga-se ser possível agrupar mais dois períodos:

- 2003 a 2011 – reformas no Sistema de Segurança Interna, FSS e polícias municipais, alterações legislativas penais, regulamentação de novas matérias sectoriais (numa ótica assistencialista)²⁴ e aposta na governação da segurança multinível²⁵;
- 2012 – Atualidade – coincidente com restrições orçamentais e recessão, registo de novas modernizações das FSS, assim como o surgimento de PPS assentes na cooperação com entidades não estatais²⁶, essencialmente em matérias sectoriais que decorram do conceito da segurança humana²⁷ tal como o combate contra a pobreza²⁸, violência doméstica²⁹, racismo³⁰ ou igualdade de género³¹.

Desta cronologia, resultam indícios de confirmação do atual Estado de Arte: Estado mantém monopólio da segurança; modernização visando maior eficiência e eficácia; aposta da prevenção numa segurança humana; aumento de áreas de intervenção do Estado; presença de uma NGS; conversão de políticas *top-down* em políticas negociadas; recurso às Estratégias, enquanto mecanismo negociado e de coordenação.

Procurando por influência europeia, as PPS europeias focam-se na cooperação policial e harmonização legislativa, equilibrando o combate à criminalidade transnacional com uma resistência a possíveis perdas de soberania dos Estados-membros (Almeida, 2013; Sousa, 2005). Partindo da construção de uma reflexão para a prevenção da criminalidade (Comissão Europeia, 2004), passando pelo Programa de Haia 2005-2009 (Conselho

²⁴ Exemplo do regime jurídico das armas e munições (Lei n.º 5/2006, 23 fevereiro) ou a videovigilância (Lei n.º 1/2005, 10 janeiro), assim como a criação da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, 3 julho).

²⁵ Destaque aos Contratos Locais de Segurança, tendo sido celebrados 35 contratos entre 2008 e 2011, motivo pelo qual se entendeu encerrar este período em 2011.

²⁶ Incentivo à criação de protocolos com entidades privadas e estatais locais (municípios e freguesias), inclusivamente para modernização das FSS. Destaca-se a Estratégia Integrada de Segurança Urbana (Presidência do Conselho de Ministros, 2023b) que, apresentando-se como orientador de PPS numa perspetiva sistémica, integrada e multinível, prevê operacionalização e articulação com autarquias e recurso aos contratos locais de segurança.

²⁷ Conceito conforme relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, englobando “segurança contra ameaças crónicas” e “proteção contra perturbações súbitas e dolorosas nos padrões da vida quotidiana”, independentemente dos “níveis de rendimento e desenvolvimento nacional” (United Nations Development Programme, 1994, p. 23). Este conceito contrasta com o conceito de Segurança militar ou externa dos Estados (Correia & Duque, 2011).

²⁸ Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030, integrando igualmente a exclusão social (Presidência do Conselho de Ministros, 2021b).

²⁹ Planos Nacionais Contra a Violência Doméstica 2011-2013 e 2014-2017, assim como o Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2023-2026, enquadrados pela Estratégia Nacional para a Igualdade e Não Discriminação 2018-2030 (Presidência do Conselho de Ministros, 2018).

³⁰ Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 (Presidência do Conselho de Ministros, 2021a).

³¹ Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, materializado no Plano de Ação para a prevenção e o combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica 2023-2026.

Europeu, 2005), Programa de Estocolmo 2010-2014 (Conselho Europeu, 2010), Agenda Europeia para a Segurança 2015-2019 (Comissão Europeia, 2015), Estratégia Europeia para a União da Segurança 2020-2024 (Comissão Europeia, 2020) e pela *ProtectEU* 2025-2029 (Comissão Europeia, 2025), o caminho tem sido de reforço do espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE, seja através do seu reforço, tomada de decisão com foco nos cidadãos, resposta a ameaças urgentes e específicas ou construção moderna e robusta de uma União da Segurança. Em comum, todas identificam pontos-chave de luta contra ameaças e fraquezas, sem intervirem no campo da gestão dos sistemas de segurança interna nacionais.

Concluído o estado de arte, constata-se que, na NGS multinível, as PPS transnacionais não alteram o modelo de segurança nacional, circunscrevendo-se a áreas de proteção e prevenção.

Parte II – Perspetivas/Diretrizes

O estudo das estratégias de segurança interna em Portugal

O Estado de arte e a leitura das PPS em Portugal permitem concluir, de forma preliminar, que não existe uma política ou estratégia nacional única de segurança interna, mas antes políticas sectoriais ou orientações políticas partidárias. Olhando ao sistema de segurança interna e à própria LSI nas competências dos três órgãos que a compõem³², apenas derivam competências de coordenação e direção para a gestão diária (em matérias restritas), sendo as competências de controlo e comando operacional apenas usadas em situações específicas (e maioritariamente limitadas no tempo e espaço). Assim, conclui-se igualmente não existe uma entidade diretora de segurança interna, permanente e plena de poderes.

Antes da análise de estratégias, importa uma clarificação do planeamento estratégico e da importância de uma estratégia. Entende-se por planeamento estratégico o processo estruturado de definição de objetivos a curto, médio e longo prazo, que explicita de forma concreta o modo e o momento da sua consecução, orientando-se para a superação de ameaças e obstáculos (Santos, 1983), na prevenção de problemas futuros (Teixeira, 2022), potenciando benefícios como a clarificação da missão, a gestão da mudança ou a otimização na alocação de recursos (Bryson, 1988). Estratégia surge como a mobilização de meios para alcançar objetivos políticos (frequentemente) em contextos adversos (Couto, 1988), sendo prévia e pró-ativa na escolha do melhor caminho, para reduzir vulnerabilidades, potenciar capacidades e neutralizar ameaças (Garcia, 2010). Embora aplicada a um contexto militar, esta definição aparenta conseguir ilustrar os fatores essenciais para o cumprimento de um planeamento estratégico num contexto de governança: caminho (como fazer), objetivo (o que se pretende), meios (com quem) e o risco (vulnerabilidades e ameaças).

- As estratégias nacionais, sectoriais e institucionais

Conciliando os aspetos do enquadramento teórico – PPS, nova governança da segurança, planeamento estratégico e estratégia e ausência de uma entidade nacional diretora – importa olhar às estratégias de segurança interna vigentes em Portugal, procurando perceber a sua importância. O percurso é enquadrado pelas competências da Assembleia da República, do Governo, do Primeiro-Ministro e das Regiões Autónomas, enquanto

³² Conselho Superior de Segurança Interna (art.ºs 12 e 13 da LSI), Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (art.ºs 14 a 20 da LSI) e Gabinete Coordenador de Segurança (art.ºs 21 e 22 da LSI).

responsáveis nos planos legislativo, político, financeiro e fiscalizador da política de segurança interna, segundo art.^{os} 7 a 10 da LSI.

Na ausência de uma estratégia nacional, têm sido a política de segurança interna a enquadradora das opções nacionais para a segurança interna, assentando nos programas de Governo, nas grandes opções do plano e nas orientações estratégicas do Relatório Anual de Segurança Interna (doravante RASI). Da leitura das grandes opções para 2024-2028 (Assembleia da República, 2024), do programa do XXV Governo Constitucional (Governo de Portugal, 2025), e do RASI 2025 (Sistema de Segurança Interna, 2025), apresentam-se como destaques estratégicos:



Figura 1 - Resumo de opções estratégicas nacionais para a segurança interna

Fonte: elaboração própria

Em comum, denota-se uma preocupação com a modernização das FSS, um desejo de maior cooperação e uma aposta em modelos de proximidade. Estes documentos poderão ser apelidados de estratégias nacionais para a segurança interna. Porém, do percurso cronológico das PPS de Oliveira (2006), cumulativamente com os contributos retirados das PPS entre 2003-2025, considera-se ser possível apresentar outros tipos de estratégias passíveis de agrupamento em dois tipos: sectoriais (incidindo sobre aspetos específicos que afetem a segurança) e institucionais (pertencentes às FSS). Em conjunto com as nacionais, constituiriam uma “manta” de documentos, correspondente a uma estratégia nacional.

Começando pelas estratégias sectoriais, elas não representam a totalidade da segurança interna em Portugal. Revelou-se uma dificuldade neste trabalho a recolha do máximo dessas políticas, estando-se consciente que as mencionadas apenas representam parte da realidade, acompanhando o referido para as PPS entre o período de 1995 e 2025. Na figura infra, apresentam-se as PPS referidas no enquadramento teórico, destacando-se quatro áreas passíveis de agrupamento³³:

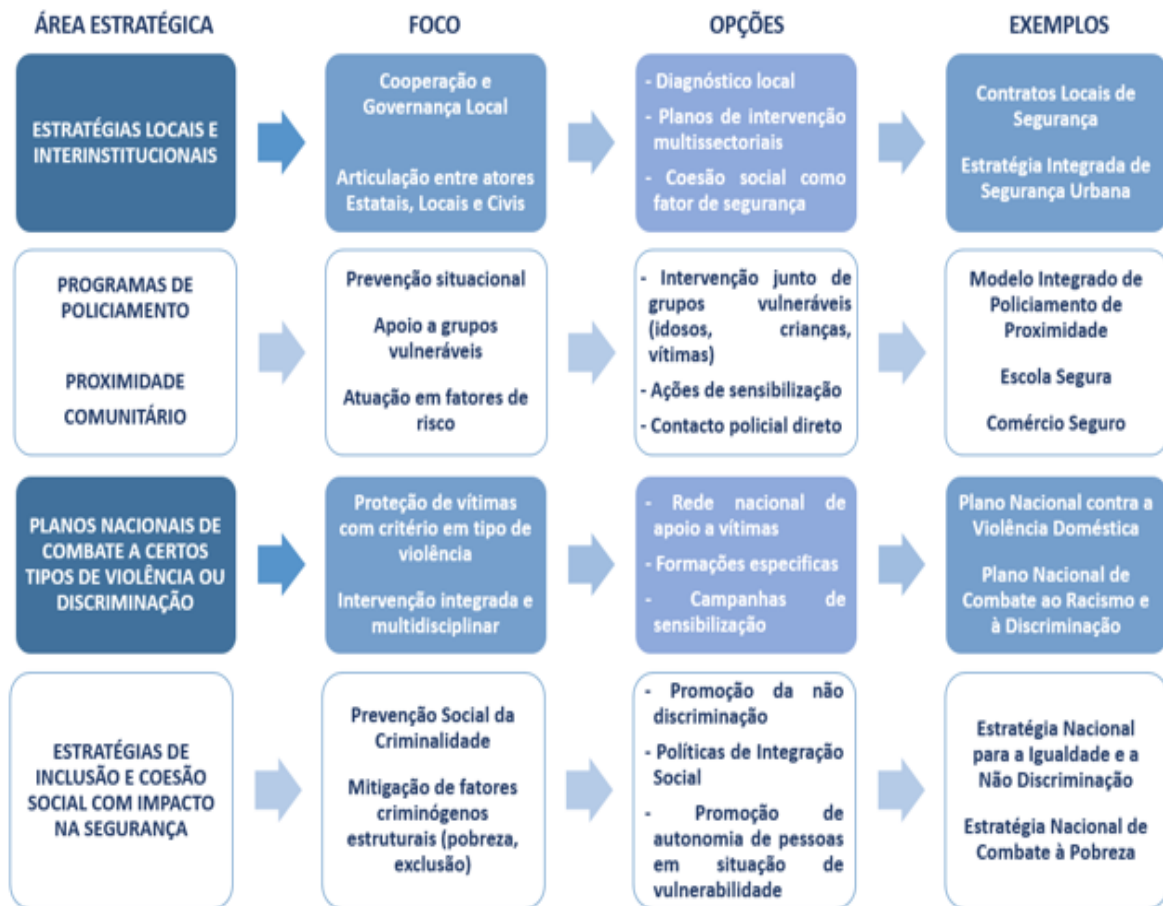


Figura 2 - Estratégias sectoriais em segurança interna

Fonte: elaboração própria

Transversalmente, as duas primeiras áreas focam-se na intervenção direta das FS e do poder local, enquanto as restantes abordam problemas sociais mais diversificado, combatendo o sentimento de insegurança e lutando contra os fatores que causem criminalidade. Caso fosse necessária a identificação de uma única estratégia transversal entre áreas, a Estratégia Integrada de Segurança Urbana emergiria, embora circunscrita ao espaço urbano.

