

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2011/2012



TII

**GESTÃO E PLANEAMENTO DE SEGURANÇA NUM AMBIENTE DE
CONFLITO E ESCASSEZ DE RECURSOS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

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

RUI JORGE FERREIRA LIMA LETRAS
Major GNR AM



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

GESTÃO E PLANEAMENTO DE SEGURANÇA NUM AMBIENTE DE CONFLITO E ESCASSEZ DE RECURSOS

Major GNR AM Rui Jorge Ferreira Lima Letras

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2011/2012

Lisboa – 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

GESTÃO E PLANEAMENTO DE SEGURANÇA NUM AMBIENTE DE CONFLITO E ESCASSEZ DE RECURSOS

Major GNR AM Rui Jorge Ferreira Lima Letras

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2011/2012

Orientador:

Coronel INF/GNR Manuel Correia Guerreiro

Lisboa – 2012



Agradecimentos

A minha primeira palavra de gratidão e reconhecimento vai para o meu orientador, Coronel da Guarda Nacional Republicana Manuel Correia Guerreiro, a quem devo o apoio e disponibilidade permanente para me prestar a necessária atenção e aconselhamento, testemunho do seu profissionalismo e amizade.

Aos meus amigos e camaradas de curso, pelos agradáveis momentos de camaradagem e de apoio mútuo passados, que contribuíram para me enriquecer como homem e profissional.

Ao especial amigo e camarada, Carlos Pereira, pelos seus lúcidos e pertinentes contributos.

Agradeço igualmente a todos aqueles que desejaram o meu sucesso, bem como aos demais que foram motivo da minha determinação para superar as dificuldades surgidas.

Aos meus Pais e irmão, agradeço a força e o ombro nos momentos difíceis.

À minha esposa, Rosário, pela paciência e incentivo.

Aos meus filhos, Diogo e Tiago, as minhas desculpas por se verem privados de muitos momentos ao meu lado.



Índice

Resumo	iv
<i>Abstract</i>	v
Palavras-chave	vi
Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	vii
Introdução	1
1. O Processo de Gestão e Planeamento nos Serviços Públicos	6
a. As Políticas Públicas	8
b. Análise do Ambiente e a Rede de Relações e Influência	9
c. Dos Objetivos ao Plano de Ação, passando pela Estratégia	9
d. A Administração Pública Portuguesa e o SIADAP	11
(1) O SIADAP, o Ciclo de Gestão e os Instrumentos de Planeamento, Execução e Controlo.....	11
2. Breve enquadramento ao Sistema de Segurança Interna, as Políticas Públicas de Segurança e o Ambiente de Conflito	14
a. O Sistema de Segurança Interna	14
b. As Políticas Públicas de Segurança	16
c. Caracterização do Ambiente de Conflito.....	18
3. A GNR como objeto de Análise	20
a. Enquadramento Jurídico, missões e atribuições	20
b. Caracterização dos Recursos Humanos.....	21
c. O Planeamento Estratégico e os Instrumentos de Gestão em uso.....	22
d. Articulação do Orçamento com o espectro missionário	24
4. O Processo de Formulação Estratégica em Portugal	26
a. O Modelo de Ação Estratégica proposto pelo Almirante Silva Ribeiro	28
b. O modelo proposto.....	31
(1)Arquitetura do Planeamento Estratégico da Defesa Nacional e Segurança Interna...	32
5. Análise e discussão dos resultados	36
a. Resposta às questões derivadas	36
b. Teste de hipóteses	38
c. Resposta à Questão Central.....	40
Conclusões	42
Bibliografia.....	46



ANEXOS

Anexo A – Linha de Orientação Metodológica.....	A-1
Anexo B – Corpo de Conceitos	B-1
Anexo C – Caraterização dos Instrumentos de Gestão decorrentes da aplicação do SIADAP na Administração Pública.....	C-1
Anexo D – Organograma da GNR	D-1
Anexo E – Missões e Atribuições da GNR	E-1
Anexo F – Mapa de Pessoal	F-1
Anexo G – Principais Linhas de Atuação Política da Segurança Interna e Caraterização das Orientações Estratégicas da GNR	G-1
Anexo H – Estrutura das Atividades, Ações e Projetos da GNR	H-1
Anexo I – Estrutura dos Programas e Atividades Orçamentais da GNR	I-1
Anexo J – Objetivos Estratégicos e Operacionais da GNR.....	J-1

Índice de figuras

Fig. 1 – Modelo de Gestão Estratégica	7
Fig. 2 – Dimensões de utilização dos instrumentos de gestão da GNR.....	22
Fig. 3 – Parte do processo do modelo da LDN – Opções estratégicas	27
Fig. 4 – Processo de Formulação Estratégica de Defesa Nacional.....	29
Fig. 5 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e Segurança Interna	34



Resumo

O presente estudo discute a contribuição da gestão e planeamento estratégico, no desenvolvimento e operacionalização das políticas públicas de segurança, realçando a relevância dos instrumentos de gestão em uso na Guarda Nacional Republicana, para um alinhamento estratégico-político, ao nível do Ministério da Administração Interna.

O nosso objetivo central é verificar em que medida será benéfica a introdução, num quadro de conflito e escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a Segurança Interna, alinhada com a Política de Segurança Interna, que contribua para conferir um acréscimo de sustentação teórica e metodológica, que se adeque ao modelo de gestão e planeamento estratégico em aplicação.

Apresenta-se o fundamento teórico relativo ao ciclo de gestão utilizado pela Administração Pública portuguesa, alicerçado no Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, realçado enquanto sistema de planeamento, que se articula com o planeamento de cada Ministério, evidenciando os instrumentos de gestão que lhe estão adstritos e que proporcionam a concretização estratégica dos Serviços.

Utilizando como organização em análise a Guarda Nacional Republicana, verificámos o seu alinhamento estratégico com as opções políticas em matéria de Segurança Interna.

Verificámos ainda, a inexistência de um documento ministerial que reflita e integre uma estratégia conjunta, ao nível do Ministério da Administração Interna, que englobe medidas concretas de gestão e planeamento de recursos e meios, que se concretizem numa resposta participada, concertada e consequente, que num ambiente de conflito e escassez de recursos não deixará de ser relevante.

Foi sob esta realidade que investigámos e que a propósito do planeamento estratégico da Defesa Nacional, apresentamos um modelo, adaptado à Segurança Interna. Emergem da nossa formulação dois documentos estruturantes que designámos de Diretiva Ministerial de Segurança Interna despontando, subsequentemente, espaço para a criação de um Conceito Estratégico das Forças e Serviços de Segurança.

As conclusões permitem, certamente, reflexões em torno destas matérias abrindo novos horizontes, numa lógica de melhor e racionalizada resposta do Estado às preocupações de Segurança.



Abstract

The present study debates the management and strategic planning contribution to, public security policies development and operationalization, highlighting the importance of management tools in use in the Guarda Nacional Republicana, to the political and strategic alignment at the Ministry of Interior level.

Our main objective is to ascertain the extent of the benefits provided by the introduction of a Ministerial Directive for the Internal Security that, in a context of conflict and scarce resources, aligned with the Internal Security Policy, may contribute to increment the theoretical and methodological support, tailored to strategic management and planning model.

The theoretical foundation for the management cycle, used by the Portuguese Public Administration, is presented in this study. This cycle is based in the Portuguese Public Administration Integrated Performance Evaluation, highlighting as the planning system, aimed to articulate the several Ministries planning actions, thus contributing to the services strategic attainment.

The Guarda Nacional Republicana was the Portuguese security force that was analyzed in order to verify the organization strategic alignment with the Internal Security political options.

The lack of a ministerial document reflecting and integrating a joint strategy at the Ministry of Internal Affairs level, covering both specific management measures and resources planning was verified. This is a relevant finding, taking into consideration the need a participative, concerted and consistent response in particular in conflictive environments with short resources.

Taking into consideration the described scenario, regarding the internal security, and inspired by the National Defense strategic planning, we presented a model, envisioned to be to Internal Security. From our formulation two structuring emerged: primarily the Ministerial Policy and Internal Security Directive and, subsequently, the Security Forces and Services Strategic Concept.

The obtained conclusions constitute a contribution to the debate and reflection on these matters, thus opening new perspectives in a logical of a better and rationalized answer to the State concerns regarding Security.



Palavras-chave

Gestão e Planeamento; Ambiente de Conflito; Escassez de Recursos; Políticas Públicas de Segurança Interna; Instrumentos de Gestão, Guarda Nacional Republicana; Diretiva Ministerial de Segurança Interna e Conceito Estratégico das Forças e Serviços de Segurança.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

AP	Administração Pública
AR	Assembleia da Republica
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEFSS	Conceito Estratégico das Forças e Serviços de Segurança
CEM	Conselho Estratégico Militar
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
CESI	Conselho Estratégico de Segurança Interna
CM	Conselho de Ministros
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
DEDN	Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
DGDN	Diretiva Governamental de Defesa Nacional
DGO	Direção Geral do Orçamento
DMSI	Diretiva Ministerial de Segurança Interna
DN	Defesa Nacional
EMG	Estatuto do Militar da Guarda
FA	Forças Armadas
FS	Força de Segurança
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOCEDN	Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional
GOP	Grandes Opções do Plano
H	Hipótese
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IPRI	Instituto Português de Relações Internacionais
LBGECM	Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar
LDN	Lei de Defesa Nacional
LO	Lei Orgânica



LOGNR	Lei Orgânica da GNR
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LPIEFS	Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministro da Administração Interna
MF	Ministério das Finanças
NPM	<i>New Public Management</i>
PDN	Política de Defesa Nacional
PM	Primeiro-Ministro
PSI	Política de Segurança Interna
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
QUAR	Quadro de Avaliação e Responsabilização
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDGNR	Regulamento de Disciplina da GNR
RGSGNR	Regulamento Geral do Serviço da GNR
RH	Recursos Humanos
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SFN	Sistema de Forças Nacional
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIADAP	Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública
SSI	Sistema de Segurança Interna



“Em várias circunstâncias, a palavra tem de ser pronunciada. Certa palavra. Dita a tempo, na ocasião apropriada. Riscos, consequências, perdas, tudo é um preço irrisório para a plenitude de ter dito.

(...) Todo o ser da criação tem o direito de acrescentar à sabedoria das gentes. Dizer. O mundo ficará para sempre diferente, e será outro. Tudo por causa do homem que foi capaz de dizer. Mesmo quando a mais eloquente maneira de falar seja o silêncio. Coisa que não se confunde com estar calado. Há silêncios que gritam, e que portanto também são uma necessária e imprescindível palavra.

(...) A mensagem que fica. Um dia – um povo, uma geração, um homem, escutarão surpreendidos. Vozes que disseram a tempo. Silêncios que ficaram. O legado. Uma linhagem. Até que algum dia a palavra se transformará em ação.”

(Moreira, 2002, p. 47)



Introdução

Com o presente trabalho de investigação pretendemos construir um conjunto de reflexões sobre a problemática da gestão e planeamento estratégico no âmbito da Segurança e, como objetivo principal, verificar se será benéfica a introdução, num quadro de conflito e escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a Segurança Interna.

Esta problemática, resulta da nossa perceção empírica de que, independentemente do processo de formulação estratégica das Forças e Serviços de Segurança (FSS) se encontrar em consonância com a Política de Segurança Interna (PSI) e, com as opções estratégicas definidas pela tutela, não existe um documento ministerial que reflita e integre uma estratégia conjunta, ao nível do Ministério da Administração Interna (MAI), que englobe medidas concretas de gestão de recursos e meios à disposição do Estado para uma resposta participada, concertada e consequente das FSS nesta matéria.

A gestão e o planeamento nas organizações, já não podem ser realizadas tendo por base uma mera extrapolação de tendências do presente, ao contrário, é imprescindível e essencial, olhar para o futuro, traçar a estratégia, as políticas e os objetivos, numa abordagem global, dinâmica e flexível, ajustada a um ambiente de incerteza (Cardoso, 1995, p. 42).

Num ambiente externo caracterizado pelo conflito e escassez de recursos, com repercussões no ambiente interno das organizações, onde a turbulência e a incerteza são permanentes e, conseqüentemente, potenciadoras de situações de risco, há que no planeamento minorar impactos, ponderar a distribuição de recursos e decidir as linhas de ação mais importantes, estabelecendo prioridades. Neste sentido, importa verificar o alinhamento dos instrumentos de gestão e planeamento com as políticas públicas de segurança, possibilitando a formulação estratégica da SI ao nível macro e, ao mesmo tempo, uma melhor avaliação do realizado, diminuindo os riscos do insucesso, facilitando o reajuste dos recursos de forma célere e eficiente, uma vez que, tal ambiente, condiciona transversalmente as sociedades e a atuação dos Estados em toda a sua latitude.

Norteados pela nossa perceção empírica, a decisão de abordagem ao tema centrar-se-á sobre o planeamento estratégico de SI, transportando em si a nossa área de trabalho e formação académica, ao que em termos de pertinência da investigação, acresce tratar-se de um assunto parcamente estudado em Portugal.

Esta investigação, em nosso entender, tem importância para as FSS, uma vez que permite compreender os seus processos de gestão estratégica e, ao mesmo tempo,



caraterizar o alinhamento dos instrumentos de gestão utilizados, com o preconizado pelo Governo, em matéria de SI. No entanto, entendemos que pode ainda ser um bom contributo, aferir da necessidade de uma Diretiva Ministerial que articule, ao nível da tutela, os meios e recursos, à semelhança do que se encontra preconizado com a Diretiva Ministerial da Defesa.

Concorrentemente, com base no modelo de ação estratégica proposto pelo Almirante Silva Ribeiro e atendendo ao processo de planeamento estratégico de Defesa Nacional (DN), pretendemos ainda, verificar a possibilidade de uma concetualização que se ajuste à SI e que funcione em complemento com o planeamento estratégico desenvolvido pelas FSS.

A importância deste estudo justifica-se em pretender contribuir para o aperfeiçoamento do planeamento estratégico de DN, onde se enquadra a SI, enquanto parte constitutiva da resposta integral do Estado para a Segurança, vista como um dos objetivos teleológicos da política. Na prática, concorrer para que, ao nível da Administração Interna, se verifique um alinhamento dos recursos e meios disponíveis, articulando e rentabilizando-os, por intermédio de um documento estruturante que seja transversal às FSS. Aliás, como se verifica com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS, que atribui ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) a sua coordenação, quando seja necessária uma resposta que articule os diversos atores do Sistema de Segurança Interna (SSI).

Do ponto de vista da delimitação do trabalho, importa referir que a presente investigação se centra na realidade nacional, observando a sua maior força de segurança (FS), a GNR, com o intuito de se analisar os seus processos de gestão estratégica, caracterizando o seu ciclo de gestão. Quanto à limitação temporal, centramo-nos na articulação e desenvolvimento dos instrumentos de gestão da GNR, para o ano 2011, ou seja, no planeamento realizado e executado, naquele ano.

Neste âmbito, importa referir que focámos a nossa atenção no modelo proposto pelo Almirante Silva Ribeiro, exclusivamente, nas fases afetas à caracterização e desenvolvimento no plano macro, isto é, ao nível da tutela, deixando de fora, toda a caraterização do designado planeamento militar efetuado ao nível das Forças Armadas (FA). Também não analisamos os conteúdos de cada uma dessas fases. Deste modo, o modelo por nós proposto para a SI, incidirá sobre a operacionalização de uma Diretiva Ministerial, aglutinadora dos meios e recursos disponíveis e da sua exequibilidade.



Perspetivamos que as conclusões do presente estudo venham a ser aplicáveis, podendo ter interesse para a reflexão por parte do MAI na operacionalização daquele desiderato. Por fim, deixámos ainda de parte, quaisquer abordagens ou juízo de valor, ao processo de avaliação das estratégias preconizadas pela GNR, identificadas nos seus instrumentos de gestão e analisados no presente trabalho.

Esta investigação visa, como objetivo geral verificar se será benéfica, num quadro de conflito e escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a SI, alinhada com a PSI que venha a contribuir para conferir um acréscimo de sustentação teórica e metodológica, que se adegue ao modelo de gestão e planeamento estratégico em uso.

Tendo em vista a sua contribuição para o objetivo geral, apresentamos também os objetivos específicos. Em primeira instância, verificar a existência de instrumentos de planeamento estratégico e de gestão no âmbito da GNR, caracterizando-os. Seguidamente, identificar as suas atribuições e missões, descrevendo o seu espectro missionário e, ainda, norteados por estas, verificar o seu alinhamento com as estratégias institucionais e as opções estratégicas para a SI. Por último, verificar da possibilidade de existência de uma Diretiva Ministerial, que alinhe as estratégias da tutela, com o planeamento estratégico subsequente das FSS.

Assim, ao confinar e obtermos sequencialmente aqueles objetivos, estamos em condições de identificar alguns considerandos que permitam melhorar o processo de gestão e planeamento estratégico das FSS.

Para o desenvolvimento do presente trabalho de investigação propomos a seguinte Questão Central (QC):

QC: Em que medida será benéfico, num quadro de conflito e escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a Segurança Interna?

A partir da QC e para nos ajudar a atingir os objetivos específicos, elegemos as seguintes Questões Derivadas (QD):

(QD1) – Qual o enquadramento jurídico e concetual do planeamento e gestão utilizados pela GNR?

(QD2) – Os instrumentos de gestão em uso na GNR traduzem as opções estratégicas para a segurança interna?

(QD3) – Existe articulação entre os diferentes instrumentos de gestão em uso na GNR que possibilitem a tradução financeira realizada em consonância com o seu espectro missionário?



(QD4) – Qual o possível modelo para se efetivar um processo de formulação da estratégia de segurança interna?

Completando a definição final do modelo de análise, elaboramos as seguintes Hipóteses (H) orientadoras do estudo:

(H1) – É possível definir um quadro de evidências que caracterize o planeamento estratégico aplicado e em uso na GNR.

(H2) – O atual espetro de atribuições e missões que estão cometidas à GNR refletem as opções estratégicas do Governo em matéria de segurança interna.

(H3) – Os instrumentos de gestão em uso na GNR estão alinhados com a tradução financeira das necessidades no Orçamento.

(H4) – Uma formulação estratégica de segurança interna contribui para o aprofundamento de uma cultura de qualidade e excelência na resposta a dar pelas Forças de Segurança.

Em anexo A, pode ser consultada a linha de orientação metodológica orientadora. Quanto ao percurso metodológico, seguimos a abordagem proposta por Quivy & Campenhoudt (1998), adotada também pelo IESM.

A presente investigação tem por base a construção de um modelo teórico, fundado no método hipotético-dedutivo, que nos ajuda a construir conceitos sistémicos e hipóteses deduzidas. Procura-se assim, encontrar respostas para todas as questões formuladas, emergindo as hipóteses, enquanto preposições que preveem uma relação entre dois termos que, segundo os casos, podem ser conceitos ou fenómenos. Tratam-se, portanto, de proposições provisórias ou pressuposições que devem ser verificadas. Consequentemente, é da conjugação dos vários conceitos e hipóteses sobre os diferentes aspetos do nosso problema que, uma vez, articulados de forma lógica entre si conseguimos constituir um sistema de relações racionais, que nos permitem obter um modelo de análise (Quivy & Campenhoudt, 1998, pp. 136-139).

Na elaboração do trabalho utilizámos documentos oficiais, quer de fontes nacionais, quer internacionais, dando preferência a fontes primárias. Realizámos uma análise documental e bibliográfica, recorrendo a trabalhos e estudos publicados de diversos autores que abordam a gestão e o planeamento estratégico, no sentido de nos habilitarmos com as ferramentas essenciais para fundamentar as exposições ao longo do texto.

