

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



## **Estratégia Nacional de Segurança Interna: contributos para a sua definição e implementação**

Norberto Paulo Gonçalves Rodrigues

VI Curso de Direção e Estratégia Policial  
Trabalho de Individual Final  
Estudo teórico

Orientação científica:

Superintendente (Doutor) Luís Manuel André Elias

6 de setembro, 2024

## **Agradecimentos**

O presente trabalho de investigação é o culminar de mais uma etapa no percurso profissional e formativo do autor, que, fruto das vicissitudes próprias do quotidiano profissional na PSP, representou um grande desafio e que só foi possível superar com a colaboração e apoio de várias pessoas.

Por isso, impõe-se referir, com gratidão, todos aqueles que, sem qualquer exigência e ainda que inconscientemente, ajudaram na concretização do presente trabalho.

As primeiras palavras dirigem-se ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna pela nossa formação e pelas oportunidades académicas de excelência colocadas à disposição de todos quantos se interessam pelas ciências policiais e pelo estudo da segurança interna.

A todos os profissionais da PSP, com quem me cruzei ao longo da carreira e que contribuíram para a minha formação, enquanto profissional de polícia.

Aos camaradas do VI Curso de Direção e Estratégia Policial pelos ensinamentos e pela partilha de experiências e de saberes.

Aos meus camaradas do 11.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia que estão sempre presentes, com a sua generosidade e o seu desinteressado e permanente apoio.

Ao Superintendente Luís Elias pela sua camaradagem e pela disponibilidade para nos orientar nesta empreitada, que agora concluímos.

Por último à minha família, porto de abrigo onde me refugio nas dificuldades e incertezas e onde retiro a força e a vontade para continuar a seguir em frente.

## Resumo

A segurança tem sido um tema central na agenda do debate político, porque interessa à maioria dos cidadãos, pois está intimamente relacionada com a sua vida e o seu bem-estar individual. Mesmo em sociedades com baixos índices de criminalidade, como é o caso de Portugal, o debate em torno da segurança não deixa de ser mobilizador, por vezes intenso.

Esta realidade impõe para a segurança, particularmente para a segurança interna, uma abordagem estratégica nacional, que vá para além da perceção individual, circunstancial e por vezes distorcida e responda eficazmente aos anseios e expectativas dos cidadãos.

Daqui resulta a necessidade de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna, baseada num conceito estratégico sólido, que leve em conta as ameaças e as capacidades nacionais de prevenção e resposta. Esta estratégia deve orientar a implementação coordenada das políticas públicas de segurança interna, envolvendo não apenas o Estado, mas todas as entidades relevantes da sociedade civil.

Num ambiente de segurança em constante mudança e com desafios crescentes, importa que seja desencadeado um processo de reflexão para desenvolver este quadro estratégico, capaz de mobilizar toda a sociedade e guiar a ação do Estado, na sua função inalienável de garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos.

**Palavras-chave:** segurança interna; conceito estratégico; estratégia de segurança interna.

### *Abstract*

Security has been a central issue on the agenda of political debate because it interests the majority of citizens, as it is closely related to their lives and individual well-being. Even in societies with low crime rates, as is the case in Portugal, the debate around security is mobilizing and sometimes intense.

This reality requires a national strategic approach to security, particularly internal security, that goes beyond individual, circumstantial and sometimes distorted perceptions and responds effectively to citizens' desires and expectations.

As a result, there is a need for a National Internal Security Strategy, based on a solid strategic concept, which takes into account threats and national prevention and response capabilities. This strategy should guide the coordinated implementation of public internal security policies, involving not only the state, but all relevant civil society entities.

In a constantly changing security environment and with growing challenges, it is important to set in motion a process of reflection to develop this strategic framework, capable of mobilizing the whole of society and guiding the actions of the state in its inalienable role of guaranteeing internal security and citizens' rights.

