

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2021/2022**



TII

**ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA: UM MODELO DE
ELABORAÇÃO ESTRATÉGICA PARA PORTUGAL**

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

**Rui Jorge Ferreira Lima Letras
Coronel, GNR/ADMIL**



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

**ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA: UM
MODELO DE ELABORAÇÃO ESTRATÉGICA PARA
PORTUGAL**

Coronel, GNR Admil Rui Jorge Ferreira Lima Letras

Trabalho de Investigação Individual
(CPOG)

Pedrouços 2022



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

**ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA INTERNA: UM
MODELO DE ELABORAÇÃO ESTRATÉGICA PARA
PORTUGAL**

**CORONEL DE ADMINISTRAÇÃO DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA Rui Jorge Ferreira Lima Letras**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: BRIGADEIRO-GENERAL Rui Alberto Ribeiro Veloso

Pedrouços 2022



Declaração de compromisso Antiplágio

Eu, **Rui Jorge Ferreira Lima Letras**, declaro por minha honra que o documento intitulado **Estratégia de Segurança Interna: Um Modelo de Elaboração Estratégica para Portugal** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Promoção a Oficial General (2021/2022)** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

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

Pedrouços, 6 de maio de 2022

Rui Jorge Ferreira Lima Letras



Agradecimentos

A minha primeira palavra de profunda gratidão e reconhecimento vai para o meu orientador, Brigadeiro-General da Guarda Nacional Republicana, Rui Alberto Ribeiro Veloso a quem devo o apoio, ânimo e disponibilidade permanente, ao me conceder a avisada lucidez, a atenção e pertinentes contributos, testemunho do seu arreigado profissionalismo e amizade.

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

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

Aos meus filhos, Diogo e Tiago, pela paciência e incentivo, ainda que privados de muitos momentos ao meu lado.



Índice

1. Introdução	1
2. Da Teoria Geral da Estratégia à Ação Estratégica.....	5
2.1 Da Estratégia.....	5
2.1.1 Subdivisões da Estratégia	6
2.1.2 O Processo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	8
2.2 Gestão Estratégica	9
2.3 Planeamento Estratégico.....	11
2.4 Síntese conclusiva e resposta à QD1	12
3. O Sistema de Segurança Interna e a Lei de Segurança Interna	14
3.1 Contexto.....	14
3.2 O Conceito de Segurança Interna	14
3.2.1 A Componente Política da Segurança Interna.....	15
3.2.2 A Componente Operacional da Segurança Interna.....	16
3.3 O Processo de Planeamento Estratégico.....	17
3.4 Lacunas e possibilidade de melhoria	18
3.5 Síntese conclusiva.....	19
4. Metodologia e Método.....	21
4.1 Metodologia.....	21
4.2 Método.....	22
4.2.1 Participantes e procedimentos	22
4.2.2 Instrumentos de recolha de dados.....	23
4.2.3 Técnicas de tratamento dos dados	23
5. Apresentação dos dados e discussão dos resultados	24
5.1 A Dimensão Político-Estratégica.....	24
5.2 A Dimensão Níveis de Aplicação.....	25
5.3 Modelo de Elaboração Estratégica: Contributos passíveis de considerar.....	28
5.3.1 Modelo de Elaboração Estratégica	28
5.3.2 Diretiva Ministerial	29
5.4 Síntese conclusiva e resposta à QD2 e QC.....	30
6. Conclusões	32



Referências bibliográficas 37

Índice de Anexos

Anexo A – Processo do modelo da lei de defesa nacional Anx A-1
Anexo B – Modelo de planeamento da ação política Anx B-1
Anexo C – Modelo de planeamento estratégico de defesa nacional Anx C - 1

Índice de Apêndices

Apêndice A – Corpo de conceitos Apd A-1
Apêndice B – Modelo típico de gestão estratégica Apd B-1
Apêndice C – Caracterização sumária do sistema de segurança interna..... Apd C-1
Apêndice D – Modelo de análise..... Apd D-1
Apêndice E – Entidades entrevistadas Apd E-1
Apêndice F – Guião da entrevista..... Apd F-1
Apêndice G – Planeamento estratégico de defesa nacional e segurança interna..... Apd G-1
Apêndice H – Estruturação da diretiva a ministerial de segurança interna Apd H-1

Índice de Figuras

Figura 1 – Processo de formulação estratégica de defesa nacional 9
Figura 2 – Processo de gestão estratégica 10
Figura 3 – Entidades presentes no GCS Apd C-2
Figura 4 – Organização do PUC/PCI Apd C-3
Figura 5 – Organização do sistema de segurança interna..... Apd C-3

Índice de Quadros

Quadro 1 – Dimensão político estratégica - UR das entrevistas 24
Quadro 2 – Dimensão níveis de aplicação - UR das entrevistas 26
Quadro 3 – Modelo de elaboração estratégica de segurança interna..... 29



Resumo

Este trabalho de investigação individual tem como objeto de estudo o modelo de elaboração estratégica no âmbito da Segurança Interna e visa contribuir para colmatar deficiências concetuais e estruturais, conducentes ao aperfeiçoamento do atual modelo instituído em Portugal.

Foram analisados os préstimos teóricos da estratégia, da gestão estratégica e do planeamento estratégico, a que aliamos os trabalhos desenvolvidos pelo Almirante Silva Ribeiro, no que respeita à Teoria Geral da Estratégia, designadamente quanto ao modelo de elaboração da Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Para o efeito, centrámo-nos unicamente na parte respeitante às opções estratégicas, as quais patenteiam a formulação da estratégia de Defesa Nacional, servindo de referência, por analogia e adequação, ao objeto de estudo.

Recorremos à observação, análise documental e a entrevistas semiestruturadas a uma amostra intencional, indagando sobre as opções estratégico-políticas no âmbito da atividade de Segurança Interna em Portugal.

Como principais resultados, expõe-se um modelo de elaboração estratégica de Segurança Interna, distinguindo-se três contributos concretos, um processo estruturado designado de *Fase Estratégica da Segurança Interna*, a estruturação de um projeto de Diretiva Ministerial e a proposta de criação de um órgão permanente de planeamento estratégico no seio do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Palavras-chave:

Estratégia, Gestão Estratégica; Planeamento Estratégico; Segurança Interna; Modelo de elaboração estratégica.



Abstract

This individual research work has as object of study the model of strategic elaboration in the field of Internal Security and aims to contribute to address conceptual and structural deficiencies, leading to the improvement of the current model established in Portugal.

We analyzed the theoretical of strategy, strategic management and strategic planning, which we combine with the work developed by Admiral Silva Ribeiro, regarding the General Theory of Strategy, namely regarding the model of elaboration of the National Defense Policy and Military Strategy. To this end, we have focused solely on the part concerning strategic options, which patent the formulation of the National Defense strategy, serving as a reference, by analogy and adequacy, to the object of study.

We used observation, documentary analysis and semi-structured interviews to an intentional sample, asking about the strategic-political options in the context of the Internal Security activity in Portugal.

As main results, a model of strategic elaboration of Internal Security is exposed, distinguishing three real contributions, a structured process called the Strategic Phase of Internal Security, the structuring of a Ministerial Directive project and the proposal to create a permanent strategic planning body within the Secretary General of the Internal Security System.

Keywords:

Strategy; Strategic Management; Strategic Planning; Homeland Security; Strategic model.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A

AAN	Autoridade Aeronáutica Nacional
AMN/PM	Autoridade Marítima Nacional/Polícia Marítima
ANAC	Autoridade Nacional de Aviação Civil
ANEPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
AR	Assembleia da República

C

CCNC	Centro Nacional de Cibersegurança
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CM	Conselho de Ministros
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna

D

DEDN	Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
DEPG	Departamento de Estudos Pós-Graduados
DGDN	Diretiva Governamental de Defesa Nacional
DGRSP	Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
DGSP	Diretor-Geral dos Serviços Prisionais
DN	Defesa Nacional

E

ESI	Estratégia de Segurança Interna
-----	---------------------------------

F

FA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança



G

GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOCEDN	Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional
GOP	Grandes Opções do Plano
GRESI	Grupo de Reflexão Estratégica Sobre a Segurança Interna

I

IUM	Instituto Universitário Militar
-----	---------------------------------

L

LDN	Lei de Defesa Nacional
LPIEFSS	Lei de Programação de Instalações e Equipamentos das Forças de Segurança
LSI	Lei de Segurança Interna

M

MAI	Ministério da Administração Interna
-----	-------------------------------------

O

OE	Objetivo Específico
OG	Objetivo Geral

P

PDN	Política de Defesa Nacional
PE	Planeamento Estratégico
PGov	Programa do Governo
PJ	Polícia Judiciária
PM	Primeiro-Ministro
PSI	Política de Segurança Interna
PSP	Polícia de Segurança Pública



PUC/CPI	Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional
Q	
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
R	
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
S	
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SI	Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SN	Segurança Nacional
SSI	Sistema de Segurança Interna
T	
TII	Trabalho de Investigação Individual
U	
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UR	Unidade de Registo



1. Introdução

É ao Estado que cabe garantir as condições de segurança para um Estado de Direito Democrático e a liberdade dos cidadãos, assegurando a manutenção de uma sociedade mais livre, tolerante e democrática. Cabe-lhe a análise do ambiente que o envolve direcionada para a identificação das potencialidades, vulnerabilidades, desafios e oportunidades, planeando a sua ação, mobilizando meios e recursos nos seus diferentes domínios, procurando a sua aplicação com eficiência e eficácia.

A segurança está intimamente ligada à perceção de se estar seguro e ao sentimento de segurança ou insegurança percebido pelas pessoas e pelas comunidades. Como tal, será imprescindível que as respostas e soluções para as mitigar sejam consentâneas, coordenadas e adaptativas, face ao aprimoramento das ameaças e riscos e da complexidade que caracterizam as sociedades globalizadas, marcadas por um frenético e crescente desenvolvimento tecnológico.

A problemática da Segurança em geral e da Segurança Interna (SI) em particular, está no âmago das preocupações dos Estados e das sociedades contemporâneas, razão pela qual, a centralidade destas questões adquirirem uma expressiva dimensão política e estratégica, o que, por si só, denota que as investigações, estudos e análises com impacto a médio e longo prazo, são necessárias, atuais e pertinentes.

É manifesta a escassez do conhecimento que suporte recomendações estratégicas determinantes para a SI, que devem ter em consideração a “complexidade da realidade social, política e económica decorrente das dinâmicas societárias associadas à globalização, à mundialização da economia e às novas tecnologias de comunicações, a nível nacional e a nível internacional” (Lourenço, Lopes, Rodrigues, Costa & Silvério, 2015, p.11).

O mesmo autor refere que se constata um quadro de referência “estruturado de conhecimento e um conceito consolidado de Defesa Nacional” e, em matérias relacionadas com a SI, é reconhecida a “escassez da análise e do estudo sistematizado, aprofundado e prospetivo” (Lourenço et al., 2015, p.11).

É admitida a relevância e necessidade de se estabelecer na SI “um ciclo de planeamento estratégico que assegure a avaliação periódica dos objetivos, da estrutura e dos meios consignados ao sistema de segurança interna, no sentido de os ajustar aos desafios de um ambiente de segurança em processo de mudança acelerada” (Lourenço et al, 2015, pp.14-15).



O planeamento do Estado e dos departamentos que prosseguem os seus fins, não pode ser realizado como mera extrapolação de tendências do presente, ao contrário, é imprescindível 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).

Encontramo-nos assim no plano político-estratégico, devendo envidar-se esforços para a boa gestão do bem comum, perspetivando, em respeito pela legalidade democrática e do Estado de Direito, em razão dos seus fins últimos, a segurança, a prosperidade e o bem-estar.

A investigação científica em torno da SI tem sido muito incipiente em Portugal e quando associamos as áreas do conhecimento relacionadas com a gestão e planeamento, mais incipiente se torna. Situação que empiricamente evidencia que a conceção subjacente ao modelo de planeamento estratégico (PE) para a SI, parece subsistir pouco definida e incompleta, designadamente, se a confrontarmos com os fundamentos teóricos e metodológicos da estratégia e das ciências da gestão.

Esta investigação foca-se no processo da estratégia, procurando proporcionar o estudo, a análise e a reflexão crítica em torno da formulação de um modelo que possa contribuir para a edificação de uma Estratégia de Segurança Interna (ESI), teórica e metodologicamente sustentada.

Procura-se, ainda, compreender melhor os aspetos teóricos e metodológicos da formulação do modelo de elaboração estratégica da Defesa Nacional (DN), de forma a concorrer para o desenvolvimento de novas competências que, prospectivamente, possibilitem novos conhecimentos e a sua eventual aplicação nas diferentes áreas de ação estratégica do Estado.

Sendo o autor desta investigação Oficial Superior da Guarda Nacional Republicana (GNR), as motivações individuais traduzem a afinidade das matérias relativas à estratégia e à gestão estratégica, muito por força da *praxis* profissional e das preocupações inerentes, que se têm vindo a densificar ao longo de mais de 30 anos de serviço e entrega à causa pública.

Elegeu-se como objeto de estudo o modelo de elaboração estratégica no âmbito da SI, e assim contribuir para aperfeiçoamentos ao atual modelo instituído em Portugal.

A investigação não visa interpretar o conteúdo da estratégia, nem, tão pouco, o contexto estratégico, mas sim analisar o processo da estratégia. Assim, definimos como objeto central da investigação a formulação do processo da estratégia.



Atentos à revisão da bibliografia e à definição do objetivo da investigação, foi seguida a delimitação nos seguintes termos: No domínio temporal, observaremos um hiato de 13 anos, desde a data de publicação da Lei de Segurança Interna (LSI). No domínio espacial, cingimo-nos ao contexto nacional, no âmbito da atual LSI e atentos aos normativos legais que enquadram a DN e a SI, em particular. No domínio do conteúdo, centramo-nos no âmbito da SI, analisando a estrutura politico-estratégica, com o intuito de a caracterizar e melhor conhecer.

Centramo-nos unicamente numa das dimensões da estratégia, o processo da estratégia, sendo desígnio estudar, dentro do processo, o “Como?” se poderá estruturar o processo de formulação da ESI. Porque a formulação da política de Segurança e DN, se encontra a montante, expressando-se os modelos instituídos, quer na Lei de Defesa Nacional (LDN), quer na LSI, ali se encontrando as respostas sobre “Quem?” participa e, “Quando?” deve ser executado.

Tomaremos como referência, com as devidas adaptações, os trabalhos desenvolvidos pelo Almirante Silva Ribeiro, no que respeita aos seus estudos em torno da Teoria Geral da Estratégia (TGE), especificamente no que respeita ao modelo de elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN) e Estratégia Militar (Ribeiro, 2010).

Atentos ao objeto de estudo e à sua delimitação, definimos como **Objetivo Geral (OG)**: *Formular contributos para um Modelo de Planeamento Estratégico no âmbito da Segurança Interna.*

Quanto à formulação dos Objetivos Específicos (OE), estes correspondem à decomposição do OG de forma mais restrita e elementar, traduzidos em atividades que sendo observáveis e mensuráveis, permitem a sua materialização (Santos et al., 2019, p.58). Neste sentido, foram definidos os seguintes OE:

OE 1 – Analisar os conceitos operacionais da estratégia e da gestão estratégica essenciais ao processo de elaboração estratégica para a Segurança Interna.

OE 2 – Identificar lacunas e possibilidades de melhoria no atual Processo de Formulação da Estratégia de Segurança Interna.

Por forma a definir orientação à investigação, apoio na delimitação, sistematização e orientação na recolha de dados, definiu-se a seguinte Questão Central (QC): *Que contributos podem ser adotados para se estruturar o Processo de Formulação da Estratégia de Segurança Interna?*



Subsequentemente, porque representativo da problemática a estudar e para responder à QC, foram formuladas as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD 1 – Que conceitos operacionais da estratégia e da gestão estratégica são essenciais para a edificação de uma Estratégia para a Segurança Interna?

QD 2 – Que lacunas e possibilidades de melhoria podem contribuir para uma melhor sustentação teórica e rigor metodológico com vista à edificação de um Modelo de Elaboração Estratégica para a Segurança Interna?