Quanto à formulação de conceitos, optámos por construir um quadro de referência sustentado na revisão da literatura e no preconizado na legislação que enforma o corpo



jurídico em torno da temática observada, pelo que, para melhor compreensão da terminologia empregue, pode ser consultado o Corpo de Conceitos exposto no anexo B.

Para além da introdução e das conclusões, o presente trabalho está organizado em cinco capítulos. No primeiro, abordaremos o processo de gestão e planeamento nos serviços públicos, na procura de uma concetualização que sustente um modelo de gestão estratégica e caracterize os aspetos relevantes a considerar na abordagem ao planeamento estratégico. No segundo, faremos uma breve alusão ao SSI, evidenciando a importância das políticas públicas de segurança, no sentido da mobilização geral dos vários atores envolvidos, para uma resposta consequente, caracterizando ainda o ambiente de conflito em Portugal, tendo por base o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2011. No terceiro, caracterizaremos a GNR, descrevendo o seu processo de formulação estratégica. O quarto capítulo, apresentará o processo de formulação estratégica em Portugal, tendo por base os contributos do Almirante Silva Ribeiro, desenvolvidos em torno do modelo de formulação da estratégia de Defesa Nacional e atendendo ao modelo de ação estratégica, que caracteriza. Para, a partir dele, formularmos um modelo que se aplique à SI. No capítulo quinto, após a sugerida formulação, estaremos em condições de efetuar a análise e discussão dos resultados, dando resposta às nossas questões derivadas, teste das hipóteses e resposta à questão central. Por último, apresentaremos as conclusões do trabalho e comunicaremos algumas recomendações, refletindo sobre as limitações da investigação e culminando com a sugestão de linhas de investigação futuras sobre esta temática.



1. O Processo de Gestão e Planeamento nos Serviços Públicos

A gestão ou planeamento estratégico apresenta-se como “*uma das novas metodologias de gestão*” surgidas na década de 50, assentes num “*conjunto de novas formas de encarar as organizações e a sua gestão*”, marcadas “*pela aceleração da mudança que introduziu grandes níveis de incerteza quanto ao futuro*” e que exponencialmente se têm vindo a verificar (Tavares, 2002, p. 83).

A globalização e a interdependência marcaram de tal forma os acontecimentos e evoluções que impuseram uma nova forma de gerir as organizações, sendo imperativo deixar de responder aos problemas do dia-a-dia numa atitude reativa, passando-se para uma proactividade que determinou um novo paradigma de gestão. Atitude que conduziu (Drucker, 1979) a referir que a razão de ser de uma organização não é responder a problemas, mas identificar oportunidades e determinar os seus objetivos por forma a aproveitá-las. A gestão estratégica é vista como uma questão de adequação das capacidades internas duma empresa ao seu meio exterior, “*antes do mais, uma forma de gestão onde a função de planeamento surge reforçada: uma gestão de olhos postos no futuro e não no passado*” (Tavares, 2002, pp. 83-84). O planeamento, assume assim um papel prioritário nas atividades ao nível da gestão dentro das organizações.

A gestão enquanto processo é tida como forma organizacional de apoio à mudança e modernização da Administração Pública (AP), que proporciona maior flexibilidade e possibilita melhores resultados, com ênfase nos valores fundamentais da eficiência e eficácia (Mendes, 2000, p. 1). Assim, podemos examinar e investigar sobre o processo de gestão de uma organização que se materializa nas funções de planeamento, organização, direção e controlo, descrevendo a sua capacidade em realizar os seus propósitos, identificando as suas metas e objetivos.

Por força da dinâmica da realidade social e atendendo ao garante das missões organizacionais de alta complexidade, a gestão surge como meio de aglutinação de esforços em razão de se atingirem os objetivos, onde a análise do ambiente é vital. Neste contexto, a gestão estratégica é tida “*como o processo para lidar com a complexidade e incerteza*”, em função da rapidez das transformações e da multiplicidade de aspetos a considerar, sendo necessário e crucial a existência de uma visão sobre as “*tendências dominantes no presente*”, para que estas nos orientem no futuro (Kliskberg, 1997, p. 82).

Para Tavares (2002, p. 101) o modelo que genericamente caracteriza o processo de gestão ou planeamento estratégico em uso pela AP portuguesa, pode ser apresentado conforme figura abaixo.

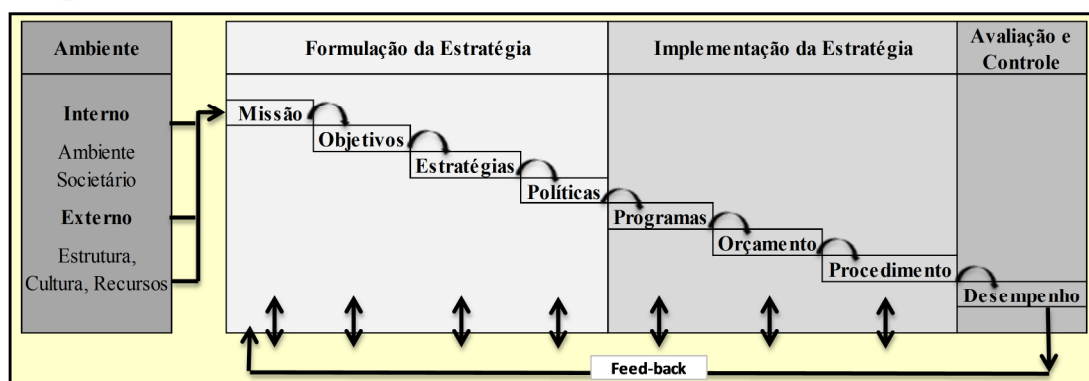


Fig. 1 – Modelo de Gestão Estratégica. Adaptado de Tavares (2002, p. 111)

Sobressaem assim, cinco fases do processo: o diagnóstico do ambiente interno, do ambiente externo, a definição da estratégia, a implementação e o controlo, sendo que ao longo de todo o processo as informações são essenciais para a *feedback* a realizar, a todo o tempo e em todas as fases. A sua análise ajuda-nos a compreender a articulação dos processos de gestão estratégica da FS em análise, ao mesmo tempo que nos auxilia a reconhecer a coerência e a própria sustentação teórica da formulação estratégica, caracterizando-se por serem elementos interdependentes e consequentes no processo global de elaboração estratégica, a qualquer nível.

Neste contexto, Cardoso (1995, p. 43) refere que o planeamento estratégico consiste num método de “*recolha e tratamento de informação sobre o ambiente e a organização que leva à tomada de decisões, através das quais a organização se adapta, modifica e actua sobre o contexto em que está inserida*”.

Ao investigarmos o ambiente organizacional da AP, as funções, atribuições e competências são definidas numa perspetiva jurídica, dependentes de uma visão hierárquica, centrada no funcionamento interno e numa leitura restritiva, marcada no que é permitido fazer e, como tal, é relevante uma postura de ação virada para as necessidades e problemas sociais, aberta a novas exigências e articulações (Neves, 2002, p. 84).

Atendendo a que nos movemos num ambiente marcado pelo conflito e a escassez de recursos, esta questão é peculiarmente sensível em organizações públicas, tornando-se crítico o estabelecimento de prioridades nas respostas, no sentido de credibilizar a atuação e as escolhas realizadas, pelo que, se deverá garantir à organização que a estratégia definida lhe assegurará o presente e a sobrevivência futura, articulando áreas nucleares¹

¹ Tratam-se dos campos de atuação onde foi sendo acumulada experiência e ao serviço dos quais foram afetos recursos, desenvolvidas expectativas e onde se podem fazer incidir esforços de eficiência. Aquelas que se a organização deixar de lhes responder será certamente questionada no seu presente.



com estratégicas². Logo, é de evidenciar que para a esmagadora maioria dos serviços públicos, ou em alguns domínios da sua ação, o alvo final é a *sociedade em geral*, como é o caso das matérias ligadas à soberania, como a segurança e a defesa. (Neves, 2002, p. 88)

a. As Políticas Públicas

Um dos elementos essenciais do serviço público é a explicitação dos limites institucionais da sua ação, decorrentes da pertença a um meta-sistema (que é a Administração Pública), não só subordinado ao poder político exercido pelo Governo, mas também, a um macro sistema setorial (o Ministério), em função da natureza da sua ação que, uma vez articulados, proporcionam uma relação que determina limites e impõem dependências, justificáveis pela necessidade de garantir complementaridade na ação governativa e equidade de práticas, por aplicação de regras comuns (Neves, 2002, p. 92). É esta articulação que conduz a entendermos a assunção das políticas públicas como tudo que os governos escolhem fazer ou não fazer, sabendo que, na procura de soluções para problemas concretos, as soluções não são isoladas e estanques.

Coloca-se, assim, em evidência a necessidade de reforçar articulações e parcerias, que se devem *“iniciar pela integração do contributo de cada organização (face à sua missão e identidade própria) para as políticas públicas mais abrangentes”*. Como tal, a sua assunção *“passa pelo seu reconhecimento, constitui tarefa fundamental da gestão, prévia à fixação de objectivos e planos de acção próprios”*. Nestes termos, *“A assunção das políticas públicas, definidas pelo Governo, por parte dos serviços da Administração constitui uma questão central na relação entre a “boa Administração Pública” e uma “boa governação”, dependendo dela, “em parte, a concentração na resolução dos problemas e a eficácia na resolução dos mesmos”* (Neves, 2002, pp. 92-93).

Sendo a gestão estratégica uma forma de gestão onde o planeamento é fulcral, importa precisar o conceito de plano, entendido como o *“processo de tomada de decisão no presente sobre o futuro”* (Tavares, 2002, p. 85). É assim, uma atividade que tem por fim imediato o conhecimento e, como fim último, a ação, ponderando todos os cenários, efeitos e consequências, o que permite a realização de escolhas e opções que sejam mais favoráveis, minimizando a incerteza e refletindo uma opção do que pretendemos que seja o futuro, num cenário temporal de longo prazo.

² Constituem-se como desafios a que a organização não pode deixar de responder face à sua missão, pois vão necessariamente ser vitais para o seu futuro. Aquela onde é indispensável centrar a atenção no reforço de capacidades e recursos adequados e na qualidade e aceitabilidade dos serviços disponibilizados



b. Análise do Ambiente e a Rede de Relações e Influência

Nesta lógica de raciocínio, surge a análise do ambiente como uma preocupação da organização em conhecer o meio que a rodeia, procurando estar atenta e posicionada em relação aos desafios, oportunidades e ameaças. Logo, a análise do ambiente é elemento basilar para uma *“gestão estratégica, pró-ativa e antecipativa, exigindo, antes de mais, um bom sistema de informação, de modo a garantir respostas imediatas”* (Neves, 2002, p. 94).

A gestão das redes de influência apresenta fatores acrescidos de complexidade que podem potenciar o conflito e, por conseguinte, exige-se às organizações um forte sentido de identidade e missão do serviço público em causa, ganhando maior relevo quando se tratam de missões de soberania, como é o caso da segurança. Assim, aquele forte sentido *“garante a capacidade de negociação e de concertação dos interesses em jogo, sem perda de isenção e o respeito pelas políticas públicas superiormente definidas e legitimadas (...) com respeito pelos valores éticos que devem presidir à acção de um qualquer serviço público”* (Neves, 2002, p. 96).

Nestes termos, a análise do ambiente e a identificação atempada de eventuais problemas, permite o aproveitamento de oportunidades que podem ajudar a ultrapassar ameaças ao funcionamento e à sobrevivência da organização. Ao mesmo tempo, potenciam a criatividade e a capacidade de inovação e adaptação nos serviços, criando condições de aproximação às expectativas e necessidades dos seus destinatários, motivando eventuais parcerias que podem contribuir para a redução de encargos globais em razão do aproveitamento dos recursos e capacidades disponíveis, de modo a concentrarem-se esforços e a tirar-se partido dos escassos recursos (Neves, 2002, pp. 97-100).

c. Dos Objetivos ao Plano de Ação, passando pela Estratégia

A fixação de objetivos deve funcionar como instrumento mobilizador da ação, não devendo ser entendido como uma mera formalidade, mas como fator de dinâmica organizacional. Ou seja, olhar-se para o objetivo enquanto *“meta a atingir num período de tempo definido, cujo resultado se apresenta como desejável, em função da finalidade geral prosseguida, realizável face às condições concretas de ação e susceptível de avaliação face à forma como é fixado”* (Neves, 2002, p. 102).

Contudo, há que garantir um bom equilíbrio entre os objetivos de natureza estratégica e os que respondem às expectativas do presente, como tal, a sua fixação não poderá deixar de ser alheia aos recursos disponíveis e à priorização das escolhas a realizar.



Tais desideratos devem consubstanciar um bom plano de ação³ que deve combinar, ações de natureza estratégica⁴, nuclear⁵, experimental⁶ e de suporte⁷. É portanto da “*leitura de tendências, aliada à avaliação das capacidades internas, que devem resultar as escolhas e a fixação de objectivos*” (Neves, 2002, p. 104).

Em sentido organizacional, os objetivos concretizar-se-ão em forma de projetos, entendidos como “*a forma de organização do trabalho com vista à obtenção de um objetivo ou produto concreto, num período de tempo previamente fixado, para o qual será constituída uma equipa temporária de trabalho e serão adjudicados recursos financeiros e materiais estimados como adequados*”, ou de atividades, enquanto “*conjunto articulado de tarefas realizadas por um grupo ou conjunto de pessoas, com recursos próprios e objectivos temporalmente fixados de acordo com as necessidades, prioridades e recursos disponíveis*”. Por sua vez, entende-se por programa o “*conjunto de projetos e atividades com maior afinidade entre si, em função do seu papel na concretização de um objetivo estratégico ou por dizerem respeito a uma área ou forma de intervenção organizacional*”, sendo desejável que constituam linhas de fundo, estruturais na orientação global da organização (Neves, 2002, p. 105).

Nestes termos, a relação entre os programas e os objetivos estratégicos devem ser estabelecidos numa estrutura do plano de ação onde “*o papel essencial do plano está mais no processo do que no produto (documento elaborado), pelo seu contributo para a clarificação da estratégia a prosseguir, para a criação de consensos na afectação de recursos e para a mobilização na prossecução dos objetivos*” (Neves, 2002, p. 106).

Assim, o plano de ação pressupõe a programação dos programas, projetos e atividades, bem como a afetação de recursos, incluindo a respetiva orçamentação, devendo o grau de especificação realizar-se de acordo com a estruturação interna de cada uma das organizações e com o pormenor progressivo aos diferentes níveis, numa articulação em cascata.

³ Conjunto de projetos e atividades, articulados ou não em programas e em consonância com os objetivos estratégicos fixados, com a correspondente afetação de recursos necessários e devidamente calendarizados.

⁴ Uma ação estratégica tenderá a passar a nuclear quando consolidada a sua aceitação externa e a capacidade interna da organização para a garantir com eficiência.

⁵ Uma ação nuclear, num momento, pode tender para a extinção, face à sua obsolescência por alteração da necessidade a que responde ou substituição por outra que se mostra mais adequada.

⁶ Uma ação experimental poderá passar a estratégica, se confirmada a sua pertinência e viabilidade ou, caso contrário, morrerá.

⁷ Assume um papel de manutenção das condições de funcionalidade e de desenvolvimento, tendo em conta o seu contributo para a eficiência e eficácia das restantes, logo relevante para a atuação global da organização.



Desta forma traduz-se a relevância dos processos de definição da estratégia organizacional, que deverá atender à comunicação descendente e ascendente, em razão da melhor compreensão e compromisso com a estratégia delineada e com o plano de ação global (Neves, 2002, pp. 106-107).

d. A Administração Pública Portuguesa e o SIADAP

O poder político em Portugal, tem vindo a inscrever nas suas intenções a tão recorrente reforma da AP, procurando diminuir o seu peso no seio da sociedade, os custos associados ao funcionamento e, sobretudo, mitigar as questões relacionadas com a sua produtividade. No entanto, desde há muito que os mecanismos de medição ou são inexistentes ou, não fornecem respostas condizentes com a realidade verificada, o que produz efeitos contrários à satisfação plena dos desempenhos esperados.

Com vista à introdução de uma nova cultura de gestão pública e constatada a necessidade de instituir um modelo credível de avaliação, criou-se um instrumento de gestão que permitisse identificar desequilíbrios funcionais, deficiências organizacionais, responsabilizar os funcionários e os dirigentes e criar um clima de exigência, de mérito e de transparência na ação dos serviços. Tal desiderato determinou o reconhecimento de que a AP tinha de evoluir para uma gestão determinada por objetivos, orientada para os resultados e dotada dos instrumentos de gestão necessários para atuar e responsabilizar. De entre outras, porque relevante para a nossa abordagem, evidenciamos a implementação no final de 2007 do SIADAP⁸.

(1) O SIADAP, o Ciclo de Gestão e os Instrumentos de Planeamento, Execução e Controlo

O SIADAP surge no seguimento das reorganizações que a AP tem vindo a sofrer e assenta na filosofia *New Public Management*, servindo de base à implementação de um modelo gestor, que incorpora os princípios das reformas que têm vindo a ocorrer e tem por base a aplicação da filosofia da Gestão por Objetivos (GPO).

A sua implementação visa contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade do serviço da AP, para a coerência e harmonia da ação dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competências⁹. Aplica-se “aos serviços da administração directa e indirecta do Estado”¹⁰,

⁸ Cf. Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro.

⁹ Idem, cf. artigo 1.º

¹⁰ Idem, cf. artigo 2.º



no que respeita ao desempenho dos Serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores, realça a sua coerência e integração, enquanto princípio de articulação, alinhando-se no sentido da “*prossecução dos objetivos e da execução das políticas públicas*”¹¹. Num reforço do “*sentido de responsabilidade de dirigentes e trabalhadores pelos resultados dos serviços, articulando melhorias dos sistemas organizacionais e processos de trabalho*”, com vista a assegurarem-se os objetivos globais¹² do SIADAP.

Enquanto sistema de planeamento, “*articula-se com o sistema de planeamento de cada ministério, constituindo um instrumento de avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente e dos objetivos anuais e planos de actividades, baseado em indicadores de medida dos resultados a obter pelos serviços*”¹³. Indica ainda a institucionalização de um ciclo de gestão transversal a toda a AP que passa a integrar as seguintes fases: “*a) Fixação dos objetivos do serviço para o ano seguinte, tendo em conta a sua missão, as suas atribuições, os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, pelo dirigente máximo, os resultados da avaliação do desempenho e as disponibilidades orçamentais; b) Aprovação do orçamento e aprovação, manutenção ou alteração do mapa do respectivo pessoal, nos termos da legislação aplicável; c) Elaboração e aprovação do plano de actividades do serviço para o ano seguinte, incluindo os objetivos, actividades, indicadores de desempenho do serviço e de cada unidade orgânica; d) Monitorização e eventual revisão dos objetivos do serviço e de cada unidade orgânica, em função de contingências não previsíveis ao nível político ou administrativo; e) Elaboração do relatório de actividades, com demonstração qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, nele integrando o balanço social e o relatório de auto-avaliação previsto na presente lei*”¹⁴.

Em cada ministério, compete ao órgão responsável em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, assegurar a coerência, coordenação e acompanhamento do ciclo de gestão dos serviços com os objetivos globais da tutela e sua articulação com o SIADAP.

Para a prossecução dos seus objetivos e aplicabilidade, o SIADAP agrega três subsistemas¹⁵ o SIADAP 1, dirigido ao desempenho dos Serviços, o SIADAP 2, dirigido

¹¹ Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, artigo 5.º.

¹² Idem, cf. artigo 6.º.