**Keywords:** internal security; strategic concept; internal security strategy

## ÍNDICE GERAL

Agradecimentos .....	II
Resumo .....	III
<i>Abstract</i> .....	IV
Índice geral .....	V
Índice de figuras .....	VII
Lista de siglas e abreviaturas .....	VIII
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
Importância da investigação e justificação do tema .....	2
Delimitação do objeto de estudo .....	3
Definição dos objetivos e do problema de investigação.....	3
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>5</b>
<b>Enquadramento temático e conceptual .....</b>	<b>5</b>
1. A segurança na Constituição .....	5
2. Conceito e domínios da segurança interna .....	6
3. O Sistema de Segurança Interna.....	8
4. Políticas públicas de segurança e planeamento estratégico.....	10
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>14</b>
<b>Da estratégia.....</b>	<b>14</b>
1. Noção e objetivos da estratégia .....	14
2. Conceito estratégico para a segurança.....	15
3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional .....	17
4. Estratégia ou conceito estratégico .....	18
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>20</b>
<b>Estratégia nacional de segurança interna .....</b>	<b>20</b>
1. Caminho para uma estratégia nacional para a segurança interna .....	20
2. Proposta de modelo de estratégia .....	22

3. Processo de concepção e implementação .....	24
4. Monitorização, avaliação e revisão .....	25
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....</b>	<b>30</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>34</b>
<b>APÊNDICE 1 - Estrutura da Estratégia Nacional de Segurança Interna .....</b>	<b>34</b>
<b>APÊNDICE 2 - Processo de definição e implementação da Estratégia Nacional de     Segurança Interna .....</b>	<b>36</b>

**ÍNDICE DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b> - Organograma do Sistema de Segurança Interna .....	10
---	----

**LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
EISU – Estratégia Integrada de Segurança Urbana  
ENPCP – Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030  
ENSI – Estratégia Nacional de Segurança Interna  
ESIUE – Estratégia de Segurança Interna da União Europeia  
EUA – Estados Unidos da América  
FSS – Forças e Serviços de Segurança  
GT – Grupo de Trabalho  
LDN – Lei de Defesa Nacional  
LSI – Lei de Segurança Interna  
MAI – Ministro da Administração Interna  
PSP – Polícia de Segurança Pública  
RASI – Relatório Anual de Segurança Interna  
SI – Segurança interna  
SIOPS – Sistema Integrado do Operações de Proteção e Socorro  
SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa  
SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna  
SSI – Sistema de Segurança Interna  
TIF – Trabalho Individual Final  
UE – União Europeia

## INTRODUÇÃO

A segurança, enquanto direito de todos os cidadãos, é hoje uma temática central no debate político, porque importa à maioria dos cidadãos. Esta centralidade resulta do facto da segurança estar intimamente ligada à vida dos cidadãos e às suas preocupações individuais, de liberdade e de bem-estar. Estamos perante um valor que é a base necessária e fundamental para a realização plena do indivíduo, nas suas várias dimensões, física e psicológica, mas também económica e social. Nesta perspetiva, a segurança é um elemento fundamental para o desenvolvimento harmonioso da comunidade e um fator relevante de coesão social e de desenvolvimento económico do país (Pereira, 2012).

Como foi sublinhado por Sua Excelência a Ministra da Administração Interna, no seu discurso, no passado dia 2 de julho, em Torres Novas, por ocasião da cerimónia comemorativa do 157.º aniversário da Polícia de Segurança Pública (PSP), a segurança “é um dos pilares primordiais e fundamentais da ação soberana do Estado”, pois sem segurança, fica diminuída a plena expressão dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Num tempo em que emergem novos fatores de instabilidade, com conflitos abertos no continente europeu e em latitudes próximas, parece aumentar a perceção dos cidadãos relativamente às questões de segurança, criando angústias e incertezas relativamente ao amanhã. Esta é a realidade que ameaça ser o novo normal, pois, como nos prevenia o Professor Adriano Moreira, vivemos num tempo em que “o presente é complexo e o futuro radicalmente incerto” (Moreira, 2004, p. 131).

A emergência das questões de segurança, nas sociedades atuais, nem sempre tem uma correspondência com um aumento da criminalidade, mas antes com a perceção que os cidadãos têm deste fenómeno, muitas vezes sem adesão à realidade. Mesmo em sociedades com baixos índices de criminalidade, como Portugal, o tema da (in)segurança é frequentemente convocado para o debate no espaço público. Este debate quando é desenvolvido de forma menos positiva e pouco informada, cria naturais receios e medos na sociedade, deixando os cidadãos “reféns” de um sentimento de insegurança que coarta as liberdades individuais. Como refere Inerarity (2006, p. 42), “segundo os meios de comunicação social, o mundo acontece como escândalo e catástrofe e por isso eles mantêm permanentemente despertados os sentimentos de vulnerabilidade, desproteção e insegurança”.

Face à crescente complexificação desta temática, são exigidas aos poderes públicos, novas formas de abordagem e atuação, não só para robustecer os mecanismos de prevenção e reação, mas também com o objetivo de manter na sociedade um sentimento generalizado de segurança, ingrediente fundamental para um clima de paz social.