³³ Não se elabora apêndice justificativo, por se entender que a agregação é exemplificativa, circunscrita a documentos referidos no Enquadramento Teórico, e cujo agrupamento se cinge a eixos comuns.

Para a análise das estratégias institucionais, tomou-se como exemplo três forças de segurança (adiante FS)³⁴, prosseguindo-se para uma análise de conteúdo das suas respetivas Estratégias atuais, nomeadamente a da Polícia de Segurança Pública (adiante PSP) 2025-2027 (Polícia de Segurança Pública, 2025), a da Guarda Nacional Republicana (adiante GNR) 2020-2025 (Guarda Nacional Republicana, 2019) e a da Polícia Marítima (adiante AMN-PM) 2022 (Autoridade Marítima Nacional, 2022). Da figura seguinte, os critérios justificativos surgem expostos no Apêndice A.



Figura 3 - Resumo dos eixos estratégicos PSP, GNR e AMN

Fonte: elaboração própria

³⁴ A escolha recaiu da análise do art.º 25 da LSI, conjugada com a análise das Leis Orgânicas da PSP (Assembleia da República, 2007b) e da GNR (Assembleia da República, 2007c), assim como do Sistema da Autoridade Marítima que regula a orgânica da Direcção-Geral da Autoridade Marítima (Presidência do Conselho de Ministros, 2002).

A análise das estratégias institucionais quanto à sua finalidade e implementação (enquanto PPS) indicia que deveriam ser excluídas da perspetiva multinível, pois funcionam essencialmente como planos de ação de apoio às estratégias nacionais, sectoriais ou intenções políticas, não se encontrando qualquer referência direta ao planeamento estratégico da UE, limitando-se a prosseguir missões nacionais alinhadas com a política europeia³⁵. No entanto, destaca-se a influência dos modelos de governação e da nova governança da segurança nestas estratégias, nomeadamente o assistencialismo do Estado-providência no combate a vários tipos de criminalidade, os princípios da *New Public Management* visando a modernização e eficiência de recursos, o *New Public Service* na abordagem do cidadão como ator ativo e a nova governança da segurança na promoção da cooperação, articulação e parcerias.

Estudando o contexto nacional, pelo menos até 2002, confirma-se o estado apresentado por diversos autores sobre as PPS em Portugal (Dias, 2001; Elias, 2012; Oliveira, 2006): PPS fragmentadas, gradualistas e conjunturais, requerendo continuidade e globalidade. Oliveira (2006) distingue inclusivamente dois paradigmas: o normativo (alterações legais de alcance limitado) e a proximidade (resposta social através de programas duradouros). Desde 2003, os paradigmas mantiveram-se, acrescentando-se um maior assistencialismo do Estado em salvaguardar os cidadãos de novas ameaças e crimes, talvez explicada por uma maior preocupação europeia e uma maior globalização. As estratégias nacionais estudadas assim o indiciam.

Conceptualmente, as estratégias estudadas assumem predominantemente modelos *top-down*, praticamente inexistindo políticas multiagência ou negociadas (excetuando programas de ação), mantendo-se o monopólio do Estado na segurança. Os contratos locais de segurança ilustram exemplos de concertação, embora sempre subordinados a paradigmas centrais. Neste contexto, é possível dar resposta (parcial) ao objetivo específico de compreensão das PPS numa segurança interna multinível, faltando ao momento uma visão para além de Portugal.

³⁵ Por exemplo, o combate ao terrorismo preconizado pela Lei de combate ao terrorismo (Assembleia da República, 2003) e enquadrado pela Estratégia Antiterrorista da União Europeia (Conselho da União Europeia, 2005), ou a cibercriminalidade decorrente da Lei do Cibercrime (Assembleia da República, 2009) mas orientado e atualizado pela Diretiva 2013/40/UE (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2013).

- A relação europeia das estratégias nacionais

Previamente ao estudo de estratégias europeias, importa pesquisar evidências de intervenção multinível, seja da UE ou outros organismos internacionais. Anteriormente foram analisadas as responsabilidades decorrentes da integração de Portugal na UE e no Espaço Schengen, estando ainda sujeito a avaliações regulares. De igual forma, através do art.º 72 do TFUE percebeu-se que não devem existir interferências nas responsabilidades de cada Estado-membro em matéria de segurança interna. Assim, após o estudo das estratégias institucionais, sectoriais e nacionais, a atenção deverá recair nestas últimas, avaliando-se a possível ligação com o exterior, considerando sempre o exposto na LSI, no respeitante à organização do sistema de segurança interna em Portugal.

Retomando a análise das grandes opções para 2024-2028, do programa do atual Governo Constitucional e do RASI 2025, enquanto estratégias nacionais, em comum aos três documentos encontra-se a intenção política de contexto nacional sobre o sistema de segurança interna: segurança enquanto ativo estratégico; modernização/dignificação das FS; aposta no policiamento próximo do cidadão (visibilidade, proximidade e comunitário); aposta nas matérias de proteção civil e segurança rodoviária. Igualmente se encontra a intenção de esforços em matérias específicas através de medidas sectoriais, como o reforço do combate ao crime de violência doméstica. Transversalmente, poder-se-á dizer que existe uma continuidade das PPS apresentadas anteriormente para o período 2003-2025, existindo uma clara aposta na aproximação ao cidadão, assim como ao reforço de princípios da nova governança da segurança.

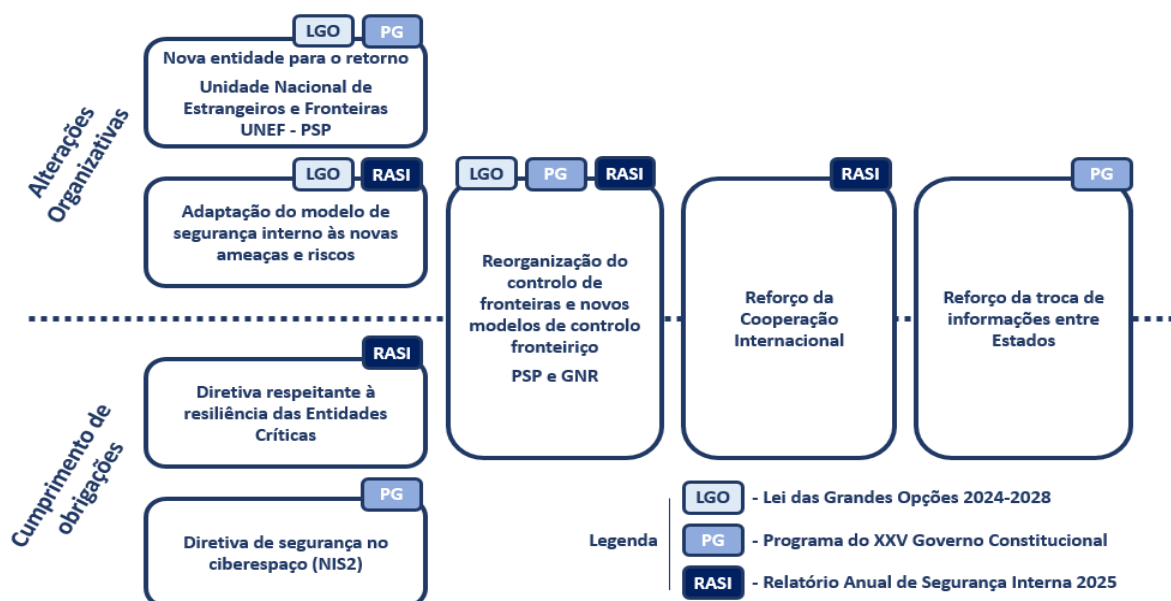


Figura 4 - Enquadramento europeu de medidas estratégicas nacionais

Fonte: elaboração própria

Importa analisar as estratégias nacionais em busca de inícios de enquadramento multinível transnacional, pesquisando posteriormente justificações. Essa análise encontra-se inserida no Apêndice B com medidas exemplificativas, não representando a totalidade das medidas de influência europeia. Da figura supra apresentada, as sete medidas escolhidas foram agrupadas em duas áreas - alterações organizativas e cumprimento de obrigações. A primeira corresponde a medidas enquadráveis na gestão do modelo de segurança interna (competência exclusiva do Estado-membro - art.º 72 do TFUE), mas necessárias para fazer face a obrigações e procedimentos impostos transnacionalmente. Por cumprimento de obrigações entendem-se as medidas que decorrem de obrigação, tal como acontece com a necessária transposição e obrigatoriedade de implementação das duas Diretivas indicadas.

Se quatro medidas correspondem a apenas uma área, as restantes três reúnem requisitos enquadráveis nas duas áreas. A reorganização do controlo de fronteiras faz parte da intenção do Governo (enquanto modelo de segurança), mas igualmente tem agregado o cumprimento de novas normas sobre infraestruturas, sistemas informáticos e bases de dados do controlo de fronteiras, sendo requisito o cumprimento dos Regulamentos relativos ao novo Sistema de Entrada/Saída (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2017b) ou o Sistema ETIAS (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2018). O reforço da cooperação internacional pode ser intenção na projeção de meios policiais para o mundo, mas agrega igualmente o cumprimento de regras internacionais, como é o caso de alterações impostas ao funcionamento do Ponto Único de Contacto (art.º 23-A da LSI). Por fim, o reforço da troca de informações pode ser desejo político como garante de uma maior eficácia e eficiência dos sistemas de controlo de fronteiras ou de retorno e redução do sentimento de insegurança face a ameaças transnacionais, mas agrega igualmente a obrigatoriedade de regras enquadradoras como o cumprimento integral da Diretiva (UE) 2023/977 sobre o intercâmbio de informações.

Recuperando o objetivo específico de enquadrar as estratégias, enquanto PPS, no contexto europeu, é possível afirmar que a integração europeia e do espaço Schengen atribuem às estratégias nacionais certas obrigatoriedades que, se não forem enquadradas, aparentam ser exclusivas da vontade política. Num contexto europeu, as estratégias nacionais possuem medidas que vão além da vontade política do Governo, maioritariamente decorrente de legislação europeia, confirmando-se assim uma relação indireta entre estratégias nacionais e legislação europeia.

O impacto da Estratégia Europeia de Segurança Interna

Recordando que uma estratégia é uma política pública, Dye (2013) refere as PP como “*whatever governments choose to do or not to do*” (p. 3). Provavelmente devido ao art.º 72 do TFUE, não existe uma transposição ou adaptação nacional da EESI, não deixando esta inação de ser uma política pública. Também ao nível europeu denota-se uma aparente redução de esforços em segurança interna, ilustrada pela operacionalização da EESI (mera comunicação da Comissão, enquanto documento formal), contrastando com a exigência da criação nacional de uma Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras³⁶ (Regulamento da UE, de aplicação obrigatória).

Face ao crescimento das fronteiras da UE, esta diminuição de relevância da segurança interna coincide com a não criação de entidades policiais ou judiciais, dificultando mecanismos de segurança e cooperação policial (Almeida, 2013). Olhando às agências europeias, enquanto agência para as matérias policiais, a EUROPOL apresenta-se para apoiar a cooperação entre as autoridades policiais na União³⁷, sem qualquer intenção de substituição ou competição na missão de segurança interna de cada Estado-membro. Ao invés, nas matérias da gestão de fronteiras (e retorno), a FRONTEX (principalmente através do seu corpo permanente) já compete diretamente com os Estados-membros (adiante EM) enquanto equipas de apoio, mesmo que apenas mediante autorização desses³⁸.

Segundo Poiares (2015), face à supressão dos controlos internos, à insuficiência de medidas compensatórias e à inexistência de um conceito estratégico e operacional comum de segurança interna na UE, as PPS nacionais deveriam adaptar-se ao contexto de livre circulação, com estratégias de resposta à criminalidade transnacional. Porém, face à evolução recente das medidas para a segurança interna em contexto europeu, a recente Estratégia Europeia aparenta dar um novo passo para o conceito estratégico e operacional comum de segurança interna na UE.