¹³ Idem, cf. artigo 7.º.

¹⁴ Idem, cf. artigo 8.º.

¹⁵ Idem, cf. artigo 9.º.



ao desempenho dos Dirigentes e o SIADAP 3 focalizado na avaliação do desempenho dos trabalhadores.

Esta articulação integrada e funcional procura dar ao sistema a coerência entre os diferentes objetivos no sistema de planeamento, isto é, os definidos no ciclo de gestão de cada serviço, com os fixados na Carta de Missão dos dirigentes superiores e os fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

No presente trabalho, apenas nos centramos na análise do SIADAP 1, nomeadamente no preconizado para a avaliação do desempenho dos Serviços, uma vez que é ela que reflete a materialização quer do ciclo de gestão, quer do planeamento e gestão estratégica. Como instrumentos de planeamento na AP portuguesa evidenciamos aqueles que enformam os ciclos gestionários dos Serviços, anexo C.



2. Breve enquadramento ao Sistema de Segurança Interna, as Políticas Públicas de Segurança e o Ambiente de Conflito

A segurança, o progresso e o bem-estar social do homem ao serem os objetivos últimos ou teleológicos da política, determinam a essência do que é político, daí que ganha relevo e pertinência a asserção: “*Os objetivos, bem estar e segurança continuarão a ser os motores da ação política e estratégica. Mas a segurança, (...) assumirá o papel fulcral de principal instrumento do desenvolvimento*” (Santos, 2003, p. 215).

Operacionalizando o conceito, Alves (2010, p. 37) refere que “*segurança é o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à condução de actividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas*”.

Noutra perspetiva, Santos (2003, pp. 266-268) assinala que “*a Segurança é uma actividade global do Estado português, como o Desenvolvimento e Bem Estar, e a responsabilidade máxima pela sua direcção e execução pertence ao Presidente da República, ao Parlamento e ao Primeiro-Ministro (Governo), de acordo com os dispositivos constitucionais*”, englobando, “*portanto, as actividades de todos os sectores do Estado português, com a finalidade de garantir a Independência Nacional, isto é, a máxima liberdade de acção possível de Portugal, na esfera internacional.*”

No plano nacional, o conceito de segurança surge, desde logo, no plano do direito positivo, ao nível do Direito Constitucional integrado nos direitos, liberdades e garantias¹⁶ e no direito ordinário, na Lei de Segurança Interna (LSI)¹⁷. Neste sentido, “*o significado da segurança equivale nas sociedades contemporâneas Ocidentais ao estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo percebida como um factor de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política*” (Lourenço, et al., 2006, p. 23).

a. O Sistema de Segurança Interna

Após a aprovação da CRP de 1976, foi prevista a necessidade de se encontrar um conceito de Sistema de Segurança Interna (SSI), que veio a acontecer somente volvidos mais de 10 anos, em 1987 a coberto da Lei n.º 20 de 12 de julho¹⁸. Pela primeira vez, definiram-se as competências do Governo, na condução da PSI, passando o Conselho de Ministros (CM), a deter competência para definir as linhas gerais de política

¹⁶ Cf. Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto – Título II Direitos, Liberdades e Garantias, artigo 27.º.

¹⁷ Idem, artigo 1.º.

¹⁸ Lei n.º 20/87, de 12 de julho, atualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de maio.



governamental de SI, sendo o Primeiro-Ministro (PM) o responsável pela sua direção política. A Assembleia da República (AR) ficou com a responsabilidade e competências de fiscalização da sua execução. Foi também criado um órgão interministerial de consulta em matéria de SI, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) e um outro órgão de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, designado de Gabinete Coordenador de Segurança (GCS)¹⁹ que funcionava na direta dependência do PM ou, por sua delegação, do MAI.

Após vinte anos de vigência do sistema de SI, criado pela LSI de 1987, foram identificados pontos críticos, que podem ser sistematizados do seguinte modo: *“Multiplicidade de actores; Multiplicidade de tutelas; Ausência de uma efectiva instância de coordenação operacional; Duplicações funcionais e territoriais; Separação entre os dois níveis de investigação criminal; Dispersão da cooperação policial internacional; Deficiente articulação do SII com o SIRP; Duplicação de órgãos de apoio”* (Lourenço, et al., 2006, p. 18).

Foi neste contexto que o XVII Governo Constitucional por intermédio da Resolução de Conselho de Ministros n.º45/2007 de 19 de março, veio demonstrar a vontade política de reformular a LSI, definindo as linhas orientadoras que serviriam de base à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto que a aprovou. Nela, pode ler-se que é importante *“promover a aprovação de uma nova lei de segurança interna que consagre um conceito estratégico de segurança interna inovador e adequado ao ciclo histórico”*²⁰. Com a sua aprovação, enunciaram-se os princípios fundamentais²¹ e os fins²² da SI, assim como as ferramentas de coordenação e os órgãos tutelares responsáveis pela sua execução. A sua atividade passa a ser desenvolvida por um conjunto de entidades, órgãos e serviços que orientam e determinam as ações de direção, coordenação, fiscalização, consultivas e operacionais, com vista à implementação do SSI.

É também aquela Lei que define o conceito de SI como *“a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger*

¹⁹ Regulamentado pelo Decreto-Lei n.º61/88 de 27 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 51/96 de 16 de maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio. O GCS não detinha quaisquer competências de comando e operacionais, sendo apenas um órgão de consulta. Tinham assento os dirigentes máximos da PSP, GNR, PJ, SEF, SIS, autoridade marítima, autoridade aeronáutica e Secretário-Geral e um representante de cada uma das entidades em permanência, sendo as suas funções genéricas de assessoria às entidades governamentais responsáveis pela condução da política de segurança interna.

²⁰ Resolução de Conselho de Ministros n.º45/2007 de 19 de março.

²¹ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, artigo 2.º.

²² Idem, artigo 1.º.



peças 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”²³. Define ainda, quais são os organismos que exercem funções de SI, quais as medidas de polícia e as medidas especiais de polícia, a utilização de meios coercivos e uma novidade que consiste na colaboração das FA em matéria de SI. Desta forma, este “novo” quadro jurídico dá um sinal claro de aproximação entre SI e DN competindo ao SGSSI e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional, uma vez que ambos fazem parte do CSSI.

Enunciou-se um novo paradigma, além da tradicional proteção das pessoas, da ordem e segurança pública, ao referir a “prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública”²⁴. Edificou-se assim um “sistema alargado com uma arquitectura baseada numa geometria variável e que tem como principais características ser suportado por um conceito interdisciplinar de segurança interna e possuir uma composição robusta, coerente e com flexibilidade” (Lourenço, *et al.*, 2006, p. 32). O desígnio é obter maior eficácia no que diz respeito a prevenção, contenção e respostas mais adequadas ao conjunto de transformações rápidas e imprevisíveis, em termos de ameaças e riscos.

b. As Políticas Públicas de Segurança

Dieu, (1999 cit. por Oliveira, 2006, p. 285), propõe-nos uma definição de políticas públicas de segurança como “um conjunto, mais ou menos coerente de decisões e de medidas tomadas pelas instâncias políticas legítimas, cujo objectivo, expressamente definido, é o de fornecer através da mobilização das instituições de segurança de regulação social e de outros parceiros públicos e privados, uma resposta efectiva às diversas formas de insegurança”. Logo, a segurança, tem que ser encarada naqueles termos e cruzando um conjunto de disciplinas autónomas, que se relacionam entre si, observando-se uma interdependência a ser tida como crucial em ambientes de conflitualidade e de escassez de recursos.

Por sua vez, Oliveira (2006, p. 285) enfatiza que as políticas públicas de segurança em Portugal têm sido “caracterizadas, em geral, pelo seu gradualismo, descontinuidade e centralidade, pela sua natureza segmentada, micro e normativa”, faltando uma estratégia global, nomeadamente em termos do SSI.

²³ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, n.º 1 do artigo 1.º.

²⁴ Idem, cf. n.º 3 do artigo 1.º.



Por outro lado, Dias (2001, p. 98), refere que se têm constituído “*políticas de segurança efémeras e conjunturais, assentes em meras convicções de oportunidades ou em experiências alheias, nem sempre conciliáveis com o país real*” e com as FSS de que o Estado dispõe, para assegurar da forma mais eficiente e eficaz a segurança dos cidadãos.

Emerge, um novo espaço de segurança em razão de uma melhor adequação à realidade securitária dos nossos dias, complexa e conflituosa, tornando-se cada vez mais difícil distinguir o que são ameaças à SI e à segurança externa, densificando-se além das fronteiras geográficas dos Estados e acabando por se manifestarem no seu interior. Como tal, em termos de SI e perante a criminalidade e a insegurança, já não será bastante uma resposta do Estado centrada exclusivamente no direito penal e na repressão policial, como era apanágio do século passado (Teixeira, 2004 cit. por Fonseca, 2010, p. 41).

Ao reconhecermos esta mudança de paradigma²⁵, então as políticas públicas de segurança terão de procurar respostas adequadas à segurança, defesa e proteção das sociedades, identificando os problemas e as prioridades que a segurança enfrenta. Nesta medida, os governos, terão que envolver sem exceção toda a comunidade, aproveitando o conhecimento e o contributo de todos para construir uma sociedade mais segura, onde os cidadãos possam usufruir dos seus direitos e liberdades, em plena segurança.

Num mundo globalizado e cada vez mais interdependente, importa pois pensar a segurança, de forma global e ampla, numa dimensão pluridisciplinar e a todos os níveis, porque os problemas de segurança não são exclusivos da criminalidade ou de comportamentos desviantes do Homem, são também cada vez mais, resultado do ambiente, da saúde, da alimentação, dos transportes, dos mercados de energia, da segurança de reservas de água, do crescimento demográfico entre outros, variados e complexos. Neste contexto, as políticas públicas de segurança “*permitem uma melhor identificação e análise do novo conceito de segurança abrangente, sempre numa dimensão pluridisciplinar e de multi-nível*” (Fonseca, 2010, p. 46).

Ao que Romana (2008 cit. por Fonseca, 2010, p. 46) acrescenta que a “*formulação de políticas de segurança deverá ser baseada na inovação e sempre focada na antecipação dos problemas, isto é, passa a ser fundamental recorrer-se a uma estratégia baseada na intelligence, de análise e avaliação antecipada das ameaças à segurança, cada vez mais diversificadas, inter-ligadas e de origem transnacional*”.

²⁵ Quer ao nível do conceito de segurança, quer ao nível da tipologia das ameaças e riscos.



Não deixa de ser curioso que o mesmo autor, referindo-se à operacionalidade estratégica e tática, defende que “Portugal deveria dispor de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI), à semelhança do que acontece com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), previsto na Lei de Defesa Nacional”, enfatizando que o “Estudo para a Reforma do Modelo e Organização do Sistema de Segurança Interna, terá sido um bom documento de partida para a reformulação do SSI, mas não aprofundou o suficiente para a elaboração de um CESP”.²⁶ Nestes termos, continua defendendo que o “CESI é fundamental para que toda a sociedade entenda como o Estado trata da segurança interna, ou seja, como enfrenta as ameaças previsíveis, conseguindo, desta forma, o envolvimento e a participação dos cidadãos numa cultura securitária essencial para o desenvolvimento social, económico, tecnológico e cultural, sustentado em valores democráticos”. E, como tal acrescenta, “seria importante dotar o nosso país, de um conceito estratégico de segurança nacional, na medida que os conceitos de segurança interna e defesa nacional se interligam em vários pontos de contacto”. (Ibidem, p.47)

c. Caraterização do Ambiente de Conflito

Numa perspetiva global, a realidade social é a conjugação da economia, da política, da sociologia e da cultura “sucessivamente reproduzidos no tempo e no espaço em combinações infinitas de complexidade acrescida que torna a prospetiva mais uma arte que uma ciência, onde a imaginação e a intuição ocupam um lugar privilegiado”. Pelo que, naquela realidade “não existe determinismo mas somente condicionalismo da evolução da situação, esta por regra dinamizada por uma multiplicidade complexa de fatores que impõem o acaso e a incerteza como parâmetros imponderáveis de qualquer previsão ou avaliação prospetiva” (Graça, 2009, p. 11).

Os acontecimentos imponderáveis, imprevisíveis e intangíveis são portanto parte da complexidade das relações internacionais e da crescente perplexidade face a determinados condicionalismos de evolução da conjuntura cada vez mais marcada pelo acaso e a incerteza (Moreira, 1997, p. 395 e ss). Logo, a incerteza, o imponderável e a instabilidade, concentram a atenção do mundo na segurança. Neste contexto, o desencadear de determinado tipo de eventos de qualquer natureza num qualquer lugar longínquo resulta

²⁶ Refere que se deveria apresentar como um documento operacional, relativamente à forma como o Estado projeta a sua segurança, identificando designadamente: a delimitação da segurança interna; o enquadramento global; a avaliação dos riscos; o estabelecimento de um quadro de ameaças; a avaliação das alterações na sociedade; as valências operacionais; a distribuição das missões gerais e específicas; a operacionalização das valências; e a implementação, monitorização e avaliação.



em repercussões imediatas, mais que não seja, por ação da visualização massiva dos seus efeitos nos *media* e pelo sentimento de insegurança que provocam, uma vez que “*nenhum acontecimento importante da história de um país pode permanecer como acidente marginal na história dos restantes*” (Sarmiento, 2005, p. 138).

Nesta linha de raciocínio o RASI, refere que “*a ordem global é caracterizada por uma crescente escassez de recursos, a múltiplos níveis, e marcada por um aumento da incerteza, insegurança e instabilidade, potenciadoras de uma maior conflitualidade*”, observando que “*apesar do decréscimo na criminalidade violenta e grave registado durante o ano de 2011, o facto de estes crimes estarem enformados de contornos progressivamente mais violentos e mais graves, acompanhados de uma intensa mediatização, poderá vir a agravar o sentimento de insegurança das populações*”. Menciona ainda que, a atual conjuntura económica e financeira, e as vulnerabilidades daí decorrentes, num “*cenário de crise generalizada não tenha causado situações de tensão nas zonas urbanas sensíveis, mantém-se elevado o grau de risco, tendo em conta a permeabilidade destas populações à instrumentalização e mobilização para a ação subversiva, por parte de grupos de intervenção social antissistema, que exploram, de forma oportunista, os problemas reais das comunidades*” (RASI, 2011, pp. 29-31).

Verificamos que o ambiente envolvente na atuação dos vários atores do SSI em Portugal, é predominantemente marcado pelo clima de instabilidade económica e social que vivemos. Assim, caracteriza-se por cenários de turbulência e de incerteza permanente, potenciadores de situações de risco em consequência do desenvolvimento da sociedade e, sobretudo, da complexidade e das suas formas de desenvolvimento (Madureira, 2006 cit. por Fonseca, 2010, p. 20).

Importa portanto que a ação do Estado se adapte às realidades emergentes tornando-se mais proactivo e consequente, quer na procura de soluções quer na gestão dos meios e recursos de que dispõem para uma resposta integrada ao ambiente volátil e difuso onde se move.

Sabendo nós que a gestão pública se deve basear na racionalização e otimização de recursos, impõe-se uma atitude firme, justa e de reduzida arbitrariedade que não estenda mais, a falta de confiança ou de credibilidade na estratégia a seguir, pois verificando-se a sua ausência é, ela própria, geradora de instabilidade (Marques, 2010, p. 54).

É este quadro situacional que caracteriza o ambiente que atualmente observamos onde “*a tranquilidade da segurança se constrói com a intranquilidade perante o combate à insegurança*” (Graça, 2009, p. 248).



3. A GNR como objeto de Análise

a. Enquadramento Jurídico, missões e atribuições

Nos termos da sua Lei Orgânica (LO),²⁷ a GNR é “*uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas*” e dotada de autonomia administrativa. Tem jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial²⁸, dependendo do membro do Governo responsável pela área da administração interna. A sua organização consta do organograma apresentado no anexo D.

Em termos de SI e em condições excecionais²⁹, toma uma posição de destaque no exercício de missões tipicamente militares. Em tempo de paz, possui uma dupla dependência³⁰: do MAI, para assuntos relacionados com o recrutamento, administração, disciplina e execução do serviço decorrente das atribuições que constam na LO e, do MDN, no que respeita à uniformização e normalização da doutrina militar, armamento e do equipamento. Em caso de guerra ou em situação de estado de exceção³¹, conforme o regime jurídico ordinário, pode ser colocada na dependência operacional do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, através do seu Comandante-Geral³².

No âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, tem como missão assegurar a legalidade democrática, garantir a SI e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da Política de Defesa Nacional (PDN), nos termos da Constituição e da Lei. A sua missão geral³³ enquadra-se na área Policial, Apoio e Socorro, Honorífica e de Representação do Estado, Militar e Cooperação Internacional. No concreto, a sua missão encontra-se traduzida no artigo 3.º da respetiva LO, onde são apresentadas as suas atribuições anexo E. O seu empenhamento é uma realidade por força da Lei³⁴.

Das atribuições cometidas simultaneamente à PSP, a área de responsabilidade da Guarda é definida por portaria do MAI, sendo que fora daquela área a intervenção da GNR depende: da solicitação de outra força de segurança, de ordem especial ou de imposição legal. A atribuição relativa à prevenção e investigação das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como à fiscalização e controlo da circulação de mercadorias sujeitas à

²⁷ Cf. Lei n.º 63/2007, de 06 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro n.º 1, artigo 1.º.

²⁸ Idem, cf. artigo 5.º.

²⁹ Regime do estado de sítio e do estado de emergência, em conformidade n.º 2, art.º 2º da LOGNR.

³⁰ Idem, cf. n.º 2, do artigo 2º.

³¹ Em caso de estado de emergência ou de estado de sítio.

³² Idem, cf. n.º 2, artigo 2.º.

³³ Artigo 2.º do RGSGNR.

³⁴ Latim – *ope legis*.



ação tributária, fiscal ou aduaneira, pode ser prosseguida na zona contígua. A Guarda pode, ainda, prosseguir a sua missão fora do território nacional, desde que legalmente mandatada para esse efeito, como foi o caso da sua intervenção no Iraque.

b. Caraterização dos Recursos Humanos

O efetivo da GNR é constituído por militares e civis. Os militares dispõem de um estatuto próprio³⁵ e nos termos dos artigos 19º da LO e 5º da Lei de Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar, estão sujeitos à condição militar. Daquela condição decorrem as restrições ao exercício de certos direitos, liberdades e garantias, que vigoram igualmente para os militares das FA. Aos civis, é-lhes aplicável o estatuto dos funcionários e agentes da AP.

Em conformidade com o Mapa de Pessoal para 2012, foi estabelecido um quantitativo de 26.252 postos de trabalho como efetivo global, dos quais 24.261 militares e 1.991 civis, distribuídos por postos e quadros, anexo F. (GNR, 2011, p. 53)

Face à caraterização realizada, apresenta-se como uma instituição fundamental e indispensável ao sistema de forças nacional, que por um lado tem características de corpo militar com funções policiais, e por outro constitui a maior FS portuguesa, tendo à sua responsabilidade aproximadamente 94% do território continental e 54% da população (GNR, 2011, p. 19).

Atendendo às missões gerais atribuídas de referir que, tal como é tradicional na AP, se encontram definidas em função das atribuições e competências, numa perspetiva jurídica dependendo de uma visão hierárquica, centrada no funcionamento interno e de leitura restritiva, nos termos daquilo é permitido fazer.