Para manter os padrões de estabilidade, num tempo marcado pela volatilidade dos fenómenos, é imperioso que, no domínio da segurança interna (SI), as políticas públicas sejam devidamente enquadradas por uma visão estratégica que densifique a sua conceção, robusteça a sua implementação e que, acima de tudo, vá ao encontro das expectativas dos seus destinatários, ou seja, os cidadãos.

### **Importância da investigação e justificação do tema**

Os desafios que o atual quadro de segurança coloca à sociedade, não devem ser interpretados como uma preocupação, apenas para aqueles que têm de, por dever de ofício, garantir a segurança nas ruas. Têm de ser encarados como uma responsabilidade de todos, incluindo a academia, cujo contributo, sendo um fator crítico de sucesso, tem de ser estimulado. Em Portugal e apesar dos avanços, ainda prevalece a escassez da análise e do estudo sistemático, aprofundado e prospetivo, que suporte recomendações estratégicas determinantes no campo das políticas públicas de SI (Lourenço, *et al.*, 2015).

Olhando para o “estado da arte”, é um facto que não existe entre nós um documento estratégico único e doutrinariamente consolidado para a SI, ao contrário do que acontece noutras áreas da governação, como por exemplo, na defesa nacional, ou segurança externa.

Tendo em conta os permanentes desafios que “o mundo em mudança” coloca, importa refletir sobre a necessidade da existência de um verdadeiro conceito estratégico para a SI, ou de uma estratégia nacional que sirva de documento de referência para o país.

Julgamos que esta reflexão, pela natureza do que está em causa – a segurança dos cidadãos e a garantia dos seus direitos e liberdades fundamentais - não pode deixar de ser um exercício desenvolvido por toda a sociedade e para a qual todos estamos convocados, Estado, organizações da sociedade civil e cada um dos cidadãos.

É nosso entendimento que tal empreitada exige a participação dos profissionais do setor, bem como das ciências policiais, cujo progresso está dependente do questionamento permanente da realidade e da procura incessante de novas políticas de segurança e

organizacionais e práticas policiais, visando a resolução de problemas sócio criminais crescentemente complexos (Elias, 2018).

Atenta a nossa condição de Oficial de Polícia e a natureza do curso que frequentamos, entendemos que temos uma responsabilidade acrescida, de dar o nosso contributo para esta reflexão, procurando ajudar, ainda que modestamente, a encontrar as respostas para as questões que lhe estão subjacentes.

É, pois, neste enquadramento, que surge este estudo teórico, para o qual contribui desde logo uma forte motivação pessoal, decorrente da nossa experiência profissional, de 33 anos ao serviço da PSP e das reflexões sobre os temas da SI, que tal experiência nos tem proporcionado.

### **Delimitação do objeto de estudo**

Para este nosso trabalho individual final (TIF), partimos do conceito de segurança interna que decorre do artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e da Lei de Segurança Interna (LSI), nomeadamente da definição contida no seu artigo 1.º.

Propomo-nos refletir sobre o facto de não existir em Portugal um documento estratégico nacional para a SI, sobre a necessidade da sua existência, sobre o modelo a adotar, sobre a forma como o mesmo deve ser construído e implementado e sobre o contributo que um documento desta natureza pode aportar à segurança dos portugueses.

O objeto deste estudo não é, pois, a análise e discussão, que está na ordem do dia, sobre a necessidade de um conceito de segurança abrangente, ou sobre as diferentes abordagens que têm sido propostas para a construção de um conceito de segurança nacional, que englobe a vertente interna e externa.

### **Definição dos objetivos e do problema de investigação**

Neste nosso TIF procuraremos demonstrar a necessidade e a mais-valia de Portugal adotar e implementar um documento estratégico para a SI, tendo por referência o atual quadro de ameaças, a complexidade do sistema de segurança interna, com a sua multiplicidade de atores e tutelas e a ideia de *governance*, hoje associado às políticas públicas neste domínio.

Procuraremos identificar que tipo de documento deverá ser adotado, a forma e estrutura desse documento, como deverá o mesmo ser construído e implementado, quem deverá ser chamado a participar neste processo e que resultados podemos esperar.

No sentido de responder aos objetivos atrás enunciados e na procura de soluções e respostas para as dificuldades identificadas, no contexto nacional da SI, anunciamos o nosso problema de investigação: **quais são os desafios e oportunidades associados à implementação de uma estratégia nacional para a segurança interna, em Portugal?**

O problema apresentado encerra em si várias questões associadas: que razões justificam a adoção de um documento desta natureza? Que modelo deverá ser adotado para a estratégia nacional? Como deverá ser o documento construído e implementado e qual o contributo que poderá trazer para a SI em Portugal?