Para além da presente introdução e das conclusões, este TII estrutura-se em quatro capítulos. O capítulo dois traduz o enquadramento teórico e conceptual, construído em torno da TGE adstrita ao modelo de ação estratégica do Estado e dos conceitos estruturantes da investigação, tendo sido analisados sucessivamente os préstimos da estratégia, da gestão estratégica e do planeamento estratégico. Atendendo-se à caracterização da parte respeitante às opções estratégicas, as quais patenteiam a formulação da estratégia de DN, que servirá de referência, por analogia e adequação, às indagações em torno do nosso objeto de estudo e assim, procurar a resposta à QD 1. O capítulo três caracteriza o Sistema de Segurança Interna (SSI) e a LSI, procurando contributos para a resposta à QD 2 e, bem assim, identificar lacunas e possibilidades de melhoria. O capítulo quatro apresenta a metodologia e o método aplicado na investigação. No capítulo cinco apresenta-se os dados, a análise e a discussão dos resultados, procurando responder à QD2 e QC, emergindo assim os contributos para estruturar um eventual modelo de elaboração estratégica no âmbito da SI.

As conclusões da investigação apresentam a retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido, identificam novos contributos para o conhecimento e expõem uma contribuição de ordem prática que se materializa num modelo de elaboração estratégica onde se distinguem três situações concretas: (1) um processo estruturado designado de “Fase Estratégica da Segurança Interna”; (2) a estruturação de um projeto de Diretiva Ministerial, e ainda (3) uma proposta de criação de um órgão permanente de planeamento estratégico no seio do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI).



2. Da Teoria Geral da Estratégia à Ação Estratégica

Neste capítulo, é dada relevância à TGE enquanto área do conhecimento científico que aporta a uma centralidade da estratégia, da gestão estratégica e do planeamento estratégico que nos impele a considerar que a essência do que é político é determinada pelos objetivos últimos ou teleológicos da Política.

2.1 Da Estratégia

Couto (2020, pp.213-257) define estratégia como “Ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. Esta, ao nível do Estado, desenvolve-se de forma permanente e contínua, com carácter interdepartamental e centra-se na finalidade da ação, onde um ator estratégico, perante um outro, pretende fazer valer a sua vontade e os seus interesses num ambiente de “hostilidade entre as partes”.

O que nos remete para a existência de “objectivos em oposição”, por intermédio de “instrumentos de constrangimento ou de coacção”, que englobam a “tradicional” coacção militar, como também, as coacções diplomática, psicológica e económica. Originando, cada uma delas, uma estratégia geral que se articulam numa “única estratégia integral” que assume três dimensões: a genética, a estrutural e a operacional.

Ribeiro (2010a, p.22) define estratégia como “a ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo”. Ao que, focalizando-se na prática da estratégia, a consubstancia no processo estratégico, submetido a um “esquema dialético, designado por modalidade de acção estratégica ou manobra estratégica, onde “nela são previstas as reacções do outro a cada uma das acções próprias consideradas, de natureza política, económica, psicossocial e militar, destinadas a evitar ou ultrapassar cada uma delas” (Ribeiro, 2010a, p.99).

É sobre este pano de fundo que Ribeiro (2010a, pp.126-129), afia a uma distinção entre os princípios e as regras da estratégia e, neste sentido, realça os princípios da importância do objetivo, da economia de esforço e da liberdade de ação. Considerando que “sem se perceberem as dependências que os unem e as tensões que os afastam, não se pode rentabilizar a sua acção”, o que nos remete para a sua validação pelas provas da adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade.



2.1.1 Subdivisões da Estratégia

Quanto aos níveis de decisão e execução no processo estratégico, verifica-se a “estruturação vertical do Estado, a que corresponde uma pirâmide que se desdobra, em planos analíticos decrescentes, a estratégia integral (ou total), as estratégias gerais e as estratégias particulares, segundo os objectivos a materializar e as acções a realizar.” Assim, a cada um destes níveis da estratégia, que se articulam entre si, correspondem, respetivamente, um nível na hierarquia do Estado: o nível superior, os níveis responsáveis e os níveis subordinados Ribeiro (2010a, pp.75-82).

Para Couto (1988) e Ribeiro (2010), as divisões da estratégia preparam e utilizam os meios, os quais se exercem em todos os níveis da pirâmide hierárquica, classificando-as como estratégias distintas e independentes, em que no seu vértice se situa a estratégia total que, enquanto disciplina, se subordinada à política.

Para Beaufre, a estratégia total é aquela que cabe aos Chefes de Estado, assistidos pelo Chefe do Estado-Maior e pelos Conselhos ou Comissões Superiores de Defesa. É nesta dimensão que se trata da conceção e da direcção das acções, da execução, da implementação, da manobra estratégica do ator, com vista à consecução dos objetivos político-estratégicos definidos. É também aqui que se estabelece a missão própria de cada uma das estratégias gerais, bem como, a sua combinação. Sendo que a cada estratégia geral se verifica uma ligação a cada um dos ramos de atividade, ou seja, às componentes da estratégia total atendendo à organização do Estado. Assim, atendendo à missão definida pela estratégia total, cada estratégia geral terá a função de “repartir e combinar as tarefas das acções empreendidas nos diferentes ramos de actividade da área considerada”, subordinadas àquela. As estratégias gerais, ligadas a cada ramo de atividade subordinado à estratégia total, subdividem-se em estratégias particulares, tendo em conta os sectores e os meios utilizados, focam-se na conduta da ação, sendo da responsabilidade dos Ministros com competências nas matérias respeitantes a cada uma daquelas atividades (Beaufre, 2004, p.45).

Na mesma linha de raciocínio, todas as estratégias gerais consideram os aspetos operacionais da utilização dos meios, os aspetos genéticos relativos à criação de novos meios, e os aspetos estruturais de composição, organização e de articulação, não se resumindo unicamente à estratégia militar, mas a todas as estratégias e ao seu desenvolvimento, devendo verificar-se as relações de interdependência entre elas, uma vez que podem envolver medidas operacionais ou genéticas nesse ou noutros sectores, reciprocamente (Couto, 1988, pp.230-232).



Para Beaufre (2004, pp.38-39), a escolha dos meios é determinada pela avaliação das vulnerabilidades do adversário e das nossas possibilidades, selecionando de entre os meios disponíveis, os mais adequados à decisão. Assim, a ação estratégica será concebida com base numa análise de previsão do futuro, a qual permitirá ao decisor político a sua preparação para agir em vez de se limitar a reagir. É, por isso, essencial prever as eventuais ações contrárias a cada uma das ações projetadas, tal como é necessário preparar a defesa para cada uma dessas reações. Objetivamente, ser-se não um espectador das ações desencadeadas por outros, mas sim estimulador das ações a concretizar.

Compreende-se assim a vantagem que o PE poderá conferir, uma vez que a estratégia visa a concretização de objetivos políticos e o planeamento da ação estratégica, procurando previamente responder a duas questões: (1) Que futuro se deve promover?; (2) Que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar?. Logo, compreender-se-á que a política procura responder à primeira questão, definindo os objetivos políticos a seguir, sendo a segunda respondida pela estratégia, definindo a missão estratégica. (Couto, 2020, pp.321-322)

Para Ribeiro (2010, p.89) “A materialização dos objetivos estratégicos de defesa nacional segundo as directrizes políticas de defesa nacional, implica, entre outras coisas relevantes, dispor de uma estratégia militar que articule os meios, no meio e no tempo, de forma a vencer confrontos, a contornar obstáculos, a diferir dificuldades, a aproveitar oportunidades, a utilizar apoios e a relegar neutralidades”. Ora, essa articulação dos meios, no meio e no tempo, tem de ser plasmada no PE.

Assim, no âmbito da estratégia total, os objetivos a prosseguir pela estratégia são os que concretizam a missão estratégica e determinantes na definição dos diversos objetivos políticos, logo, deverão ser decompostos, em objetivos estratégicos intermédios, ao nível das estratégias gerais e particulares, com vista à decisão dos meios para a sua concretização (Couto, 1988, p.327).

Noutra perspetiva, podem verificar-se dois tipos de planos de melhorias: o das estruturas e o das forças. Sendo que os primeiros, não existem *de per se*, encontrando-se integrados nas Opções do Plano, em Planos de Fomento e no Orçamento Geral do Estado. Quanto aos segundos, traduzem a estratégia genética ou regenerativa, abarcando a própria Lei de Programação Militar (LPM) que, de acordo com a estratégia definida, podem inclusive determinar a organização e estrutura. Do ponto de vista operacional proporciona os sistemas de forças adequados e as finalidades operacionais previstas, em função da sua criticidade e considerando às prioridades instituídas nos prazos definidos. Razão pela qual,



na elaboração daqueles planos se deva observar os recursos existentes, em especial os financeiros disponíveis e atribuídos (Couto, 1988, p.346).

2.1.2 O Processo de Planeamento Estratégico de Defesa Nacional

O processo de PE de DN encontra fundamento teórico e metodológico nos trabalhos de Ribeiro (2010), que se desenvolvem através das fases de elaboração da PDN e Militar e do Conselho Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) e se materializam nas opções estratégicas e de forças de DN, Anexo A.

Este processo foi construído com base na definição das competências de diversos órgãos políticos e militares, no quadro da elaboração das opções estratégicas de DN e militares, e das opções de forças para cumprimento das missões das Forças Armadas (FA). Identificando-se como virtudes principais, o aglutinar do planeamento e da direção estratégica, ligando-os à decisão estratégica a todos os níveis das FA (Ribeiro, 2010, p.23).

O mesmo autor assevera que é uma “abordagem contínua, flexível e adaptável”, estruturada num processo que se desenvolve a partir da fase da PDN e da fase da DEDN” (Ribeiro, 2008, p.29).

O Anexos B e C, traduzem e esquematizam o modelo e os passos para formular a política e a estratégia de DN, tendo sido concebido com uma fase política que define “O que fazer?”, e uma fase estratégica que estabelece “Como fazer?” o determinado na fase anterior. Na prática, o Governo determina a estratégia total, dando origem à política de cada Ministro, e assim sucessivamente (Idem, 2008, pp.17-20).

O modelo apresenta a estrutura e como elementos conceptuais básicos: os objetivos nacionais permanentes; a avaliação da conjuntura; o conceito estratégico nacional; a diretiva estratégica de Governo; o planeamento nacional; o planeamento sectorial; a execução das ações estratégicas; o controlo e realimentação, os quais, constituem o processo de formulação da estratégia de DN (Ibidem, p.17).

A Figura 1, evidencia as fases inerentes à PDN. Um ciclo que responde ao “O Quê?”, com vista à determinação de “O Que se vai fazer?” e, um segundo, que responde ao “Como?”, conceber a Diretiva Estratégica de Defesa Nacional (DEDN), com vista a exprimir “Como se vai fazer?”.

Estes ciclos traduzem os objetivos estratégicos de DN, que se articulam sob a forma de missão estratégica e apontam à visão estratégica do Primeiro-Ministro (PM), para que seja realizada pelos diferentes departamentos públicos, em permanência, com as prioridades definidas e atendendo aos recursos previsíveis e disponíveis, para garantir a Segurança



Nacional (SN). Auxilia na concentração do esforço estratégico nacional numa direção, ao explicitar os principais compromissos governamentais. Serve ainda o propósito de ajudar na atribuição de recursos aos diferentes setores de ação estratégica do Estado, segundo as regras gerais ditadas pela respetiva missão. O seu intento 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 (Ribeiro, 2008, p.33).

Exprimir	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	Exprimir a Doutrina Estratégica de Defesa Nacional
	COMO SE VAI FAZER?

Figura 1 – Processo de formulação estratégica de defesa nacional

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2010, p.28).

Trata-se de uma fase integral, ao mais alto nível do Estado, que se desenvolve nos diversos patamares, sendo da responsabilidade dos diferentes Ministérios, mas determinada pelo PM, apoiada pelo Conselho de Ministros (CM), a qual, encerra orientações para o nível estratégico, isto é, dos Ministérios com responsabilidades de DN (Ribeiro, 2010, p.20).

2.2 Gestão Estratégica

O processo de gestão de uma organização materializa-se nas funções de planeamento, organização, direção e controlo, descrevendo a capacidade em realizar os seus propósitos, identificando as suas metas e objetivos. A gestão enquanto processo, apresenta-se como forma organizacional de apoio à mudança e modernização, proporciona maior flexibilidade e possibilita melhores resultados, com ênfase na eficiência e eficácia (Mendes, 2000, p.1).

A gestão surge como meio de aglutinação de esforços para se atingirem os objetivos, onde a análise do ambiente é vital, por força da dinâmica da realidade social e atendendo ao garante das missões organizacionais de alta complexidade. 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 crucial a existência de uma visão sobre as “tendências dominantes no presente”, para que estas nos orientem no futuro (Kliskberg, 1997, p.82).

Segundo Ansoff (1993, p.16) a gestão estratégica é uma abordagem sistemática à gestão de mudanças estratégicas e uma responsabilidade relevante, porque é essencial na gestão das organizações ao permitir um melhor relacionamento com o seu ambiente, antecipar surpresas e sustentar resultados num processo evolutivo, contínuo e iterativo.

Mintzberg (1994, pp.107-114), enfatiza que se trata de um processo dinâmico, sistemático e cíclico de análise, escolha e implementação. Na prática, um processo onde se formulam e implementam estratégias, tendentes à consecução dos objetivos da organização, em função das suas condições internas e do meio envolvente.

A gestão estratégica assenta num “conjunto de novas formas de encarar as organizações e a sua gestão”, marcadas pela aceleração da mudança e das incertezas no futuro. Por outro lado, possibilita a adequação das capacidades internas ao seu meio exterior, “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). Baseia-se “num pensamento estratégico e depois no planeamento estratégico, na implementação das estratégias e no seu controle”. Conjuga e relaciona as duas dimensões, revelando que “deve partir duma visão ou pensamento estratégico e deve actuar através dum planeamento estratégico da sua implementação e controle”. Pelo que “a visão estratégica consiste em perceber aquilo que a organização deve fazer, em que se deve tornar e onde aplicar os seus recursos” (Tavares, 2002, pp.100-101).

O processo de gestão estratégica distingue-se em três fases: formulação estratégica, implementação da estratégia e avaliação e controlo da estratégia (António, 2015; David, 2009; Goldsmith, 1996; Thompson et al, 2013; Wheelen e Hunger, 2012). A Figura 2 esquematiza essa interação:

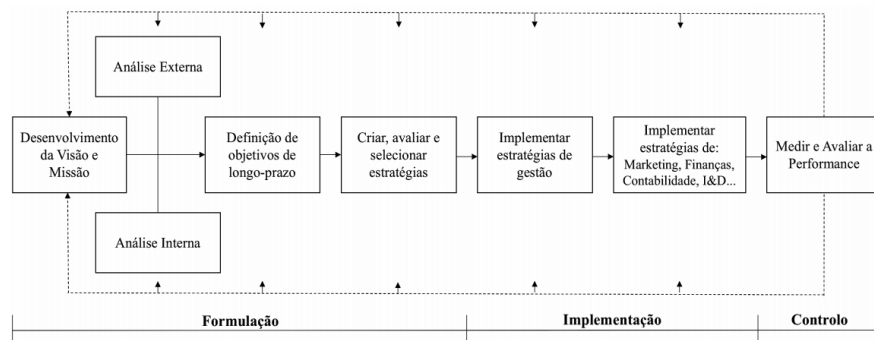


Figura 2 – Processo de gestão estratégica
Fonte: Adaptado a partir de David (2009, p.46).



2.3 Planeamento Estratégico

Prever, é “ao mesmo tempo calcular o futuro e prepará-lo; prever, é já agir” (Fayol, 1976, pp.48-64).

Para Tavares (2002, pp.100-101), o PE “consiste na determinação dos objectivos que a organização pretende atingir e dos meios para os conseguir (estratégias, políticas, programas, recursos), os quais se subordinarão à visão estratégica”. Trata-se de uma das “fases da gestão estratégica e uma forma de planeamento baseado na análise do ambiente externo e interno, que tendo em consideração as oportunidades e as ameaças, as forças e fraquezas da organização, procura determinar as estratégias que a organização deve optar para vencer a concorrência e ser bem-sucedida”.

Abreu (2002, pp.40-49), reconhece a presença de uma dimensão integral e enfatiza que as dimensões estratégicas são “inequivocamente interdependentes, existindo entre todas estreitas relações de influência e reforço mútuo”. Refere que é sobre esta realidade de escolhas e de afetação de recursos que se desenvolvem as escolhas políticas, e que, na esfera da estratégia nacional, possibilita identificar o destinatário da ação estratégica.

Assim, o poder político é responsável pela fixação da missão estratégica e participa na formulação e na execução da estratégia, em razão da satisfação dos interesses daqueles que legitimamente representa.