A GNR está ligada ao Ministério da Administração Interna, dependendo das suas orientações políticas e de administração de recursos humanos, materiais e financeiros. Podemos afirmar que as missões atribuídas requerem instrumentos menos prospetivos e intencionais e mais obrigatórios e concretizadores. Assim, a finalidade última, definida em sede de identidade e missão, é prosseguida pela fixação de objetivos, que funcionam como instrumentos capazes de ajudar a mobilizar-se para a ação.

³⁵ Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 92/2009, de 27 de novembro.



c. O Planeamento Estratégico e os Instrumentos de Gestão em uso

O SIADAP³⁶ trouxe uma profunda mudança no funcionamento da AP em Portugal, ao fazer depender a avaliação do desempenho dos resultados obtidos, em função de objetivos previamente definidos. Nestes termos, também a GNR tem vindo paulatinamente a desenvolver um ciclo anual de gestão matricial, baseado em objetivos a atingir, programas e ações a concretizar e recursos a utilizar, orientado para resultados.

Desde 2008, que a GNR passou a traduzir aquela filosofia gestonária no seu planeamento estratégico, enquanto instrumentos de exigência numa qualquer gestão eficiente, aderindo assim à gestão por objetivos no quotidiano das suas missões, atribuições e atividades. Esta mudança, fez com que no apoio ao seu planeamento estratégico se incorporassem, os seguintes instrumentos de gestão: Plano e Relatório de Atividades, a Carta de Missão, o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), o Mapa de Pessoal e o Balanço Social. Que uma vez operacionalizados conjuntamente com a Proposta Orçamental, a Conta de Gerência, o Plano Logístico e o Anuário, passaram a constituir os instrumentos de gestão no apoio à decisão e à prestação de contas da GNR.

Para melhor vislumbrarmos esta articulação abaixo apresentamos as dimensões da sua utilização.

Dimensões	Planeamento	Execução/Controlo
Estratégia	- Carta de Missão - Plano de Atividades - QUAR	- Relatório de Atividades
Recursos Humanos	- Mapa de Pessoal	- Balanço Social
Recursos Logísticos	- Plano Logístico	- Anuário
Recursos Financeiros	- Proposta Orçamental	- Conta de Gerência

Fig. 2 – Dimensões de utilização dos instrumentos de gestão da GNR. Elaborado pelo autor a partir dos instrumentos de gestão da GNR, disponibilizados em <http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/v05647zr0615Tr56n1>

Numa observação mais profunda e integrada dos instrumentos de gestão em uso na GNR, visto que traduzem a sua concretização estratégica em linha com a prática em uso na AP portuguesa, a seguir descrevemos a sua articulação.

Num quadro de coerência e convergência interna, são definidos os objetivos estratégicos e operacionais, respeitando o Programa do Governo, as Grandes Opções do Plano (GOP) e as orientações da tutela, em linha como os procedimentos legais instituídos.

³⁶ Cf. Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro.



Selecionam-se entre os objetivos operacionais, aqueles que passam a constituir uma dimensão crítica e de avaliação do trabalho a realizar, que inclusos no QUAR são essenciais na posterior avaliação do desempenho da instituição.

As atividades programadas e associadas ao cumprimento dos objetivos estratégicos e operacionais fixados, são executadas pelas diversas unidades orgânicas, de acordo com as competências legalmente atribuídas a cada um dos comandos subordinados, onde a prossecução de um mesmo objetivo implicará, não raras vezes, a coordenação entre diferentes serviços e valências, evidenciando-se a necessidade da comunicação interna para o correto alinhamento estratégico e a sua articulação em cascata.

Deste modo, os objetivos estratégicos e operacionais são partilhados pelas diversas unidades orgânicas que integram a estrutura organizacional, numa lógica *top down*, sendo que as atividades programadas e associadas aos objetivos estão em consonância com as linhas de ação orientadas para as suas missões. Os objetivos operacionais ligam-se por intermédio de atividades concretas, previamente programadas, que decorrem das competências atribuídas sendo, contudo, previsível, a realização de outras também programadas, mas que não concorrem diretamente para a avaliação em sede do QUAR. As atividades e as subsequentes ações programadas, associadas aos objetivos operacionais elencados para cada um dos anos, enquadram-se, em termos de encargos financeiros e recursos a afetar, nos programas/atividades orçamentais previstos e dão corpo ao orçamento, ao serem quantificados na proposta orçamental apresentada e devidamente alinhada com o plano de atividades.

Aquela proposta traduz os encargos globais previstos para a prossecução das ações programadas, com vista a alcançar os objetivos operacionais traçados e para a execução de outras atividades operacionais e de apoio operacional não diretamente elencadas nos objetivos operacionais fixados. Os objetivos operacionais traduzem, as prioridades das vastas atividades que são desenvolvidas e que estão alinhadas com as superiores orientações estratégicas, sendo que os objetivos escolhidos para integrar o QUAR, são considerados críticos para a avaliação final, logo, em permanente monitorização.

Consequentemente, quer os objetivos estratégicos, quer os operacionais traduzem as orientações estratégicas da tutela e as prioridades traçadas pelo Governo, ao nível da SI, designadamente, as constantes nas GOP que materializam a PSI prosseguida pelo poder executivo, conforme evidenciado anexo G.



d. Articulação do Orçamento com o espectro missionário

Com vista ao cumprimento das missões e atribuições, a GNR organiza o seu orçamento em torno de atividades, ações e projetos, atendendo às suas especificidades orgânicas, distinção e imputação dos encargos a desenvolver por cada unidade orgânica, agrupando-os em cinco Programas que enquadram toda a atividade realizada, possibilitando a sua monitorização e consequente avaliação, expressos no anexo H.

Observa-se, uma arrumação coerente e facilitadora no enquadramento do seu espectro missionário, simplificando a sua integração com o orçamento, *“ao orientar as decisões da gestão de recursos humanos, financeiros e patrimoniais/materiais para a prossecução dos objetivos estabelecidos, numa ótica de eficiência, eficácia e economia desenvolvendo as atividades mais adequadas”* (GNR, 2011, p. 32).

Otimizam-se, assim, os recursos alocados, ao mesmo tempo que se concorre para mais uma ferramenta de apoio à gestão de topo e aos instrumentos estratégicos disponíveis. Complementarmente, o processo de gestão orçamental em uso na GNR, subordina-se aos *“Programas e Atividades Orçamentais”* definidos pela DGO. Nele discriminam-se as atividades integradas nos respetivos programas que, por sua vez, concorrem para as fichas de projeto/atividade inscritas no PA, quantificando-se deste modo, as opções estratégicas sob as orientações da tutela, conforme podemos verificar no anexo I.

Acresce ainda referir que desde 2007, as FSS dispõem de uma Lei de Programação de Instalações e Equipamentos³⁷, que espelha a programação plurianual dos investimentos na modernização e operacionalização, no que respeita a instalações, sistemas de tecnologia de informação e comunicação, viaturas, armamento e outro equipamento, com a respetiva programação dos encargos financeiros para um horizonte temporal de 5 anos (2008/2012). Esta programação deveria ser revista de 2 em 2 anos e presente à AR³⁸, até 30 dias antes do prazo para a apresentação da proposta de lei que aprova o Orçamento de Estado (OE) para o ano seguinte. Situação que, até à data, não se terá verificado, o que naturalmente conduz a dificuldades exógenas, que impõem limitações e constrangimentos ao investimento na modernização, adequação e operacionalidade quer, da sua capacidade, quer dos seus meios de resposta.

Face ao que antecede, e norteados pela análise das atribuições e missões da GNR, identificámos um conjunto agregado de atividades operacionais e não operacionais que,

³⁷ Lei n.º 61/2007, de 10 de setembro.

³⁸ Idem, cf. artigo 8.º.



face aos objetivos estratégicos definidos, quer por medidas, programas e atividades orçamentais, quer pelo agregado em ações concretas, definidas e delimitadas, concorrem para a concretização da sua missão fundamental. Verificámos ainda, que, no seu PA e QUAR, é realizada a respetiva afetação de um conjunto de meios humanos, financeiros e logísticos, que se encontram alinhados para a cabal prossecução da PSI, preconizada pelo Governo e que funciona como fulcral na concretização estratégica e missionária.

Em grande medida, exprimem a visão e a tradução interpretativa da GNR e do seu Comando, face ao preconizado nas GOP e nas orientações da tutela, não existindo um documento que traduza uma coordenação efetiva dos meios e recursos ao serviço da Administração Interna alinhados para uma resposta integral e concertada como, por exemplo, acontece com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS, nos termos do n.º 1 e 2 do art.º 16.º da LSI, que atribui ao SGSSI a sua coordenação quando seja necessária uma resposta que articule diversos atores do SSI.

Face ao exposto, podemos afirmar que o planeamento e a gestão estratégica em uso na GNR, espelham a formulação estratégica definida em Portugal para os serviços da administração direta e indireta do Estado, conforme o preconizado pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que instituiu o SIADAP, dando assim corpo ao designado ciclo de gestão, transversal a toda a AP portuguesa, ao que a GNR também não ficou alheia.

Da análise dos instrumentos de gestão em uso, identificámos a tradução estratégica das PSI na GNR, pelas evidências concretas nos vários documentos daquelas linhas de atuação política, conforme confrontação do preconizado no anexo G com o anexo J. Constatou-se ainda, o ordenamento do seu espectro missionário com a organização interna e a priorização definida pelo Comando da GNR, no seu PA e com a sua tradução financeira nos projetos orçamentais submetidos à tutela. Neste termos, evidencia-se um planeamento por objetivos e em cascata, que parte da interpretação/tradução realizada pelo Comando da GNR sobre o entendimento das políticas públicas de segurança preconizadas pelo Programa do Governo e das orientações gerais constantes da LSI, materializadas nos objetivos estratégicos e subsequentemente nos objetivos operacionais, com vista à avaliação de desempenho da atuação realizada, por intermédio das métricas escolhidas para a avaliação.



4. O Processo de Formulação Estratégica em Portugal

Após o enquadramento jurídico e concetual do planeamento e gestão e da identificação dos instrumentos de gestão em uso na GNR, verificada ainda a existência quer da articulação, quer do seu alinhamento com as opções estratégicas do Governo em matéria de SI, somos conduzidos à nossa perceção empírica inicial de que, independentemente do processo de formulação estratégica da GNR se encontrar em consonância com a PSI e com as opções estratégicas definidas pela tutela, não existe um documento ministerial que espelhe e integre uma estratégia conjunta ao nível do MAI que reflita e englobe medidas concretas da utilização dos meios à disposição do Estado para uma resposta participada, concertada e concorrente das diversas FSS para a PSI em Portugal.

É nestes termos, que neste capítulo procuraremos concetual e fundamentadamente, no plano teórico, contribuir para a eventual constituição de um modelo de planeamento formal, completo e integrado, que possibilite uma melhor adequação de meios e recursos ao dispor dos diversos atores que compõem o SSI. Recursos que, embora escassos, são efetivamente os meios disponíveis para uma resposta conjunta e completa ao serviço do MAI, enquanto departamento do Estado responsável por coordenar, controlar e concretizar as opções estratégicas definidas para a SI e a sua efetivação num quadro de melhor rentabilização dos recursos a afetar.

Não pretendendo ser exaustivos, tentaremos expressar uma argumentação que se norteará pelos contributos do Almirante Silva Ribeiro, nomeadamente, nos estudos desenvolvidos em torno do modelo de formulação da estratégia de DN, uma vez que, segundo aquele autor, os modelos subjacentes *“adoptam a abordagem descendente do planeamento, que começa com os interesses e os objectivos nacionais, e continua com as avaliações detalhadas, que ajudam os responsáveis pelas decisões a seleccionar as futuras modalidades de acção de defesa nacional e de defesa militar”*. Acrescentando que, *“modelos também evidenciam os principais factores que devem ser considerados no processo, e representam um compromisso entre a complexidade da realidade e a necessidade de simplicidade, como forma de facilitar o entendimento sobre a formulação estratégica”* (Ribeiro, 2008, p. 7).

Centrando-nos, somente, na secção das opções estratégicas de DN do referido modelo, é-nos permitido caracterizar a formulação da estratégia de DN, *“através da elaboração do Programa do Governo, das Grandes Opções do Conceito Estratégico de*



Defesa Nacional, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e da eventual Directiva Governamental de Defesa Nacional”.

Assim, para melhor entendermos o modelo em causa, em baixo apresentamos a parte respetiva do modelo, atendendo exclusivamente às opções estratégicas.

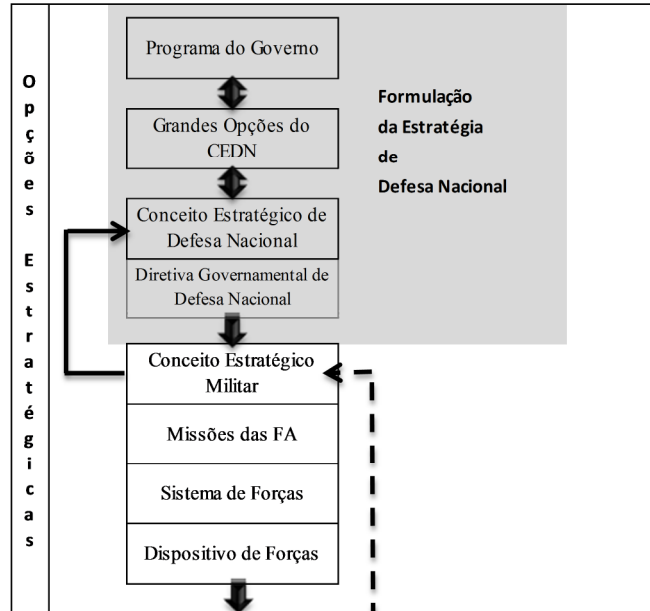


Fig. 3 – Parte do processo do modelo da LDN – Opções estratégicas. Adaptado de Ribeiro (2008, p. 10)

O documento de capital importância para as opções estratégicas de DN é o Programa do Governo, aprovado e apreciado pela AR, onde são expressas as políticas públicas do executivo, que servem de base às GOCEDN, que após parecer do CSDN, são debatidas na AR e contribuem para a elaboração/revisão do CEDN, adequando-o à política sufragada pelo voto popular.

Por sua vez, a DGDN, deverá conter as medidas concretas a empreender de forma participada, concertada e concorrente pelos vários departamentos do Estado, traduzindo os “circuitos de realimentação do processo de planeamento estratégico, que jogam um papel importante, sobretudo quando as opções estratégicas e as opções de forças tendem a entrar em conflito”, visto que, é “através delas que se unem as opções estratégicas às opções de forças” (Ribeiro, 2008, p. 11). De realçar que, no contexto do presente trabalho, as opções de forças e todo o processo que as corporizam, não são objeto de tratamento e análise.

Segundo aquele autor, existem duas questões centrais para a compreensão do modelo da LDN, os objetivos nacionais e a modalidade de ação de defesa nacional. Quanto aos primeiros, refere que embora surjam na CRP e no Programa do Governo, “não tomam as designações apropriadas, respectivamente, de objetivos nacionais permanentes e de



objectivos nacionais actuais”, que também “*Não são assumidos pelos diferentes ministérios, como verdadeiras referências para a formulação dos respectivos contributos sectoriais da estratégia de defesa nacional*” e que por outro lado, em sede do Programa do Governo, “*não são incorporados estudos de base objectiva destinados a explicar a conjuntura externa e interna do país, e as suas tendências de evolução.*”, ao invés, “*são tidas em conta considerações de base subjectiva, relacionadas com tradição histórica/consciência colectiva e com a filosofia política/concepção de vida preconizada pelo partido político que vence as eleições*”. No que respeita à segunda questão, adiantamos que “*os grandes princípios da acção estratégica dos diferentes ministérios com responsabilidades de defesa nacional, não são incorporados no texto do conceito estratégico de defesa nacional com a mesma relevância da matéria militar, chegando até a não ser incluídos*”. Ao mesmo tempo que refere que na LDN, o seu articulado, “*não contempla cabalmente a definição das missões sectoriais dos diferentes ministérios*”, nem define “*claramente a necessidade de se elaborar a Directiva Governamental de Defesa Nacional, destinada a estabelecer as medidas genéticas, estruturais e operacionais, essenciais ao desenvolvimento do planeamento estratégico*”. Por último, que “*orienta mais para a execução que para a formulação, o que dificulta a coordenação e o controlo das acções de defesa nacional dos diferentes ministérios*”. (Ribeiro, 2008, pp. 11-12)

Apesar do objeto do presente trabalho ser aferir da eventual necessidade de uma Diretiva Ministerial que articule, ao nível da tutela, os meios e recursos da SI, à semelhança do que a Diretiva Ministerial da Defesa aponta para as FA, julgamos pertinente descrever o modelo de ação estratégica apresentado pelo Almirante Silva Ribeiro no que respeita aos aspetos caracterizadores do processo de formulação e da doutrina estratégica de DN, no sentido de nos habilitar a extrapolarmos para um eventual modelo aplicável na SI.

a. O Modelo de Ação Estratégica proposto pelo Almirante Silva Ribeiro

Ribeiro (2008, p. 29) expõe que a referência fundamental para a formulação da estratégia de DN é uma “*abordagem contínua, flexível e adaptável*”, estruturada segundo o processo descrito na figura 4, e “*que se desenvolve a partir da fase da política de defesa nacional e a fase da doutrina estratégica de defesa nacional*”, providenciando uma esquematização simplificada das etapas a seguir para a tomada de decisão. Assim, formulou o seguinte modelo de processo.



Expressar	Política de Defesa Nacional
	O QUÊ?
Definir	Identificar os objetivos Estratégicos de Defesa Nacional
	O QUE SE PRETENDE ALCANÇAR?
Instituir	Estabelecer a Visão Estratégica do primeiro-Ministro
	O QUE SE DESEJA GARANTIR?
Manifestar	Declarar a Missão Estratégica de Defesa Nacional
	O QUE SE QUER FAZER?
Determinar	Promulgar a Diretiva Governamental de Defesa Nacional
	O QUE SE VAI FAZER?
Conceber	Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
	COMO?
Estudar	Compreender a Missão Estratégica de Defesa Nacional
	O QUE SE QUER FAZER?
Analisar	Examinar a situação de Defesa Nacional
	O QUE SE DEVE FAZER?
Elaborar	Imaginar as Modalidades de Ação de Defesa Nacional
	COMO SE PODE FAZER?
Escolher	Selecionar uma Modalidade de Ação de Defesa Nacional
	COMO VALE A PENA FAZER?
Redigir	Expressar a Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
	COMO SE VAI FAZER?

Fig. 4 – Processo de Formulação Estratégica de Defesa Nacional. Adaptado de Ribeiro (2008, p. 28)

Da análise ao processo formulado, estabelece-se que quer a expressão da Política de Defesa Nacional (PDN), quer a conceção da Doutrina Estratégica de Defesa Nacional (DEDN) são da responsabilidade do PM, respondendo primeiramente, «O Quê?» e «Como?». No que respeita à PDN, há que definir os objetivos estratégicos, instituir a visão estratégica e manifestar a missão estratégica, corporizando o que se pretende alcançar, o que se deseja garantir e o que se determina fazer, culminando no que se vai fazer, com a promulgação da Diretiva Governamental de Defesa Nacional (DGDN).

No que respeita à Doutrina Estratégica de Defesa Nacional (DEDN), após a sua concessão, em resposta ao «Como?», há que estudar e compreender a missão estratégica, analisando e examinando a situação, no sentido de se perceber «O que se deve fazer» para, subsequentemente, se elaborar as modalidades de ação, em razão de «Como se pode fazer» para, depois, se escolher a modalidade que «Vale a pena conceber», culminando com a sua redação e exprimindo o «Como se vai fazer», tendo em vista alcançar ou preservar os objetivos.