³⁶ Formalmente aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017 (Presidência do Conselho de Ministros, 2017), decorrente da obrigatoriedade do art.º 8, n.º 6, com os elementos do art.º 3 constantes no Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2019).

³⁷ Conforme resulta do art.º 1, n.º 1 do Regulamento (UE) 2016/794 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2016).

³⁸ Conforme art.º 54 do Regulamento (UE) 2019/1896 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2019).

- A relação das estratégias de segurança interna

Para ser possível a perceção do impacto das estratégias/linhas orientadoras de política criminal da UE, importa uma análise à sua evolução. O que se iniciou em 2000 como uma tentativa de identificação dos tipos prioritários de criminalidade, foi evoluindo com a introdução de novos planeamentos, potenciados pelo surgimento de novas ameaças (novos tipos de criminalidade), desafios (guerras próximas das suas fronteiras), novas competências (destaque para o Tratado de Lisboa) ou até pressões sociais e da opinião pública (rotas migratórias ilegais). Da análise de conteúdo do planeamento da segurança para a UE, foi possível a elaboração da figura seguinte com o foco de cada documento, estando o contexto e evidências expostos no Apêndice C.



Figura 5 - Evolução das Estratégias/Políticas de segurança interna da União Europeia

Fonte: elaboração própria

Da análise de conteúdo dos documentos mencionados, denota-se três fases distintas:

- 2000-2004 – Reflexão para a criminalidade – assumiu-se como um documento orientador de esforços para a deteção dos principais tipos de criminalidade, conforme a orientação do Conselho Europeu de Tampere de 1999 (Comissão Europeia, 2004);
- 2005-2019 – Programas de Haia, Estocolmo e a Agenda da UE para a União da Segurança – agendas/programas plurianuais, visando objetivos como a proteção dos direitos fundamentais, gestão de migrações e fronteiras (Conselho Europeu, 2005), regulação do ciberespaço, combate à corrupção ou mecanismos de solidariedade e

parcerias (Conselho Europeu, 2010), cooperação na segurança, critérios de utilização de fundos europeus e cibercriminalidade (Comissão Europeia, 2015), ou esforços transversais como o combate ao terrorismo e o crime organizado transnacional (Conselho Europeu, 2005, 2010; Comissão Europeia, 2015);

- 2020-2029 – Estratégias para a União da Segurança e de Segurança Interna – formalmente como estratégias, referem um ecossistema europeu de segurança integrado com prevenção e resposta a crises e uma avaliação de riscos assente em cooperação público-privada (Comissão Europeia, 2020), com a visão unificada de segurança integrada em todas as políticas da UE (Comissão Europeia, 2025).

Confrontando com as PPS nacionais analisadas, denota-se uma linha orientadora comum entre as estratégias europeias e o caminho seguido para a segurança em Portugal. A influência europeia na legislação nacional é oriunda da transposição de Diretivas e Regulamentos europeus que, sabe-se agora tiveram a sua génese em intenções escritas nas estratégias europeias. Principalmente durante a fase das agendas (2005-2019), a vertente assistencialista na segurança (Estado-providência) originou a regulação de várias novas matérias (ou evolução de atuais) em contexto europeu, conseqüentemente transpostas para legislação nacional, levando à criação de nova legislação ou alteração de existentes, enquadradas por uma estratégia europeia.

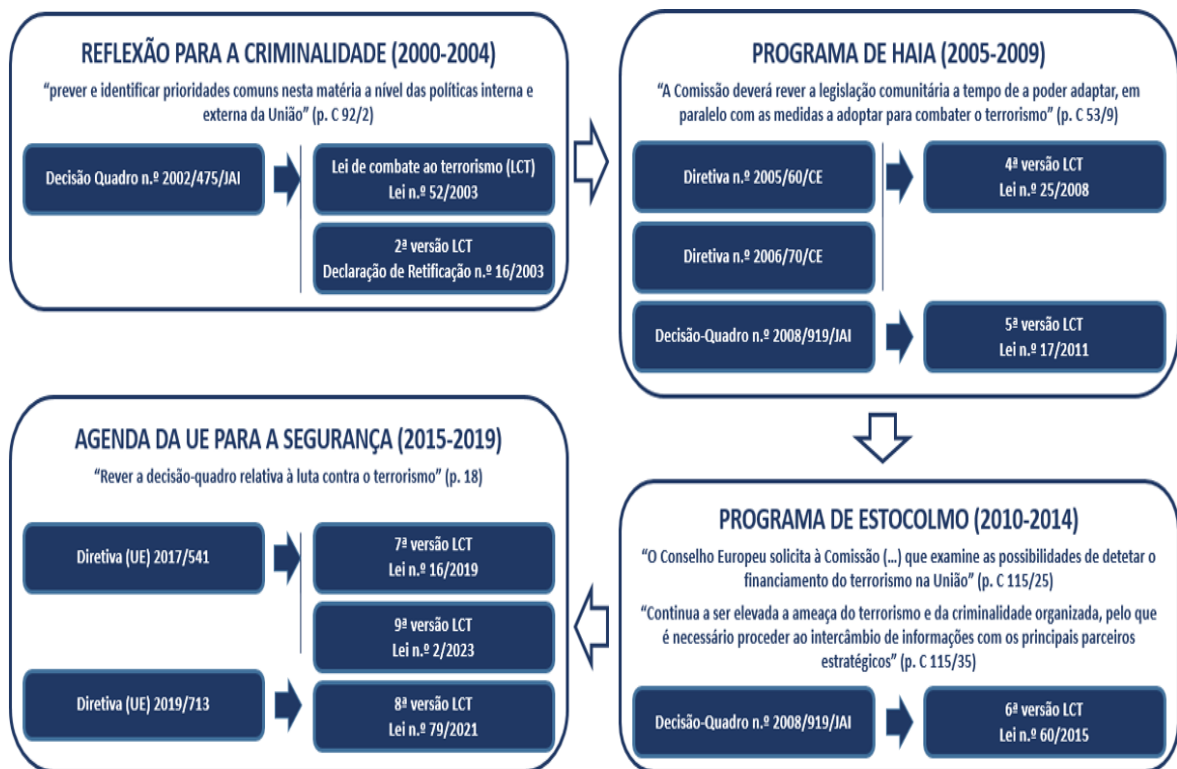


Figura 6 - Interligação entre estratégias europeias, legislação europeia e nacional - o caso da Lei de combate do terrorismo

Fonte: elaboração própria

Enquanto exemplo, a figura supra demonstra a influência das agendas/estratégias europeias na legislação nacional, evidenciando a transição de intenções estratégicas para normas comunitárias que, pela integração europeia, são transpostas/adaptadas nacionalmente, dando posteriormente origem à Estratégia nacional (Presidência do Conselho de Ministros, 2023a). Além do terrorismo, qualquer outra matéria enunciada nestas agendas/estratégias se enquadrava no caminho apresentado, como a cibersegurança, o tráfico de drogas ou armas, ou tantos outros crimes considerados como prioritários.

Considerando as estratégias nacionais e a sua relação com fontes internacionais, é possível apresentar uma ligação entre planeamentos europeus e PPS nacionais. A figura infra representa o processo de articulação multinível, com as agendas e estratégias europeias, influenciadas por orientações políticas, materializam-se em diretivas e regulamentos cuja transposição adapta leis nacionais e estratégias sectoriais, posteriormente operacionalizadas através de estratégias institucionais ou planos de ação, disponibilizando meios.

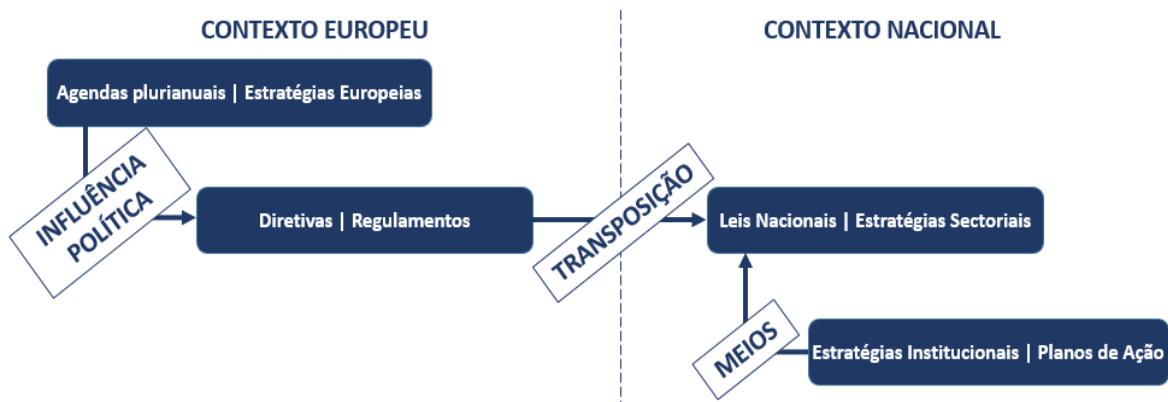


Figura 7 - Esquema ilustrativo da relação das estratégias europeias com as nacionais

Fonte: elaboração própria

Terminado este subcapítulo, é possível dar uma resposta ao nosso objetivo geral (correlacionar a EESI com as estratégias existentes em segurança interna em Portugal, numa perspetiva multinível). Estudada a evolução da Estratégia Europeia, confrontando com as estratégias nacionais, a falta de evidências indica a ausência de correlação entre os dois tipos de estratégias, sem que signifique inexistência de uma governança multinível. Na nova governança da segurança, as PPS europeias e nacionais são efetivamente criadas de forma colaborativa (sob um monopólio da segurança), umas envolvendo instâncias europeias, agências e EM, enquanto as nacionais o governo, parceiros locais e privados. A relação entre ambas as PPS é sobretudo indireta, com a existência de Diretivas, Regulamentos e Programas europeus criados por via da Estratégia Europeia, transpostos ou adaptados nacionalmente, alterando estratégias nacionais. Em síntese, as estratégias europeias e nacionais correlacionam-se indiretamente, por via legislativa.

- Os contributos da *ProtectEU* 2025

Retomando a definição de Estratégia anteriormente apresentada, deveriam estar em equação o caminho, objetivo, meios e o risco. Sendo uma estratégia recente (apresentada em 01 abril 2025), a visão da nova cultura de segurança ainda não foi convertida para qualquer documento nacional ou estratégico, permitindo antecipar esforços. Da análise anteriormente feita (e do exemplo utilizado), é previsível que tenha um impacto semelhante aos anteriores documentos europeus em segurança interna.