Para Ribeiro (2010, p.156), trata-se de um “processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a determinação de situações futuras desejadas e a avaliação de alternativas diversas a serem seguidas para que tais situações sejam alcançadas”. Entramos assim no plano da ação estratégica do Estado, logo, no âmbito da investigação a desenvolver e definimos PE, como:

o processo contínuo pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões sucessivas e hierarquizadas entre alternativas diversas, identificadas com o propósito de orientar, ordenar e racionalizar o conjunto de ações que visam edificar, estruturar e empregar os meios do Estado no espaço e no tempo, tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos, do modo mais eficiente, eficaz e efetivo. (Ribeiro, 2010, p.152)

É a partir do PE que se identificam as diferentes fases do seu ciclo, as regras e técnicas a observar para a sua operacionalização e aplicação. O Apêndice B, representa graficamente um modelo típico de gestão estratégica, associada ao processo de PE.



2.4 Síntese conclusiva e resposta à QD1

Da TGE emergem ensinamentos inspiradores das lideranças em benefício da tomada de decisão, da sua melhoria e progresso consequente. A sua aplicação, pensada e modelada, quanto à correta definição de objetivos, formulação e implementação das modalidades de ação, à luz dos princípios e regras da estratégia, validadas pelas suas provas, mostram-se essenciais para uma resposta mais eficiente aos diferentes fenómenos, aos desafios tecnológicos e a uma melhor compreensão face a cada um dos contextos e circunstâncias, inerentes ao ambiente onde se movem, cada vez mais incertos e complexos.

Ao nível da Estratégia verifica-se que o nosso quadro teórico, quer na vertente de ciência, quer de ação, se encontra numa relação de subordinação à política. Desde logo, porque lhe provê a informação que necessita para a definição dos objetivos a concretizar, assim ocorra a atribuição dos meios necessários para a sua realização.

No que ao modelo e processo de ação estratégica diz respeito, evidencia-se que o modelo adstrito à formulação estratégica de DN e o seu processo de elaboração, podem contribuir teórica e metodologicamente para a estruturação de um modelo similar na SI, adequando-o, por analogia e adaptação, às características próprias do SSI. Desde logo, considerando a sua fase política, a qual se orienta para todos os órgãos do Estado, em razão do cumprimento dos Objetivos Nacionais Permanentes e, numa segunda fase, de expressão estratégica, que se oriente para a SI e para o cumprimento dos seus objetivos estratégicos, que importa expressar pela liderança política, traduzindo o contributo setorial da SI para a estratégia total do Estado.

No plano da Gestão Estratégica, verifica-se que esta deve partir de uma visão ou pensamento estratégico, assinalada como um processo contínuo e dinâmico de planeamento, organização, liderança e controlo, através do qual se determina “Onde estão”, para “Onde querem ir” e “Como é que lá chegarão”. Trata-se de um racional de ação com o caminho traçado, ajustando-se continuamente às alterações do meio envolvente, alinhado com as reais necessidades, evidenciando-se a aplicação de meios e recursos adequados aos objetivos, pelo que, a sua estruturação e desenvolvimento deve recorrer ao PE e à sua implementação e controlo.

Quanto ao PE e aos seus elementos essenciais: estratégias, políticas, programas e recursos, apresenta-se como um processo contínuo de pensamento, em linha com as situações futuras desejadas, avaliando em cada momento, as alternativas a constituir para se alcançarem os objetivos a atingir, determinados pela liderança política.



Em suma, respondendo à QD1 “*Que conceitos operacionais da estratégia e da gestão estratégica são essenciais para a edificação de uma Estratégia para a Segurança Interna?*”, importará partir de uma visão e de um pensamento estratégico, percecionando o que se deve fazer, em que se deve tornar e onde aplicar recursos, sendo essencial a análise do ambiente, a determinação dos objetivos a atingir e dos meios para os alcançar. Para o efeito, é crucial atuar por intermédio do PE, da sua formulação, implementação e controlo, subordinando-se aos objetivos estratégicos traçados para a SI. Trata-se de combinar os elementos essenciais do processo estratégico numa modalidade de ação, formulada e implementada nos vários níveis de decisão e execução, articulando-se com os objetivos fixados pela política, os meios, os meios de coação, o tempo e o contrário, ocorrendo a sua aplicação nos diferentes níveis de decisão e execução.



3. O Sistema de Segurança Interna e a Lei de Segurança Interna

Neste capítulo caracteriza-se o SSI, tendo por base a LSI com vista a tipificar o seu modelo, a sua estrutura e características próprias, para daí se identificarem eventuais lacunas e disfunções em proveito do objeto de estudo.

3.1 Contexto

Para Teixeira (2002, p.10), a segurança “é uma questão de Estado, mas ainda mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a Segurança é um factor da Liberdade. A Segurança é condição da liberdade como a Liberdade é condição da Democracia”.

O SSI assenta num “conceito interdisciplinar de segurança interna, que abrange a participação das regiões autónomas, das autarquias locais e da sociedade com vista a alcançar a coesão nacional para segurança da República Portuguesa”, sustentado numa arquitetura ajustada à prevenção, contenção e resposta ao espectro de ameaças e riscos, aludindo ao princípio basilar de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos (RCM, 2007).

No prosseguimento da Política de Segurança Interna (PSI), o Estado expressa-a por um enquadramento legal e institucional composto por várias entidades, órgãos e serviços que desempenham funções de fiscalização, de direção, consultivas, de coordenação e operacionais constituindo o SSI. Para Raposo (2006, p.43), pode entender-se por SSI, “o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna.”

O SSI interage com outros sistemas ou subsistemas nacionais nos termos legalmente instituídos, com o sistema de informações, com a segurança aeronáutica, com a segurança marítima, com a emergência médica, com o sistema penal, com a autoridade de segurança alimentar e económica, com a segurança rodoviária e transportes, com a segurança ambiental e com a DN, vide Apêndice C.

3.2 O Conceito de Segurança Interna

Nos termos do artigo 1.º da LSI, é definida SI como “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”



Atividade que se exerce “nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança.”, conforme n.º 2 do artigo 1.º. Referindo o seu n.º 3, que as medidas previstas se destinam, “em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.”

A LSI, no artigo 3.º, estabelece que a PSI, consiste no conjunto de princípios, objetivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos seus fins, definidos no seu artigo 1.º. No que respeita aos princípios, o artigo 3º expressa-os pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia, deduzindo-os da Constituição da República, desde logo, onde se assinala alusão à sua tutela direta e a referência, explícita, às exigências de adequação e proporcionalidade, ligados ao princípio da necessidade, previsto na aplicação das medidas de polícia, artigos 1.º e 2.º, n.ºs 2, respetivamente.

É exigida a intransigente observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia, sendo as medidas de polícia condicionadas pela respetiva previsão legal e a sua utilização pautada pelos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade.

3.2.1 A Componente Política da Segurança Interna

Atentos aos artigos 7.º a 11.º da LSI, encontramos o que designamos de componente política da SI, assegurada pela Assembleia da República (AR), que a enquadra nos planos legislativo, político e financeiro e fiscaliza a sua execução, e pelo Governo, que tem a responsabilidade da sua condução, sendo o PM responsável pela direção da PSI, competindo-lhe a coordenação e orientação da ação desenvolvida pelos membros do Governo com atribuições nesta matéria.

De notar que ao CM cabe-lhe a definição das linhas gerais da PSI e das orientações sobre a sua execução, bem como a aprovação do “*Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança*”, documento que estabelece as normas específicas de empenhamento conjunto e, como tal, elementar para o desenvolvimento estratégico e operacional das missões atribuídas às FSS.



O PM é assistido pelo Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), um órgão interministerial de auscultação e consulta ao nível da definição política e desenvolvimento estratégico da atividade de SI, o qual preside e compete convocar.

Ainda na dependência direta do PM, ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI), funciona um órgão especializado de assessoria e consulta, para a coordenação técnica e operacional das FSS, o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS).

O artigo 11.º da LSI, designa como órgãos do SSI, o CSSI, o GCS e o SGSSI. Os dois primeiros apresentam-se exclusivamente como órgãos de auscultação, assessoria e consulta.

Com a criação do cargo de SGSSI, o PM, a quem cabe a sua nomeação e exoneração, passou a ter na sua dependência direta uma entidade com competências de coordenação, direção, controlo e em situações mais críticas, de comando operacional sobre as diferentes FSS e do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro e, bem assim, ser pedra angular para articulação e coordenação de todo o Sistema. Por delegação do PM, o SGSSI poderá funcionar na dependência do MAI.

3.2.2 A Componente Operacional da Segurança Interna

O modelo de SI português, que designamos de componente operacional, é caracterizado por um conjunto ampliado de FSS com distintas tutelas políticas e competências funcionais diversas, perfeitamente plasmada na composição do CSSI onde, sobre a presidência do PM, têm assento cinco Ministros, dos quais dependem FSS, designadamente da Administração Interna, Justiça, DN, Finanças, Obras Públicas, Transportes e Comunicações, entre outras.

A este quadro estrutural deve ainda juntar-se o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa e os serviços de informações que o compõem Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e o Serviço de Informações de Segurança, que dependem diretamente do PM. Mesmo sem considerar outros órgãos de competência específica que participam na atividade de segurança, no âmbito da DN, das Obras Públicas, das Finanças e da Economia, vislumbra-se a interceção e sobreposição funcional, entre os vários órgãos que integram outros subsistemas.

Este modelo distintivo organiza-se em torno de uma repartição das tradicionais quatro grandes funções e subsistemas da atividade de SI: a prevenção, a ordem pública, as informações e a investigação criminal, exercendo-se por diferentes tutelas políticas: a Administração Interna na prevenção, ordem pública e investigação criminal; a Justiça na



investigação criminal e o PM, nas informações estratégicas de segurança e defesa. Repartindo-se a tutela das informações policiais, entre a Administração Interna e a Justiça.

Por outro lado, é também distintiva a existência de duas forças de segurança, uma de natureza militar e outra de natureza civil, as quais, no quadro das suas Leis Orgânicas, desenvolvem as suas atividades com a repartição de competências de polícia administrativa geral numa base territorial legalmente instituídas, em razão de contribuírem para um produto global do Sistema, onde a sua abrangência, espetro de atuação e modo de operação, evidencia uma cultura própria que beneficia as respostas no quadro dos subsistemas da atividade de SI.

De notar que a primazia da responsabilidade política e o controlo das atividades de SI está atribuída ao MAI, exercendo relevantes poderes de tutela política, única ou partilhada, sobre todos os subsistemas integrantes na atividade de SI. Consequentemente, aquele primado traduz-se também nas respetivas responsabilidades políticas, estratégicas e operacionais, com eventuais efeitos ao nível do processo de decisão e do benefício sinérgico do potencial de capacidades e meios afetos à atividade de SI.

3.3 O Processo de Planeamento Estratégico

Com especial destaque nas FSS, o processo de formulação do PE da PSI tem de ser analisado num quadro alargado e que se sustenta nos modelos de gestão própria da administração pública.

Na prática, o processo de formulação é desagregado num conjunto de fases sequenciais que se iniciam com a identificação do problema e consequente inclusão na agenda política. No essencial, relevam os eventos focalizadores e os indicadores securitários, que provêm, na maioria das vezes, do incremento de políticas anteriores ou do alinhamento com imperativos e recomendações internacionais.

No que respeita à SI, ainda que não se identifique um processo formal para o PE, as opções nacionais da PSI assentam no Programa do Governo (PGov), nas Grandes Opções do Plano (GOP) e num dos capítulos constantes do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), nominado de “Opções Estratégicas”. Sendo relevante que o seu planeamento, a sua articulação, coordenação e condução, decorram em grande medida da interação constante entre o MAI e os dirigentes máximos das FSS.

No âmbito das atividades de SI verifica-se a existência de um conjunto de instrumentos de gestão estratégica que auxiliam o decisor político nas escolhas a realizar, os quais, em grande medida, são preconizadas pelo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do



Desempenho da Administração Pública (SIADAP). Sendo, elementos-chave os Planos de Atividade, os Relatórios de Atividade e o Quadro de Avaliação e Responsabilização, quer da Secretaria-Geral da Administração Interna, quer dos diferentes atores presentes no SSI.

É destes instrumentos que se extraem os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objetivos anuais, indicadores de desempenho, fontes de verificação e meios disponíveis. Os quais, possibilitam a demonstração das atividades, iniciativas e projetos desenvolvidos, permitindo o reajustamento e a aferição do cumprimento dos objetivos propostos.

Desde 2007, as FSS dispõem de uma Lei de Programação de Instalações e Equipamentos (LPIEFSS), a qual materializa 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.

3.4 Lacunas e possibilidade de melhoria

Com vista à identificação de eventuais lacunas e disfunções na LSI, realizámos uma análise crítica e sustentada na observação e experiência profissional, densificada quer pela revisão do estado da arte, quer das interações e reflexões decorrentes das entrevistas, bem como da análise da LDN, designadamente no que tange ao capítulo referente à PDN.

Observámos que a LSI não contempla secção própria relativa a instrumentos de PE, uma vez que no âmbito da SI, não existe um processo formal de elaboração estratégica.

Por outro lado, quanto às competências atribuídas ao CSSI, embora se identifique a possibilidade de auscultação e consulta, não se apresenta, ao nível da definição política e desenvolvimento estratégico da atividade de SI, tão conseqüente como o que se verifica na DN.

Também se identifica a ausência de um Conceito Estratégico para a atividade de SI, o qual, seguramente, auxiliaria o decisor político num alinhamento mais harmonioso e sequente no âmbito do SSI. Realidade que constatamos existir no âmbito da DN, essencial para a dedução e organização, do Conceito Estratégico Militar.

Quanto à LPIEFSS, a sua revisão deveria ter sido avaliada em 2018 e 2020 e presente à AR, em articulação com a proposta de Lei do Orçamento de Estado (OE) para o ano seguinte. Situação que não se tem verificado, o que conduz a dificuldades exógenas, que impõem constrangimentos e limitações ao investimento na modernização, adequação e operacionalidade quer, da sua capacidade, quer dos meios de resposta.



O SSI é um Sistema complexo, onde operam, como se referiu, vários atores de diferentes tutelas políticas, o que potencia dificuldades e disfuncionalidades de articulação, porventura colocando maiores dificuldades na eficiência e eficácia das respostas.

Noutro plano, atendendo às competências adstritas ao SGSSI verifica-se a existência de competências de coordenação, direção, controlo e, em situações mais críticas, de comando operacional, pelo que seguramente seria profícuo uma melhor definição da hierarquia no Sistema, com vista a um aperfeiçoamento da capacidade de intervenção e decisão, de comando e controlo, quiçá, mais articulada, reforçada e consequente.

3.5 Síntese conclusiva

O conceito de SI consagrado na LSI apresenta uma visão global de segurança, transversal e abrangente, que pretende assegurar um balanço equilibrado entre os princípios constitucionalmente assimilados do direito à liberdade e à segurança, revelador da relação entre a autoridade do Estado e as garantias dos cidadãos, características de um Estado de Direito Democrático.

Ainda que se possa identificar um quadro de ameaças e riscos que de alguma forma tenham determinado o atual modelo de organização do SSI, que se percebe na arquitetura dos atores presentes e das atribuições que lhe estão associadas, encontramos-nos convictos que existe a possibilidade de se aperfeiçoar algumas disfunções orgânicas e funcionais, se forem utilizados instrumentos teóricos e metodologicamente sustentados, porque já validados na *praxis* realística e aplicacional, em outras dimensões, contextos e circunstâncias.

Verificámos que o planeamento e a gestão estratégica em uso no SSI refletem a formulação estratégica definida em Portugal para os serviços da administração direta e indireta do Estado, o SIADAP, dando assim corpo ao designado ciclo de gestão, transversal a toda a Administração Pública portuguesa, ao que os diferentes atores que o compõem não ficarão alheios.

Exprimem assim a visão e a tradução interpretativa de cada ator, face ao preconizado no PGov, nas GOP e no capítulo nominado de “Opções Estratégicas” constante no RASI, bem como, das orientações da tutela, determinadas na permanente interação desta com os dirigentes máximos de cada uma das FSS. Não existe, portanto, um processo formalmente constituído ou um documento que traduza uma coordenação efetiva dos meios e recursos ao serviço da Administração Interna, alinhados para uma resposta sistémica, planeada, coordenada e completa.