No ciclo da PDN, a DGDN, tem especial relevância, pois é ela que tendo presente os objetivos estratégicos de DN, que se articulam sob a forma de uma missão estratégica de DN, traduzem a determinação do PM, a sua visão estratégica, sobre o que é necessário e possível os departamentos públicos realizarem, em permanência e com prioridade no seu



mandato, com os recursos disponíveis e previsíveis, tendo em vista garantir a segurança nacional. Como tal, esta deve estar alinhada com as preocupações de segurança nacional dos cidadãos (Ribeiro, 2008, p. 33).

É por estas razões, que a declaração da missão estratégica de DN é fulcral neste processo, uma vez que ajuda a concentrar o esforço estratégico nacional numa dada direção, ao explicitar os principais compromissos governamentais, servindo para alicerçar a atribuição de recursos aos diferentes setores de ação estratégica do Estado, segundo as regras gerais ditadas pela respetiva missão. O seu propósito é a ação, sendo essencial o estabelecimento de limites de responsabilidade pela elaboração da estratégia de DN, ao definir as tarefas a cumprir, fundamentando a sua formulação. (Ibidem, p. 33)

A parte mais substantiva, porque operativa, da PDN é consubstanciada na DGDN, sendo fundamental para se interpretar e traduzir os objetivos estratégicos de DN, a visão estratégica do PM e a missão estratégica de DN, em ideias concretas e acionáveis. Trata-se do documento que define os objetivos estratégicos de DN prioritários de natureza genética, estrutural e operacional, bem como as diretrizes de comando e administração superior que o PM estabelece para os setores de ação estratégica do Estado, com vista a que cada um deles passe a regular a sua ação quanto ao meio, aos meios, ao tempo e aos processos de ação estratégica estabelecidos. Constituindo-se, como uma referência de orientação para o Governo cumprir a sua missão estratégica de DN no período a que respeita. No que concerne ao ciclo da doutrina estratégica de DN ele representa a conceção integrada da atuação do Estado e resulta do pensamento estratégico dos seus principais responsáveis, refletindo as suas convicções pessoais e modos de pensar e agir. Ainda segundo o mesmo autor, há que considerar três elementos constitutivos, os princípios³⁹, as orientações⁴⁰ e as medidas⁴¹. Elementos que devem materializar, nos diferentes departamentos públicos, os objetivos estratégicos de DN, do curto ao longo prazo (Ibidem, p. 34-35).

Acrescenta ainda que, aquelas medidas implicam coordenação, racionalização e calendarização, devendo ser apresentadas em documentos simples e curtos. Devem ser flexíveis, no sentido de retratarem a cada momento o ambiente que envolve o país, onde a

³⁹ São ideias duráveis que servem de inspiração às atuações estratégicas do Governo, às quais conferem lógica e coerência, e definem os limites onde terão de conter-se os esquemas e pormenores da ação estratégica nacional

⁴⁰ Especificam as necessidades coletivas a satisfazer com recurso a cada sector de ação estratégica do Estado, e estabelecem as tarefas a realizar (objetivos de cada sector) e os propósitos a alcançar (finalidades da ação de cada sector) no cumprimento daquelas necessidades

⁴¹ Destinam-se a apoiar os setores de ação estratégica do Estado, na elaboração dos planos estratégicos na área da sua competência, tratam da “operacionalização dos paradigmas genético, estrutural e operacional”.



coordenação recíproca entre as diferentes atividades relacionadas com o fortalecimento e o emprego do poder nacional devem estar presentes.

b. O modelo proposto

Atendendo a que “o processo das opções estratégicas de defesa nacional desenvolve-se através das fases de elaboração da Política de Defesa Nacional e Militar e do Conceito Estratégico de Defesa Nacional” e que é “construído com base na definição das competências de diversos órgãos políticos e militares, no quadro da elaboração das opções estratégicas de defesa nacional” (Ribeiro, 2010, pp. 9-23), socorremo-nos do modelo edificado e apresentado por aquele autor para, tomando como referência a LSI⁴², construirmos o nosso modelo.

Assim, vislumbramos que todo o processo existente, até à DGDN, que expressa e traduz os princípios de ação estratégica integral do Estado para a materialização dos objetivos da PDN, onde se enquadra a SI, enquanto parte constitutiva da resposta global e interministerial do Estado em matéria de DN, se apresenta como válido e passível de ser considerado para a concetualização que procuramos.

Neste racional, se a DGDN, engloba as medidas concretas de natureza genética, estrutural e operacional a empreender pelos vários departamentos públicos, de forma participada, concertada e concorrente, poder-se-ia a partir dela, extrair as orientações do poder executivo em matéria de SI, para que sectorialmente para a Administração Interna, por intermédio do MAI, se pudesse formular uma Diretiva Ministerial de Segurança Interna (DMSI). Que, face à orientação política dada em sede da PSI, se estabelecesse uma orientação dos meios disponíveis, para uma resposta global em termos das políticas públicas de SI a desenvolver, onde os recursos, sendo centrais, enquanto meios do Estado para a SI, fossem distribuídos de forma coerente, conseqüente e equilibrada. Entendidos como meios do MAI, usados e rentabilizados pelas FSS, numa lógica de otimização e gestão parcimoniosa dos escassos recursos de que o Estado dispõe.

Nesta ótica, contribuiria para mitigar eventuais disputas por parte das FSS, por meios iguais ou semelhantes, como aconteceu em 2010, com a polémica em torno da aquisição de viaturas de ordem pública para uma das FSS, quando a outra, tendo esse meio disponível, poderia ter sido decidida a sua utilização no caso concreto, enquanto resposta global da Administração Interna, para um problema de segurança, perfeitamente

⁴² Lei 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro



identificado. Evidenciava-se, assim, uma resposta comum, concertada e de racionalização de meios, evitando-se duplicações onerosas e conflitos organizacionais que, num contexto de escassez devem ser melhor equacionadas, em razão dos recursos monetários que lhe estão afetos e dos antagonismos que possam causar.

(1) Arquitetura do Planeamento Estratégico da Defesa Nacional e Segurança Interna

Face ao que antecede, tentaremos fundamentar o modelo proposto para a SI numa lógica semelhante ao preconizado para as FA, indo ao encontro da sustentabilidade que procuramos, ao identificarmos como relevante a emergência de uma DMSI que objetivamente e articulasse a Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança (LPIEFS), com a PSI definida pelo poder executivo.

Nos termos do artigo 7.º da LSI, cabe à AR contribuir pelo exercício da sua competência política, legislativa e financeira, o enquadramento da PSI e a fiscalização da sua execução, bem como a apreciação do RASI, sobre a situação do País em matéria de SI e da atividade das FSS. Cabe, por sua vez ao Governo⁴³, a condução da PSI e ao Conselho de Ministros⁴⁴ a definição das linhas gerais daquelas orientações sobre a sua execução, bem como programar e assegurar os meios e aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS garantindo o seu regular funcionamento.

O PM, é o órgão do Estado responsável, politicamente, pela direção da PSI competindo-lhe, entre outras atribuições, a coordenação e orientação da ação dos membros do Governo em matéria de SI, bem como, dirigir a atividade interministerial tendente à adoção das providências adequadas à sua salvaguarda, podendo delegar, esta última, no MAI.

Em primeira instância, é ao PM que cabe a definição estratégica integral da PSI a desenvolver, ouvido o CSSI⁴⁵, enquanto órgão de consulta, cabendo ao SGSSI⁴⁶, que funciona na direta dependência do PM, as competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional⁴⁷ das FSS. Assim, ressalta uma postura eminentemente de coordenação global de todo o sistema de SI centrado no SGSSI, virada para a atuação operacional.

⁴³ Lei 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro, artigo 8.º, n.º 1.

⁴⁴ Idem, cf. artigo 8.º, n.º 2.

⁴⁵ Idem, cf. artigo 13.º.

⁴⁶ Idem, cf. artigo 14.º.

⁴⁷ Idem, cf. artigo 15.º.



Pelo que, se reforça a nossa perceção empírica da necessidade de um instrumento estruturante ao nível das capacidades, meios e recursos, geridos e orientados também de forma coordenada em razão de uma melhor adequação e racionalização ao serviço da SI.

Nesta ótica, encontramos espaço para a existência de uma DMSI que, conjugue necessidades transversais e específicas a todos os atores da SI, numa adequada complementaridade de meios a afetar ao cumprimento das suas missões.

Esta diretiva pode comportar as orientações estratégicas definidas, na DGDN e traduzi-las, sectorialmente, com as opções estratégicas do Governo em matéria da PSI, orientando-as para uma resposta integral, concertada e dirigida para as FSS. Assim, estas passam a deter uma orientação mais focada e consequente, atendendo aos seus meios e às suas capacidades, em razão de um melhor contributo organizacional para o todo, isto é, a resposta do Estado para a execução das políticas de segurança pública com vista à proteção da liberdade e da segurança, de pessoas e bens, no respeito pela legalidade e princípios do Estado de Direito.

Nesta conformidade, parece-nos pertinente referir os contributos concetuais de Romana⁴⁸, quando se refere à operacionalidade estratégica e tática da SI, defendendo que *“Portugal deveria dispor de um Conceito Estratégico de Segurança Interna (CESI), à semelhança do que acontece com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), previsto na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA)”*.

Reflexão que entendemos como válida concetualmente, mas que requeria um estudo e avaliação mais profundo, não sendo por isso objeto de quaisquer considerandos da nossa parte, uma vez que não integram os objetivos traçados na nossa investigação.

A figura 5 reflete a nossa sugestão para a formulação do planeamento estratégico de SI, determinando as competências na elaboração e aprovação dos documentos estruturantes que o sustentam. Evidencia-se, a inclusão de uma DMSI, que dará conta das orientações estratégicas e do caminho a seguir naquelas matérias, para a posterior concetualização do CEFSS.

⁴⁸ Obra citada p. 19.

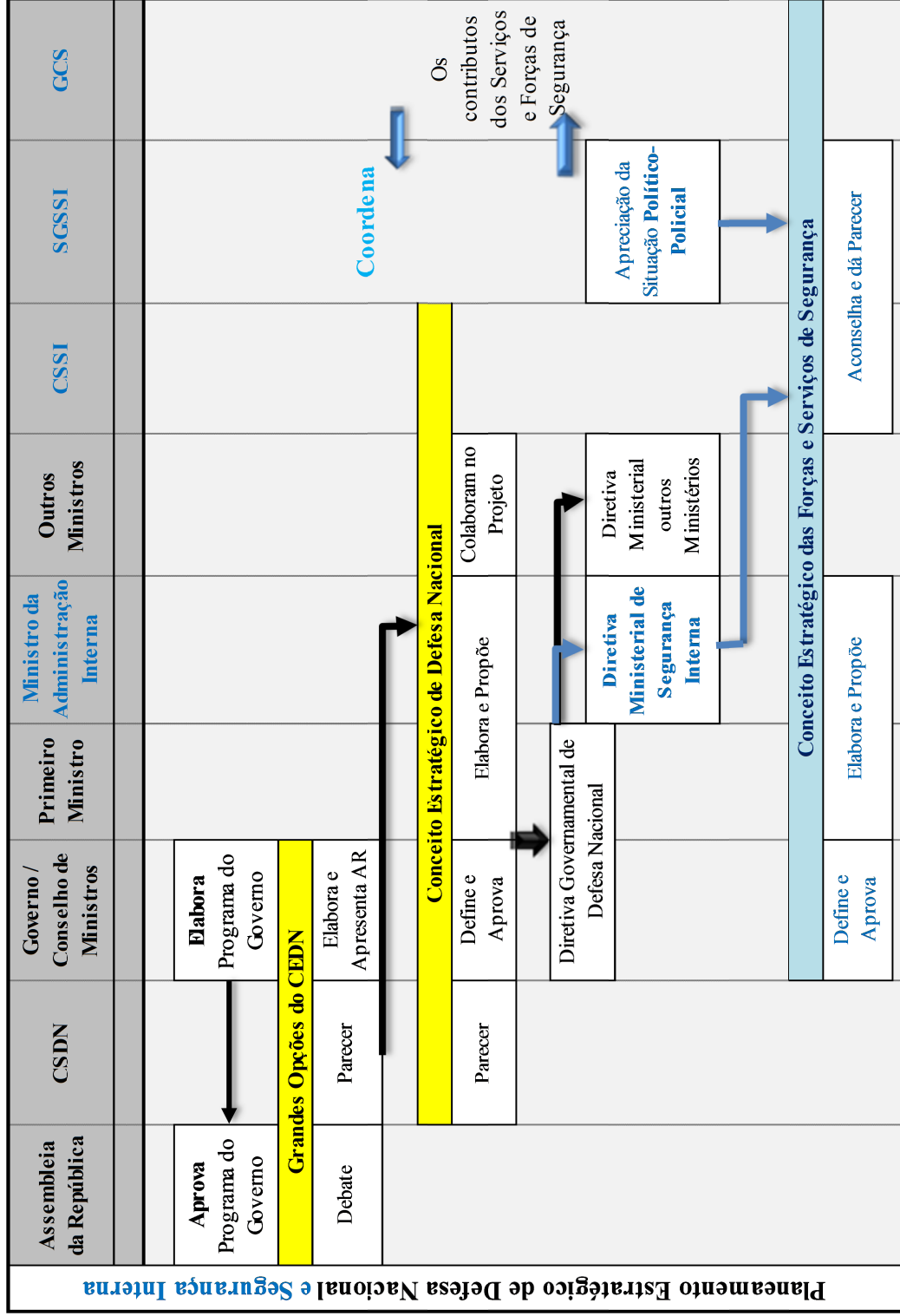


Fig. 5 – Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e Segurança Interna. Realizado pelo autor a partir da LDN e da LSI



Da formulação académica ora apresentada, salientam-se dois instrumentos normativos que passariam a funcionar como documentos estruturantes da SI. Se na DMSI, vislumbramos as opções estratégicas do Governo em matéria da PSI, orientando-as para uma resposta integral, concertada e dirigida para as FSS, quanto ao CEFSS expressamo-lo enquanto a forma como o Estado projeta a sua segurança, identificando designadamente: o enquadramento global da SI num dado período; o estabelecimento de um quadro de ameaças com projeção na SI; a identificação e avaliação dos riscos subjacentes e a avaliação das potenciais alterações na sociedade que lhe poderão estar associados; as valências operacionais disponíveis para eventuais respostas; a operacionalização racional dos meios de resposta, atendendo às valências como um todo e, por fim, a monitorização e avaliação. Deixa-se, assim, às FSS, a implementação e a tradução operacional das respostas a realizar no concreto, isto é, a execução das políticas públicas de SI, por intermédio do cumprimento das suas atribuições e competências legalmente definidas.

Nestes termos, salienta-se uma articulação porventura mais consequente, mais coerente, integral e de melhor ajustamento à realidade dos recursos e meios disponíveis em razão da resposta a dar pelo MAI, no âmbito da SI, possibilitando a prossecução de uma cultura de qualidade das FSS que o constituem. Ao mesmo tempo, faz ancorar em si, o ajustamento parcimonioso dos recursos disponíveis, racionalizando-os, para que o cidadão contribuinte, objeto das políticas públicas de segurança, melhor compreenda os investimentos realizados, em razão de uma resposta global de todos os atores internos do SSI e do próprio Estado, devidamente coordenados por uma única entidade ao nível macro, a tutela.

Acresce ainda, a possibilidade de uma maior transparência na otimização de recursos e meios, devidamente coordenados, levando os cidadãos a compreender melhor as necessidades a afetar à SI, estimulando-os a colaborar mais na prossecução dos seus fins, inclusive ao nível do dever de colaboração legalmente consignado⁴⁹. Postura que, num quadro de escassez de recursos e ambiente potencialmente conflituoso congregará, certamente, sinergias para uma resposta que se quer integral e completa.

⁴⁹ Lei 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro, n.º 1 do artigo 5.º.



5. Análise e discussão dos resultados

No presente capítulo efetuamos a análise e discussão dos resultados. Para tal, respondemos a cada uma das questões derivadas, tendo por base a investigação realizada. Seguidamente testamos as hipóteses identificadas, concluindo com a resposta à nossa questão central.

a. Resposta às questões derivadas

Recordemos assim a primeira questão derivada:

QD1: Qual o enquadramento jurídico e concetual do planeamento e gestão utilizado pela GNR?

Na resposta a esta questão concorrem os considerandos e as evidências constatadas ao longo do trabalho, nomeadamente, nos capítulos 1 e 3. O capítulo 3, permitiu-nos caraterizar o processo de planeamento e gestão estratégica utilizado na GNR, que confrontado com a sustentação teórica do capítulo 1, comprova a existência coerente de um modelo de formulação estratégica que reflete a articulação em cascata dos diversos instrumentos de gestão, alinhados com as opções do comando para a prossecução da sua missão e atribuições.

Por outro lado, descreve ainda o quadro concetual concebido pelo poder executivo, que enforma legalmente a caraterização do SIADAP, em especial, o SIADAP 1, enquanto sistema de planeamento a usar pelos diversos organismos e serviços da AP em Portugal. Ainda, mais concretamente, as evidências apuradas da análise do PA e do QUAR da GNR, o que nos conduziu a observar que o planeamento e gestão estratégica usado se encontra de acordo com o legalmente preconizado para toda a AP, sendo perfeitamente identificado o seu ciclo de gestão.

Nestes termos, o planeamento e gestão estratégica realizados pela GNR, fundam-se nos diversos diplomas que regulamentam e instituem o SIADAP, alinhando-se conceptualmente com a GPO caracterizadora da filosofia do *NPM*.

Tendo respondido positivamente à primeira questão, recordemos a segunda:

QD2: Os instrumentos de gestão em uso na GNR traduzem as opções estratégicas para a segurança interna?

A resposta a esta questão resulta da análise do PA da GNR e das matérias desenvolvidas no capítulo 3, concretamente, no alinhamento que identificámos na determinação dos objetivos estratégicos e operacionais definidos, no justo cumprimento e interpretação das opções político-estratégicas, por intermédio do Programa do Governo e



das GOP, em matéria de SI, bem como, pela materialização das políticas públicas de segurança, nos programas, projetos, atividades e ações, identificadas no PA e no QUAR (anexo G e J). Que, no final do ciclo de gestão, a par da Carta de Missão, dão azo à avaliação da Instituição, fechando, assim, o ciclo avaliativo. Nestes termos, podemos afirmar que os instrumentos de gestão traduzem efetivamente as opções estratégicas para a SI, desenvolvidas pela GNR, pelo que, a esta questão, respondemos afirmativamente.

A terceira questão derivada aparece-nos formulada do seguinte modo:

QD3: Existe articulação entre os diferentes instrumentos de gestão em uso na GNR que possibilitem a tradução financeira realizada em consonância com o seu espectro missionário?

No que se refere à articulação entre os diferentes instrumentos de gestão com a sua tradução financeira, verificámos, da análise do capítulo 3 e atendendo às atribuições constantes no anexo E, a existência coerente dos diferentes instrumentos de gestão em torno do planeamento realizado, por intermédio da própria articulação do PA, com a realização do projeto de orçamento da GNR. Projeto orçamental que se encontra perfeitamente enquadrado nos programas orçamentais definidos pela DGO e onde se verifica a correspondente afetação dos recursos financeiros pelas atividades e atribuições desenvolvidas e a desenvolver (anexo I). O que, por sua vez, permite ao nível da tutela e do MF traduzir e interpretar os encargos do Estado com a materialização e execução operacional das políticas públicas de SI, afetas por lei à GNR, evidenciando-se o seu contributo, devidamente quantificado, para o desenvolvimento da PSI. Assim, esta questão teve também uma resposta positiva.