Para responder a estas interrogações faremos o estudo de fontes documentais que consideramos relevantes para a problemática em questão, promovendo uma visão crítica, através da análise bibliográfica de artigos e trabalhos científicos sobre esta temática.

Partindo daquilo que consideramos ser um problema de crucial importância para a SI em Portugal, acalentamos a esperança de que se abram novos tópicos de investigação na área das ciências policiais, que contribuam para fortalecer a SI e melhorar a eficácia e a eficiência do SSI, em prol da segurança pública e da defesa dos direitos e liberdades individuais dos cidadãos.

## CAPÍTULO I

### ENQUADRAMENTO TEMÁTICO E CONCEPTUAL

#### 1. A segurança na Constituição

A segurança é na CRP um direito fundamental de todos os cidadãos, como resulta do artigo 27.º, n.º 1, integrado no Título II (Direitos, Liberdades e Garantias), da Parte I (Direitos e Deveres Fundamentais): “todos têm direito à liberdade e à segurança”.

Assinale-se que a segurança, enquanto direito fundamental, está previsto na CRP a par do direito à liberdade, tal é a condição de complementaridade entre estes dois direitos. Esta ligação, entre segurança e liberdade, está igualmente traduzida nos textos jurídicos internacionais, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 3.º), mas também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigo 6.º). Nunca será demais lembrar que, nas democracias contemporâneas, a liberdade está indissociavelmente ligada à segurança, sendo da sua complementaridade que resulta a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. A este propósito parecem-nos esclarecedoras as palavras de Teixeira (2002, p. 10), “a segurança é condição da liberdade como a liberdade é condição da democracia”.

A CRP também estabelece que é ao Estado, em primeira linha, que compete a garantia dos direitos fundamentais (onde se inclui o direito à segurança), na prossecução das suas tarefas fundamentais, consagradas no artigo 9.º, da lei fundamental.

Sublinhe-se que o direito à segurança é na CRP um direito autónomo, no quadro dos direitos fundamentais, sendo ao mesmo tempo a garantia dos demais direitos pessoais. Como referem Canotilho e Moreira (2014, p. 184), o direito à segurança consubstancia-se na Constituição através da “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”.

Importa aqui referir que a CRP trata separadamente duas noções de segurança: a segurança interna, prevista no artigo 272.º, integrado no Título IX (Administração Pública), cuja competência é atribuída à “Polícia”, (termo que aqui deve entender-se numa definição abrangente, englobando todas as forças e serviços de segurança) e a segurança externa ou defesa nacional, consagrada no artigo 273.º, em título autónomo (Título X), cuja responsabilidade é atribuída às Forças Armadas. A histórica separação entre estas duas

dimensões da segurança, tem na sua origem a natureza das ameaças. A SI ocupa-se das ameaças, que sendo suscetíveis de fazer perigar a segurança do Estado e os direitos fundamentais dos cidadãos, tem uma origem interna, ao passo que a segurança externa, ou defesa nacional, tem por objeto as ameaças com origem no exterior.

Como tem sido amplamente debatido, existe hoje um esbatimento das fronteiras entre a SI e a segurança externa. As incidências do mundo globalizado trouxeram consigo novas realidades, que se manifestam nas diferentes dimensões da vida em sociedade e também na segurança, onde o que vem do exterior tem impacto no contexto nacional. Na expressão de Elias (2014, p. 12), “vivemos numa dinâmica de externalização dos assuntos internos e de internalização dos assuntos externos”.

Importa, no entanto, sublinhar que, sem embargo da inegável ligação entre estas duas dimensões da segurança que no contexto atual marcado pelas ameaças transnacionais, ganha ainda mais relevância, é um facto que a CRP continua a mantê-las separadas (Dias, 2023). E este é um aspeto fundamental que não podemos perder de vista, em todos os exercícios de reflexão sobre a segurança em Portugal.

## **2. Conceito e domínios da segurança interna**

Como tem sido abundantemente sublinhado pela doutrina, o conceito de segurança é hoje um conceito cada vez mais complexo, que não se limita à atividade das forças policiais e muito menos se restringe à manutenção da ordem pública ou ao combate à criminalidade. A este propósito entendemos como particularmente feliz a metáfora que nos propõem Guedes e Elias (2010, p.30), ao referirem que a segurança se tornou um “conceito de banda larga”.