Dissecando a *ProtectEU* (Comissão Europeia, 2025) enquanto Estratégia, apresenta-se os seus pontos chave, estando o contexto e evidências expostos no Apêndice D:

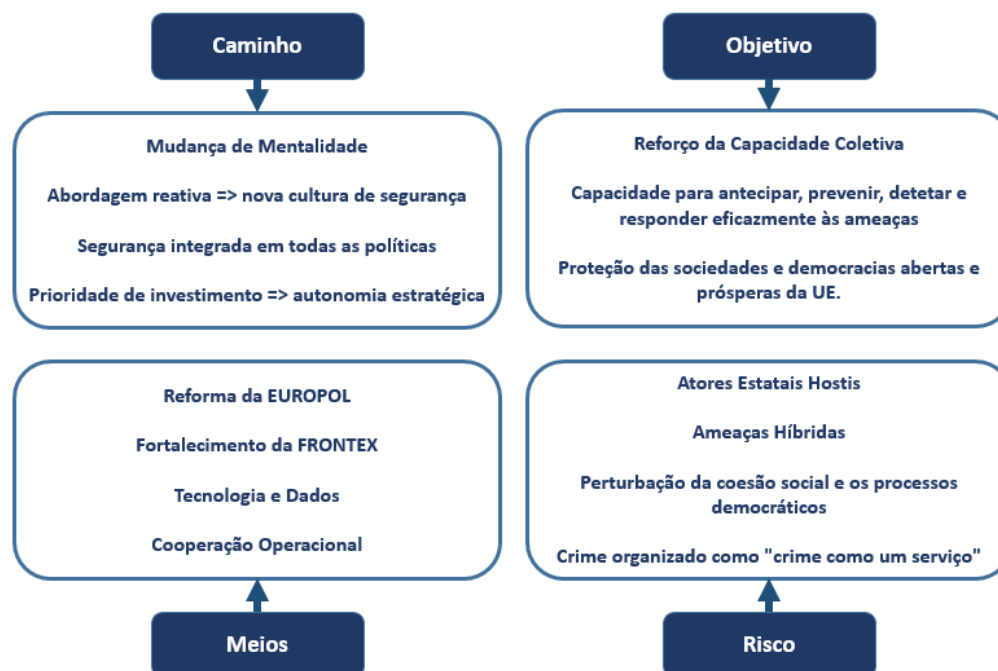


Figura 8 - Estratégia Europeia de Segurança Interna

Fonte: elaboração própria

Correlacionando a *ProtectEU* com os seus documentos antecessores, percebe-se uma continuidade das intenções da estratégia anterior (2020-2024) na necessidade de resiliência contra ameaças híbridas e reforço das agências europeias, um aprofundamento das ameaças identificadas da Agenda da UE (2015-2029) e do Programa de Estocolmo (2010-2014) com a introdução de mecanismos/reforços nessas ameaças (como a inteligência artificial, o patrocínio de ataques por Estados ou a implementação de criptografia pós-quântica), assim como as ameaças do Programa de Haia (com as ameaças híbridas e multifacetadas a serem aliadas ao terrorismo) e, por fim, uma descontinuidade dos princípios da reflexão (2000-2004), considerando que hoje existe uma gestão de riscos complexa, face à simples prevenção da criminalidade.

A evolução das ameaças à segurança da UE passou de um foco na criminalidade de massa e organizada (2000-2009) para uma preocupação tripartida entre terrorismo, crime organizado e cibersegurança (2010-2019), chegando a um cenário complexo de ameaças híbridas, digitais e geopolíticas (2020-atualidade). Desta evolução, a *ProtectEU* assenta na promoção da cultura de segurança partilhada, no reforço do investimento da segurança, assim como na sua colocação como motivo de decisões políticas (apelidando-os de princípios da Estratégia), organizando-se em sete áreas estratégicas, conforme figura infra³⁹:

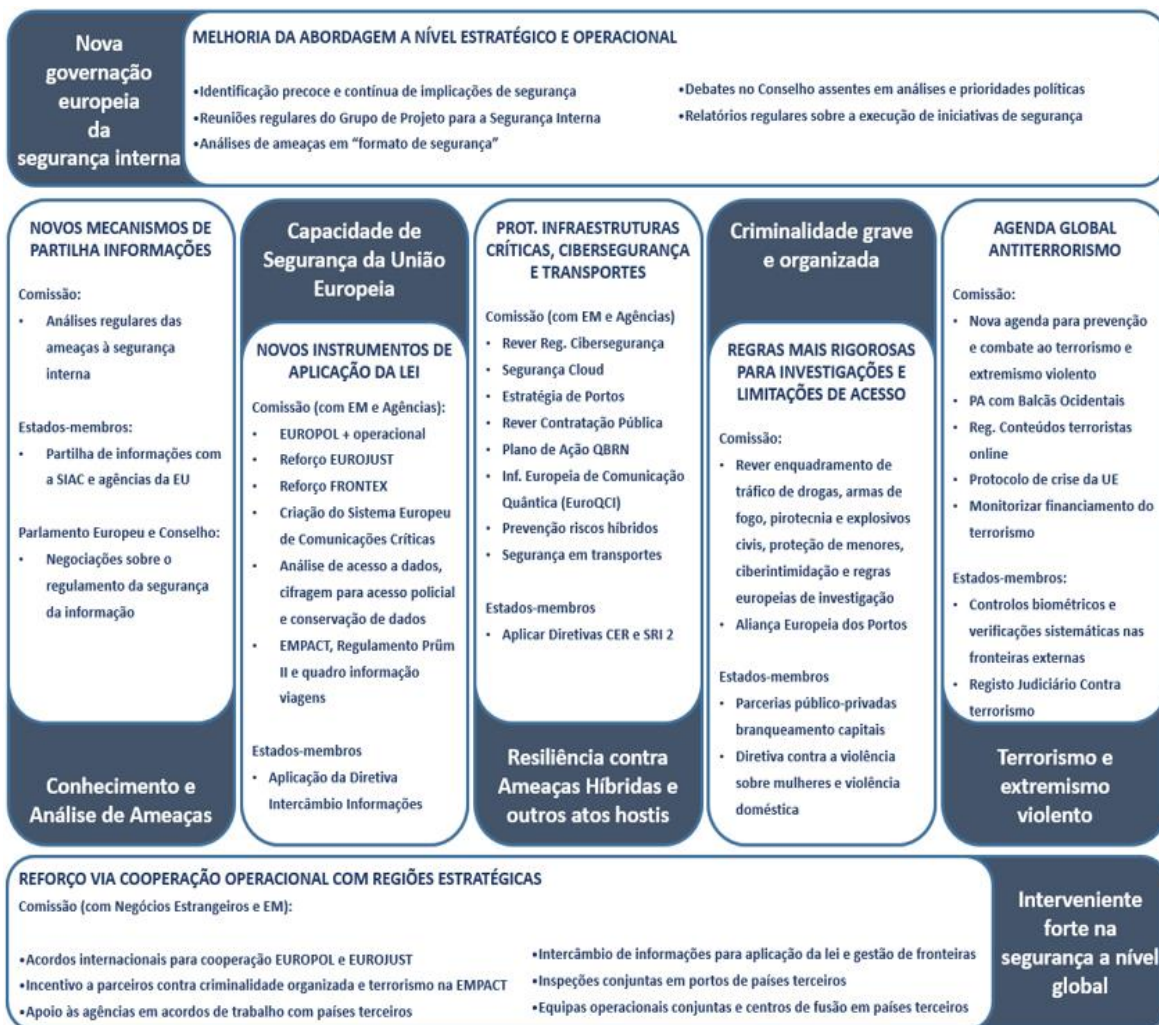


Figura 9 - Áreas Estratégicas da *ProtectEU* 2025

Fonte: elaboração própria

Olhando às áreas estratégicas, é possível antecipar esforços num contexto nacional para Portugal, mas de igual forma para as FS e Sistema de Segurança Interna num contexto institucional. Para além de um conjunto de ações que são atribuídas diretamente aos EM, a

³⁹ Da presente figura de elaboração própria não se cria apêndice explicativo, considerando que a informação decorre dos quadros de propostas explícitos na *ProtectEU*, existindo apenas breve agrupamento de ações.

atuação política na definição de futuras estratégias e o reforço da cooperação para com os esforços das agências atuam como meios facilitadores da aplicação da *ProtectEU*.

Diretamente aplicável aos EM, destaca-se: reforço na partilha de informações com as agências e organismos da UE; transposição e aplicação da Diretiva de intercâmbio de informações⁴⁰, da Diretiva SRI 2 (conhecida como a Diretiva da Cibersegurança)⁴¹, da Diretiva relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica⁴² e da Diretiva relativa à recuperação e perda de bens⁴³; aplicação total da Diretiva CER (*Critical Entities Resilience Directive*)⁴⁴; reforço dos controlos biométricos nas fronteiras externas da UE (com realização obrigatória de controlos sistemáticos).

A um nível político, a um Estado-membro ainda lhe são atribuídas funções de definição de políticas (em modo colaborativo), destacando-se: participação nos debates sobre a evolução dos desafios em matéria de segurança interna; reforço da arquitetura da EMPACT⁴⁵ e da arquitetura de interoperabilidade do Regulamento Prüm II⁴⁶; desenvolvimento e implementação da Infraestrutura Europeia de Comunicação Quântica (EuroQCI)⁴⁷; reforço de redes de ligação e a cooperação enquanto unicidade da Europa.

Cumulativamente a todos estes esforços e embora não esteja atribuída qualquer ação aos EM, é possível perceber que diversa legislação europeia (em vigor) irá sofrer alterações durante a vigência desta Estratégia, implicando alterações nacionais. Por exemplo, a intenção expressa de alterações legislativas em matérias como o tráfico ilícito de armas de

⁴⁰ Diretiva (UE) 2023/977 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2023) em que Portugal ainda não procedeu à transposição para legislação nacional, pese embora a obrigatoriedade da Diretiva estipular prazo até 12 de dezembro de 2024 (art.º 22, n.º 1).

⁴¹ Diretiva (UE) 2022/2555 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022a), ainda não transposta para legislação nacional, pese embora o prazo de 17 de outubro de 2024. Ao momento, apenas há registo de um grupo de trabalho para essa transposição, conforme Despacho n.º 8914-A/2024 (Presidência do Conselho de Ministros, 2024).

⁴² Diretiva (UE) 2024/1385 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2024c), ainda não transposta para legislação nacional, mas dentro do prazo atribuído (até 23 de novembro de 2026). Ao momento, há registo de um grupo de trabalho para essa transposição, conforme Despacho n.º 10989/2024 (Ministério das Finanças e Ministério da Justiça, 2024), tendo o anteprojeto já ultrapassado a fase de consulta pública.

⁴³ Diretiva (UE) 2024/1260 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2024b), ainda não transposta para legislação nacional, pese embora o prazo de 17 de outubro de 2024. Ponto de situação coincide com nota de rodapé n.º 41.

⁴⁴ Diretiva (UE) 2022/2557 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2022b), já transposta no Decreto-Lei n.º 22/2025 (Presidência do Conselho de Ministros, 2025).

⁴⁵ Entenda-se enquanto Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas, da iniciativa dos Estados-membros para a segurança, com o objetivo de identificar, priorizar e combater as ameaças representadas pela criminalidade organizada e grave a nível internacional.

⁴⁶ Assente na cooperação policial e troca de informações para combater o terrorismo e a criminalidade transfronteiriça, teve recente atualização através do Regulamento (UE) 2024/982 (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2024a), sendo, no entanto, necessária uma nova operacionalização.

⁴⁷ EuroQCI, é apresentado como um dos pilares da Estratégia da Cibersegurança - Diretiva (UE) 2022/2555.

fogo, indiciam a necessidade de alterações na legislação nacional, como é o caso de uma possível alteração à Diretiva (UE) 2017/853 que, consequentemente, provocou a 6ª alteração ao regime jurídico das armas e suas munições⁴⁸. Para uma polícia como a PSP e mantendo o foco nas armas (enquanto polícia com competência exclusiva nesta matéria)⁴⁹, a revisão desta Diretiva aliada às intenções de alterações na Diretiva de artigos de pirotecnia e Diretiva de explosivos para utilização civil, provocam não só uma alteração do quadro jurídico aplicável, como é passível de alteração de procedimentos, mecanismos, plataformas e necessidades de recursos (materiais e humanos), necessários para o cumprimento da missão policial.

Mantendo o foco nas polícias e analisando agora a um nível institucional, saber previamente da intenção de alterações no funcionamento das agências (EUROPOL e FRONTEX), da obrigatoriedade de implementação da Diretiva de intercâmbio de informações (obrigando à criação de condições materiais e novos procedimentos) ou, tão só, o conhecimento dos principais crimes a ser identificados como prioritários em contexto nacional, permite informações que validam, desde logo, alterações de procedimentos, estruturas e objetivos estratégicos internos, capazes de fazer face à nova realidade.

Pretendendo-se encerrar o capítulo das perspetivas/diretrizes, recupera-se o último objetivo específico do estudo da importância da EESI no contexto nacional. Relembrando que se trata de Estratégia recente (2025), os dados aqui expostos confirmam a resposta que foi possível obter no subcapítulo anterior, ou seja, a EESI assume elevada importância no contexto nacional, embora não pela correlação com as estratégias existentes em segurança interna em Portugal. Mesmo possuindo uma perspetiva multinível, a sua influência maior é ao nível comunitário, com a implementação de PPS produzidas de forma colaborativa mas implementadas *top-down*, com a orientação de esforços das instituições políticas e das agências para a produção de Diretivas, Regulamentos, Programas e Ações que, por via de transposições, obrigatoriedades ou até da ação das agências, alteram o panorama jurídico nacional e procedimentos em vigor, alterando consequentemente o espectro de atuação das FSS em Portugal.