Recordamos agora a quarta questão derivada:

QD4: Qual o possível modelo para se efetivar um processo de formulação da estratégia de segurança interna?

A resposta a esta questão surge da nossa reflexão e análise em torno da caracterização que realizámos sobre o processo de planeamento e gestão estratégico em uso na GNR, bem como, da nossa perceção empírica de que eventualmente fosse benéfica a existência de uma diretiva ministerial que, num quadro de crescente conflito e escassez de recursos, permitisse uma melhor rentabilização e adequação dos meios disponíveis pela Administração Interna, consagrando de forma global e parcimoniosa a resposta a dar pelas FSS no seu âmbito de atuação.

Nestes termos, ancorámos a formulação de um eventual modelo de gestão estratégica, ao nível político, que fizesse a ponte com a gestão e planeamento estratégico



das diversas FSS, tendo por base a análise e estudo do modelo materializado na LDN, em particular, com base no modelo de ação estratégica proposto pelo Almirante Silva Ribeiro.

Foi neste quadro situacional que, no capítulo 4, apresentámos um eventual modelo a aplicar, à SI, que designámos de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional e Segurança Interna. Dele, emergiu a proposta de dois documentos estruturantes que designámos de Diretiva Ministerial de Segurança Interna, dando azo, por sua vez, à efetividade de um Conceito Estratégico das Forças e Serviços de Segurança, fundados nas razões aludidas, para as quais também contribuíram os considerandos expressos no capítulo 2. Nomeadamente, no que respeita a uma gestão baseada na racionalização e otimização de recursos, fruto de uma estratégia devidamente alicerçada nas políticas públicas de segurança, explicada e comunicada aos cidadãos. Pelo que, damos como exequível, academicamente, a existência de um processo de formulação da estratégia para a SI naqueles termos.

b. Teste de hipóteses

Com base nas respostas até aqui encontradas, passamos a testar as hipóteses apresentadas. Como primeira hipótese apresentámos:

H1: É possível definir um quadro de evidências que caracterize o planeamento estratégico aplicado e em uso na GNR.

Na resposta à QD1, verificámos que existe devidamente sustentado um enquadramento jurídico e concetual no planeamento e gestão utilizado pela GNR. De facto, evidencia-se um alinhamento quer jurídico, quer teórico que corporiza um quadro de evidências que caracterizámos e que suporta o planeamento estratégico existente, materializado em vários documentos que traduzem aquele desiderato, nomeadamente, o Plano e Relatório de Atividades, a Carta de Missão, o QUAR e o próprio Mapa de Pessoal.

Face ao exposto, damos como comprovada a nossa primeira hipótese.

Assim, recordemos a segunda hipótese:

H2: O atual espectro de atribuições e missões que estão cometidas à GNR refletem as opções estratégicas do Governo em matéria de segurança interna.

Na resposta à QD2, verificamos que os instrumentos de gestão usados pela GNR, nomeadamente o PA, o QUAR e a Carta de Missão se encontram devidamente alinhados com as políticas públicas de SI preconizadas pelo Governo, as quais traduzem as opções estratégicas definidas politicamente. Verificámos ainda que o processo de gestão orçamental em uso na GNR subordina-se aos “*Programas e Atividades Orçamentais*”



definidos pela DGO, onde se discriminam as atividades integradas nos respetivos programas, que concorrem para as fichas de projeto/atividade apresentadas em sede do seu PA, quantificando-se as suas opções estratégicas sob as orientações da tutela, conforme constatámos da análise do anexo H e I.

Face ao exposto, damos como comprovada a nossa segunda hipótese.

Debruçamo-nos agora sobre a terceira hipótese:

H3: Os instrumentos de gestão em uso na GNR estão alinhados com a tradução financeira das necessidades no Orçamento.

Recordando a resposta à QD3, verificámos o alinhamento dos instrumentos de gestão, nomeadamente do PA da GNR com a respetiva tradução financeira no seu orçamento. Constatámos que existe uma quantificação financeira dos encargos previstos com os diferentes programas, projetos, atividades e ações a desenvolver para o cumprimento das suas atribuições. Como tal, é possível apurar a relação entre as necessidades previstas pela GNR, com os encargos associados às atividades e ações que se desenvolvem diariamente, realizando para tal, a respetiva calendarização e priorização de atividades e necessidades no próprio PA e no orçamento, aprovados pela tutela. Pelo exposto, aquela evidência permite-nos comprovar a nossa terceira hipótese.

Por fim, recordamos a nossa quarta e última hipótese:

H4: Uma formulação estratégica de segurança interna contribui para o aprofundamento de uma cultura de qualidade e excelência na resposta a dar pelas Forças de Segurança.

Para o teste desta hipótese, contribui o modelo de planeamento estratégico proposto, porquanto a formulação estratégica contribui decisivamente para o aprofundamento de uma cultura de qualidade em busca da excelência na resposta a dar pelas FSS. Nesta ótica, ficou patente a necessidade de articulação com uma atitude global em termos das políticas públicas de SI, orientando-se os meios disponíveis, entendidos como recursos centrais do MAI, a usar pelas FSS, num racional de rentabilização e gestão parcimoniosa dos escassos recursos que o Estado dispõe.

Assim, os meios e recursos deverão passar a ser entendidos como instrumentos complementares de uma resposta onde, devem ser utilizados em razão da sua finalidade última, independentemente das especificidades de cada ator do sistema, atendendo ao seu justo equilíbrio, face às necessidades em cada momento. Ainda que, tal desiderato, obrigue a incutir nos vários atores, uma mudança de paradigma nas perceções, cultura e procedimentos, em razão de um bem maior, que é gerir com sobriedade os recursos



disponíveis. Nestes termos, acolher-se-á uma lógica de incremento da qualidade dos serviços disponibilizados aos cidadãos, assegurando a sua liberdade e segurança, num ambiente que mitigue o conflito e potencie a excelência do trabalho realizado.

Desta forma, concluímos pela confirmação da nossa quarta hipótese.

c. Resposta à Questão Central

Chegados aqui, encontramos-nos em condições de responder à nossa questão central, a qual recordamos:

Em que medida será benéfico, num quadro de conflito e de escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a Segurança Interna?

Para lhe dar resposta e tendentes a manter a coerência em todo o trabalho, partimos do pressuposto que o planeamento estratégico de DN e SI se efetua nos moldes do modelo apresentado no capítulo 4, após verificarmos a sua exequibilidade.

Face ao preconizado, podemos concluir que não se trata da edificação de um novo modelo, mas sim de um melhoramento aproveitando em parte a formulação já existente e utilizada, nomeadamente até à Diretiva Governamental de Defesa Nacional para, a partir dela, se realizar sob a orientação do Ministro da Administração Interna, a designada DMSI, à semelhança do que já acontece com a diretiva ministerial de defesa⁵⁰ e que, subsequentemente, origina a diretiva ministerial orientadora do ciclo de planeamento de defesa militar⁵¹ que, no caso proposto como possível solução, originaria o Conceito Estratégico das FSS.

Verificada a pertinência e a exequibilidade de uma DMSI, decorrente da DGDN, a sua finalidade deveria centrar-se na difusão das prioridades para a PSI e das subsequentes orientações, para um determinado período temporal, assinalando as condicionantes a observar nos processos de planeamento subsequentes.

Nesta linha de raciocínio, emerge posteriormente o Conceito Estratégico das FSS, com a finalidade de estabelecer orientações para os ciclos de planeamento de cada um dos atores do SSI, sob a tutela do MAI, baseado nos recursos, meios e capacidades disponíveis, que permitisse a definição e edificação de um sistema de resposta global, concertada e consequente, tendo em conta os critérios de preparação e eficácia das FSS, orientando e racionalizando parcimoniosamente os meios do Estado à disposição da SI.

⁵⁰ Despacho n.º 7769/2010, de 16 de abril, do MDN, que determinou a publicação da Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013.

⁵¹ Despacho n.º 4/MDN/2011, de 31 de janeiro, do MDN.



Pelo que, em nosso entender, esta articulação daria aos atores político-estratégicos, uma maior eficácia do comando, controlo e coordenação, orientando e focalizando mais, os atores operacionais, ao nível da execução, ou seja, as FSS.

Nesta linha, decerto facilitaria uma maior coerência e consistência na resposta do Estado aos domínios da prevenção, ordem pública, investigação criminal e informações criminais, enquanto áreas de atividade de SI.

Concorrentemente, o MAI, passaria a dispor de um documento estratégico-político que orientasse as capacidades da Administração Interna, atendendo a uma gestão parcimoniosa de recursos e meios mais consequente que, num ambiente de conflito e escassez de recursos, possibilitaria certamente uma resposta concertada e adequada a cada momento.

Edifica-se também, a complementaridade de atuação do MAI ao passar a dispor, a par do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FFSS, exclusivamente para a execução operacional, de um outro documento estruturante que atendesse aos recursos e capacidades disponíveis, a afetar de forma global no plano da SI.

Nestes termos, observamos a exequibilidade e a probabilidade de se constituir formalmente o modelo que este estudo preconiza, o que nos leva a referir que seria de todo benéfico, especialmente no quadro económico, financeiro e social que o país atravessa, este esforço de melhoramento dos instrumentos disponíveis para o aperfeiçoamento da formulação estratégica, desta feita aplicada à SI.



Conclusões

Este trabalho de investigação permitiu verificar a existência de instrumentos de planeamento estratégico e de gestão na GNR, que traduzem as suas opções estratégicas na prossecução da missão que lhe está afeta. Por outro lado, revela-nos o alinhamento do seu espetro missionário com as políticas públicas de segurança definidas pelo poder executivo, permitindo a monitorização e avaliação do seu grau de cumprimento, bem como, os montantes afetos ao seu desenvolvimento.

Este estudo revela-nos ainda, a ausência de um documento ministerial que reflita e integre uma estratégia conjunta e participada, ao nível da tutela, que englobe orientações concretas para a gestão de recursos e meios que possibilite uma resposta concertada e consequente das FSS para a PSI. Evidência que nos permitiu mostrar a possibilidade de formulação de um documento estruturante àquele nível, que a par do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS, possibilite uma complementaridade na atividade da Administração Interna, aperfeiçoando-se assim, de forma integrada e global, a sua contribuição para a SI e DN.

Seguidamente, apresentam-se as conclusões do trabalho. Iniciamos com uma revisão das linhas procedimentais seguidas, expondo os novos contributos gerados. Seguimos identificando algumas limitações, propondo também novas abordagens e linhas de investigação. Por fim, efetuamos considerações de ordem prática que conduzirão às necessárias recomendações.

Recordemos a questão central que serviu de rumo para o nosso percurso metodológico: **Em que medida será benéfico, num quadro de conflito e de escassez de recursos, a formulação de uma Diretiva Ministerial para a Segurança Interna?**

Para responder a esta questão, estruturámos o nosso trabalho em cinco capítulos.

No primeiro capítulo, centrámo-nos no processo de gestão e planeamento nos serviços públicos, realizando uma revisão teórica que nos possibilitasse daí extrair sustentabilidade no caminho a seguir. Verificámos a conceptualização teórica de um modelo de formulação estratégica, que realçou as fases importantes e adstritas ao coerente alinhamento de um qualquer processo global estratégico e a sua aplicabilidade a qualquer nível, dentro das organizações. Evidenciou-se, a importância da análise do ambiente externo e interno e da própria rede de relações e influências, que condicionam o planeamento, mas que são essenciais para a formulação da estratégia a traduzir em planos que objetivam e clarificam, ao mesmo tempo que orientam, a afetação de recursos para a mobilização na prossecução dos objetivos.



Analisámos ainda a AP portuguesa, revelando a importância do SIADAP, enquanto modelo gestor que, assente na filosofia *NPM*, incorporou na AP a aplicabilidade da Gestão por Objetivos. Observámos que o SIADAP, enquanto sistema de planeamento se articula com os sistemas de planeamento e gestão de cada ministério, consubstanciando um instrumento de avaliação do grau de cumprimento dos objetivos estratégicos, baseado em indicadores de medida de resultados que permitem a sua avaliação, institucionalizando ainda, um ciclo de gestão transversal a toda a AP. No caso concreto do presente trabalho, apenas utilizamos uma das dimensões do SIADAP, a avaliação do desempenho dos Serviços, o que nos permitiu identificar e caracterizar o ciclo de gestão da GNR, descrevendo os vários instrumentos de gestão utilizados, permitindo-nos assim fundamentar as respostas às reflexões a que nos propusemos.

No segundo capítulo, fizemos uma breve alusão ao SSI, para daí extrairmos a conceptualização do conceito de SI e sua articulação. Observámos que se trata, cada vez mais, de um sistema alargado de geometria variável e interdisciplinar, que deve possuir uma composição coerente, robusta mas flexível, que permita maior eficácia na prevenção, contenção e respostas mais adequadas ao conjunto de transformações rápidas, imprevisíveis e voláteis, em termos de ameaças e riscos. O mesmo, ganha especial relevo num quadro de crescente conflito e escassez de recursos, daí a necessidade de uma resposta integrada, global e consequente. Evidenciamos ainda, a importância das políticas públicas de segurança, enquanto medidas tomadas pelas instâncias políticas, no sentido da mobilização geral dos vários atores envolvidos para que se efetivem respostas concertadas às diversas formas de insegurança e conflitos. Verificámos ainda que o ambiente de conflito em Portugal se caracteriza por cenários de turbulência e incerteza permanente, potenciadores de situações de risco em consequência do desenvolvimento da sociedade, marcado pelo clima de instabilidade económica e social, onde “*a tranquilidade da segurança se constrói com a inquietude perante o combate à Insegurança*”⁵².

No terceiro capítulo, descrevemos a GNR, enquanto instituição escolhida para estudarmos e caracterizarmos o seu processo de formulação estratégica, para daí retirarmos contributos que nos possibilitassem fundamentar a inexistência de um instrumento ao nível político, que traduzisse estrategicamente orientações e a articulação dos recursos e meios disponíveis, ao nível da Administração Interna.

⁵² Obra citada p. 19.



No quarto capítulo, formulámos o nosso modelo de planeamento estratégico de DN e SI, sustentado na confrontação e reflexão crítica entre o modelo preconizado pelo Almirante Silva Ribeiro e o estatuído na LSI. Daí emergiram dois documentos estruturantes, que designámos de DMSI e um outro, designado de CEFSS, sendo que o primeiro corporiza a resposta à nossa questão central.

Após aquela formulação no quinto capítulo, edificámos a análise e discussão dos resultados, respondendo às questões derivadas, testámos as hipóteses e respondemos à nossa questão central.

Assim, verificámos que:

(i) o planeamento e gestão utilizada pela GNR enquadra-se jurídica e conceptualmente no modelo gestor utilizado pela AP portuguesa, centrando-se na aplicação do SIADAP;

(ii) que os instrumentos de gestão em uso pela GNR refletem e encontram-se alinhados com as opções estratégicas para a SI;

(iii) que se verifica uma articulação gestonária, vertida no PA que possibilita a tradução financeira das opções realizadas, mediante as necessidades, por intermédio da proposta do orçamento apresentado e o devido alinhamento do seu espectro missionário nas atividades orçamentais definidas pela DGO; e que

(iv) o modelo de formulação da estratégia de SI que propusemos é exequível academicamente e poder-se-á revelar benéfico na racionalização coerente de recursos e meios, ao nível do MAI, num quadro de conflito e escassez de recursos.

Estas considerações permitiram-nos responder à nossa questão central, onde concluímos que é exequível e benéfica a formulação de uma DMSI, com a finalidade de difundir as orientações e prioridades da PSI, na medida em que poderá aperfeiçoar e melhor orientar os recursos e meios para uma resposta global e consequente.

Assim, o MAI passaria a dispor de um documento estratégico-político que orientasse as capacidades da Administração Interna, atendendo a uma gestão parcimoniosa de recursos e meios, mais consequente, que num ambiente de conflito e escassez de recursos possibilitaria, certamente, uma resposta concertada e adequada a cada momento. Possibilitaria ainda, a complementaridade da sua atuação ao passar a dispor, a par do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FSS, de um outro documento estruturante que atendesse aos recursos e capacidades disponíveis a afetar de forma global no plano da SI.



Desta forma, é possível formular uma diretiva ministerial para a SI com base no quadro legislativo vigente e com os meios existentes, dirigindo-os, organizando-os e articulando-os, para uma resposta integrada, não sendo necessário o recurso a elevados meios financeiros ou alterações de fundo no SSI, mas tão só, melhor harmonizar e operacionalizar as ações dos departamentos com responsabilidades na DN, no caso concreto, ao nível da Administração Interna.

Um trabalho desta natureza encontrou algumas limitações, desde logo, decorrentes de só considerar um dos elementos constitutivos do SSI, a GNR. Depois, a limitação espacial e temporal, que não possibilitou aprofundar aspetos relacionados com a aferição da sensibilidade de outras FSS. Por último, a inexistência de estudos desta natureza, no âmbito da SI, que possibilitassem uma ancoragem teórica mais sustentada e facilitadora no enquadramento do problema em análise.

Face ao exposto, estamos em condições de propor novas linhas de investigação e sugestões para trabalhos futuros. Uma primeira linha poderá ser o aprofundamento dos conteúdos e articulação estrutural da DMSI proposta. Outra prende-se com a concetualização formal e estrutural do CEFSS.

Outra linha de investigação poderia passar, por se estudar concretamente, os recursos disponíveis dentro do SSI, com o intuito de se apurar sinergias potenciadoras de uma maior partilha institucional e de meios e recursos, no sentido de aperfeiçoar e melhorar a resposta do Estado nas atividades de segurança que desenvolve.

Por último, porque emergiu a possibilidade para a formalização de um CEFSS, sugere-se a criação de uma equipa de estudo, composta por um grupo de especialistas/peritos com conhecimento profundo das questões de segurança, que envolva todos os atores do sistema e com a participação da comunidade académica, tendo em vista a obtenção de propostas concretas que reflitam adaptabilidade e funcionalidade perante os desafios contemporâneos e vindouros, em razão da melhoria das respostas institucionais para a produção de segurança que a ordem constitucional determina e a população deseja.



Bibliografia

- Alves, A. C., 2010. *Introdução à Segurança*. Lisboa: GNR.
- Cardoso, L., 1995. *Gestão Estratégica das Organizações: Ao Encontro do 3.º Milénio*. 2.^a ed. Lisboa: Verbo.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um curso*. Lisboa: IAEM.
- Dias, M. D. A., 2001. *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra: Almedina.
- Drucker, P., 1979. *Managing for Results*. 7.^a ed. Heinemann: Pan Books.
- Fonseca, F. J. S., 2010. *A Evolução das Políticas Públicas de Segurança Interna em Portugal. Tese de Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- GNR, 2011. *Plano de Actividades 2011*, Lisboa: GNR.
- GNR, 2011. *Plano de Actividades 2012*, Lisboa: GNR.
- GOP, 2.-2., 2010-2013. *Grandes Opções do Plano 2010-2013*. Lisboa: s.n.
- Graça, P. B., 2009. *Mundo Secreto: História do Presente e Intelligence nas Relações Internacionais*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. ISCSP.
- Kliskisberg, B., 1997. *O Desafio da exclusão: Para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: Fundap.
- Lourenço, N. (Coord.), et al., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*, Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais - Universidade Nova de Lisboa.
- Madeira, P. J., 2000. Balanced Scorecard: Um Novo Sistema de Avaliação. *Jornal do Técnico de Contas e da Empresa*, fevereiro.
- Marques, M. P., 2010. *Tempos Difíceis Decisões Urgentes*. 1.^a ed. Lisboa: Bnomics.
- Mendes, M. A. et al., 2000. [Em linha] Disponível em: <http://aurelio.pro.br/qualidade/clad0038538.pdf> [Consult. 3 fev. 2012].
- Moreira, A., 1997. *Teoria das Relações Internacionais*. 2.^a ed. Coimbra: Livraria Almedina.
- Moreira, A., 2002. *Tempo de Vésperas*. 4.^a ed. Lisboa: Editorial Notícias.
- Moreno, C., 2006. *Finanças Públicas: Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos*. 3.^a ed. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.