Face às competências adstritas ao SGSSI vislumbra-se que a sua abrangência pode ser rentabilizada e aperfeiçoada, mitigando incongruências organizacionais e funcionais do SSI, as quais poderão ser resolvidas por via da agregação, em reforço da unidade de tutela política e da unidade de comando.

Note-se que o SGSSI se encontra num plano político facilitador da comunicação e articulação entre a definição dos objetivos estratégicos da SI, estratégia total na esfera de responsabilidade do PM, e a sua materialização na estratégia setorial, ao nível dos Ministérios e, ainda, elemento essencial na coordenação e colaboração próxima dos dirigentes máximos das FSS, no âmbito da estratégia operacional. Acrescendo também, constituir-se como elemento simplificador da comunicação e articulação com os demais Subsistemas das diferentes tutelas políticas, designadamente, justiça, defesa e proteção civil, além da sua intervenção ao nível da cooperação e coordenação policial europeia e internacional, nas diferentes plataformas e âmbitos, designada de dimensão externa da SI.



4. Metodologia e Método

Neste capítulo explana-se a metodologia e o método que orientaram a investigação.

4.1 Metodologia

Adotaram-se os procedimentos estatuídos pelo IUM, designadamente, nas NEP/INV 001 (2020a) e NEP/INV 003 (2020b), bem como, o estabelecido nas orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação (Santos & Lima, 2019). E seguidas as suas diretrizes relativas às normas de autor (Fachada et al., 2020).

O percurso percorrido compreende duas fases. A primeira, o enquadramento e a delimitação, concorrendo para a definição do objeto de estudo e seguidamente, para a revisão preliminar da literatura e dos normativos legais relevantes para a investigação. Foram identificadas as fontes primárias e secundárias, que permitiram a aproximação à base concetual e ao “Estado da Arte”, o que auxiliou na definição e formulação do problema. A revisão bibliográfica e a análise crítica da literatura, conduziu à identificação dos conceitos estruturantes e, bem assim, auxiliou na definição do OG e OE e formulação da QC, decomposta em duas QD. Assim, dado que os OE são instrumentais para o conhecimento e para a avaliação da investigação, a sua definição e correspondência foi conseguida após verificação da sua articulação e coerência com o quadro teórico concebido, o que possibilitou a construção do modelo de análise (Santos et al., 2019, p.58). Vide Apêndice D.

Na segunda fase da investigação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas às entidades identificadas no Apêndice E, essenciais na análise e discussão dos resultados. Foi garantida a correlação entre a revisão da literatura, com a conjugação dos resultados das entrevistas e o alinhamento com os conceitos estruturantes e, bem assim, a coerência entre estes fatores e os indicadores definidos, uma vez que estes assumem um papel relevante na construção e aplicação dos instrumentos de recolha de dados.

A investigação centrou-se na natureza social do fenómeno e de carácter ontologicamente construtivista e, epistemologicamente interpretativista. Dado que o que se pretende compreender é o processo articulado face ao fenómeno em estudo (Guba & Lincoln, 1994), procurando-se um “novo” conhecimento face ao entendimento que o investigador tem da realidade social (Strauss & Corbin, 2008).

A própria QC aponta para isso, ao interrogar “*Que contributos podem ser adotados para se estruturar o Processo de Formulação da Estratégia de Segurança Interna?*”



Assim, identificamos que o fenómeno é a formulação da estratégia e a estruturação do processo, o seu aperfeiçoamento. Pelo que, se procurará recolher informação sobre o fenómeno particular, inserido no seu contexto (Saunders et al, 2009, p.145).

Trata-se de um estudo de raciocínio indutivo, partindo da observação de factos particulares, considerando que “corresponde a uma operação mental que tem como ponto de partida a observação de factos particulares para, através da sua associação, estabelecer generalizações que permitam formular uma lei ou teoria” (Santos et al., 2019, p.18).

A estratégia de investigação, desenvolve-se numa abordagem do tipo qualitativo, em proveito do fenómeno em estudo. Pelo que, considerando os préstimos de Freixo (2018, pp.120-126) e Sousa & Baptista (2011, pp.56-57) a investigação caracteriza-se como: particular, porque se centra na análise de um determinado fenómeno; descritiva e heurística, pois procura uma descrição rigorosa do objeto e uma melhor compreensão do fenómeno a estudar; indutiva, uma vez que os dados da investigação são analisados em razão do desenvolvimento de conceitos que auxiliarão na compreensão dos fenómenos a partir de padrões neles encontrados; holística, porque será considerada a complexidade da realidade a estudar na medida que procuraremos abarcar a realidade como um todo; o significado tem grande importância, na medida em que se procura compreender os quadros de referência atribuídos aos acontecimentos, às palavras e aos objetos; utilizam-se procedimentos interpretativos, privilegiando a análise de conteúdo; e é descritiva, produzindo dados descritivos a partir de documentos, de entrevistas e da observação.

A nossa preocupação centra-se num entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo. Interessam os valores, as crenças, as representações, hábitos, atitudes e opiniões, que se possam revelar durante a investigação (Vilelas, 2009, p.108).

4.2 Método

Neste subcapítulo são apresentados os participantes e o procedimento, os instrumentos utilizados, bem como as técnicas de recolha e tratamento dos dados.

4.2.1 Participantes e procedimentos

Foram selecionados um leque de entrevistados que, pelo seu conhecimento e experiência, domínio dos assuntos para o tema e relevantes funções de Estado desempenhadas, têm ou tiveram intervenção direta nas opções estratégico-políticas no âmbito da estratégia do Estado na atividade de SI e do SSI em Portugal. E assim, realçar os seus contributos para a investigação, potenciados pela recolha de dados subsequentemente tratados por intermédio de análise de conteúdo realizada, sendo que as entrevistas foram



aplicadas a uma amostra intencional (Vilelas, 2009, p.248). A aplicação das entrevistas decorreu entre 9 de janeiro e 28 de março de 2022.

4.2.2 Instrumentos de recolha de dados

Recorremos à observação, à análise documental e a entrevistas semiestruturadas. A análise documental incidiu sobre legislação, livros e manuais sobre as matérias em estudo e relevantes para a investigação (Sousa & Baptista, 2011, pp.80-81) e (Freixo, 2011, p.113).

Para as entrevistas semiestruturadas, preparou-se um guião, Apêndice F, organizado atendendo às dimensões estabelecidas, considerando-se os indicadores de adequação dos conceitos, tendo sido remetidas por correio eletrónico e, posteriormente, realizadas em regime presencial em alguns casos, por videoconferência e via email.

4.2.3 Técnicas de tratamento dos dados

As entrevistas foram objeto de análise de conteúdo e tratadas atendendo ao método defendido por Bardin (2020), que compreende três etapas: organização da análise, codificação e categorização. Na primeira, foi efetuada uma pré-análise, procedendo-se a uma leitura flutuante, com vista à constituição do *corpus* e à formulação dos objetivos. A segunda, atendendo ao problema a resolver, permitiu a definição das unidades de registo (UR), estabelecendo-se, por segmentos de resposta, o «tema». Na terceira etapa, a enumeração, foi definida a «presença». Considerando-se o sentido em que a unidade de registo foi empregue, na categorização, definimos o critério do «léxico» (Bardin, 2020, pp.121-154).

Atento ao Guião, foram elaborados os quadros 3 e 4 que relacionam as dimensões identificadas, as questões (1 a 8), os indicadores e, sequenciando, os segmentos identificados face à identificação das presenças, chegar ao somatório de presenças/total de entidades questionadas, resultando numa posição de confirmação ou ausência de concordância com o segmento estabelecido, o que possibilitou chegar-se a um significado e à correspondente análise e discussão dos resultados.



5. Apresentação dos dados e discussão dos resultados

Este capítulo constitui o suporte da resposta à QD2 e QC, tendo por base os resultados das entrevistas semiestruturadas, atendendo à análise e discussão em confronto com o corpo concetual considerado.

5.1 A Dimensão Político-Estratégica

O Quadro 1, apresenta as UR associadas aos segmentos de resposta, retirando-se os principais elementos para a análise e discussão dos resultados.

Quadro 1 - Dimensão político-estratégica - UR das entrevistas

Segmento de Resposta (SR) e Unidades de Registo (UR)		Entrevistados					Resultados
N.º	SR / UR	E1	E2	E3	E4	E5	∑SR/UR
Dimensão Político-Estratégica							
Questão 1							
1	Utilização de instrumentos teóricos e metodológicos	x	x	x	x	x	5/5
2	Repensada em função do quadro constitucional existente		x	x	x	x	4/5
3	Convergência das estratégias sectoriais de defesa e segurança interna, em prol de uma estratégia de segurança nacional		x	x	x	x	4/5
4	Complexidade e a natureza do nosso SSI como um dos principais obstáculos	x	x		x		3/5
Questão 2							
5	Não existe na SI, um processo formal de planeamento estratégico	x	x	x	x	x	5/5
6	Existem todas as condições para a edificação de um modelo formal de planeamento estratégico		x	x	x		3/5
7	Existencia de mecanismos de cooperação casuísticos e para problemas concretos			x	x		2/5
8	Necessidade de um Conceito Estratégico de Segurança Interna	x	x	x	x	x	5/5
9	Consolidar o atual Sistema de Segurança Interna			x	x		2/5
10	Estão reunidas condições no curto prazo	x	x	x	x		4/5

Nesta dimensão, resulta o reconhecimento da necessidade de instrumentos teóricos e metodológicos para a edificação de um processo de elaboração estratégica, com vista à melhoria da arquitetura do SSI, bem como de orientações dos critérios para a gestão estratégica. É evidenciado que deve ser equacionada em função do quadro constitucional existente e, como ponto de partida, por analogia, tomar como referência o processo existente no quadro da DN, com as necessárias adaptações.

É relevada a necessidade de se criar um quadro normativo que dê coerência e racionalidade ao SSI, alinhado com o CEDN, considerando uma perspetiva abrangente de segurança. Deve equacionar-se a convergência das estratégias sectoriais, de defesa e SI, em prol de uma estratégia de SN.

É sinalizado que, embora não exista, um processo formal de PE na SI, as orientações político-estratégicas, decorrem da Constituição da República Portuguesa (CRP), das



orientações da União Europeia, do PGov, das GOP, da LSI, da Lei-Quadro de Política Criminal, das Leis Orgânicas das FSS, entre outros e das diretrizes dos Ministros que tutelam os diferentes atores do SSI, decorrentes também da interação direta com os seus dirigentes máximos.

Embora se referencie que existam todas as condições para a edificação de um modelo é evidenciada a complexidade e a natureza do SSI como um dos principais obstáculos.

É ainda evidenciado que as áreas da SI, da Defesa e da Justiça, no quadro da UE, sempre foram consideradas como núcleos duros das soberanias nacionais e como tal, foram sendo estabelecidos mecanismos de cooperação casuísticos e para problemas concretos.

É referenciada a ausência e a necessidade de um Conceito Estratégico de Segurança Interna, constituindo-se como um importante instrumento para o PE no âmbito do SSI, conferindo maior estabilidade e continuidade na ação de todo o Sistema. Foi ainda referido, que a par do alinhamento securitário europeu, importa consolidar no plano nacional o atual SSI, que melhore a visão de conjunto.

5.2 A Dimensão Níveis de Aplicação

O Quadro 2 apresenta as UR associadas aos segmentos de resposta, retirando-se os principais elementos para a análise e discussão dos resultados.

**Quadro 2 - Dimensão níveis de aplicação - UR das entrevistas**

Segmento de Resposta (SR) e Unidades de Registo (UR)		Entrevistados					Resultados
N.º	SR / UR	E1	E2	E3	E4	E5	ΣSR/UR
Dimensão Níveis de Aplicação							
Questão 3							
11	Processo caracterizado pelas orientações governamentais da tutela e utilização dos instrumentos de gestão decorrem do SIADAP	x	x	x	x		4/5
12	Necessidade de um debate estratégico muito alargado	x	x	x	x		4/5
13	SGSSI enquanto estrutura de coordenação, de doutrina e de garantia da coerência do Sistema	x	x	x	x	x	5/5
Questão 4							
14	Processo caracterizado pelos Programas dos Partidos, traduzidos nos Programas do Governo, na LSI, nas orientações estratégicas no RASI e nas orientações ministeriais em cada momento, contando com os contributos dos dirigentes superiores das Forças e Serviços de Segurança	x	x	x	x		4/5
15	Não temos uma política a aplicar a um Sistema					x	1/5
Questão 5							
16	Centrada na intervenção política, ao nível ministerial	x	x	x	x		4/5
Questão 6							
17	Ausência de planeamento estratégico a nível macro do SSI e sobretudo para o seu órgão máximo de direção e coordenação o SGSSI	x	x				2/5
18	Inexistência de um quadro próprio e coerente, que incorpore uma visão global do SSI, na sua totalidade e sistémico	x	x	x	x	x	5/5
19	Arquitetura de SI desadequada ao atual quadro de ameaças e riscos	x	x				2/5
20	Criação de condições para a conceção de uma cultura de SI, com uma filosofia e doutrina própria	x	x	x	x		4/5
21	Duplicações, conflitos de competências e da própria disponibilidade dos meios a alocar a cada atividade	x	x				2/5
Questão 7							
22	Resolução do Conselho de Ministros	x	x	x	x	x	5/5
23	Período de vigência - 10 anos	x	x	x	x	x	5/5
24	As atividades de planeamento estratégico, devem ocorrer no âmbito do SGSSI	x	x	x	x		4/5
Questão 8							
25	Existência de uma Diretiva Ministerial de Segurança Interna	x	x	x	x	x	5/5

Nesta dimensão é sinalizado que o alinhamento estratégico entre as opções político-estratégicas e os diferentes atores do SSI é prosseguido atendendo aos objetivos definidos por documentos estruturantes como o PGov, as GOP, o OE ou o RASI, sem descurar, no plano internacional, o papel de cada um, em razão de matéria, no contexto das prioridades estratégicas da própria UE.

É assumida a necessidade de um debate estratégico alargado, envolvendo os diferentes agentes com a liderança política, com vista a uma revisão dos instrumentos que temos, no sentido de melhor se conceptualizar e depois, operacionalizar, na LSI, os conceitos, as leis,



a coordenação e as próprias leis orgânicas dos diferentes operadores e do próprio MAI. Dinâmica a ser conseguida, pela cooperação e colaboração dos diferentes atores, no sentido de melhorar as respostas do SSI no quadro dos meios e das ações a realizar. Evidencia-se a necessidade de existir uma hierarquia perfeitamente definida e assumida, com vista a uma mais profícua capacidade de decisão, de comando e controlo, mais articulada e consequente.

É referenciado o papel do SGSSI enquanto estrutura de coordenação, de doutrina e de garantia da coerência do Sistema, porque materializa uma função transversal e a coordenação cimeira de estruturas que estão no Ministério da Administração Interna, na Justiça e ainda, em estruturas da área da Defesa, na sua dimensão de SI.

É sinalizado que o processo de elaboração da política de SI é fundamentalmente estabelecido nos programas dos Partidos, que se traduz no PGov, na LSI, nas orientações estratégicas no RASI e, em cada momento, nas orientações ministeriais contando em grande medida com os contributos dos dirigentes superiores das FSS. Este processo, considera ainda a avaliação dos grandes objetivos, a apreciação das ameaças e dos riscos, das potencialidades e capacidades de resposta dos vários setores responsáveis pela execução das políticas.

Relativamente aos instrumentos de gestão para apoio ao decisor político, evidencia-se que os instrumentos em uso na SI podem ser os decorrentes da dimensão estratégica, edificada pela aplicação do SIADAP do qual se extraem os objetivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objetivos anuais, indicadores de desempenho e fontes de verificação, meios disponíveis, evidenciando-se o Relatório de Atividades, como instrumento que demonstra as atividades, iniciativas e projetos desenvolvidos, permitindo o reajustamento e aferição do cumprimento dos objetivos propostos para cada um dos serviços.

No que respeita à forma de organização e desenvolvimento as atividades de Gestão e PE na Administração Interna, sinaliza-se que se encontram centradas na intervenção política, ao nível ministerial, com especial responsabilidade da Secretaria-Geral do MAI, bem como ao nível dos serviços centrais e na intervenção das várias FSS.