⁴⁸ Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, através da Lei n.º 50/2019, de 24 de julho (Assembleia da República, 2006).

⁴⁹ Lei Orgânica da PSP - Lei n.º 53/2007, no seu art.º 3, n.º 3 alínea a) (Assembleia da República, 2007b).

Conclusão

A investigação desenvolvida pretendeu correlacionar as estratégias/agendas europeias em segurança interna com as estratégias nacionais em Portugal, numa perspetiva multinível. Do estudo, embora não existam evidências diretas de correlação entre estes níveis estratégicos, não invalida a ausência de uma governança multinível. Ao invés, verificou-se a existência de uma relação indireta por via legislativa, com as estratégias/agendas europeias a orientarem esforços para a produção de diretivas e regulamentos (que moldam o quadro jurídico da UE), influenciando conseqüentemente as estratégias nacionais, seja pela obrigatoriedade de transposição nacional das normas ou pela aplicabilidade de novos procedimentos comunitários, com consequência na atuação das FSS em Portugal.

Propôs-se, como primeiro objetivo específico, o estudo das PPS numa perspetiva multinível, procurando compreendê-las. As PPS nacionais têm-se caracterizado por uma evolução gradual e por vezes fragmentada (Dias, 2001; Elias, 2012; Oliveira, 2006), com forte prevalência do modelo de implementação *top-down* e limitada aposta em modelos negociados ou multiagência. Mesmo perante a nova governança da segurança (Elias, 2022) e do recurso a políticas de concertação como os contratos locais de segurança ou os programas de proximidade, a verdade é que a definição dos critérios a cumprir mantiveram-se sob definição centralizada. Deste novo paradigma, principalmente a partir de 2003, a tendência foi para o acentuar da dimensão assistencialista do Estado na salvaguarda dos cidadãos, sinalizando uma maior sensibilidade a ameaças globais e europeias, reforçando a perceção de uma governação multinível, sob preponderância do poder estatal.

Apuradas e analisadas as PPS em Portugal, enquanto segundo objetivo específico, realizou-se o enquadramento das estratégias nacionais no contexto europeu, enquanto PPS. Entre outros, as exigências decorrentes da integração europeia e do espaço Schengen conferem às estratégias nacionais um conjunto de obrigatoriedades que, quando não devidamente contextualizados, aparentam decorrer exclusivamente de vontade política do Governo. Confrontado transversalmente com estratégias/agendas europeias, apurou-se que várias das medidas anunciadas no Programa de Governo, na Lei das Grandes Opções ou das orientações estratégicas do Relatório Anual de Segurança Interna resultam de imposições normativas europeias, evidenciando a existência de uma relação indireta e estruturante entre as estratégias/agendas da UE e as estratégias nacionais, via legislação europeia.

Conhecida a realidade nacional, como terceiro objetivo específico foi realizado o estudo evolutivo das estratégias/agendas europeias de segurança interna desde a sua génese, de forma a se poder apurar a importância da EESI no contexto nacional. Não por via de uma correlação direta com as estratégias nacionais, mas através da sua capacidade de orientar o quadro jurídico e os procedimentos desejados, as estratégias/agendas europeias atuam como dinamizadoras de mudanças estruturais, orientando as políticas nacionais para padrões europeus e consolidando a lógica de implementação *top-down*.

Em termos teóricos, os resultados confirmam a coexistência de paradigmas normativos e de proximidade enunciados por Oliveira (2006) e devidamente adaptados a uma realidade de ameaças globais, assim como a existência da abordagem da nova governança da segurança, com PPS em moldes colaborativos, mas com decisões centralizadas. Em termos práticos significa que foi possível associar as estratégias/agendas europeias a um conjunto motriz de transformações jurídicas e operacionais em Portugal, capaz de modernizar as FSS (principalmente em termos de enquadramento jurídico e modo de atuação) face às novas ameaças transnacionais. É este o resultado dos esforços empenhados do objetivo geral, isto é, da correlação entre a EESI e as estratégias existentes em segurança interna em Portugal, numa perspetiva multinível.

Retomando a pergunta de partida, conclui-se que as estratégias de segurança interna encontram-se efetivamente alinhadas numa perspetiva multinível, existindo uma concordância indireta e estruturante entre estratégias das instituições policiais e estratégias/agendas europeias, por via legislativa. Assim, enquadrando nas ciências policiais, este trabalho acaba a ser relevante ao demonstrar que uma PPS nacional não deverá ser logo subentendida na sua dimensão nacional e como (aparente) motivação política, podendo existir um enquadramento multinível (mesmo que implícito).

Relativamente a futuras investigações, este é, potencialmente, o ponto forte deste trabalho. Tendo-se proposto como base teórica e técnica, poderá ser utilizada a definição de conceitos via multi ciências sociais, a diferente visão sobre PP da ciência política e da ciência policial, as nove figuras criadas a retratar temas de segurança interna (devidamente enquadradas), a ligação de PPS numa perspetiva multinível, o estudo da evolução das estratégias/agendas de segurança interna da UE, a ligação entre medidas de governo e enquadramento legal europeu, entre outros. Sugere-se a investigação de medidas concretas decorrentes da integração europeia, destacando-se as decorrentes da cooperação policial internacional (como a criação do Ponto Único de Contacto) ou a futura obrigatoriedade que poderá decorrer da *ProtectEU* - serviço nacional para a governança Schengen.

Bibliografia

Almeida, P. (2013). Políticas de Segurança Nacional. Em P. Almeida (Ed.), *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade* (pp. 7-33). Bnomics.

Assembleia Constituinte. (1976). Constituição da República Portuguesa (Decreto de Aprovação da Constituição, de 10 de abril). *Diário da República, I Série, n.º 86 (1976-04-10)*(Alterado na sua 8ª versão pela Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775#>

Assembleia da República. (1985). Resolução da Assembleia da República n.º 22/85, de 18 de setembro: Adesão de Portugal às Comunidades Europeias. *Diário da República, I Série, 1.º Suplemento, n.º 215 (1985-09-18)*.
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/resolucao-assembleia-republica/1985-864690056#>

Assembleia da República. (2003). Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto: Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho) – 12.ª alteração ao Código de Processo Penal e 14.ª alteração ao Código Penal. *Diário da República, I-A Série, n.º 193 (2003-08-22)*(Alterado na sua 9ª versão pela Lei n.º 2/2023, de 16 de janeiro).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-34568575#>

Assembleia da República. (2006). Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro: Aprova o novo regime jurídico das armas e suas munições. *Diário da República, I-A Série, n.º 39 (2006-02-23)*(Alterado na sua 7ª versão pela Lei n.º 50/2019, de 24 de julho).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2006-34574575#>

Assembleia da República. (2007a). Lei n.º 23/2007, de 4 de julho: Entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. *Diário da República, I Série, n.º 127 (2007-07-04)*(Alterado na sua 18ª versão pela Lei n.º 9/2025, de 13 de fevereiro).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-67564445#>

Assembleia da República. (2007b). Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto: Aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública. *Diário da República, I Série, n.º 168 (2007-08-31)*(Alterado na sua 3ª versão pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-174279072-174332731#>

Assembleia da República. (2007c). Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro: Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana. *Diário da República, I Série, n.º 213 (2007-11-06)*(Alterado na sua 4ª versão pela Lei n.º 53/2023, de 31 de agosto).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2007-107794647#>

- Assembleia da República. (2008). Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto: Aprova a Lei de Segurança Interna. *Diário da República, I Série, n.º 167 (2008-08-29)*(Alterado na sua 10ª versão pelo Decreto-Lei n.º 99-A/2023, de 27 de outubro).
<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2008-34501675#>
- Assembleia da República. (2009). Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro: Lei do Cibercrime. *Diário da República, I Série, n.º 179 (2009-09-15)*(Alterado na sua 2ª versão pela Lei n.º 79/2021, de 24 de novembro). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2009-128879174>
- Assembleia da República. (2024). Lei n.º 45-B/2024, de 31 de dezembro: Lei das Grandes Opções para 2024-2028. *Diário da República, I Série, n.º 253 (2024-12-31)*.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/45-b-2024-901661963#>
- Autoridade Marítima Nacional. (2022). Diretiva Estratégica 2022.
https://www.amn.pt/AMN/Documents/2022_DEAMN_DGAM_CGPM.pdf
- Barrett, S. (2004). Implementations Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration, 82 (2)*, 249-262.
- Bayley, D., & Shearing, C. (1996). The Future of Policing. *Law and Society Review, 30(3)*, 585-606.
- Bilhim, J. (2008). Políticas Públicas e Agenda Política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas, 2 - Primavera*, 99-121.
- Brandão, A. (2004). Segurança: um conceito contestado em debate. Em A. Moreira (Ed.), *Informações e Segurança - Estudos em homenagem do General Pedro Cardoso* (pp. 37-55). Edições Prefácio.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5ª ed.). Oxford University Press.
- Bryson, J. (1988). A Strategic Planning Process for Public and Non-Profit Organizations. *Long Range Planning, 21*, 73-81.
- Cardim, M. (2007). Implementação de Políticas Públicas: do Discurso às Práticas. Em *Aprendizagem ao longo da vida* (pp. 141-160). Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) - Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS).
- Català, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la governanza*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caupers, J. (2005). *Introdução ao Direito Administrativo*. Âncora Editora.
- Clemente, P. (2009). Polícia - O caminho... Em *Estudos Comemorativos dos 25 anos do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna em homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida* (pp. 87-107). Almedina.
- Clemente, P. (2015). *Cidadania, Polícia e Segurança*. ISCPSI - ICPOL.

- Comissão Europeia. (2004). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Prevenção da Criminalidade na União Europeia [COM(2004) 165 final]. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 92 (16-04-2004). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0065:FIN:pt:PDF>
- Comissão Europeia. (2007). Tratado de Lisboa. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 306 (17-12-2007). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>
- Comissão Europeia. (2015). Agenda Europeia para a Segurança. *Comunicação da Comissão ao parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM (2015) 185 final]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185>
- Comissão Europeia. (2016a). Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas - uma resposta da União Europeia. *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho [JOIN(2016) 18 final]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018>
- Comissão Europeia. (2016b). Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, C202 (07-06-2016). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF
- Comissão Europeia. (2020). Estratégia da UE para a União da Segurança. *Comunicação da Comissão ao parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM(2020) 605 final]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605>
- Comissão Europeia. (2025). ProtectEU. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões [COM/2025/148 final de 1 de abril de 2025]*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0148>
- Comunidade Económica Europeia. (1992). Tratado de Maastricht / Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 191 (29-07-1992). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT>
- Comunidade Económica Europeia. (1997). Tratado de Amesterdão. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 340 (10-11-1997). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>
- Comunidade Económica Europeia. (2000). Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, (22-09-2000). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02))

- Conselho da União Europeia. (2002). Decisão-Quadro do Conselho n.º 2002/475/JAI. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 164 (22-06-2002). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:PT:PDF>
- Conselho da União Europeia. (2005). Estratégia Antiterrorista da União Europeia. *Nota doc.* 14469/4/05. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/PT/pdf>
- Conselho da União Europeia. (2022). Regulamento (UE) 2022/922 do Conselho de 9 de junho de 2022, relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.o 1053/2013. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 160 (15-06-2022). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R0922>
- Conselho Europeu. (2005). Programa de Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 53 (03-03-2005). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005XG0303(01))
- Conselho Europeu. (2010). Programa de Estocolmo - Uma Europa aberta e segura que virva e proteja os cidadãos. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 115 (04-05-2010). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01))
- Correia, E., & Duque, R. (2011). O poder político e a emergência das políticas públicas de segurança. *Politeia*, VIII, 39-49.
- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso* (Vol. 1). Instituto de Altos Estudos Militares.
- Crawford, A. (2009). Introduction: The preventive turn in Europe. Em A. Crawford (Ed.), *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (pp. xv-xxviii). Willan Publishing.
- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2007). *The New Public service, serving not steering*. M. E. Sarpe.
- Dias, M. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Almedina.
- Dieu, F. (1999). *Politiques Publiques de Sécurité*. L'Harmattan.
- Dye, T. (2013). *Understanding public policy* (14ª ed.). Pearson Education Inc.
- Elias, L. (2009). A (nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa. Em M. Valente (Ed.), *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSP* (pp. 751-769). Almedina.