- Neves, A., 2002. *Gestão na Administração Pública*. 1.^a ed. Cascais - Portugal: Pergaminho.
- Oliveira, J. F. de, 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento - A Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. V., 1998. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- RASI, 2011. *Relatório Anual de Segurança Interna*, Lisboa: s.n.
- Ribeiro, A. M. F. d. S., 2006. Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar*, 19 novembro.
- Ribeiro, A. S., 2008. *Processo de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. Lisboa: IESM.
- Ribeiro, A. S., 2010. *Planeamento Estratégico e de Forças: Processo da LDN e da LOBOFA*. Comissão Cultural da Marinha - Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica ed. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Rocha, J. A. Oliveira, 2011. *Gestão Pública: Teorias, Modelos e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rodrigues, M. J., et al., 1993. *Strategor: Estratégia, Estrutura, Decisão e Identidade*. 2.^a ed. Lisboa: Publicações Dom Quixote, Lda.
- Santos, J. A. L. d., 2003. *A Idade Imperial: A Nova Era. Reflexões sobre Estratégia III*. 2.^a ed. Mem-Martins: Publicações Europa-América.
- Sarmiento, C. M., 2005. Poder e Política. *Cultura*, Volume XX, pp. 137-158.
- Serra, F. R. et al., 2010. *Gestão Estratégica: Conceitos e Prática*. 2.^a ed. Lisboa: Lidel - Edições Técnicas, Lda..
- Tavares, M. M. V., 2002. *Estratégia e Gestão por Objectivos: Duas metodologias de Gestão para as organizações Actuais*. Lisboa: Universidade Lusitana.
- Teixeira, Á. R et al., 2002. *Perspectivas da Gestão Estratégica*. Lisboa: Ad Litteram.



Legislação

Assembleia da República, 1987. *Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 20/87, de 12 de julho, atualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de maio), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2007. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2007. *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública*. (Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2007. *Lei de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança*. (Lei n.º 61/2007, de 10 de setembro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de outubro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2008. *Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas*. (Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2008. *Retifica a Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 167, de 29 de agosto de 2008*. (Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, 28 de Outubro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2008. *Retifica a Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 213, de 6 de novembro de 2007*. (Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2009. *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. Retifica a forma e o número da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 129 (suplemento), de 7 de julho de 2009, que se retifica como Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, e republicação integral da mesma. (Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de julho), Lisboa: Diário da República



- Assembleia da República, 2010. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2010-2013*. (Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril), Lisboa: Diário da República
- Assembleia da República, 2011. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015*. (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Administração Interna, 1988. *Define as normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança*. (Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 51/96 de 16 de maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Administração Interna, 1996. *Altera a redação dos artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, que define as normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança*. (Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Administração Interna, 2001. *Altera o Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, regime de organização e funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança*. (Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Administração Interna, 2009. *Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana*. (Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de outubro), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro, 2010. *Determinou a publicação da Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013*. (Despacho n.º 7769/2010, de 16 de abril), Lisboa: Diário da República
- Ministério da Defesa Nacional - Gabinete do Ministro, 2010. *Estabelece as orientações e prioridades a observar no processo de implementação das reformas resultantes ou subsequentes ao novo enquadramento legislativo*. (Despacho n.º 7770/2010, de 16 de abril), Lisboa: Diário da República
- Presidência do Conselho de Ministros, 1996. *Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de atividades dos serviços e organismos da Administração Pública*. (Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro), Lisboa: Diário da República
- Presidência do Conselho de Ministros, 1996. *Regulamenta a elaboração do balanço social na Administração Pública*. (Decreto-Lei n.º 190/1996, de 9 de outubro), Lisboa: Diário da República



Presidência do Conselho de Ministros, 2007. *Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa*. (Resolução do Conselho de Ministros n.º45/2007 de 1 de março), Lisboa: Diário da República

Presidência do Conselho de Ministros, 2011. Programa do XIX Governo Constitucional, [Em linha] Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf [Consult. 27 dec. 2011].

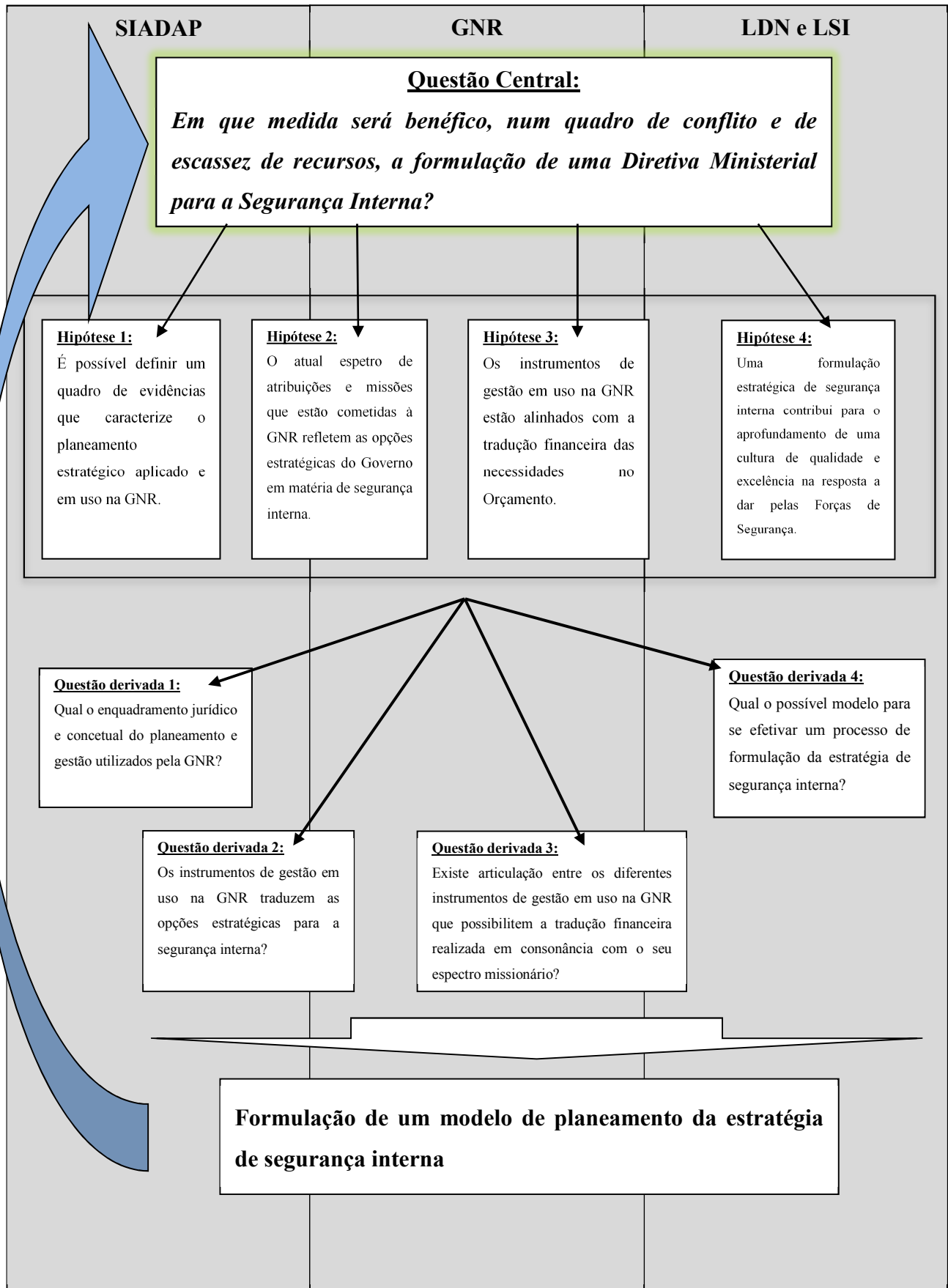
Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2013 [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf> [Consult. 10 jan. 2012].



Anexos



Anexo A – Linha de Orientação Metodológica





Anexo B – Corpo de Conceitos

Atividade	<i>“Conjunto articulado de tarefas realizadas por um grupo ou conjunto de pessoas, com recursos próprios e objetivos temporalmente fixados de acordo com as necessidades, prioridades e recursos disponíveis” (Neves, 2002, p. 105)</i>
Conta de Gerência	Representa a prestação de contas num dado ano e espelha os fluxos financeiros (entradas e saídas de dinheiro). É o documento por excelência de prestação de contas ao Tribunal de Contas, com vista à realização da Conta Geral do Estado, ao mesmo tempo que se pode constituir como determinante para a afetação de responsabilidades aos dirigentes das entidades públicas, quando disso for caso.
Económico	Do ponto de vista da gestão, retrata a escolha dos melhores meios, para o alcance dos objetivos, ao custo mais baixo. A sua análise apresenta-se como o exame das alternativas, ou seja, das opções menos onerosas (Moreno, 2006, p. 87).
Eficaz	Do ponto de vista da gestão, retrata quando os objetivos, as finalidades, as políticas, as ações, os programas e projetos das organizações foram alcançados. A sua análise mede o índice de sucesso da gestão, ou seja, da realização dos objetivos (Moreno, 2006, p. 87).
Eficiente	Do ponto de vista da gestão, retrata quando os meios escolhidos foram aplicados de forma a obter o rendimento máximo. A sua análise examina a relação existente entre os resultados e meios, apreciando o rendimento e a produtividade das políticas, das ações, dos programas, dos projetos e das organizações (Moreno, 2006, p. 87).
Gestão Estratégica	No contexto do presente trabalho, está relacionada com o processo de gestão contínuo, num contexto dinâmico, para cumprir uma intenção de futuro para a organização. Trata-se de um processo interdependente e envolve a análise estratégica, a formulação da estratégia e a sua implementação e controlo (Fernando Ribeiro Serra, 2010, p. 44).
Indicadores	Representam uma grandeza, um número, um cálculo (n.º, % ou taxa) que permite objetivar o acontecimento ou uma situação e interpretá-los. São instrumentos de informação com vista a apoiar os gestores a comunicar, a negociar ou a decidir. Inserem-se numa lógica de gestão do desempenho, visando orientar a ação dos gestores, criando meios de comparação dos desempenhos.
<i>New Public Management</i>	Esta teoria consiste em três princípios que considera fundamentais: os serviços centrados nos cidadãos, insistência em resultados e avaliação do desempenho e flexibilidade da força de trabalho, o que significa converter o sistema de pessoal em sistema de emprego equiparável ao do setor privado (Rocha, 2011, p. 28).
Objetivos	Parâmetro de avaliação que traduz a previsão dos resultados que se pretendem alcançar no tempo, em regra quantificáveis. (alínea e) do artigo 4.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro)
Objetivos de eficácia	Entendida como medida em que um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. (alínea a) do artigo 11.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro) Podem ser aferidos na sua tripla vertente: Impacto, resultado e realizado, sendo medidos por unidades físicas (tempo gasto, n.º de ocorrências, etc.) ou monetárias.
Objetivos de eficiência	Relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados. (alínea b) do artigo 11.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro) Têm por finalidade otimizar a utilização dos fundos públicos atendendo a dois prismas: Produzir a mesma atividade com menos recursos; Os mesmos recursos produzirem mais atividade.



Objetivos de qualidade	Conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores. (alínea c) do artigo 11.º da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro)
Orçamento	Sousa Franco (1992, p. 336) define orçamento em finanças públicas como “ <i>uma previsão, em regra anual, das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada período anual</i> ”. Assim, o Orçamento de Estado é um dos documentos políticos e de planeamento central de maior importância para qualquer Estado porque se, por um lado, resulta de um ato de política, por outro lado é um documento que traduz financeiramente as grandes opções políticas e estratégicas do poder executivo, logo trata-se de um plano financeiro das políticas públicas consubstanciadas na decisão política.
Planeamento	No contexto do presente trabalho, deve ser entendido como um processo de tomada de decisão, “ <i>algo que fazemos antecipadamente, sendo portanto uma tomada de decisão antecipada</i> ” (Teixeira, 2002, p. 50).
Planeamento Estratégico	No contexto do presente trabalho, deve ser entendido como um processo de planeamento a longo prazo orientado para os objetivos e compreende cinco partes distintas: <i>fins</i> (objetivos), <i>meios</i> (seleção de políticas e programas), <i>recursos</i> (determinação dos recursos necessários para a implementação das estratégias), <i>implementação</i> (levar a cabo os planos) e <i>controlo</i> (procedimentos para prever e detetar erros na implementação) (Teixeira, 2002, p. 50). Compreende a “ <i>determinação dos objetivos que a organização pretende atingir e dos meios para os conseguir (estratégias, políticas, programas e recursos), os quais se subordinarão à visão estratégica</i> ” (Tavares, 2002, p. 101).
Programa	“ <i>Conjunto de projetos e atividades com maior afinidade entre si, em função do seu papel na concretização de um objectivo estratégico ou por dizerem respeito a uma área ou forma de intervenção organizacional</i> ” (Neves, 2002, p. 105)



Anexo C – Caracterização dos Instrumentos de Gestão decorrentes da aplicação do SIADAP na Administração Pública

Instrumentos de Gestão	Enquadramento, descrição e articulação funcional
Quadro de Avaliação e Responsabilização	<p>Nos termos do artigo 10.º da Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, “...a avaliação de desempenho de cada serviço assenta num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR), sujeito a avaliação permanente e atualizado a partir dos sistemas de informação do serviço...”, onde se devem evidenciar a <i>missão</i> do serviço, os <i>objetivos estratégicos plurianuais</i> determinados superiormente, os <i>objetivos anualmente fixados</i> e devidamente <i>hierarquizados</i>, bem como os <i>indicadores de desempenho</i> e respetivas <i>fontes de verificação</i> e <i>meios disponíveis</i>, atendendo ao <i>grau de realização de resultados obtidos</i> na prossecução dos objetivos, a <i>identificação dos desvios</i> e as suas <i>causas que no final do ciclo materializarão a avaliação final</i> do desempenho do serviço. Indica ainda que os documentos previsionais e de prestação de contas, legalmente previstos, devem estar alinhados de forma coerente com o QUAR, sustentando que a sua dinâmica de atualização deve atender à análise da envolvimento externa, à identificação das capacidades instaladas, das próprias oportunidades de desenvolvimento dos Serviços e ainda ao grau de satisfação dos utilizadores.⁵³</p> <p>Nos termos do artigo 14.º, preconiza que a avaliação dos serviços ocorra através da autoavaliação e da heteroavaliação. A primeira, realizada anualmente em articulação com o ciclo de gestão e de carácter obrigatório. “<i>Deve evidenciar os resultados alcançados e os desvios verificados de acordo com o QUAR do serviço, em particular face aos objetivos anualmente fixados</i>”⁵⁴. A segunda, visa “...<i>obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios evidenciados na auto-avaliação ou de outra forma detectados e apresentar propostas para a melhoria dos processos e resultados futuros</i>”⁵⁵ sendo parte integrante do relatório de atividades.</p>

⁵³ Deixando aos Serviços a liberdade de escolher as metodologias e instrumentos de avaliação que permitam operacionalizar o seu sistema de resposta.

⁵⁴ Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, artigo 15.º

⁵⁵ Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro, artigo 20.º



<p>Plano de Atividades</p>	<p>Instituído pelo Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro, com o intuito de introduzir na AP um instrumento de planeamento, consagrou a tradução dos meios e das ações a desenvolver pelos Serviços, essencial para a definição da estratégia, hierarquização das opções e da afetação dos recursos, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 1.º, “...<i>deve discriminar os objectivos a atingir, os programas a realizar e os recursos a utilizar, o qual, após aprovação pelo ministro competente, fundamentará a proposta de orçamento a apresentar na fase de preparação do Orçamento do Estado devendo ser corrigido em função deste após a aprovação da Lei do Orçamento</i>”.</p> <p>Organiza-se em três partes distintas⁵⁶. A primeira, designada de <i>Nota introdutória</i>, estabelece a caracterização da organização, o meio ambiente em que se encontra inserida, os serviços que presta, o perfil de cidadãos/clientes e dá a conhecer a metodologia utilizada na sua elaboração, bem como, os mecanismos que asseguram a participação dos envolvidos. A segunda parte, designada de <i>Objetivos e Estratégia</i>, traduz as orientações gerais de curto prazo a nível macroeconómico, as orientações específicas de curto e/ou médio prazo para o sector de atividade em que o organismo se enquadra, bem como os objetivos de curto/médio prazo a cumprir pelo Serviço e respetivas prioridades, em articulação com o Programa do Governo, ainda, evidencia a estratégia a adotar para cumprimento dos objetivos. A terceira parte, <i>Atividades Previstas e Recursos</i>, apresenta os programas anuais/plurianuais e os respetivos horizontes temporais, aliando os resultados a obter com o seu desenvolvimento, escalpeliza uma matriz que evidencia a estrutura dos objetivos com os programas, dos projetos e/ou atividades e respetiva calendarização, ao menos tempo que discrimina a afetação dos recursos humanos, materiais e financeiros, contemplando ainda os programas de formação interna ou externa.</p>
<p>Relatório de Atividades</p>	<p>Instituído pelo Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro, introduziu na AP um instrumento de controlo que possibilitou a realização da avaliação da execução do PA, destinado a relatar o percurso efetuado, apontar os desvios, avaliar os resultados e estruturar a informação relevante para o futuro, com vista a reajustamentos no novo ciclo de gestão. Assim, “... <i>deve</i></p>

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro, artigo 2.º



	<p><i>discriminar os objectivos atingidos, o grau de realização dos programas e os recursos utilizados</i>⁵⁷.</p> <p>Organiza-se em três partes distintas⁵⁸. A primeira, designada de <i>Nota introdutória</i>, traduz uma breve análise conjuntural, evidenciando as orientações gerais e específicas prosseguidas. A segunda, designada de <i>Atividades Desenvolvidas e Recursos Humanos</i>, atende à consecução dos objetivos do plano e estratégia seguida, em linha com o desenvolvimento dos diferentes programas, projetos e atividades, apresentando os resultados previstos e os alcançados, bem como as atividades desenvolvidas mas não previstas e resultados alcançados. Deve evidenciar a afetação real e prevista dos recursos humanos, materiais e financeiros, com os respetivos indicadores e por último, contemplar o grau de realização dos programas de formação, com inclusão de indicadores e taxas. A terceira parte, designada de <i>Avaliação Final</i>, inclui uma breve análise sobre a execução global do plano e seu reflexo na articulação com o Programa do Governo, através de uma apreciação qualitativa e quantitativa dos resultados alcançados, atendendo a uma descrição dos mecanismos de participação e auscultação dos clientes internos e externos, culminando com as conclusões prospetivas, que orientarão o novo ciclo a realizar.</p>
Carta de Missão	<p>A carta de Missão, constitui um compromisso de gestão onde, de forma explícita são definidos os objetivos, devidamente quantificados e calendarizados, a atingir no decurso do exercício de funções. Esta carta é negociada entre o membro do Governo e o dirigente máximo do serviço no momento do seu provimento e traduz a missão que lhe é cometida pelo Governo enquanto responsável máximo do serviço que irá dirigir, serve de base à avaliação do seu desempenho e, conseqüentemente, do serviço de que é dirigente máximo. Em última análise, o seu incumprimento determinará a não renovação da comissão de serviço ou, mesmo, a respetiva cessação antecipada. Por norma, articula-se nos seguintes parâmetros: 1.Missão, 2.Principais Serviços Prestados, 3.Orientações estratégicas, 4.Objetivos a Atingir e 5.Recursos necessários.</p>