Assim, a noção de SI, contida na CRP, não se cinge à segurança pública, entendida como proteção de pessoas e bens, mas abrange todo um conjunto alargado de matérias, onde deve ser considerada toda a pluralidade de ameaças, suscetíveis de manifestação em território nacional. Como refere Castro (2003, p. 311), as matérias abrangidas pela SI “são as questões relacionadas com a defesa do Estado face a ameaças que, internamente, poderiam colocar em causa a integridade das instituições democráticas e dos seus cidadãos”.

A este conceito alargado de SI, contido na CRP, o legislador ordinário vai dar forma, também num sentido amplo e abrangente, como decorre da LSI. A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprova a LSI, estabelece no seu artigo 1.º, n.º 1 que “a segurança interna é a

atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Da definição apresentada, retiramos desde logo, a ideia fundamental de que é ao Estado que compete desenvolver a atividade tendente a garantir a SI. Trata-se de uma função de soberania e como tal, a responsabilidade primária por tal função só pode recair sobre o Estado. E ainda que assistamos hoje, também na segurança, a uma tendência generalizada para a privatização e para a comunitarização, tal não deve “constituir uma desculpa para libertar o Estado de responsabilidades nesta área de soberania, ou pôr em causa a sua unidade e a sua autoridade” (Pereira, 2017, p.241).

No entanto, a garantia da SI tornou-se hoje uma atividade complexa, que reclama uma ação concertada das várias entidades públicas, ao nível central, regional e local, mas que convoca também os cidadãos e o setor privado, como resulta claramente do artigo 5.º da LSI.

Relativamente à primeira lei de segurança interna, a Lei n.º 20/87 de 12 de junho, centrada na segurança de pessoas e bens, nomeadamente a prevenção e combate à criminalidade e a manutenção da ordem pública (comumente designada por *security*), a atual LSI alarga significativamente o conceito de SI. Nos termos do artigo 1.º, n.º 3, da LSI, os objetivos e finalidades do sistema de segurança interna, estendem-se agora a uma nova vertente da segurança individual e coletiva (que a doutrina designa como *safety*), traduzida no fim de “prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, defender o ambiente e preservar a saúde pública”.

O conceito de SI, que resulta da atual lei, é assim um conceito alargado a vários domínios, não só o da prevenção e repressão da criminalidade e da manutenção da ordem pública, mas também à área da proteção e socorro e do planeamento civil de emergência, incluindo a resposta a cenários de catástrofe. Para além disto, o atual conceito está também associado a ideia de *governance* da segurança, onde o papel do Estado continua a ser central, mas que conta agora e cada vez mais, com a participação de outros atores, ou seja, a substituição da direção pública pela cooperação entre atores públicos e privados (Oliveira, 2006). A SI é assim um conceito multifacetado e abrangente, que nos é apresentado pela

doutrina como sendo constituído por quatro grandes pilares, ou domínios fundamentais: a prevenção, a ordem pública, a investigação criminal e as informações (Lourenço *et al.*, 2006), a que teremos que somar a vertente *safety*.

Nesta consequência e tendo em conta o espectro alargado de matérias que integram a SI, afigura-se-nos como essencial, a existência de um documento estratégico que sirva de instrumento auxiliar de interpretação, capaz de integrar as diferentes variáveis, fazendo a síntese de todas as áreas que integram a SI.

### **3. O Sistema de Segurança Interna**

Como tem sido sublinhado por diversas vezes e por vários observadores, o sistema de segurança interna português é caracterizado por uma complexidade que prejudica o seu funcionamento, com resultados negativos ao nível da sua eficiência (v.g. Oliveira, 2006, Pereira, 2017).

Esta crítica não é nova e era já feita antes da última alteração do SSI, operado em 2008, nomeadamente no relatório final do estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna (Lourenço, *et al.*, 2006). Este estudo elencava um conjunto de disfunções do modelo vigente, que passavam pela multiplicidade de atores e tutelas políticas, bem como de organismos públicos com funções neste âmbito e ainda pela duplicação e sobreposição de funções e de órgãos de apoio. As várias opções de reestruturação, propostas pelo referido estudo, continham um denominador comum, que passava pela necessidade de reduzir o número de atores político-estratégicos (tutelas políticas), bem como o número de atores operacionais, por forma a aumentar a eficácia em termos de comando, controlo e coordenação (Lourenço, *et al.*, 2006).