Quanto às lacunas sinalizadas, podemos sistematizar as seguintes questões essenciais:

- Ausência de PE a nível macro do SSI, mormente, ao nível do seu órgão máximo de direção e coordenação, o SGSSI;
- Inexistência de um quadro próprio e coerente que incorpore uma visão global do SSI, na sua totalidade e sistémico, contemplando todas as suas componentes;
- Necessidade de adequação do SSI ao atual quadro de ameaças e riscos;



- Ausência de uma vontade reformista e receio da ação a desenvolver, bem como a carência de uma visão que contemple a eficácia organizativa e financeira;
- Duplicações e conflitos de competências e da própria disponibilidade dos meios a alocar a cada atividade;
- Centralização no SGSSI da coordenação como um todo;
- Criação de condições para a conceção de uma cultura de SI, com uma filosofia e doutrina própria, de onde surgirão os princípios gerais de atuação, os objetivos e as políticas para a sua prossecução.

É unânime que a iniciativa legislativa subjacente à formulação da ESI mais adequada, seria uma RCM. Quanto ao período de vigência associado, é destacado um decénio para a estratégia, sendo revisitada a meio termo, 5 anos, para avaliação, controlo e correção, tendo sido ainda identificada a eventualidade de diretivas operacionais.

Quanto à entidade que deveria assumir as atividades de PE, é unânime o cargo do SGSSI e, é ainda unânime, a pertinência de uma Diretiva Ministerial de Segurança Interna.

5.3 Modelo de Elaboração Estratégica: Contributos passíveis de considerar

Atentos ao pensamento e reflexão crítica realizados e inspirado no modelo edificado em torno da DN, idealizámos um modelo de formulação, que designámos de “*Modelo de Elaboração Estratégica da Segurança Interna*”.

Concorrentemente, emerge também a eventualidade de se considerar como documento de comunicação das linhas gerais e de ação para a SI, a formalização de uma Diretiva Ministerial que materialize as opções da estratégia setorial da SI e que determine as orientações estratégicas para os diferentes atores do SSI, deixando estas de estar expressas no atual RASI, o qual, é um relatório das atividades de SI desenvolvidas num determinado ano, e não um documento de planeamento e prospetiva regulador da atividade futura.

5.3.1 Modelo de Elaboração Estratégica

Neste particular, o modelo idealizado procura responder às seguintes questões: “O quê?”; “Como?”; “O que se quer fazer?”; “O que se deve fazer?”; “Como se pode fazer?”; “Como vale a pena fazer?” e “Como se vai fazer”. Às quais, quando aplicado um “verbo de ação”, permitem conceptualizar um “quadro de ação” que potencia a identificação de um corpo coerente de fases a estabelecer para a organização da “fase estratégica da Segurança Interna” e, bem assim, o nosso modelo de elaboração estratégica, Quadro 3.



Quadro 3 - Modelo de elaboração estratégica da segurança interna

Identificar	Objetivos Estratégicos de Segurança Interna
	O quê? (O que se pretende alcançar?)
Conceber	Doutrina estratégica de Segurança Interna
	Como?
Estudar	Compreender as missões dos diferentes atores do SSI
	O que se quer fazer?
Analisar	Examinar a situação
	O que se deve fazer?
Elaborar	As Modalidades de Ação de Segurança Interna
	Como se pode fazer?
Escolher	Selecionar uma Modalidade de Ação de Segurança Interna
	Como vale a pena fazer?
Redigir	Expressar e comunicar a Doutrina Estratégica de Segurança Interna
	Como se vai fazer?

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2010).

Pelo exposto, tendo por referência as Grandes Opções do CEDN, do CEDN e da Diretiva Governamental de Defesa Nacional, a apresentar pelo PM, dando corpo à definição concreta para as diversas estratégias setoriais, por força das suas opções em matéria de SI, desenvolver-se-ia assim o que designámos de *Fase Estratégica da Segurança Interna*.

Neste sentido, a par da densificação da PSI passar-se-ia a identificar taxativamente os Objetivos Estratégicos de Segurança Interna, respondendo ao “O quê?” e ao “Como?”, concebendo-se a Doutrina Estratégica de Segurança Interna (DESI), abrindo espaço para a conceção de uma Diretiva Ministerial, a considerar para a edificação de um conceito estratégico de SI e das próprias missões das estratégias gerais no quadro do SSI. Esta estruturação, uma vez expressa e comunicada, possibilitaria também ser considerada no PE dos diferentes atores do SSI, em reforço do necessário alinhamento.

Por outro lado, tendo por referência o processo e os modelos adstritos à DN e de planeamento da ação política e PE da DN, Anexos A, B e C, confrontados com a arquitetura estabelecida para a SI, designadamente no que tange à análise dos órgãos e entidades, suas competências e atribuições, foi realizado um exame cuidadoso e reflexão crítica sobre os mesmos, apresentando o Apêndice G a estruturação de um modelo passível de aplicar na SI, tendo por base o estatuído na LSI.

5.3.2 Diretiva Ministerial

Neste contexto, exercitando mais uma vez a reflexão crítica projetada na inovação, ousamos apresentar a sua estrutura de organização, evidenciando as grandes áreas a considerar.



Apresenta-se como um contributo para o reforço da cadeia de valor da SI e do SSI, o qual aporta à análise do ambiente, pressupostos de ação, respetiva calendarização e associação ao orçamento disponível para a operacionalização de meios e recursos a afetar à componente operacional do SSI, não olvidando, a execução planeada, programada e consequente, face às necessidades e à criação de valor, tangíveis e intangíveis.

Assim, poder-se-ia estruturar nos seguintes cinco capítulos: (1) Enquadramento; (2) Finalidade; (3) Orientações Políticas; (4) Ciclo de Planeamento da Segurança Interna; e, (5) Orientações para os Órgãos e Serviços do SSI, que o Apêndice H, objetiva.

Noutro plano, compulsadas as atribuições e competências do SGSSI, vislumbramos a possibilidade de no seio dos órgãos dele dependentes, projetar um órgão autonomizado de planeamento estratégico do SSI, organizado em permanência por elementos das FSS e dos outros atores do Sistema, adstritos à operacionalização e execução das atividades de PE da SI.

5.4 Síntese conclusiva e resposta à QD2 e QC

Da análise e discussão face às entrevistas realizadas, confirma-se a nossa perceção empírica de que não existe um processo de PE formalmente constituído na SI. Ainda assim, verifica-se que os normativos legais disponíveis, complementados com orientações políticas e estratégicas, se revelam suficientes, assegurando um enquadramento adequado da atividade de SI e o seu alinhamento com as prioridades fixadas pela liderança política, em concertação com os dirigentes máximos das FSS.

No seguimento, considera-se que a resposta à QD2 “*Que lacunas e possibilidades de melhoria podem contribuir para uma melhor sustentação teórica e rigor metodológico com vista à edificação de um modelo de elaboração estratégica para a Segurança Interna?*”, se perspetiva na dimensão de se formalizar um quadro conceptual e normativo integrado na estratégia global do Estado, onde a SI, enquanto atividade setorial, após atender à necessária reflexão estratégica sobre os fins, os meios, o contexto e as circunstâncias, se possa edificar.

Atendendo que o SSI se caracteriza por uma realidade complexa e que os elementos que o constituem estão interligados na ação e com relações de interdependência, dever-se-á refletir e olhar criticamente para o Sistema, como um Sistema de sistemas.

Em grande medida, porque resultante da agregação de diversas componentes autónomas que contribuem todas para um fim comum e, por isso, se devem organizar e gerir de uma forma sistémica, congregada e integrada, sem perda da sua autonomia e numa perspetiva abrangente de Segurança. Concorrentemente, deverá fundar-se num quadro de



colaboração e cooperação, potenciadora de uma convergência das estratégias sectoriais, de defesa e de SI, em prol de uma Estratégia de Segurança Nacional.

Num quadro de elevada complexidade e incerteza, sai reforçada a necessidade do PE na área da SI, porquanto, implicará uma maior coerência, estabilidade e continuidade, e, por outro, um reforço da resposta do Estado a situações de elevada exigência, considerando a dinâmica de um conjunto alargado de variáveis, decorrentes da evolução do quadro securitário nacional e do comprometimento nacional face aos desígnios das organizações internacionais onde participamos.

Emergiu complementarmente, a importância de um Conceito Estratégico de Segurança Interna e/ou uma eventual diretiva ministerial, bem como uma ESI alinhada com uma Estratégia de SN, consolidando-se no plano nacional a evolução do SSI, acompanhando a evolução de ameaças comuns no contexto europeu e as prioridades securitárias daí decorrentes, materializando a resposta nacional, na melhoria dos instrumentos normativos e concetuais existentes, em especial, com a revisão da LSI.

De notar a unanimidade verificada em torno da figura do SGSSI para que no âmbito das suas competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional, se constituir como entidade primariamente responsável pelas atividades de PE do SSI.

Foi também salientada a criação de condições para a conceção de uma cultura de SI, com uma filosofia e doutrina própria, potenciadora dos objetivos políticos, princípios gerais de atuação e das políticas e estratégias para a sua prossecução.

Em resposta à QC *“Que contributos podem ser adotados para se estruturar o Processo de Formulação da Estratégia de Segurança Interna?”*, verifica-se que os préstimos teóricos e metodológicos decorrentes da TGE e identificados como conceitos estruturantes na presente investigação, contribuem para se estruturar um processo de formulação da ESI, designadamente, estratégia, gestão estratégica e planeamento estratégico. Desde logo, como ponto comum, apresentam-se como processos que podem ser materializados por ferramentas e instrumentos que concorrem para auxiliar na formalização da estratégia.

Na prática, trata-se *“Do que se tem de fazer?”* e, de *“Como se vai fazer?”*, estudando e estabelecendo o caminho a seguir, as ações a realizar com os meios de coação, no meio e no tempo disponíveis para alcançar e/ou manter os objetivos fixados pela política. Gerindo-se os meios, o ambiente conjuntural e o estrutural, num ambiente cada vez mais volátil, onde a única certeza é, seguramente, o ambiente de incerteza.



6. Conclusões

As conclusões apresentam a retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido, identificando os contributos para um modelo de elaboração estratégica no âmbito da SI para Portugal e uma contribuição de ordem prática materializada num projeto de Diretiva Ministerial de Segurança Interna, ao que aliámos uma proposta de criação de um órgão permanente de planeamento estratégico no seio do SSI.

A QC enunciada “*Que contributos podem ser adotados para se estruturar o Processo de Formulação da Estratégia de Segurança Interna?*” constituiu linha mestra do raciocínio prosseguido ao longo deste TII, tendo sido respondida pela articulação das respostas às QD apresentadas nas sínteses conclusivas de cada um dos capítulos e pela discussão dos resultados das entrevistas realizadas.

Iniciámos pela revisão crítica do estado da arte sobre o tema em investigação, considerando a relevância da TGE e formulando uma revisão conceptual em torno dos conceitos de estratégia, gestão estratégica e do planeamento estratégico. Concedemos especial enfoque ao processo e modelo de ação estratégica de DN instituído pela LDN. Modelo que, por analogia e similaridade, serviu teórica e metodologicamente para reconhecer a natureza e o conteúdo de cada uma das etapas, de forma a se extraírem contributos conceptuais, procedimentais e processuais, que contribuíssem para a edificação de um modelo formal da estratégia de SI, confrontado com a LSI e as características próprias do SSI, tratado como um Sistema de sistemas.

O processo concebido recorreu aos préstimos teóricos e metodológicos identificados, aos contributos e reflexões aportadas pelas entrevistas, ao pensamento crítico e à experiência profissional do signatário.

Os resultados alcançados fundam-se numa melhor compreensão sobre o planeamento da ação estratégica aplicada ao Estado, desde logo, realçando que a estratégia se subordina à política e que, embora o seu campo de atuação seja bastante vasto, importa perceber que se trata de um processo dialético com vista à consecução dos objetivos politico-estratégicos definidos, os quais se desenvolvem numa estruturação vertical do Estado, desdobrando-se e articulando-se entre si, em planos decrescentes, a partir da estratégia total, das estratégias gerais e das particulares, os quais se deveriam observar nos diferentes departamentos do Estado.

Dos préstimos teóricos e metodológicos em torno dos conceitos de gestão estratégica e planeamento estratégico, foi possível apurar elementos instrumentais, essenciais para a



edificação de um processo estratégico, conducente à edificação de um modelo de elaboração estratégica, para obter a ESI. Para o efeito, dever-se-á considerar a visão e pensamento estratégico para que num contínuo de pensamento e ação, se articulem nos vários níveis de decisão e execução, os meios e o tempo, preparando-se as situações futuras desejadas e se almejem os objetivos a atingir, determinados pela liderança política.

Nestes termos, concluímos que a gestão estratégica e o PE se apresentam como processos dinâmicos, sistemáticos e com ciclos de análise, escolha e implementação, funcionando como meios de aglutinação e conjugação de esforços tendentes a assegurarem, em cada momento, os objetivos traçados, onde é vital a análise do ambiente face às condições internas e ao meio envolvente e, neste contexto, melhor se preparar as organizações para lidarem com missões de alta complexidade e incerteza, como se verifica no âmbito das atividades de SI.

Num segundo momento, avançámos para a caracterização do SSI, tendo por base a LSI e o seu enquadramento normativo, com vista a otimizar o modelo, a estrutura e as suas características próprias, através da identificação de eventuais lacunas e disfunções em proveito do objeto de estudo. De notar que o SSI se apresenta como um sistema complexo e composto por vários subsistemas, os quais resultam de uma articulação legalmente distintiva e construída tendo por base uma repartição das tradicionais quatro grandes funções e subsistemas da atividade de SI: a prevenção, a ordem pública, as informações e a investigação criminal, as quais se exercem e desenvolvem por diferentes tutelas políticas.

Seguidamente, prosseguimos para a análise e discussão dos resultados das entrevistas que, norteadas pela análise de conteúdo, nos possibilitou articular de forma racional e inteligível a experiência de entidades profundamente conhecedoras da realidade da atividade de SI nas últimas décadas, designadamente ex-Ministros e o atual SGSSI.

Procurando dar resposta à QC, foi este o percurso seguido e que nos conduziu à proposta do modelo de elaboração estratégica para a SI apresentado, bem como da estruturação de uma Diretiva Ministerial orientada para o SSI, em alinhamento com a estratégia definida pela liderança política. Concorrentemente, no âmbito das competências do SGSSI, avançámos ainda com uma proposta de criação de um órgão permanente de PE.

Em termos gerais, o TII permite perceber melhor como integrar a investigação científica na formulação da ESI e poderá contribuir para se densificar a SI como campo de estudo das Ciências Militares.



Propusemo-nos abordar o processo e o modelo de elaboração estratégica no quadro do atual edifício legislativo no âmbito da SI, recorrendo aos préstimos teóricos e metodológicos da estratégia, gestão estratégica e PE, inspirados no modelo de elaboração edificado em torno da PDN e da Estratégia Militar, com o objetivo de formular contributos para um modelo de PE no âmbito da SI.

Procurou-se melhorar a situação atual, pelo que, num percurso metódico e de rigor científico, consideramos que poderá representar um contributo para o conhecimento, porquanto:

- Estabelece um quadro de referência teórico e metodológico, que poderá possibilitar a edificação de um modelo de elaboração estratégica para SI, baseado no modelo instituído para a DN;
- Identifica várias lacunas e disfunções, evidenciando-se que não existe um PE formalmente constituído para a SI;
- Contribui para que se equacione a criação de um quadro normativo próprio e distinto que dê uma maior coerência e racionalidade ao SSI.

Quanto à inovação conseguida, arriscamos identificar duas dimensões:

- Sustentação teórica e metodológica, proporcionada pela revisitação dos conceitos estruturantes, identificados como essenciais ao processo de elaboração da estratégia de SI;
- Rigor metodológico, proporcionado pelo testado e validado modelo utilizado como referência, adstrito ao processo de formulação da estratégia de DN, com as necessárias adaptações à realidade própria da SI e do SSI.

O TII permitiu conceber um modelo adaptado e passível de ser utilizado de forma a contribuir para um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico, um processo que em Portugal, no âmbito da SI, não existe.

É apresentado um processo estruturado designado de “Fase Estratégica da Segurança Interna” que contribui para a estruturação dos objetivos estratégicos de SI, idealizados a partir da Diretiva Governamental de Defesa Nacional (DGDN) e, bem assim, que se possam desenvolver num processo que deverá ser colaborativo, que clarifique o que são, como se relacionam e para que servem.

Como expresso nos pontos 5.3.1 e 5.3.2 do capítulo anterior e considerando os apêndices G e H, afere-se a proposta ora colocada à refutação e análise, bem como, à verificação da sua utilidade futura.