⁵⁷ Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 setembro, n.º 3 do artigo 1.º

⁵⁸ Idem, cf. artigo 2.º



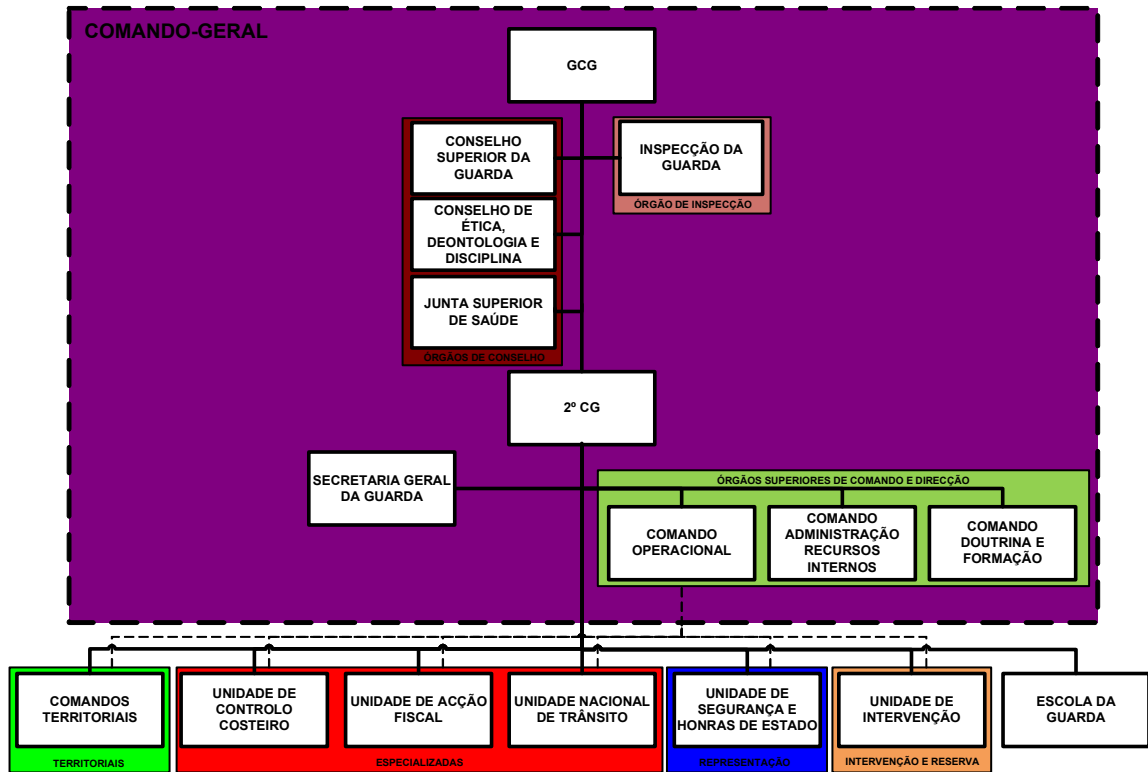
Mapa de Pessoal	Instituído pela Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, trata-se de um documento de planificação ⁵⁹ da atividade dos recursos humanos na AP e traduz o número de postos de trabalho de que os Serviços carecem para o desenvolvimento das suas atividades. A sua construção deve atender à missão, às atribuições, à estratégia, aos objetivos superiormente fixados, às competências das unidades orgânicas e aos recursos financeiros disponíveis, sendo obrigatório acompanhar a proposta de orçamento dos Serviços.
Balanço Social	Instituído pelo Decreto-Lei n.º 190/96, de 9 de outubro, é um “...conjunto de informações essenciais sobre a situação social dos Serviços, demonstrativo dos pontos fortes e pontos fracos da gestão social dos recursos humanos, o grau de eficiência dos investimentos sociais e os programas de ação que visem a realização pessoal dos trabalhadores, a sua identificação com a empresa e a melhoria da sua própria vida” ⁶⁰ . Trata-se de um instrumento de planeamento e gestão nas áreas sociais e de recursos humanos, constituído por um conjunto de dados e mapas estatísticos que caracterizam cada um dos Serviços da AP.

⁵⁹ Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, artigo 4.º.

⁶⁰ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 190/1996, de 9 de outubro.



Anexo D – Organograma da GNR





Anexo E – Missões e Atribuições da GNR

Em conformidade com o artigo 3.º Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro

- “a) Garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito;*
- b) Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens;*
- c) Prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança;*
- d) Prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos;*
- e) Desenvolver as ações de investigação criminal e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas;*
- f) Velar pelo cumprimento das leis e regulamentos relativos à viação terrestre e aos transportes rodoviários, e promover e garantir a segurança rodoviária, designadamente, através da fiscalização, do ordenamento e da disciplina do trânsito;*
- g) Garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada;*
- h) Participar no controlo da entrada e saída de pessoas e bens no território nacional;*
- i) Proteger, socorrer e auxiliar os cidadãos e defender e preservar os bens que se encontrem em situações de perigo, por causas provenientes da ação humana ou da natureza;*
- j) Manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas;*
- l) Garantir a segurança nos espetáculos, incluindo os desportivos, e noutras atividades de recreação e lazer, nos termos da lei;*
- m) Prevenir e detetar situações de tráfico e consumo de estupefacientes ou outras substâncias proibidas, através da vigilância e do patrulhamento das zonas referenciadas como locais de tráfico ou de consumo;*
- n) Participar na fiscalização do uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam às demais forças e serviços de segurança ou às Forças Armadas, sem prejuízo das competências atribuídas a outras entidades;*
- o) Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;*
- p) Contribuir para a formação e informação em matéria de segurança dos cidadãos;*
- q) Prosseguir as demais atribuições que lhe forem cometidas por lei”.*

O número 2, do mesmo artigo, indica que constituem, ainda, atribuições da Guarda:

- a) Assegurar o cumprimento das disposições legais e regulamentares referentes à proteção e conservação da natureza e do ambiente, bem como prevenir e investigar os respetivos ilícitos;*
- b) Garantir a fiscalização, o ordenamento e a disciplina do trânsito em todas as infraestruturas constitutivas dos eixos da Rede Nacional Fundamental e da Rede Nacional Complementar, em toda a sua extensão, fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;*



- c) Assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas;*
- d) Prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira;*
- e) Controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos na alínea anterior e, supletivamente, para o cumprimento de outras obrigações legais;*
- f) Participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a Autoridade Marítima Nacional e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas;*
- g) Executar ações de prevenção e de intervenção de primeira linha, em todo o território nacional, em situação de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes e acidentes graves;*
- h) Colaborar na prestação das honras de Estado;*
- i) Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas;*
- j) Assegurar o ponto de contacto nacional para intercâmbio internacional de informações relativas aos fenómenos de criminalidade automóvel com repercussões transfronteiriças, sem prejuízo das competências atribuídas a outros órgãos de polícia criminal.”*

Fonte: Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro.

**Anexo F – Mapa de Pessoal**

Lugares previstos no Quadro de Pessoal ⁶¹		N.º de Efetivos Reais existentes no serviço em Julho/2011		Lugares considerados no Mapa de pessoal para 2012 ⁶²		
Designação	N.º	Quadro	Além Quadro	Quadro	Além Quadro	Total
Oficiais	949	742		808		808
Sargentos	2.566	2.579		2.591		2.591
Guardas	22.662	21.001		⁶³ 20.862		20.862
Totais de Pessoal Militar	26.177	24.322		24.261		24.261
Técnico Superior	96	10	46	57	45	102
Carreira Especial Médica	88	18	50	30	60	90
Carreira Especial Docente	16	12	2	15	3	18
Carreira Especial G. Florestal	424	397		403		403
Assistente Técnico	42	24		26		26
Assistente Operacional	505	408		428		428
Outro pessoal (Vigilantes Florestais)	924	140		924		924
Totais Pessoal Civil	2.095	1.009	98	1.883	108	1.991
Total	28.272	25.331	98	26.144	108	26.252

Fonte: (GNR, 2011, p. 53)

⁶¹ Os valores referentes aos militares foram aprovados por SEMAI, nos termos do artigo 98º do EMGNR, em 05MAI10, através do despacho n.º 8372/2010. Os valores referentes aos civis foram aprovados por SEMAI, por despacho de 14SET10, nos termos do mapa de pessoal (Lei n.º 12-A/2008, de 28FEV) referente ao orçamento da Guarda 2011.

⁶² Proposto para 2012, nos termos da Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, integra a respetiva Proposta de Orçamento e tem subjacentes as necessidades de pessoal militar e civil decorrente da entrada em vigor da LOGNR e demais legislação complementar.

⁶³ Inclui 1.200 Guardas provisórios que previsivelmente ingressarão no Curso de Formação de Guardas 2012.



Anexo G – Principais Linhas de Atuação Política da Segurança Interna e Caracterização das Orientações Estratégicas da GNR

Programa do XVIII Governo Constitucional Grandes Opções do Plano - 2010/2013

Objetivos:

“...”a prevenção, combate e repressão do crime, com especial ênfase para a criminalidade violenta, grave e organizada, causadora de maior alarme social,...”

PRINCIPAIS LINHAS DE ATUAÇÃO POLÍTICA

5.ª Opção – Elevar a Qualidade da Democracia, Modernizando o Sistema Político e Colocando a Justiça e a Segurança ao Serviço dos Cidadãos

Ao nível da SEGURANÇA INTERNA

“Combater as causas da criminalidade;

Aprofundamento do policiamento de proximidade e da segurança comunitária, bem como dos programas especiais de proteção de jovens, idosos, e outras pessoas particularmente vulneráveis;

Intensificação das ações sistemáticas de controlo das fontes de perigo;

Reforço da coordenação do sistema de segurança interna, com melhor aproveitamento das novas tecnologias;

Aproveitamento das novas tecnologias.”

VETORES ESTRATÉGICOS DA GNR

“...Corporizam as estratégias a assumir pela Guarda...”

– “Valorizar as actividades de protecção e segurança das pessoas e bens, tendo como objectivo dar uma resposta adequada e oportuna aos problemas e anseios dos cidadãos em matéria de segurança;

– Garantir a capacidade de resposta qualificada e permanente aos problemas de segurança, a todo o tempo e em todos os locais de atendimento e de interface com os cidadãos e as comunidades;

– Melhorar as competências ao longo de toda a estrutura, promovendo uma cultura de responsabilidade e uma participação mais efectiva de todos os militares, motivando-os e envolvendo-os nos diversos níveis dos processos de decisão, na avaliação dos resultados globais e individuais e na identificação e aplicação das boas práticas, internas e externas. Em paralelo, fomentar o trabalho de equipa, a polivalência e a disponibilidade e promover a autoformação.”

ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS DA GNR

“... quatro grandes linhas estruturantes de orientação:”

▪ **“Alinhar objectivos e acrescentar valor – align & add value:**

Garantir que, o que se faz é relevante para os utentes e tem impactos, evidenciáveis, nas respectivas variáveis da actividade da Guarda.

▪ **Maximizar a eficiência – low cost/high value:**

Reduzir custos e maximizar o contributo para o valor criado.

▪ **Construir a reputação – build a reputation:**

Tornar-se referência com o reconhecimento externo.

▪ **Construir o futuro – build a future:**

Expandir o mercado relevante, estruturando a oferta de serviços e tornando-se excelente na execução.”

Fonte: (GOP, 2010-2013, pp. 68-69) e (GNR, 2011, pp. 41-44)

Nota:

É das orientações estratégicas do poder executivo, enquanto principais linhas de atuação política, ao nível da segurança interna e, atendendo às linhas estruturantes de orientação estratégica da GNR, aliadas à Carta de Missão do General Comandante-Geral da GNR, que se definiram cinco objetivos estratégicos (anexo J), posteriormente plasmados no QUAR, a par dos objetivos operacionais, que se vislumbra o enquadramento estratégico da GNR, para o período em causa.



Anexo H – Estrutura das Atividades, Ações e Projetos da GNR

1. ACTIVIDADE OPERACIONAL

- 1.1. Operações/Ações - Programas Especiais de Prevenção e Policiamento de Proximidade
- 1.2. Operações/Ações - Especiais de Prevenção Criminal
- 1.3. Operações/Ações - Âmbito Nacional
- 1.4. Operações/Ações - Âmbito Regional/Local
- 1.5. Operações/Ações - Âmbito Internacional
- 1.6. Projetos/Atividades/Ações no âmbito da missão da Unidade Orgânica

2. ACTIVIDADE ENSINO E FORMAÇÃO

- 2.1. Cursos de Formação Inicial
- 2.2. Cursos de Promoção
- 2.3. Cursos de Especialização ou Qualificação
- 2.4. Formação Contínua de Aperfeiçoamento e Atualização

3. GESTÃO INTERNA

- 3.1. Atividade Administrativa
- 3.2. Formação dos recursos humanos
- 3.3. Realização de Eventos, Conferências e Workshops
- 3.4. Outras Atividades

4. BENEFICIAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTO

- 4.1. Projetos de obras de beneficiação, reparação e conservação de infraestruturas
- 4.2. Grandes obras de beneficiação, reparação e conservação de infraestruturas
- 4.3. Pequenas obras de beneficiação, reparação e conservação de infraestruturas
- 4.4. Equipamento
- 4.5. Arrendamento

5. SISTEMAS E TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO

- 5.1. Gestão da Infraestrutura tecnológica
- 5.2. Aquisição de Software
- 5.3. Aquisição de Hardware

Fonte: (GNR, 2011, p. 32)



Anexo I – Estrutura dos Programas e Atividades Orçamentais da GNR

Programas	Funcional	Atividades	Fonte Financiamento
009 Segurança Interna	1013 Cooperação Económica Externa	128 - Missões Humanitárias e de Paz	111 - Esforço Financeiro Nacional (OE) – Receitas Gerais não afetas a Projetos Comunitários 123 – Esforço Financeiro Nacional (OE) – Auto Financiamento – Receitas com Transição de Saldos 242 – Fundo Social Europeu POPH
	1033 Forças de Segurança	128 - Missões Humanitárias e de Paz 164 - Proteção Social Complementar 225 - Proteção de Pessoas e Bens e Controlo de Práticas Ilícitas 258 - Gestão Administrativa	
	2014 Estabelecimentos de Ensino Superior	192 - Ensino Militar e Policial	
	2024 Serviços Individuais de Saúde	164 - Proteção Social Complementar	

Fonte: (GNR, 2011, p. 33)

Caraterização da Classificação Funcional

Classificação Funcional	Caraterização
1013 - Cooperação Económica Externa	Compreende todas as despesas realizadas no âmbito das missões humanitárias e de paz em que os militares da GNR se encontram empenhados, bem como nos projetos de Cooperação Externa.
1033 - Forças de Segurança	Compreende as despesas com as atividades e projetos relacionadas com o desempenho da GNR no sentido de melhorar as condições de segurança e a manutenção da ordem pública.
2014 - Estabelecimentos de Ensino Superior	Compreende as despesas com as atividades e projetos relacionadas com o ensino e a formação em estabelecimentos de ensino superior.
2024 - Serviços Individuais de Saúde	Compreende as despesas com as atividades e projetos (no caso do PIDDAC) relacionadas com Proteção na Saúde e apoio na doença aos militares e civis do quadro da GNR e seus familiares dependentes.

Fonte: Realizado pelo autor a partir (GNR, 2011, pp. 32-33)



Caraterização das Atividades em uso na GNR

Atividades	Caraterização
128 Missões Humanitárias e de Paz	Compreende as despesas com atividades relacionadas com a participação em missões de paz e humanitárias.
164 Proteção Social Complementar	Compreende as despesas com saúde e quaisquer outras que se enquadrem no Subagrupamento de Segurança Social, bem como as realizadas por conta das classes inativas. São ainda consideradas, as ações de representação militar, honorífica e de índole cultural, nomeadamente da Banda de Música e Charanga do Regimento de Cavalaria.
192 Ensino Militar e Policial	Consideradas as despesas com os encargos fixos ou variáveis necessários à realização de quaisquer cursos, estágios, ações de formação ou outras da mesma natureza, na GNR ou em qualquer outro organismo.
225 Proteção de Pessoas e Bens e Controlo de Práticas Ilícitas	Compreende as despesas a realizar nas áreas policial, de segurança e ordem pública, de fiscalização e regulação da circulação rodoviária, de fiscalização, controlo e acompanhamento do cumprimento das disposições legais e regulamentares relativas às infrações em matéria fiscal e aduaneira, de investigação criminal, da proteção e conservação da natureza e do ambiente e de apoio e socorro.
258 Gestão Administrativa	Compreende as despesas de difícil enquadramento nas outras atividades, bem como aquelas que se realizem para apoio técnico e administrativo, funcionamento interno, gestão financeira e de tesouraria.

Fonte: Realizado pelo autor a partir (GNR, 2011, pp. 32-33)



Anexo J – Objetivos Estratégicos e Operacionais da GNR

Carta de Missão do General Comandante-Geral
Plano de Atividades para 2011
QUAR 2011

Objetivos Estratégicos	Objetivos Operacionais
<p>OE 1 - Melhorar a capacidade do dispositivo policial, reforçando os meios operacionais</p>	<p>OOp 2 - Aumentar as estruturas de Investigação Criminal no dispositivo territorial</p>
<p>OE 2 - Reforçar o policiamento de proximidade, orientado para a proteção dos cidadãos em geral e, em particular, das pessoas especialmente vulneráveis, como as crianças, os jovens, os idosos e as vítimas de maus-tratos;</p>	<p>OOp 1 - Aumentar as estruturas de apoio às vítimas particularmente vulneráveis e à investigação de crimes em acidentes de viação</p> <p>OOp 5 - Otimizar as estratégias de intervenção e prevenção policiais nas zonas de risco sócio criminal</p>
<p>OE 3 - Intensificar o controlo das principais fontes de perigo, com a finalidade de prevenir, reduzir e reprimir a criminalidade, bem como outros comportamentos que possam por em causa a segurança e a tranquilidade dos cidadãos;</p>	<p>OOp 4 - Intensificar as ações da Guarda no âmbito da Segurança Rodoviária, do controlo da posse ilegal de armas e da proteção da natureza e do ambiente</p>
<p>OE 4 - Privilegiar o recurso a novas tecnologias de informação e comunicação, valorizando a formação dos recursos humanos, desmaterializando atos e simplificando procedimentos;</p>	<p>OOp 6 - Qualificar a ação policial dos militares nas áreas críticas de intervenção</p> <p>OOp 7 - Assegurar a disponibilidade e qualificar os Sistemas Tecnológicos da Guarda</p>
<p>OE 5 - Firmar o empenhamento da Guarda na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de resposta a crises, bem como em missões de cooperação policial no âmbito da União Europeia.</p>	<p>OOp 3 - Reforçar a participação da Guarda no âmbito da cooperação policial europeia</p>

Fonte: Construído pelo autor a partir do PA 2011 e QUAR 2011

Nota:

Os objetivos 1, 2 e 3 concorrem para a avaliação da **dimensão eficácia** (*medida em que um serviço atinge os seus objetivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados*)

Os objetivos 4 e 5 concorrem para a avaliação da **dimensão eficiência** (*relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados*)

Os objetivos 6 e 7 concorrem para a avaliação da **dimensão qualidade** (*conjunto de propriedades e características dos bens e serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer as necessidades explícitas e implícitas dos utilizadores*)