Não foi, no entanto, esta a opção tomada e a alteração operada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, ao invés de diminuir os atores na área da SI, optou por um Sistema de Segurança Interna (SSI), “liderado por um Secretário-Geral, equiparado a secretário de estado e diretamente dependente do Primeiro-Ministro, com capacidade de assegurar a intervenção articulada de todos os organismos integrantes do SSI e, ao mesmo tempo, garantir as interações necessárias com outros sistemas relevantes para a área da segurança” (Rodrigues, 2011, p. 65).

Nos termos da lei, o SSI é composto por três órgãos:

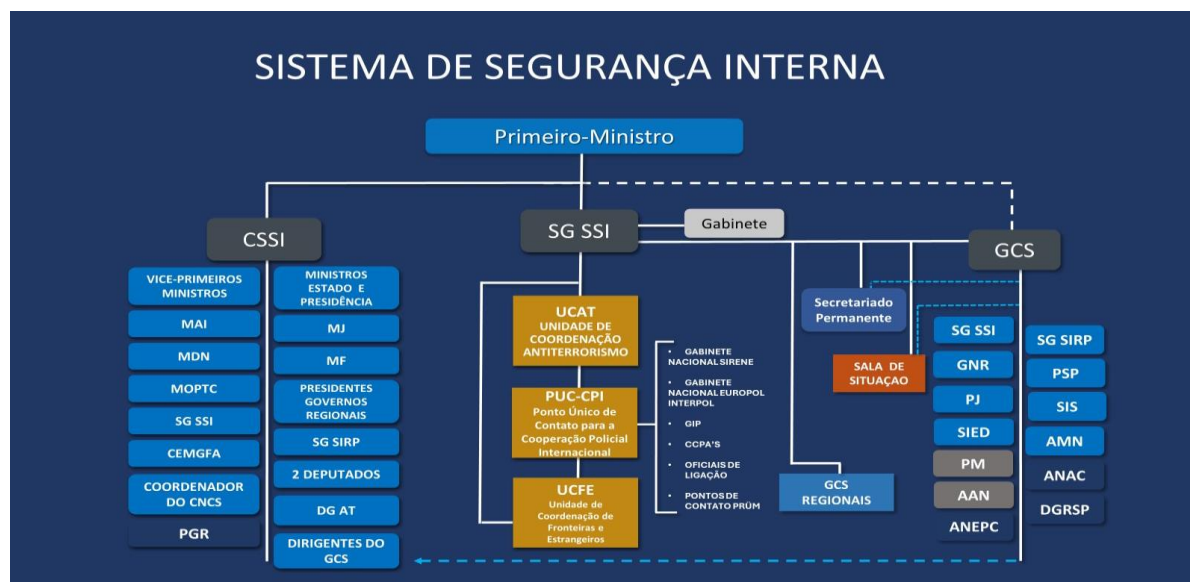
- O Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI) que é o órgão interministerial de audição e consulta que assiste o Primeiro-Ministro no exercício das suas competências em matéria de SI, nomeadamente na adoção das providências necessárias em situações de grave ameaça. A natureza, composição e competências do CSSI estão consagradas nos artigos 12.º e 13.º, da LSI.

- O Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do Ministro da Administração Interna (MAI), sendo equiparado, para todos os efeitos legais, exceto os relativos à sua nomeação e exoneração, a secretário de estado. O SGSSI tem como responsabilidade essencial garantir a ação coordenada de todos os atores, sendo-lhe atribuído um amplo cardápio de competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional (artigos 14.º a 19.º, da LSI).

- O Gabinete Coordenador de Segurança, órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS que funciona na direta dependência do Primeiro-Ministro ou, por sua delegação, do MAI. A sua natureza, composição e competências são estabelecidas pelos artigos 21.º e 22.º, da LSI.

O órgão central do sistema é o SGSSI que possui também responsabilidades na coordenação da ação dos órgãos de polícia criminal, em matéria de investigação criminal e acesso à informação criminal, bem como a coordenação da atividade das FSS, no âmbito do combate ao terrorismo, no domínio da cooperação internacional, em matéria de controlo de estrangeiros e fronteiras e ainda na proteção e segurança das infraestruturas críticas.

Como facilmente se constata, através do organograma apresentado na figura seguinte, o SSI é um sistema de grande complexidade, integrado por vários organismos do Estado, com diferentes tutelas políticas, onde a necessidade de coordenação, não só operacional, mas também estratégica, é uma absoluta prioridade.