- Elias, L. (2012). Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada. *Observatório Político*, 1-9.
- Elias, L. (2022). *Ciências Policiais e Segurança Interna: Desafios e Prospetiva* (2ª ed.). Centro de Investigação (ICPOL) do ISCPSI.
- Fernandes, L. (2005). As "Novas" Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito Segurança. Em M. Valente (Ed.), *I Colóquio de Segurança Interna* (pp. 123-152). Almedina.
- Frederickson, H. G. (1983). *Nueva Administracion publica*. N.O.E.M.A. Editores, S.A.
- Garcia, F. (2010). *Da Guerra e da Estratégia a Nova Polemologia*. Prefácio.
- Giddens, A. (1991). *As conseqüências da modernidade*. (R. Fiker, Trad.) Editora UNESP.
- Gomes, J. (2003). A Avaliação de Políticas Públicas e a governabilidade. Em J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista, *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?* (pp. 389-408). Celta Editora.
- Gomes, P. (2008). Segurança e reformas policiais na Europa. O caso de Portugal. Em R. Lima, G. Mouzinho, A. Nascimento, & J. Latini (Edits.), *Reflexões sobre segurança pública e justiça criminal numa perspectiva comparada* (pp. 37-51). Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
- Governo de Portugal. (2025). *Programa XXV Governo Constitucional*.
<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=9w4VAWqCEelaSXIkgydy6HQTzkY1E6w5J2VllAP0gJDnoY%252bTcYdyaihW3%252fVK9DxBxRk%252f1L7jJsiSRLQJqeAdQhsU8anqTRdNjU25YUSiUI11I5LFn0vJcyj5VAo75%252f1IKqjYwfeMcg0ImxceH%252fF36Q4FfSyJRXNyL8iuQU%252bKrjWWfADpWH>
- Guarda Nacional Republicana. (2019). *Estratégia da Guarda 2025*.
https://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/estrategia_2025.pdf
- Guinote, H. (2005). Forças Armadas e Forças de Segurança. Em *Volume comemorativo - 20 anos ISCPSI* (pp. 947-976). Almedina.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy : principles and processes* (4ª ed.). Oxford University Press.
- Letras, R. (2022). *Estratégia de Segurança Interna: um modelo de elaboração estratégica para Portugal* [Trabalho de Investigação Individual para o Curso de Promoção a Oficial General]. Instituto Universitário Militar.
<http://hdl.handle.net/10400.26/42471>

- Lourenço, N., Cabral, C., Machado, P., & Duque, J. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna*. Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa.
- Lourenço, N., Lopes, F., Rodrigues, C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito de Segurança Interna*. Edições Colibri.
- Mény, Y., & Thoenig, J.-C. (1989). *Politiques Publiques En Europe*. Presses Universitaires de France.
- Ministério das Finanças e Ministério da Justiça. (2024). Despacho n.º 10989/2024, de 19 de setembro. Cria um grupo de trabalho para elaboração de anteprojeto de diploma de revisão da legislação penal e processual penal em matéria de perda das vantagens de atividade criminosa. *Diário da República, II Série, n.º 182 (2024-09-19)*.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/10989-2024-888216496#>
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2009). O papel do Estado na sociedade. *Colóquio Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Oliveira, J. (2006). *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A emergência do policiamento de proximidade*. Almedina.
- O'Toole, L. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 57 (1), 45-52.
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2008). Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. *Jornal Oficial da União Europeia, L 348 (24-12-2008)*.
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:pt:PDF>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2013). Diretiva 2013/40/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de agosto de 2013, relativa a ataques contra os sistemas de informação e que substitui a Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia, L 218 (14-08-2013)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0040>
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2016). Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI. *Jornal Oficial da União Europeia, L 135 (24-05-2016)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0794>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2017a). Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e Conselho de 15 de março de 2019, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 88 (31-03-2017).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017L0541&from=PT>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2017b). Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países (...). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 327 (09-12-2017).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2226>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2018). Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399 (...). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 236 (19-09-2018).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1240>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2019). Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.o 1052/2013 e (UE) 2016/1624. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 295 (14-11-2019).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2022a). Diretiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de cibersegurança na União que altera o Regulamento (UE) n.o 910/2014 e a Diretiva (UE) 2018/1972 (...). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 333 (27-12-2022).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2555>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2022b). Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022, relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 333 (27-12-2022).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022L2557>

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2023). Diretiva (UE) 2023/977 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023, relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 134 (22-05-2023).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L0977>

- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024a). Regulamento (UE) 2024/982 do Parlamento Europeu e Conselho de 13 de março de 2024, relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial e que altera as Decisões 2008/615/JAI e 2008/616/JAI do Conselho e (...). *Jornal Oficial da União Europeia, L* (05-04-2024). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400982
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024b). Diretiva (UE) 2024/1260 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de abril de 2024, relativa à recuperação e perda de bens. *Jornal Oficial da União Europeia, L* (02-05-2024). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401260
- Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. (2024c). Diretiva (UE) 2024/1385 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de maio de 2024, relativa ao combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica. *Jornal Oficial da União Europeia, L* (24-05-2024). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401385&qid=1719989708012
- Peters, B. (1986). *American Public Policy*. Chatham House.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, Politics and State*. Macmillan Press.
- Pitschas, R. (2003). Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público? Em J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista, *Ética e administração : como modernizar os serviços públicos?* (pp. 31-46). Celta Editora.
- Poiares, N. (2015). *Políticas de segurança e as dimensões simbólicas da lei: O caso da violência doméstica em Portugal* [Tese de doutoramento, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa]. Repositório do Iscte. <http://hdl.handle.net/10071/10004>
- Polícia de Segurança Pública. (2025). Estratégia 2025-2027. <https://www.psp.pt/Documents/Instrumentos%20de%20Gest%C3%A3o/Documentos%20Estrat%C3%A9gicos/Estrat%C3%A9gia%20da%20PSP%202025-2027.pdf>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2002). Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março. Estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direção-Geral da Autoridade Marítima. *Diário da República, I-A Série, n.º 52 (2002-03-02)*(Alterado na sua 3ª versão pelo Decreto-Lei n.º 121/2014, de 07 de agosto). <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2002-116993062#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2017). Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017, de 17 de julho: Aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. *Diário da República, I Série, n.º 136 (2017-07-17)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/104-2017-107693728#>

- Presidência do Conselho de Ministros. (2018). Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/2018, de 21 de maio: Aprova a Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030. *Diário da República, I Série, n.º 97 (2018-05-21)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/61-2018-115360036#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2021a). Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho: Aprova o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o racismo. *Diário da República, I Série, n.º 145 (2021-07-28)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/101-2021-168475294#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2021b). Resolução do Conselho de Ministros n.º 184/2021, de 29 de dezembro: Aprova a Estratégia Nacional de Combate à Pobreza 2021-2030. *Diário da República, I Série, n.º 251 (2021-12-29)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/resolucao-conselho-ministros/2021-863010347#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2023a). Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023, de 3 de maio: Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. *Diário da República, I Série, n.º 85 (2023-05-03)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/40-2023-212551390#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2023b). Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2023, de 9 de agosto: Aprova a Estratégia Integrada de Segurança Urbana. *Diário da República, I Série, n.º 154 (2023-08-09)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/91-2023-216846232#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2024). Despacho n.º 8914-A/2024, de 7 de agosto. Constitui um grupo de trabalho para elaborar texto legislativo que proceda à transposição da Diretiva (UE) 2022/2555 e à execução do Regulamento (UE) 2019/881 e à certificação da cibersegurança das TIC. *Diário da República, II Série, n.º 152 (2024-08-07)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/8914-a-2024-875716593#>
- Presidência do Conselho de Ministros. (2025). Decreto-Lei n.º 22/2025, de 19 de março. Transpõe a Diretiva (UE) 2022/2557, relativa à identificação, designação e reforço da resiliência das entidades críticas. *Diário da República, I Série, n.º 55 (2025-03-19)*. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/22-2025-911488699#>
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais* (4ª ed.). (J. M. Marques, M. A. Mendes, & M. Carvalho, Trans.) Gradiva.
- Roché, S. (2004). *Sociologie Politique de L'Insécurité* (4ª ed.). Presses Universitaires de France.

- Rodrigues, N. (2024). *Estratégia Nacional de Segurança Interna: contributos para a sua definição e implementação* [Trabalho Individual Final do Curso de Direção e Estratégia Policial]. ISCPSI. <http://hdl.handle.net/10400.26/54364>
- Rosenbloom, D., Kravchuk, R., & Clerk, R. (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. McGraw-Hill.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4), 538-560.
- Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, M. D. (2013). *Metodologia de Pesquisa* (5ª ed.). Penso.
- Santos, J. (1983). *Incursões no domínio da estratégia*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sarmiento, C. (2009). *Política e segurança : novas configurações do poder*. Centro de Investigação do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna e Centro de História da Cultura da Universidade Nova de Lisboa.
- Secchi, L. (2014). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed.). Cengage Learning.
- Sistema de Segurança Interna. (2025). *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI 2024)*. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDExNwYAs4WfKQUAAAA%3d>
- Sousa, M. (2005). A cooperação policial na UE: do Tratado de Maastricht ao Tratado de Amesterdão. Em G. Silva, & M. Valente (Edits.), *Volume Comemorativo - 20 Anos - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna* (pp. 175-187). Almedina.
- Strayer, J. (1969). *As origens medievais do estado moderno*. Gradiva.
- Teixeira, S. (2022). *Gestão das organizações* (4ª ed.). Escolar Editora.
- United Nations Development Programme. (1994). *Human Development Report*. Oxford University Press.

Apêndices

Apêndice A

As evidências correspondem à coluna “Instituição”, nomeadamente as Estratégias da PSP 2025-2027 (Polícia de Segurança Pública, 2025), da GNR 2020-2025 (Guarda Nacional Republicana, 2019) e a da AMN-PM 2022 (Autoridade Marítima Nacional, 2022).