Foi possível apresentar como contributo um modelo de elaboração estratégica para a SI, onde se distinguem três situações concretas que daí resultaram:

- Um processo estruturado que designámos de “Fase Estratégica da Segurança Interna”;
- A estruturação de um projeto de Diretiva Ministerial, e ainda
- A proposta de criação de um órgão permanente de PE no seio do SGSSI.

Para a preparação de um modelo de elaboração estratégica para a SI e respetiva cogitação em torno da sua edificação, conducente a uma ESI, existe um longo caminho a percorrer, contudo, na área da transferência de conhecimentos, este singelo contributo poderá servir de ponderação e discussão, aproveitando para os eventuais trabalhos e ações a realizar aquando da revisão da LSI e da necessária reflexão crítica em torno do SSI, como emergiu de forma clara da discussão de resultados apresentada.

A estruturação de uma Diretiva Ministerial poderá contribuir para que se congregue, mobilize e incite à ação e à criação de doutrina que possa ajudar na densificação teórica e metodológica em torno da criação de pensamento crítico e doutrinário que reforce as matérias que lhe estão adstritas.

Ao nível do SSI, poderá permitir uma melhor compreensão e adequação na dimensão da gestão estratégica e, em simultâneo, contribuir para o aperfeiçoamento e melhor alinhamento dos instrumentos de gestão em uso. Paralelamente, poderá constituir uma reflexão académica em torno da necessidade de criação de novas ferramentas institucionais que orientem, clarifiquem e operacionalizem conceitos ao nível de meios e recursos.

O processo da ESI deverá subdividir-se nas estratégias particulares associadas aos diferentes operadores do SSI, em razão da sua missão e atribuições, em conformidade com os ambientes onde são empregues os meios disponibilizados, em resposta às necessidades e exigências da SI. Concorrentemente, as opções de meios e recursos poderão incorporar a Lei de Programação, procurando o seu alinhamento, face às necessidades do SSI como um todo e das opções políticas face aos recursos existentes.

Perante a pluralidade e complexidade deste Sistema de sistemas que é o SSI, como possível limitação da investigação, evidencia-se a exigência de uma contextualização prévia do objeto de estudo, reflexão e debate crítico alargado, que deverá continuar, porque estimulante e desafiador intelectualmente.

Pelo que, a cada momento, dever-se-á planear, refletir e estruturar o Sistema, atendendo à gestão parcimoniosa e ajustada dos meios às reais necessidades do país.



Na prática, perseguir a necessária sistematização congruente e conseqüente, para uma “cadeia de valor”, onde cada ator, cada entidade e cada ação, contribua para a melhoria do SSI e do necessário rigor na *accountability* e prestação de contas.

O trabalho realizado demonstra que as matérias inerentes à SI se relacionam e resultam de atividades científicas passíveis de contribuir para a densificação da base de ensino de uma cultura própria, pelo que fica o estímulo para que se potencie novas investigações dos problemas da SI, em razão da criação de valor e conhecimento.

Concorrentemente, será relevante que se potencie uma cultura própria, diferenciada na ação, contudo, robusta nos princípios e nos valores que lhe estão subjacentes, a defesa intransigente do Estado de Direito Democrático, da liberdade e da segurança e bem-estar de Portugal e dos portugueses, móbil central e destinatário último da nossa existência.



Referências bibliográficas

- Abreu, F. (2002). *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial* (1.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Alves, Armando. Carlos (2010). *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.
- Ansoff, Igor (1993). *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas.
- António, Nelson (2015). *Estratégia organizacional: do posicionamento ao movimento*. (3.^a ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Arthur A. Goldsmith, (1996). *Strategic thinking in international development: Using management tools to see the big picture*. World Development, Volume 24, Issue 9, Pages 1431-1439.
- Bardin, L. (2020). *Análise de Conteúdo* (4.^a Ed.). Lisboa: Edições 70, Lda.
- Beaufre, André (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, L. (1995). *Gestão Estratégica das Organizações: Ao Encontro do 3.^o Milénio*. (2.^a ed.) Lisboa: Verbo.
- Chiavenato, I. (2000). *Administração: Teoria, Processo e Prática*. (3.^a ed.). S. Paulo: Makron Books do Brasil Editora, Lda.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013). Retirado de: [20130405_RCM-19_CEDN.pdf \(defesa.gov.pt\)](https://www.defesa.gov.pt/20130405_RCM-19_CEDN.pdf)
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um Curso*. Volume 1. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- David, Fred R. (2009). *Strategic Management: Concepts and Cases*. (12th ed.). Upper Saddle River: Pearson.
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B., Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor no IUM* (3.^a Ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar. Disponível em: <https://cidium.ium.pt/docs/publicacoes/2qrgbi1la78k04488k.pdf>
- Fayol, H. (1976). *L'Administration Industrielle et Générale*. Dunod.
- Fernandes, Luís Fiães, Valente, Manuel Monteiro Guedes (2005). *Segurança Interna - Reflexões e Legislação*. Coimbra: Almedina.
- Freixo, Manuel João Vaz Freixo (2018). *Metodologia Científica: Fundamentos, Métodos e Técnicas*. (5.^a Edição). Lisboa: Edições Piaget.



- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994). *Competing paradigms in qualitative research*. In N. D. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* Thousand. Oaks: Sage. (pp. 105-117).
- Kliskberg, B. (1997). *O Desafio da exclusão: Para uma Gestão Social Eficiente*. São Paulo: Fundap.
- Lei n.º 10/2017 de 3 de março (2017). *Lei de programação de infraestruturas e equipamentos das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna*. Diário da República n.º 45, Série I de 2017-03-03, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (2008). *Aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal*. Diário da República, Série I, 6038 - 6042, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, (2008). *Aprova a Lei de Segurança Interna*. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, 6135 - 6141, com as alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 66-A/2008; Decreto-Lei n.º 126-A/2011; Lei n.º 59/2015; Decreto-Lei n.º 49/2017; Lei n.º 21/2019; Lei n.º 73/2021; Decreto-Lei n.º 122/2021. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto (2020). *Define os objetivos, prioridades e orientações de política criminal para o biênio de 2020-2022, em cumprimento da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio, que aprova a Lei-Quadro da Política Criminal*. Diário da República, Série I, 2 - 11, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 66-B/2007, de 28 de dezembro (2007). *Estabelece o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública*. Diário da República, 1º Suplemento, Série I-A, 9114-(2) a 9114-(21), Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (2020). *Orçamento do Estado para 2021*. Diário da República, 1.º Suplemento, Série I, 2 - 288, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 75-C/2020, de 31 março (2020). *Grandes Opções do Plano para 2021-2023*. Diário da República n.º 253, 1.º Suplemento, Série I, 289-377, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei n.º 83-B/2013 de 31 de Dezembro (2013). *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2014*. Diário da República, 1.ª série, 253 de 31 de dezembro de 2013, Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 2/2021, de 9 de agosto (2021). *Aprova a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas*, revogando a Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de



julho, /2021 de 2021-08-09, Diário da República, I Série n.º 153, Lisboa: Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 3/2021, de de 9 de agosto (2021). *Altera a Lei de Defesa Nacional*, Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. Diário da República, I série n.º 153, Lisboa: Assembleia da República.

Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (2014). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho*. Diário da República, Série I, 4545 - 4557, Lisboa: Assembleia da República.

Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J. C., Costa, A., & Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna*. Lisboa: Edições Colibri.

Ministério da Defesa Nacional. (2020). Despacho n.º 2536/2020. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar - quadriénio 2019-2022*. Diário da República, Série II, 39, Lisboa: Defesa Nacional – Gabinete do Ministro.

Mintzberg, Henry (1994). *The Fall and Rise of Strategic Planning*. Harvard Business Review, pp. 107-114

Raposo João (2006). *Direito Policial I*. Coimbra: Edições Almedina.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 21 de Março (2013) *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República, Série I, 67, Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março (2007). *Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa*. Diário da República, Série I, 55, 1647-1650. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Ribeiro, António Silva (2008). *Elaboração da Estratégia de Defesa Militar: contributos para um novo modelo*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política. Lisboa: ISCSP/UTL.

Ribeiro, António Silva (2008a). *Processo de Formulação da Estratégia de Defesa Nacional*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General. Lisboa: IESM.

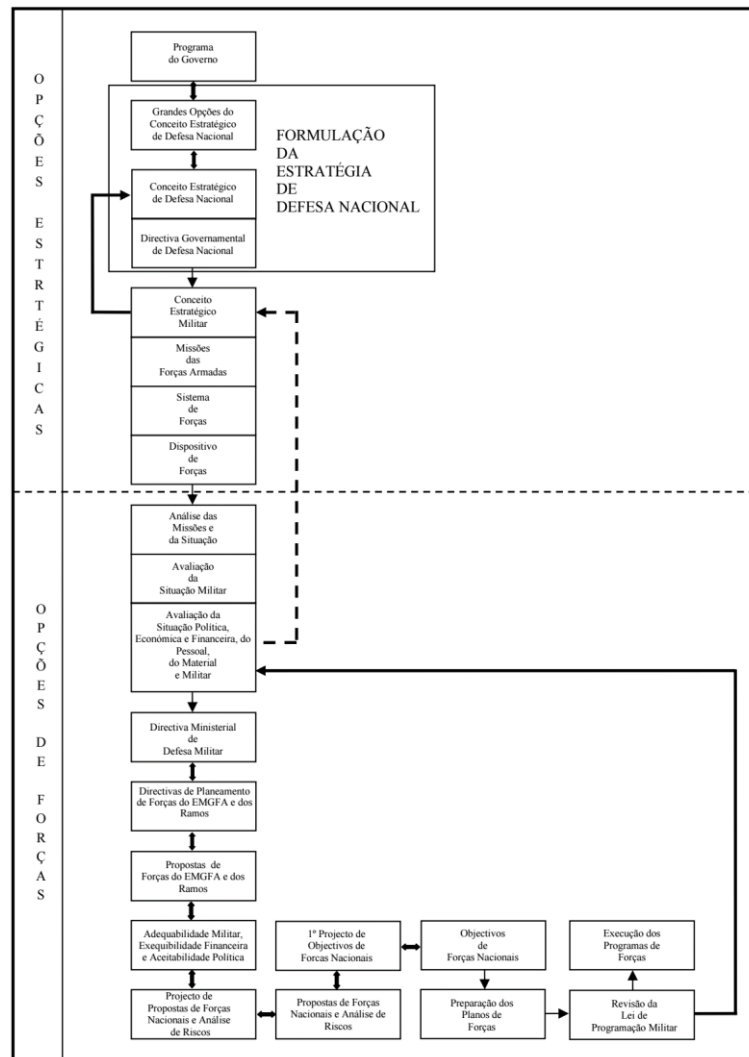
Ribeiro, António Silva (2010). *Planeamento Estratégico e de Forças: Processo da LDN e da LOBOFA*. Comissão Cultural da Marinha - Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.



- Ribeiro, António Silva (2010a). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar: Modelo de Elaboração*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Ribeiro, António Silva (2010b). *Teoria Geral da Estratégia - O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina, SA.
- Santos, António J. Robalo (2008). *Gestão Estratégica: Conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora
- Santos, L.A.B., & Lima, J.M.M. (Coord.) (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. (2.^a ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research Methods for Business Students*. (8th ed.). Pearson Education Limited.
- Sousa, M. J. & Baptista, C. S. (2011). *Como fazer investigação, dissertações, teses e relatórios segundo Bolonha*. (1.^a ed.). Lisboa: Lidel.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (2008). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques* (3th ed.). Los Angeles: Sage Publications.
- Tavares, M. M. V., 2002. *Estratégia e Gestão por Objectivos: Duas metodologias de Gestão para as organizações Actuais*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Teixeira, Nuno Severiano (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Thompson, A. A., Strickland III, A. J., Gamble, J. E., Peteraf, M. A., Janes, A., & Sutton, C. (2013). *Crafting and executing strategy: The Quest for Competitive Advantage*. (European ed.). Berkshire: McGraw Hill.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2012). *Strategic management and business policy: Toward global sustainability*. (13th ed.). New Jersey: Person Education.



Anexo A - Processo do modelo da lei de defesa nacional



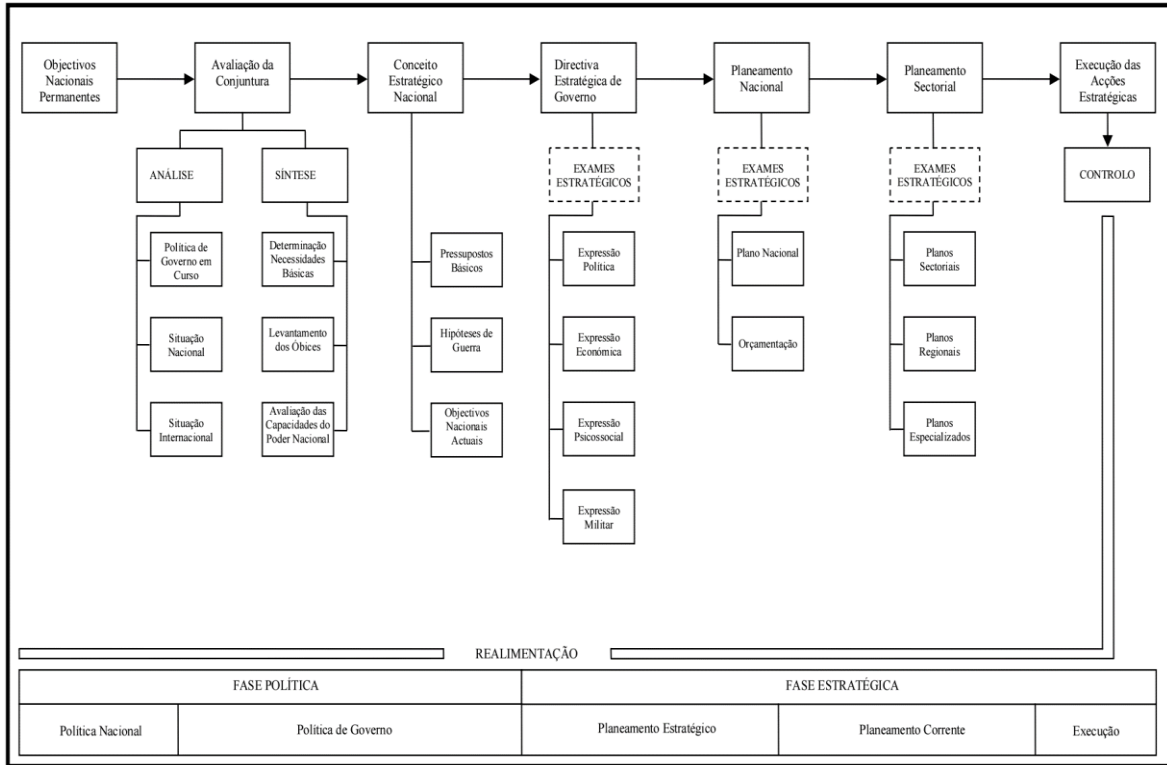
Fonte: Ribeiro (2010, Apd.C-3).

Este anexo explicita mais detalhadamente o modelo instituído pelo Almirante Silva Ribeiro (2010), tendo por base a sua obra Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar: Modelo de Elaboração. É evidenciado teórica e metodologicamente a estruturação e as diferentes fases do modelo, realçando as principais características e, bem assim, auxilia na reflexão crítica e complementar em torno do modelo português de planeamento estratégico e de Forças, Processo e Deficiências, apresentando as opções estratégicas e de forças e a forma como se articulam.

Articulação que possibilita os contributos para uma sistematização conducente a uma melhor perceção do racional e da lógica utilizada, bem como, da própria interação entre cada uma das diferentes fases e etapas.