**Figura 1***Organograma do Sistema de Segurança Interna*

Fonte: Sistema de Segurança Interna

Como julgamos ter ficado claro, a complexidade organizacional do atual SSI, com um elevado número de atores envolvidos, não só aconselha como reclama a existência de um documento estratégico, que a todos vincule e que articule eficazmente todas as ações e políticas públicas em matéria de SI. Esta necessidade impele-nos a abordar o conceito de “estratégia”, enquanto pilar central para a estruturação de uma resposta integrada e coerente aos desafios da SI, o que faremos no capítulo seguinte.

#### 4. Políticas públicas de segurança e planeamento estratégico

De acordo com Elias (2011, p. 134), o conceito de políticas públicas depende em grande medida do conceito e organização do Estado, sendo que no modelo ocidental de Estado de Direito Democrático, que procura promover o bem-estar social, “o Estado é o autor das políticas públicas, implementa-as através da sua máquina administrativa, não existindo políticas públicas fora do Estado”.

Numa perspetiva abrangente, as políticas públicas são as decisões tomadas pelo poder político, “destinadas à resolução de problemas que afetam a sociedade ou à introdução de

regras e orientações que determinam o modo de funcionamento do coletivo dos cidadãos e das instituições e atores que operam na sua esfera de atuação” (Cardim, 2009, p. 135).

Quanto às políticas públicas de segurança e segundo Sebastian Roché, são o “conjunto de disposições legislativas e regulamentares tomadas para gerir o domínio da segurança, assim como, as ações ou programas públicos, colocados em ação pelos eleitos locais e nacionais, as administrações isoladamente ou em parcerias com outros atores associativos ou privados” (Roché, como citado em Oliveira, 2006, p. 75).

Numa perspetiva ainda mais restrita e que aqui mais nos importa, as políticas públicas de SI podem ser entendidas como um conjunto de ações, diretrizes, programas, leis e regulamentos, implementados pelo poder político para garantir a proteção e o bem-estar dos cidadãos, dentro das fronteiras de um país. Políticas estas que são projetadas para promover a ordem e a segurança pública e combater, prevenir e responder às ameaças manifestadas no plano interno, como a criminalidade, terrorismo, mas também os desastres naturais e outras emergências.

Assim, as políticas públicas, para a área da SI, envolvem uma combinação de legislação, programas e iniciativas, FSS e demais atores do SSI, tecnologia, infraestruturas, coordenação e cooperação, nos planos nacional e internacional, sem esquecer o respetivo financiamento e conseqüente alocação de recursos.

Num cenário em que a SI é cada vez mais uma responsabilidade partilhada, entre o Estado e outros atores, as políticas públicas de segurança devem combinar medidas preventivas e estruturais, sob um compromisso de atuação dos agentes públicos e da sociedade civil, associado ao processo de construção de mecanismos de cidadania e ordem pública dentro de parâmetros da democratização política, nas relações do Estado com a sociedade (Inácio, 2010, p.71). Aqui reside, aliás, a grande complexidade das políticas públicas para a área da SI já que “os modelos de policiamento e a política de segurança pública são uma das mais complicadas relações entre o Estado e o sistema democrático e os cidadãos” (Mozzicafreddo, 2006).

Importará, pois, questionar se estamos ou não a conceber políticas públicas de SI adequadas ao nosso modelo de sociedade e aos desafios colocados pelo atual contexto de ameaças e riscos. Importará igualmente refletir se as políticas públicas, emanadas do poder democraticamente instituído, estão a ser corretamente implementadas, de forma coordenada,

para que a sua efetividade seja maximizada. A resposta a estas interrogações é da maior importância para aferir o seu sucesso, pois e como refere Hassemer (1994, p. 74), “uma política de segurança só faz algum sentido no contexto de uma verdadeira Política interna bem definida, sincronizada e coordenada”. Uma política pública de segurança credível é aquela que responde às necessidades dos cidadãos e reconhece os principais problemas que são colocados, nomeadamente, a criminalidade organizada, a corrupção, o terrorismo, as catástrofes naturais, entre outros (Serrano, 2006).

Ouvimos com atenção aqueles que lembram que, em Portugal, as políticas públicas de segurança não têm mostrado muita credibilidade, na medida em que, sendo caracterizadas por uma certa descontinuidade e de natureza normativa segmentada, acabam por não apresentar uma estratégia global para o sistema de segurança no seu conjunto, faltando-lhe uma orientação estratégica clara e perceptível, bem como uma monitorização eficaz (neste sentido, Oliveira, 2006; Inácio, 2010; Fonseca, 2010).