Tabela 1 - Evidências justificativas dos agrupamentos estratégicos da Figura 3

Agrupamento	Instituição	Referência	Eixo Estratégico	Evidência
Proximidade Presença Foco no Cidadão	PSP	Reforço da confiança	Linha Estratégica 1.1	“Promover uma cultura de excelência do serviço policial, para reforçar a confiança dos cidadãos na PSP e no seu modelo de intervenção” (p.9)
		Presença visível	Eixo Estratégico 1	“A presença visível da polícia em espaços públicos, aliada aos programas de policiamento de proximidade, desempenha um papel central na construção e consolidação de relações de confiança mútua” (p.8)
		Policiamento proximidade		
	GNR	Proximidade e centralidade das pessoas	Ambição da Estratégia	“Consolidar os níveis de segurança, através da proximidade e centralidade das pessoas” (p.49)
		Confiança mútua	Linha Orientação Estratégica 1	“uma elevada interação que, se potenciada, permite criar uma relação de confiança mútua e de legitimidade com a população” (p.56)
	AMN	Foco no cidadão	Eixo Estratégico PRÓXIMA	“Uma Autoridade Marítima Nacional PRÓXIMA, focada no cidadão e no serviço presencial local às comunidades marítimas e ribeirinhas” (p. 4)
		Presença no mar	Indicador Estratégico 46	“Centrar o esforço prioritário dos meios operacionais da AMN nos espaços marítimos (...) através de maior presença no mar” (p.13)
		Junto das populações	Indicador Estratégico 52	“(…) através da abertura dos órgãos e estruturas regionais e locais da AMN às populações” (p.13)
	Modernização Inovação Digitalização	PSP	Tecnologias avançadas	Eixo Estratégico 5
Inteligência artificial				
GNR		Modernização e desmaterialização	Linha Orientação Estratégica 3	“A EG2025 pretende dar continuidade aos processos atuais de modernização e desmaterialização” (p.62)
		Tecnologias de informação e comunicação	Objetivo Estratégico 2	“Através da gestão integrada dos recursos e capacidades operacionais da Guarda, apoiada nas plataformas e sistemas de tecnologias de informação” (p.75)
AMN		Tecnologicamente avançada	Eixo Estratégico MODERNA	“Uma Autoridade Marítima Nacional MODERNA e tecnologicamente avançada” (p.4)
		Digitalização e informatização	Objetivo Estratégico 8	“Acelerar a digitalização e a informatização” (p.5)

Capital Humano	PSP	Valorização socioprofissional	Eixo Estratégico 3	“Valorização socioprofissional do capital humano” (p.14)	
		Coessão Interna	Eixo Estratégico 4	“A coessão interna da PSP fundamenta-se na união em torno da sua estratégia institucional” (p.17)	
	Formação	GNR	Valorização humana e profissional	Linha Orientação Estratégica 5	“A valorização humana e profissional do efetivo (pessoas) da Guarda é uma prioridade estratégica” (p.68)
			Gestão Estratégica de Pessoas	Objetivo Estratégico 8	“Implementar modelos de gestão estratégica das pessoas” (p.77)
Coessão Interna	AMN	Potenciar capital humano	Objetivo Estratégico 3	“Potenciar o capital humano” (p.5)	
Cooperação	PSP	Cooperação Estratégica	Eixo Estratégico 6	“promoção de relações de cooperação estratégica com parceiros-chave na área da segurança interna” (p.23)	
		Mecanismos de cooperação policial europeus e internacionais		“Tal cooperação deve ser garantida a nível local e nacional, mas também no plano internacional, através da participação ativa nos mecanismos de cooperação policial europeus e internacionais” (p.23)	
	GNR	Cooperação, colaboração e parcerias com entidades nacionais e internacionais	Linha Orientação Estratégica 4	“sendo prioridade estratégica da GNR o incremento das relações de cooperação, colaboração e parcerias com entidades nacionais, policiais, militares e civis, assim como com instituições e organismos internacionais” (p. 64)	
	AMN	Cooperação interagências	Objetivo Estratégico 4	“Reforçar a articulação com a Marinha e a cooperação interagências e multiagências, com parceiros nacionais e internacionais” (p.5)	
		Relações bilaterais e multilaterais	Eixo Estratégico ÚTIL	“Uma Autoridade Marítima Nacional ÚTIL, com um papel relevante, ao nível da cooperação interagências e das relações bilaterais e multilaterais” (p.4)	
Gestão de Recursos	PSP	Captação de financiamento	Linha Estratégica 5.5	“Reforçar a captação de financiamento e submissão de candidaturas a fundos” (p.21)	
		Eficiência operacional	Eixo Estratégico 5	“desafios atuais e futuros da segurança pública, garantindo maior eficácia e eficiência” (p.20)	
	GNR	Financiamento e recursos externos	Objetivo Estratégico 1	“Maximizar o acesso a financiamento e recursos externos” (p.75)	
		Extraorçamento	Linha Orientadora Estratégica 2	“torna-se fundamental promover e garantir formas inovadoras e extraorçamento de financiamento” (p.58)	
	Eficiência	AMN	Gestão eficiente de recursos	Objetivo Estratégico 9	“Gerir de forma eficiente os recursos disponíveis no investimento e conservação dos meios operacionais e infraestruturas” (p.5)
			Captação de fontes de financiamento supletivas	Objetivo Estratégico 12	“Incrementar a captação e execução de fontes de financiamento supletivas” (p.5)

Afirmação Institucional Novas missões	PSP	Alinhamento com estratégia de projeção do MAI	Eixo Estratégico 6	“estratégia delineada para a projeção do MAI na promoção da paz e segurança no mundo” (p.23)
	GNR	Atuação no ciberespaço	Objetivo Estratégico 3	“Ampliar a capacidade de atuação no ciberespaço” (p.75)
		Missões de Defesa Nacional	Objetivo Estratégico 5	“Reforçar os meios e capacidades para cumprimento de missões de Defesa Nacional” (p.76)
	AMN	Atuação no ciberespaço	Indicador Estratégico 31	“Criar condições para o exercício da Autoridade Marítima no contexto do ciberespaço” (p.10)
		Interesses nacionais e desenvolvimento económico	Objetivo Estratégico 6	“Afirmar a AMN enquanto ator relevante para os interesses nacionais e desenvolvimento económico” (p.5)

Apêndice B

As evidências infra indicadas são retiradas da Lei das grandes opções para 2024-2028, designado LGO (Assembleia da República, 2024), do programa do XXV Governo Constitucional, designado PG (Governo de Portugal, 2025), e do RASI 2025, designado RASI (Sistema de Segurança Interna, 2025).

Tabela 2 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 4

Medida enunciada	Agrupamento	Justificação do agrupamento	Evidências
Nova entidade para o retorno Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras UNEF - PSP	Alterações Organizativas	<p>A Diretiva 2008/115/CE, também conhecida como Diretiva do Retorno (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2008), já estipulava um conjunto de obrigações a cumprir, estando inclusivamente transportada na Lei n.º 23/2007, atualizada na 18ª versão pela Lei n.º 55-C/2025 (Assembleia da República, 2007a).</p> <p>A intenção expressa nas evidências é de alteração do modelo de organização policial, continuando um processo de transferência de competências que já pertenceu ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Agência para a Integração, Migrações e Asilo, e que agora transita para a Polícia de Segurança Pública.</p> <p>A alteração enquadra-se no art.º 72 do TFUE, sendo responsabilidade de Portugal. Pode ser entendido como decisão política.</p>	<p>“Criar a Unidade de Estrangeiros e Fronteiras na Polícia de Segurança Pública, atribuindo-lhe as competências do controlo de fronteiras, de retorno (hoje na AIMA, I. P.) e de fiscalização em território nacional” (LGO, p.78)</p> <p>“Implementar a Unidade Nacional de Estrangeiros e Fronteiras (UNEF) da Polícia de Segurança Pública como garante da eficácia e humanismo da política de retorno e asilo” (PG, p.155)</p>
Adaptação do modelo de segurança interno às novas ameaças e riscos	Alterações Organizativas	<p>A alteração enquadra-se no art.º 72 do TFUE, sendo responsabilidade de Portugal. Pode ser entendido como decisão política.</p>	<p>“Rever o modelo organizativo das forças de segurança, adequando-a à nova realidade territorial” (LGO, p. 53)</p> <p>“No plano europeu, adequar o modelo de segurança interna às novas ameaças e riscos, designadamente transfronteiriços” (RASI, p.224)</p>
Diretiva respeitante à resiliência das Entidades Críticas	Cumprimento de obrigações	<p>Conforme o art.º 26 da Diretiva 2022/2557, Portugal teria de transpor para a legislação nacional até 17 de outubro de 2024, aplicando essas disposições a partir de 18 de outubro de 2024, tendo cumprido (tardamente) através do Decreto-Lei n.º 22/2025, de 19 de março.</p>	<p>“Adequação do quadro legal nacional às exigências decorrentes do Direito da União, nomeadamente as que decorrem da Diretiva respeitante à resiliência das Entidades Críticas” (RASI, p.224).</p>
Diretiva de segurança no ciberespaço (NIS2)	Cumprimento de obrigações	<p>Conforme o art.º 41 da Diretiva 2022/2555, Portugal teria de transpor para a legislação nacional até 17 de outubro de 2024, aplicando essas disposições a partir de 18 de outubro de 2024. Esse processo ainda se encontra em discussão na Assembleia da República.</p>	<p>“Implementação efetiva e eficaz da Diretiva de segurança no ciberespaço (NIS2)” (PG, p.155).</p>

<p>Reorganização do controlo de fronteiras e novos modelos de controlo fronteiriço PSP e GNR</p>	<p>Alterações Organizativas</p>	<p>Genericamente, a reorganização anunciada insere-se na reorganização do modelo organizativo policial e de segurança interna, enquadrando-se no art.º 72 do TFUE.</p>	<p>“Adoção de intervenções urgentes nas infraestruturas, sistemas informáticos e bases de dados do controlo de fronteiras existentes e recuperação do sério atraso na implementação dos novos sistemas de controlo de fronteiras de entrada e saída (fronteiras inteligentes) e o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem — ETIAS (European Travel Information and Authorisation System)” (LGO, p.78).</p> <p>“Avaliar os novos modelos de controlo dos fluxos fronteiriços, colaborando ativamente nos organismos europeus e internacionais, destacando a relevância da cooperação internacional nesta dimensão” (PG, p. 155).</p> <p>“Revisão da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras (...) em 2025, estabilizarão, no controlo e fiscalização das fronteiras e na criminalidade a elas associada: combate ao tráfico e exploração de seres humanos” (RASI, pp.224-225).</p>
	<p>Cumprimento de obrigações</p>	<p>Cumulativamente à mera reorganização, são elencados um conjunto de medidas que fazem parte de obrigações europeias.</p> <p>O Sistema de Entrada/Saída (SES ou EES) consta do Regulamento 2017/2226 e, conforme art.º 73, entrou em vigor ainda em 2017, sendo que a entrada em operações a nível europeu encontra-se agendada ainda para o presente ano de 2025. Enquanto Estado-membro, Portugal está obrigado a cumprir e a fazer parte de um conjunto partilhado a nível do espaço Schengen.</p> <p>Igualmente mencionado é o sistema ETIAS, regulado pelo Regulamento 2018/1240. Com aplicabilidade ainda em 2018, a sua entrada em operação está essencialmente acoplada ao SES/EES.</p> <p>Da avaliação aos novos modelos de controlo dos fluxos fronteiriços e da necessária cooperação internacional poderá ser destacado, como exemplo, o art.º 29 do Regulamento 2019/1896 sobre a análise de risco. A análise feita através do modelo comum de análise integrada de risco (modelo CIRAM) entre FRONTEX e Estados-membros constitui-se em uma obrigação, na avaliação dos fluxos fronteiriços.</p> <p>Sobre a temática da Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras, decorre da obrigatoriedade do art.º 8, n.º 6, com os elementos do art.º 3 constantes no Regulamento (UE) 2019/1896. Portugal já detinha uma Estratégia mas, perante um novo ciclo estratégico e alterações nas competências das polícias de controlo de fronteira, a revisão torna-se obrigatória.</p>	
<p>Reforço da Cooperação Internacional</p>	<p>Alterações Organizativas</p>	<p>Grande parte das medidas anunciadas aparentam ser realizadas pelas FSS, em coordenação com o Ministério da Administração Interna, nomeadamente a formação, o destacamento em missões ou a cooperação com CPLP.</p>	<p>“1. Eixo da Cooperação Internacional a. Reforçar a colaboração com os organismos e parcerias europeias e internacionais, através da manutenção das FS nos sistemas de cooperação policial internacionais; b. Promover a cooperação técnico-policial com parceiros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); c. Investir na formação especializada para reforçar a presença de elementos das FS nas instituições europeias e em organizações internacionais; d. Implementar mecanismos de incentivo das condições de destacamento para a participação de elementos das FS nas missões da EU” (RASI, p.226).</p>
	<p>Cumprimento de obrigações</p>	<p>Sobre os sistemas de cooperação policial internacionais, mas igualmente sobre os critérios e orientações no âmbito da cooperação policial internacional, serve como exemplo a obrigatoriedade nacional de um SPOC (<i>Single Point of Contact</i>), materializado em Portugal no Ponto Único de Contacto – PUC (art.º 23-A da LSI). Genericamente, recaem neste a maioria das ações a tomar nas medidas compensatórias de integração de um espaço Schengen, livre de</p>	

		controles internos entre Estados-membros.	
Reforço da troca de informações entre Estados	Alterações Organizativas	O modo em como a medida é apresentada, aparenta ser uma intenção política, para fazer face a um sentimento generalizado de insegurança, face a novas ameaças transnacionais.	“Reforço da capacidade de prevenção e reação rápida face a novas ameaças internas e transfronteiriças, fundada no reforço da troca de informações entre Estados” (PG, p.159).
	Cumprimento de obrigações	A Diretiva (UE) 2023/977 sobre o intercâmbio de informações impunha a transposição para a legislação nacional até 12 de dezembro de 2024, sendo que tal ainda não ocorreu. Esta diretiva incide, maioritariamente, no reforço da troca de informações entre Estados, coincidindo com a medida inserida no Plano de Governo.	