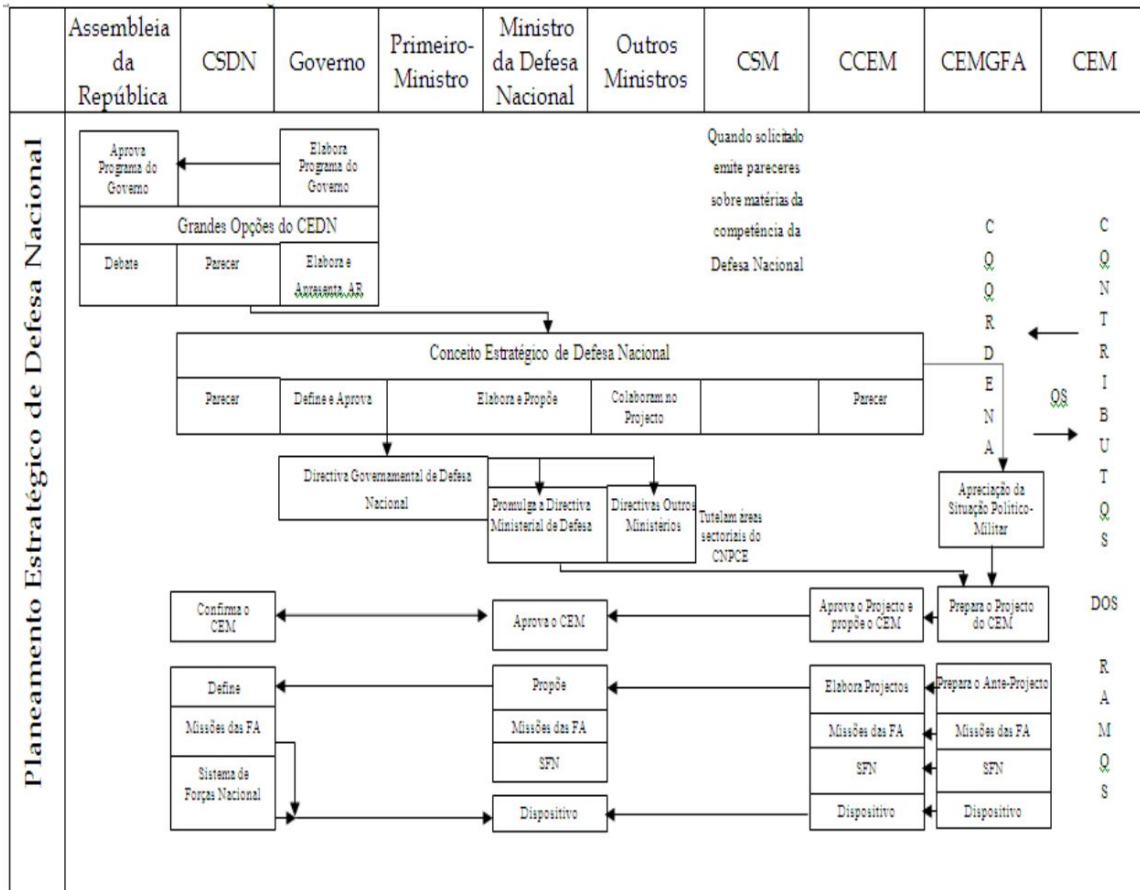
Anexo B – Modelo de planeamento da ação política



Fonte: Ribeiro (2008).



Anexo C – Modelo de planeamento estratégico de defesa nacional



Fonte: MDN.



Apêndice A – Corpo de conceitos

Conceitos	
Aceitabilidade	Critério centrado na “observância do princípio da liberdade de ação, isto é, em assegurar o controlo dos fatores que apoiam a ação própria e dificultam a do contrário no espaço e no tempo” (Ribeiro, 2010b, p.195).
Adequabilidade	Critério destinado a avaliar se uma “modalidade de ação contempla as circunstâncias em que o Estado atua e tem possibilidades de desenvolvimento” (Ribeiro, 2010b, p.190).
Defesa Nacional	As Grandes opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, apresentam um conceito alargado e multissetorial, que abrange o conjunto de políticas de natureza militar, diplomática, económica, social, cultural e técnico-científica, que adequadamente integradas e coordenadas, permitem reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades. (AR, 2013).
Estratégia estrutural	deteta e analisa vulnerabilidades e potencialidades, visando definir as “medidas mais adequadas, incluindo a criação de novas estruturas, que conduzam à eliminação ou atenuação das vulnerabilidades, a um reforço das potencialidades e, em última análise, a um melhor rendimento dos meios ou recursos” (Couto, 1988, p.231-232).
Estratégia Genética	Tem como objeto a “invenção, construção ou obtenção de novos meios a colocar à disposição da estratégia operacional” (Couto, 1988, p.231-232).
Estratégia operacional	Põe em “prática as ações específicas de emprego de meios para alcançar objetivos” e procura “conciliar os objetivos a atingir com as possibilidades proporcionadas pelas estratégias genética e estrutural”, orientando-as “de forma a adaptá-las às necessidades operacionais” (Couto, 1988, p.231-232).
Exequibilidade	Critério destinado a avaliar a “disponibilidade de meios humanos e materiais para empreender e sustentar as ações que permitam alcançar ou preservar os objetivos” (Ribeiro, 2010b, p.193).
Medidas	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”. (Couto, 1988, p.231-232).
Orientações	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. (Ribeiro, 2010a, p.126).
Planeamento Estratégico de Defesa Nacional	O Planeamento Estratégico de Defesa Nacional materializa as orientações da PDN definidas no Programa do Governo, em respeito pelos princípios fundamentais e aos Objetivos Permanentes expressos na CRP. Possibilita a definição das Opções Estratégicas de DN e Militar.



	<p>Para o efeito, tendo por referência o estatuído na Lei de Defesa Nacional e Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, constituem-se como partes integrantes do processo de planeamento: O Programa do Governo, as Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Diretiva Governamental de Defesa Nacional, o Conceito Estratégico Militar, as Missões das Forças Armadas, o Sistema de Forças Nacional e o Dispositivo de Forças. (AR, 2013).</p>
Princípios	<p>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. (Ribeiro A. S., 2010, p.126).</p>
Princípios da estratégia	<p>São preceitos primários que expressam uma ideia fundamental e universal, não vinculada no tempo histórico, nem influenciada pela tecnologia, extensível a todos os domínios e âmbitos da ação” (Ribeiro, 2010b, p.126).</p>
Prova da Estratégia	<p>Conjunto de provas com base em critérios da adequabilidade, da exequibilidade e da aceitabilidade, para que o decisor fique habilitado com a informação necessária para escolher uma modalidade de ação. (Ribeiro, 2010b, p.190).</p>
Regras da estratégia	<p>São preceitos secundários, mais concretos e de interesse prático, destinados a orientar (...) a operacionalização estratégica, suscetíveis de variar ao longo do tempo, de acordo com o estado da arte e da organização”. (Ribeiro, 2010b, p.127)</p>
Segurança	<p>“estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem roturas” (Alves, A.C., 2010, p.37).</p>
Segurança Nacional	<p>Corresponde à condição da Nação que se traduz na permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade. Assegura a soberania, a independência, a unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas, bens e valores, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas (AR, 2013).</p>
Sistema	<p>Conjunto de elementos, dinamicamente interrelacionados que desenvolvem uma atividade ou função para atingir um ou mais objetivos ou propósitos (Chiavenato, 2000, p.46).</p>



Apêndice B – Modelo típico de gestão estratégica

Modelo típico de Gestão Estratégica associado ao processo de Planeamento Estratégico



Fonte: Adaptado a partir de Robalo (2008, pp.330-331).



Apêndice C – Caracterização sumária do sistema de segurança interna

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de março, implementou uma reforma que visou assegurar a coerência global do Sistema e envolveu alterações legislativas que vieram a materializar-se na Lei de Segurança Interna, na Lei de Organização da Investigação Criminal e nas leis de organização e funcionamento das forças e serviços de segurança.

A pedra angular daquela reforma centrava-se na criação de um Sistema Integrado de Segurança Interna, liderado por um secretário-geral, dotado de meios efetivos de articulação e de direção, comando e controlo em situações devidamente tipificadas. Por outro lado, desvalorizava a relevância de soluções de fusão, extinção e reagregação de estruturas, que teriam sempre custos e exigiriam regimes complexos de transição, sem apresentar garantias de obtenção efetiva de resultados positivos.

Da Lei de Segurança Interna (LSI)

Como **Órgãos do Sistema de Segurança Interna**, nos termos da LSI, o Sistema passou a contar com Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) e o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI).

No que respeita às **Competências** dos Órgãos do Sistema de Segurança Interna.

O **CSSI**, é um órgão interministerial de **audição** e **consulta** em matéria de segurança interna, nomeadamente:

- Linhas gerais da política de segurança interna
- Bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das FSS
- Projetos de diplomas com implicação nas competências e atribuições das FSS
- Grandes linhas de orientação para a formação das FSS

É Presidido pelo Primeiro-Ministro, que o assiste em situações de ameaça grave à segurança interna.

O **SGSSI** é nomeado pelo Primeiro-Ministro, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e Ministro da Justiça, após audição em sede de comissão parlamentar, sendo equiparado a Secretário de Estado e por delegação do PM, pode depender do MAI. As suas competências são as previstas nos artigos 16.º a 19.º da LSI, designadamente competências de:

- Coordenação/Articulação (art.º 16.º da LSI)
- Direção (art.º 17.º da LSI)
- Controlo (art.º 18.º da LSI)
- Comando Operacional (art.º 19.º da LSI)

O SGSSI preside ao GCS e sob a sua coordenação funciona um **secretariado permanente** do Gabinete com oficiais de ligação da GNR (Guarda Nacional Republicana), Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), Serviço de Informações de Segurança (SIS), Autoridade Marítima Nacional/Polícia Marítima (AMN/PM), Autoridade Aeronáutica Nacional (AAN), Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) e Serviços Prisionais. Vide DL n.º 84/2010 de 14 julho.

O **Gabinete Coordenador de Segurança**, é um órgão especializado de **assessoria** e **consulta** para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS e assiste o SGSSI, com estudos, pareceres e propostas. Depende do PM.

É presidido pelo SG-SSI e integra o Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SGSIRP), Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, Diretor Nacional da Polícia Judiciária, Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, Diretor do Serviço de Informações de Segurança, Autoridade Marítima Nacional/Polícia Marítima, Autoridade



Aeronáutica Nacional, Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e Diretor-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP).

Reúne, ordinariamente, uma vez por trimestre e extraordinariamente, sempre que o presidente o convoque, por sua iniciativa ou a pedido de qualquer dos seus membros.

O GCS dispõe de uma sala de situação para acompanhar situações de grave ameaça à segurança interna. Vide DL n.º 84/2010 de 14 de julho.

Junto do GCS, funciona ainda o Gabinete SIRENE e a Autoridade Nacional de Segurança.

A Figura 3 abaixo identifica as entidades presentes no GCS.

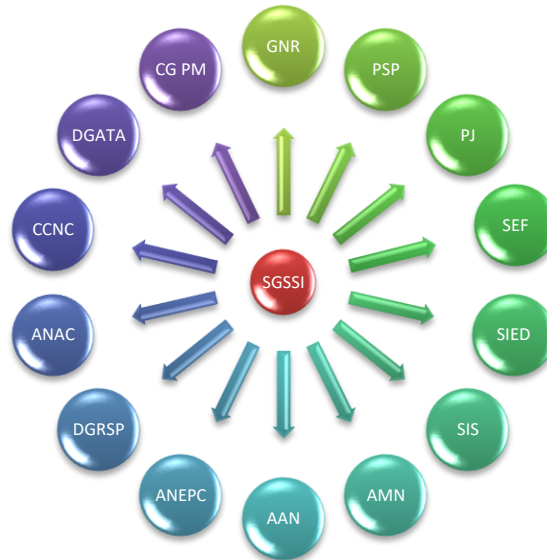


Figura 3 – Entidades presentes no GCS

Fonte: SSI (2022).

Outras especificidades e considerações

Com a Lei n.º 59/2015 de 24 de junho, primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprovou a Lei de Segurança Interna, foi modificada a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Nestes termos passou a integrar a composição o coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança (CCNC), a Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC) e o diretor-geral de Inserção e Serviços Prisionais (DGRSP).

A **Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT)**, funciona no âmbito do Sistema de Segurança Interna, na dependência e sob coordenação do SGSSI.

À UCAT Compete a coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e, no plano da cooperação internacional, a articulação e coordenação entre os pontos de contato para as diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo.

É um órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram, designadamente: SGSSI; Comandantes-gerais e Diretores Nacionais - GNR; PM; DNPPSP; DNPPJ; DNSEF; DSIS e DSIED.

Ainda, sob a coordenação do SGSSI, funciona o **Ponto Único de Contato para a Cooperação Policial Internacional (PUC/CPI)**.

O PUC/CPI é o centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados.



O PUC/PCI, por intermédio de um Coordenador Geral, articula-se com a organização retratada na Figura 4, infra, assegurando as atividades do: Gabinete Nacional SIRENE; Gabinete Nacional da Interpol; Unidade Nacional Europol; Coordenação do Oficiais de Ligação Nacionais e Estrangeiros; Centros de Cooperação Policial e Aduaneira; e os Pontos de Contato decorrentes das Decisões *Prim*.

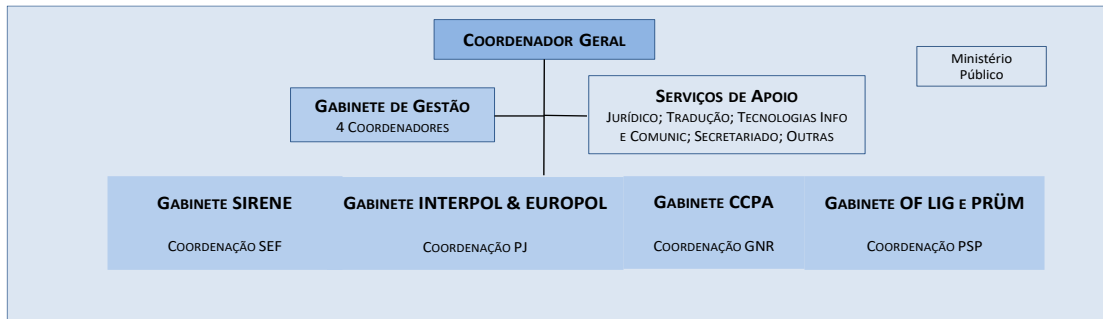


Figura 4 – Organização do PUC/PCI
Fonte: SSI (2022).

Organização do Sistema de Segurança Interna

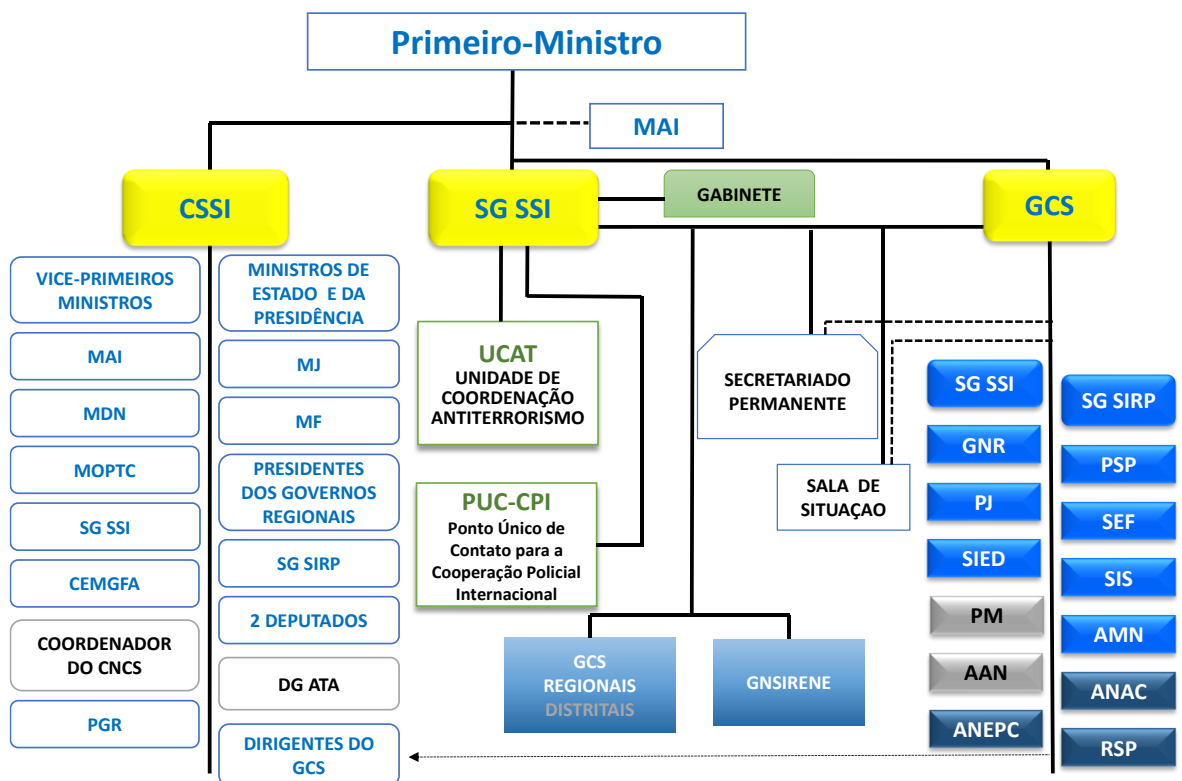


Figura 5 – Organização do sistema de segurança interna
Fonte: SSI (2022).