Apêndice C

As evidências correspondem ao documento elencado na coluna “Documento”.

Tabela 3 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 5

Período	Documento	Contexto	Evidências
2000 - 2004	Prevenção da Criminalidade na União Europeia (Reflexão) (Comissão Europeia, 2004)	O Tratado de Amesterdão (Comunidade Económica Europeia, 1997) criou a base jurídica para a prevenção da criminalidade na UE, alargando as preocupações para além da criminalidade organizada. O foco centrava-se na identificação dos “tipos prioritários de criminalidade” (p.92/9) e na “prevenção da criminalidade” (p. 92/2). Evidências da criação da Rede Europeia de Prevenção da Criminalidade, Programas Hipócrates e AGIS.	<ul style="list-style-type: none"> - Missões atribuídas às autoridades locais de primeira linha (p. C 92/8); - Comprometimento expresso nas políticas nacionais de prevenção da criminalidade (p. C 92/8); - Adoção de normas reconhecidas internacionalmente (p. C 92/8); - Integração de aspetos preventivos nas ações contra a criminalidade (p. C 92/2); - Desenvolvimento dos programas nacionais de prevenção (p. C 92/2); - Necessidade de identificação dos tipos prioritários de criminalidade (p. C 92/9).
2005 - 2009	Programa de Haia (Conselho Europeu, 2005)	Considerando os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Nova Iorque) e 11 de março de 2004 (Madrid), o conceito de segurança evolui no sentido de combate ao sentimento de insegurança, atuando especialmente sobre o terrorismo e a gestão de fronteiras, sem abandonar a prevenção criminal. “O objectivo do Programa da Haia é melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados-Membros para garantir os direitos fundamentais , (...) regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União, lutar contra o crime organizado transfronteiras e reprimir a ameaça do terrorismo ”, “objectivo que deverá ser alcançado (...), mediante (...) a cooperação prática nos domínios policial e judiciário” (p. C 53/1).	<ul style="list-style-type: none"> - Defesa da cidadania da União (p. C 53/3); - Política de asilo, migração e fronteiras (p. C 53/3); - Sistema europeu comum asilo (p. C 53/3); - Combate à imigração ilegal, tráfico e contrabando de seres humanos, terrorismo e crime organizado (pp. C 53/6 - C 53/9); - Parcerias com países terceiros (p. C 53/5); - Controlos nas fronteiras e luta contra a imigração ilegal (p. C 53/6); - Intensificação da cooperação prática entre autoridades policiais, aduaneiras e Europol (p. C 53/9).
2010 - 2014	Programa de Estocolmo (Conselho Europeu, 2010)	Intenção de continuidade de esforços do Programa de Haia, mas com as novas competências dadas à Comissão e ao Parlamento Europeu, via Tratado de Lisboa. Surtem as primeiras referências a esforços futuros para a criação de um Estratégia de Segurança Interna, a qual deverá ter “clareza na divisão de tarefas entre a União e os Estados-Membros”, “respeito pelos direitos fundamentais”, “solidariedade entre os Estados-membros”, “abordagem pró-ativa”, “abordagem horizontal e interdisciplinar”, “cooperação entre as agências da União”, “melhoria da ação preventiva”, “iniciativas e cooperação regional”, assim como “sensibilizar os cidadãos” (pp. C115/17-115/18). Medidas de proteção contra a criminalidade grave e organizada (como droga, criminalidade informática ou corrupção), assim como droga e terrorismo.	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção da cidadania e os direitos fundamentais (p. C 115/4); - Mecanismos destinados a facilitar o acesso das pessoas à justiça (p. C 115/4); - Acesso à Europa de estrangeiros, mas com garante da segurança dos seus cidadãos (p. C 115/5); - Clarificação do quadro jurídico aplicável ao ciberespaço dentro da União (p. C 115/22); - Aumento da capacidade de investigações financeiras e contra a corrupção (p. C 115/23); - Uma Europa responsável, solidária e aberta a parcerias (p. C 115/27); - “Deverá ser desenvolvida uma estratégia de segurança interna para continuar a melhorar a segurança na União” (p. C 115/5);

<p>2015 - 2019</p>	<p>Agenda da União Europeia para a Segurança (Comissão Europeia, 2015)</p>	<p>Sentimento de insegurança é afetado por novas formas de radicalização, violência e terrorismo, com uma vertente mais transnacional das ameaças. Surge a intenção de um reforço de sinergias e cooperação a todos os níveis, com “uma resposta eficaz e coordenada a nível europeu” (p.2). Foco na cooperação com vista aos direitos dos cidadãos, assegurando o equilíbrio entre liberdades fundamentais e segurança.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalho conjunto na segurança (p. 14); - Orientação Estratégica ao recém-criado Fundo para a Segurança Interna (p. 12); - Resposta às três grandes prioridades da segurança europeia: “resposta forte da UE ao terrorismo e ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros”, “criminalidade transnacional grave e organizada” e “cibercriminalidade” (p. 14).
<p>2020 - 2024</p>	<p>Estratégia da UE para a União da Segurança (Comissão Europeia, 2020)</p>	<p>Perante a consolidação dos esforços nos planos anteriores, a complexificação e evolução das novas ameaças exigem uma resposta conjunta, para fazer face a crimes como o terrorismo, crime organizado, tráfico, cibercriminalidade e riscos híbridos ligados à globalização. A pandemia COVID-19 afetou esse sentimento de segurança, atribuindo novas dimensões à segurança, necessitando de um reforço da resiliência e a capacidade de resposta da UE. Foco na criação de um ecossistema europeu de segurança, de esforços comuns, assente em cooperação, fronteiras sólidas, investigação e inovação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A estratégia da União da Segurança assenta em três objetivos: “aptidões e capacidades de deteção precoce, prevenção e resposta rápida a situações de crise”; “avaliação cuidadosa das ameaças e dos riscos, a fim de orientar os nossos esforços para a obtenção dos melhores resultados”; “Associar todos os intervenientes dos setores público e privado num esforço comum” (pp. 5-6); - Prioridades estratégicas para a União da Segurança centram-se em quatro eixos: reforço das infraestruturas críticas e da cibersegurança; resposta a ameaças emergentes, incluindo cibercrime e híbridas; combate ao terrorismo, radicalização e criminalidade organizada; e criação de um ecossistema europeu de segurança baseado em cooperação, fronteiras sólidas, investigação e inovação (pp. 6-27).
<p>2025 - 2029</p>	<p>Estratégia Europeia de Segurança Interna (<i>ProtectEU</i>) (Comissão Europeia, 2025)</p>	<p>Considerando a guerra Rússia-Ucrânia às portas da Europa e num contexto de ameaças complexas (destaque para terrorismo, crime organizado, campanhas híbridas de Estados hostis, ataques cibernéticos, radicalização e manipulação de informação), é defendida uma abordagem unificada, com ligação entre segurança interna e externa, visando a redução de vulnerabilidades contra cadeias de abastecimento. Prevê igualmente esforços nas tecnologias emergentes, com destaque para a inteligência artificial não só na melhor utilização de sistemas enquanto capacidade, mas igualmente para fazer face a esta ferramenta, quando utilizada em ataques cibernéticos ou manipulação da informação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - “Abordagem europeia unificada que proteja a nossa segurança interna” (p. 1). - Estratégia assente em três princípios: cultura de segurança partilhada e integrada; incorporação da segurança em todas as políticas e programas da UE; reforço do investimento em recursos na área da segurança, especialmente ligados à investigação, inovação e autonomia estratégica (pp. 1-2). - Necessidade de antecipar, prevenir e responder a ameaças à segurança (p. 32); - “Os avanços tecnológicos notáveis estão a dar origem a ferramentas essenciais para reforçar o nosso aparelho de segurança (...) explorando novas tecnologias como a inteligência artificial” (p. 1).

Apêndice D

As evidências indicadas correspondem à Estratégia Europeia de Segurança Interna – *ProtectEU* (Comissão Europeia, 2025).

Tabela 4 - Evidências justificativas para elaboração da Figura 8

Campo Estratégico	Referência utilizada	Evidência
Caminho (Visão)	Mudança de Mentalidade	(ver conclusão) “Tal exige uma mudança de mentalidade em matéria de segurança interna. Trabalharemos no sentido de ajudar a promover uma nova cultura de segurança da UE, em que as considerações de segurança sejam tidas em conta em toda a nossa legislação, políticas e programas – desde o início até à sua execução, bem como nos casos em que a colaboração entre os domínios de intervenção nos permita explorar novos caminhos” (p. 32)
	Abordagem reativa => nova cultura de segurança	
	Segurança integrada em todas as políticas	
	Prioridade de investimento => autonomia estratégica	
Objetivo (Fim)	Reforço da Capacidade Coletiva	“O conjunto abrangente de medidas descritas na presente estratégia contribuirá para criar uma União mais forte no mundo: uma União capaz de antecipar, planejar e garantir a sua própria segurança, capaz de responder eficazmente às ameaças à sua segurança interna , responsabilizar os seus autores e proteger as suas sociedades e democracias abertas, livres e prósperas. ” (p. 32).
	Capacidade para antecipar, prevenir, detetar e responder eficazmente às ameaças	
	Proteção das sociedades e democracias abertas e prósperas da UE	
Meios (Instrumentos)	Reforma da EUROPOL	“Comissão proporá uma revisão ambiciosa do mandato da Europol , com o objetivo de a transformar numa agência policial verdadeiramente operacional, capaz de apoiar melhor os Estados-Membros” (p. 5).
	Fortalecimento da FRONTEX	“Para reforçar a segurança das fronteiras e a cooperação da UE face à evolução das ameaças, a Comissão proporá o reforço da Frontex” (p. 9).
	Tecnologia e Dados	“ A melhoria da interoperabilidade dos sistemas de informação de grande escala da UE facultará aos Estados-Membros informações essenciais sobre as pessoas provenientes de países terceiros que atravessam ou tencionam atravessar as fronteiras externas, ajudando as autoridades a avaliar as condições de autorização da sua entrada no território dos Estados-Membros ²² ” (p. 9).
	Cooperação Operacional	“Para reforçar a segurança da UE, reforçaremos a cooperação operacional através de parcerias com regiões fundamentais , como os nossos parceiros do alargamento e da vizinhança, a América Latina e a região mediterrânica. Os interesses da UE em matéria de segurança serão tidos em conta na cooperação internacional, nomeadamente através da mobilização de ferramentas e instrumentos da UE” (p. 28).

Riscos (Ameaças)	Atores Estatais Hostis	<p>“O cenário de ameaças é preocupante. Tornou-se mais difícil distinguir entre ameaças híbridas e guerra aberta. A Rússia tem vindo a travar uma campanha híbrida em linha e fora de linha contra a UE e os seus parceiros, com o intuito de perturbar e comprometer a coesão social e os processos democráticos e de testar a solidariedade da UE para com a Ucrânia. Estados estrangeiros hostis e agentes patrocinados por Estados procuram infiltrar e perturbar as nossas cadeias de abastecimento e infraestruturas críticas, roubar dados sensíveis e posicionar-se de forma a causar o máximo de perturbações no futuro. Utilizam o crime como um serviço e criminosos como intermediários. Além disso, as nossas dependências de países terceiros em termos de cadeias de abastecimento tornam-nos mais vulneráveis a campanhas híbridas por parte de Estados hostis” (p. 1).</p>
	Ameaças Híbridas	
	Perturbação da coesão social e os processos democráticos	
	Crime organizado como "crime como um serviço"	