Apêndice D – Modelo de análise

Tema	Estratégia de Segurança Interna: um modelo de elaboração estratégica para Portugal						
OG	Formular contributos para um modelo de Planeamento Estratégico no âmbito da Segurança Interna.						
OE	QC	Que contributos podem ser adotados para se estruturar o processo de formulação da Estratégia de Segurança Interna?					
	QD	Conceitos	Dimensões	Indicadores	Recolha de dados		
						Instrumentos de Recolha	Técnicas de Análise
OE1 Analisar os conceitos operacionais da estratégia e da gestão estratégica essenciais ao processo de elaboração estratégica para a Segurança Interna.	QD1 Que conceitos operacionais da estratégia e da gestão estratégica são essenciais a edificação de uma Estratégia para a Segurança Interna?	Estratégia Planeamento Estratégico Gestão Estratégica	Político-Estratégica	Sustentação teórica e metodológica			
OE2 Identificar lacunas e possibilidades de melhoria no atual processo de formulação da estratégia de Segurança Interna	QD2 Que lacunas e possibilidades de melhoria podem contribuir para uma melhor sustentação teórica e rigor metodológico com vista à edificação de um modelo de elaboração estratégica no âmbito da Segurança Interna?	Sistema de Segurança Interna	Níveis de aplicação	Processo de elaboração Estratégico Atividades Planeamento Estratégico Instrumentos de Gestão Estratégica	Pesquisa documental Entrevistas semiestruturadas	Qualitativa Análise de Conteúdo	



Apêndice E – Entidades entrevistadas

N.º	ENTIDADE	FUNÇÃO	TIPO	DATA
E1	Dr. Figueiredo Lopes	Ex-Ministro da Defesa Nacional e da Administração Interna	Presencial	09FEV22
E2	Eng. Ângelo Correia	Ex-Ministro da Administração Interna	Presencial	09MAR22
E3	Dr. Eduardo Cabrita	Ex-Ministro da Administração Interna	Presencial	28MAR22
E4	Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro	Secretario-Geral do Sistema de Segurança Interna	Correio eletrónico	02ABR22
E5	Prof. Doutor Nelson Lourenço	Professor Catedrático	Plataforma <i>WhatsApp</i>	14FEV22



Apêndice F – Guião da entrevista

GUIÃO DA ENTREVISTA

I - Contextualização

Na gestão e no planeamento do Estado e dos departamentos que prosseguem os seus fins, é imprescindível, olhar para o futuro e traçar o caminho a seguir numa abordagem global, dinâmica e flexível, ajustada a um ambiente de incerteza e de crescente complexidade.

Para o efeito, é essencial reconhecer que as funções da gestão estratégica: direção, planeamento, organização e controlo, aplicáveis nos diferentes níveis de decisão e ação, são absolutamente essenciais para que a visão de futuro e a objetividade do rumo, se possa materializar em eficácia no alcance dos objetivos, com eficiência na gestão dos recursos disponíveis.

Ainda que o tema em investigação possa ser bastante abrangente, foi realizada a sua delimitação, com vista a, sem prejuízo de outras circunstâncias que dela possa resultar, melhor identificar os aspetos teóricos da formulação de um modelo de elaboração estratégica e da sua adequabilidade no âmbito da Segurança Interna.

Tal desígnio, resulta da nossa perspetiva empírica de que em Portugal continua a não existir um documento formalmente instituído que expresse com rigor teórico e metodológico a “*Estratégia de Segurança Interna*”, a qual, do nosso ponto de vista, deverá ser encarada como uma estratégia geral, concorrente para a “*estratégia total*” ou global do Estado.

A par de se potenciar um melhor conhecimento de todo o Sistema, é nossa intenção poder contribuir para a formulação e aperfeiçoamento do modelo de planeamento estratégico que vigora para a Segurança Interna atualmente em Portugal e, concorrentemente, contribuir para um acréscimo de sustentação teórica e de rigor metodológico.

No modelo teórico construído reconhecem-se três dimensões da estratégia, contexto, processo e conteúdo, as quais, sendo distintas, se complementam. Nestes termos, não visamos interpretar o seu conteúdo, nem tão pouco o seu contexto, mas sim, analisar o processo da estratégia e, dentro deste, estudar o “*Como?*” se poderá estruturar o processo de formulação da Estratégia de Segurança Interna, sendo este o objeto central da investigação.

É sobre este pano de fundo e, desde logo, assinalando a experiência profissional, o conhecimento e a natureza das relevantes funções desempenhadas em razão de Portugal e dos portugueses de Vossa Excelência, que rogamos se digne colaborar na realização do estudo, disponibilizando-se para responder a uma entrevista semiestruturada.

Atendendo ao período pandémico que atravessamos, o qual encerra contenção nos contactos presenciais, procede-se ao envio do Guião de Entrevista e coloca-se à consideração de Vossa Excelência, a possibilidade de ser realizada usando a plataforma *MS Teams* (ou outra que lhe for mais conveniente).



Em alternativa, permita-me sugerir o envio das respostas por escrito, neste próprio documento, preferencialmente, via correio eletrónico **até 27 de março de 2022**, para os seguintes endereços: letras.rjfl@gnr.pt; ou letras.rjfl@ium.pt. Contacto telefónico: 938117081.

II - Identificação do entrevistado

Nome	
Habilitações Literárias	
Posto (se aplicável)	
Cargo/Função	
Local (se aplicável)	
Data	
Hora de início e fim (se aplicável)	
Prefiro anonimato	

III - Entrevista

De salientar que na presente entrevista dever-se-á considerar que:

1. Os contributos de Vossa Excelência são capitais para a prossecução dos objetivos do trabalho de investigação;
2. As respostas às questões formuladas assistirão, única e exclusivamente, ao objeto do estudo da investigação, logrando, caso assim o pretenda, que as mesmas possam ser classificadas;
3. Será assegurado o anonimato, se pretendido;
4. Poder-se-á facultar a análise prévia das respostas, bem como a disponibilização do trabalho final, após a sua aprovação.

Aqui chegados, solicitamos a melhor colaboração de Vossa Excelência nas respostas às questões enunciadas, apelando à capacidade de síntese e de concisão.

Dimensão Politico-estratégica

Enquadramento

Na presente investigação, *Estratégia* é entendida como um processo que se desenvolve por intermédio de um conjunto sequencial de atividades destinadas a gerir, a criar, a compor, a organizar, a articular e a utilizar as capacidades do Estado, em ações destinadas a contribuir para a materialização nacionais, fixados pela política. Com vista a se superarem problemas num ambiente de alta complexidade.

Por sua vez, *Gestão Estratégica* entende-se como um processo dinâmico e contínuo de planeamento, organização, liderança e controlo, através do qual as organizações determinam “onde estão”, para “onde querem ir” e “como é que lá irão chegar”, agindo conforme o caminho traçado, ajustando-se permanentemente às alterações ocorridas no meio envolvente onde move.

O *Planeamento Estratégico*, apresenta-se como o fio condutor do processo de gestão estratégica, por intermédio da ligação que se estabelece entre as principais componentes ou atividades que o constituem, a reflexão, a análise, a formulação, a implementação e o controlo, culminando com a elaboração do Plano Estratégico, que sintetiza e corporiza as principais orientações politico-estratégicas. Assim, trata-se de um processo de gestão dinâmico e contínuo, fundado em procedimentos sistemáticos, metódicos e complementares de organização e apoio à decisão.



Questões:

1. No quadro da estratégia global do Estado, atendendo à necessária reflexão estratégica sobre os fins, os meios, o contexto e as circunstâncias, em cada momento e, atentos à conceptualização dos conceitos da estratégia, da gestão estratégica e do planeamento estratégico apresentada, **de que forma a tutela política poderá colher os seus préstimos teóricos e metodológicos para a edificação de uma estratégia setorial para a Segurança Interna?**
2. No quadro da União Europeia, ainda que caiba aos Estados-Membros a sua aplicação, desenvolvimento e operacionalização, é possível verificar-se a existência de uma Estratégia de Segurança Interna perfeitamente definida por um quadro normativo próprio, no qual se identificam orientações estratégicas, objetivos estratégicos e linhas de ação suficientemente desenvolvidas e comunicadas. Assim, **que razão(ões) se poderão apontar para a inexistência de um modelo de planeamento estratégico instituído para a Segurança Interna em Portugal?**

Dimensão Níveis de aplicação

Enquadramento

No âmbito da Defesa Nacional poder-se-á identificar um modelo para a formulação da Estratégia, desde logo, consagrado constitucionalmente e presente na Lei de Defesa Nacional. A qual, contempla um capítulo próprio designado de “*Política de Defesa Nacional*”, atentos aos seus artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º. Subsequentemente, materializa-se nos respetivos Programas de Governo, nas Grandes Opções do Plano e no Conceito Estratégico da Defesa Nacional, corporizando-se na respetiva Diretiva Governamental de Defesa Nacional.

Já no que respeita à Segurança Interna, ainda que não se identifique um modelo instituído para a sua formulação estratégica, podemos ainda assim, sinalizar as opções nacionais também nos Programas de Governo, nas Grandes Opções do Plano e num dos capítulos constantes do Relatório Anual de Segurança Interna, nominado de “*Opções Estratégicas*”.

Questões:

1. Sobre este pano de fundo, de que forma é conseguido o alinhamento estratégico entre as opções político-estratégicas para a Segurança Interna (tutela política), com os instrumentos de planeamento estratégico dos diferentes atores do Sistema de Segurança Interna?
2. Como se poderá descrever o processo de formulação da Política de Segurança Interna?
3. Compreendida como área nuclear na ação política do Estado, a Administração Interna, percebida como uma das suas estratégias sectoriais, dispõe de instrumentos de gestão estratégica que auxiliam o decisor político nas suas escolhas?
 - a. Quais são e quais os seus âmbitos de aplicação?
 - b. De que forma se organizam e desenvolvem as atividades de Gestão e Planeamento Estratégico na Administração Interna?
4. Que fatores podem ser identificados como lacunas no processo de gestão estratégico em uso na Segurança Interna?
5. Considerando o quadro legal vigente e admitindo a existência de um modelo de formulação da Estratégia de Segurança Interna:
 - a. Qual a natureza legal que deve assumir, Lei, Resolução do Conselho de Ministros ou outra?
 - b. Que período de vigência lhe deverá estar associado?



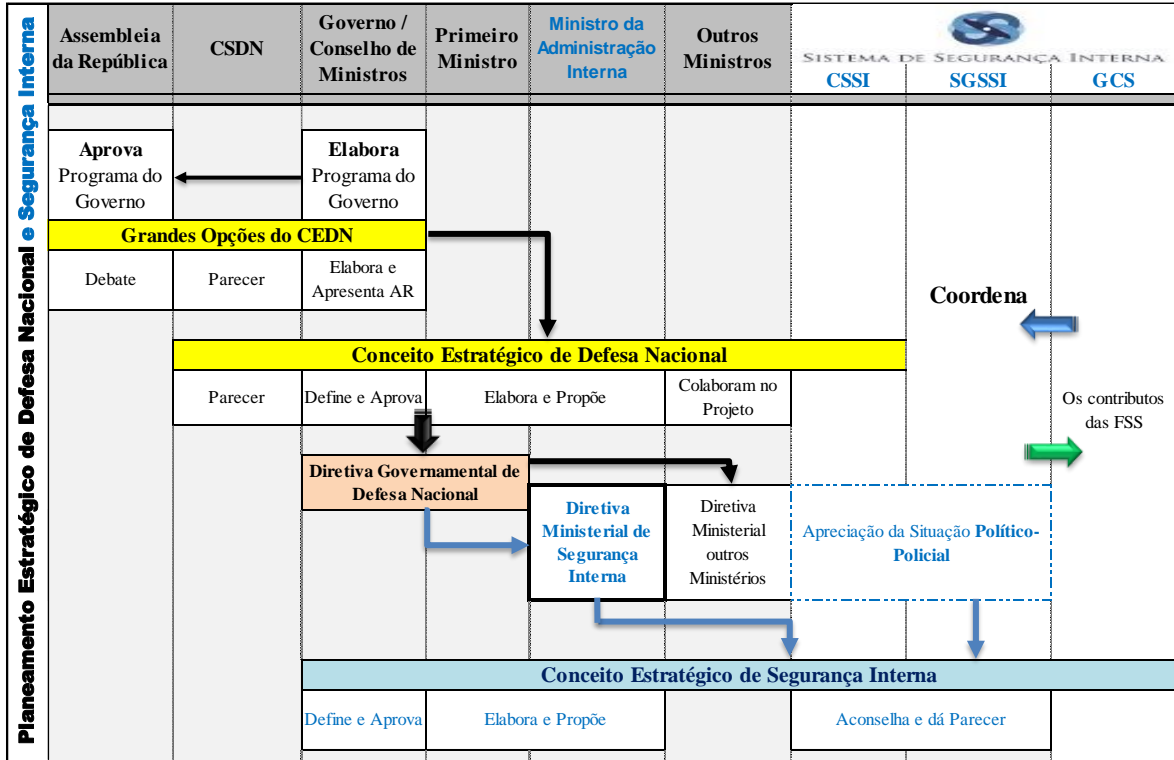
- c. Qual a entidade ou órgão que deverá assumir as atividades de planeamento estratégico no âmbito da Segurança Interna, o Ministro da Administração Interna, o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, ou outro?
6. Com vista a uma melhor sustentação teórica e metodológica nos processos de gestão estratégica, considera que ao se estruturar um processo de formulação da Estratégia de Segurança Interna, poder-se-á equacionar a introdução de uma Diretiva Ministerial de Segurança Interna?

Obrigado pela sua colaboração.

Pedrouços, 06 de fevereiro de 2022



Apêndice G – Planeamento estratégico de defesa nacional e segurança interna



Fonte: Adaptado a partir da LSI.



Apêndice H – Estruturação da diretiva ministerial de segurança interna

Conteúdo a considerar:

Capítulos	Conteúdo a considerar
Enquadramento	Estabelecer o ciclo de planeamento para a SI, identificando a sua base conceptual e articulação com a ESI da UE e demais organizações internacionais, aludindo ao processo e desenvolvimento de capacidades, incluindo a Lei de Programação, em linha com o sistema de forças e serviços do SSI. Na prática, formalizar em documento autónomo, as orientações políticas para o planeamento na SI, para um determinado período, enunciando as linhas orientadoras e de ação, em razão das capacidades e prioridades estabelecidas.
Finalidade	Identificar o desígnio político a alcançar e o caminho a seguir, por intermédio dos objetivos e pressupostos a garantir.
Orientação Política	Estabelecer a ligação com a estratégia total, de DN, expressando a sua articulação e alinhamento com a resposta do Estado, no plano interno e no plano externo, no quadro das responsabilidades e compromissos de Portugal. Expressar o que se pretende do SSI para um todo comum da Nação, em razão dos seus objetivos teleológicos. Na prática, seria realizada a análise do ambiente estratégico, definidas as Prioridades políticas e orientações para o Planeamento de SI, aludir às Capacidades, ao nível dos meios e recursos e comunicar o nível de ambição e as prioridades estabelecidas.
Ciclo de Planeamento da SI	Considerar um ponto de situação atendendo aos contributos dos diferentes subsistemas da atividade de SI e atores ali considerados, com vista a ajustamentos, aperfeiçoamentos e melhorias a preconizar, a favor de uma melhor adequação e atualização dos normativos orgânicos e funcionais, bem como, dos elementos de controlo e retroação, para efeitos de mitigação de eventuais disfunções e correções, num dado tempo e espaço.
Orientações para os Órgãos e Serviços do SSI	Estabelecer, além das orientações para o planeamento ao nível da Secretaria-Geral, as orientações particulares quer ao SGSSI, no âmbito das suas competências e atribuições, quer mais específicas, às FSS e outros atores que sendo de outras tutelas políticas, possam atuar na SI. No plano da Lei de Programação e orçamento, poder-se-ia garantir uma avaliação do anteprojeto da proposta orçamental, garantindo a coerência da exequibilidade financeira, de pessoal, de material e infraestruturas, constantes no Quadro Plurianual da Administração Interna.

Fonte: Realizado pelo autor.