Outra crítica feita às políticas públicas de SI em Portugal, é o facto de serem orientadas na base de lógicas meramente internas, nomeadamente, o aumento de competências policiais, ou a solução de questões estatutárias, estando pouco direcionadas para as verdadeiras questões da segurança dos cidadãos e para a eficácia e eficiência do SSI e das entidades que o compõem (Inácio, 2010).

Relativamente a esta matéria, o que nos parece essencial sublinhar é a importância da existência de boas políticas públicas de SI, pois disso depende a segurança dos cidadãos e a defesa do regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais. Para este efeito, entendemos que é fundamental uma melhor articulação na conceção das diferentes políticas públicas de SI, que devem ter por base um referencial comum que garanta o seu alinhamento e a sua complementaridade, bem como a sua adequação ao contexto nacional. O que deve ser evitado, são políticas “efémeras e conjunturais, assentes em meras convicções de oportunidade ou experiências alheias, nem sempre conciliáveis com o país real e com a polícia real, que temos” (Dias, 2001, p. 98).

Por outro lado, exige-se uma efetiva coordenação, dos diferentes atores e níveis de intervenção, para a sua implementação, no sentido de mais facilmente se atingirem os objetivos estratégicos pretendidos.

Para este desiderato, entendemos que a existência de um documento estratégico para a SI não só cumpriria o papel de referencial, servindo de trave-mestra na conceção das políticas públicas, como ajudaria à sua implementação, bem como à compreensão dos seus objetivos, por parte de todos os intervenientes.

A definição de uma estratégia integral para a segurança interna deve resultar de um processo sistemático, metódico de organização, estruturação e síntese, designado de planeamento estratégico (Santos. 2008), com uma componente prospetiva, que permita compreender as ameaças do futuro e antecipar necessidades, dentro de um horizonte temporal identificado. O planeamento estratégico não decorre de uma opção isolada, mas antes de um processo sistemático de escolhas, tendo em vista os objetivos para o futuro. Não diz respeito a decisões futuras, mas antes às implicações futuras das decisões do presente (Drucker, 1962).

Este deverá ser um processo alargado de reflexão e amplamente participado, pois o envolvimento de todos os atores importantes na área da SI, é a melhor forma de quebrar as resistências à mudança, premissa que está sempre presente no processo de definição de objetivos, no âmbito do planeamento estratégico.

## CAPÍTULO II DA ESTRATÉGIA

### 1. Noção e objetivos da estratégia

A compreensão do conceito de “estratégia”, ainda que de forma não aprofundada, é fundamental para a formulação de uma resposta adequada aos problemas que temos vindo a identificar.

Apesar do termo estratégia ter origem na Grécia antiga<sup>1</sup>, este conceito, tal como hoje é utilizado, nasce com o pensamento iluminista e com a Revolução Francesa (Duarte, 2013). Sendo um termo que emerge da doutrina militar, concretamente da necessidade de ordenar a guerra e também apelidada de “arte do general” (Santos, 2009, p. 111), a estratégia há muito extravasou essa fronteira e é hoje amplamente aplicada nos vários domínios da atividade humana, desde o político, ao empresarial ou ao desportivo.

Para Couto (2004, p. 215), a estratégia é “a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar os objetivos, e gerar, estruturar e utilizar os recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos num ambiente admitido como conflitual ou competitivo”.

De acordo com o Grande Dicionário da Língua Portuguesa, a estratégia é a arte de aplicar com eficácia os recursos disponíveis ou de explorar as condições favoráveis, de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos.

Das inúmeras definições de estratégia que encontramos na literatura, podemos retirar que o conceito encerra a relação entre as opções e decisões, tomadas em cada momento, com o futuro e com o longo prazo. A estratégia pode assim ser entendida como o conjunto sistemático de decisões coerentes, unificadoras e integradoras que determina e revela a vontade da organização em termos de objetivos de longo prazo, programa de ações e prioridades na alocação de recursos (Hax & Majluf, 1988).

De uma forma geral e para o que aqui nos importa, os objetivos da estratégia prendem-se com a necessidade de prospetivar o futuro e tomar, em cada momento, as decisões

---

<sup>1</sup> O termo estratégia tem origem nas palavras gregas “*stratos*” e “*agein*” que significam, respetivamente, exército e direção/comando. Da mesma família pode ainda ser referido o substantivo grego “*strategos*”, que significa General e condução. Estratégia era, portanto, um conceito militar que se referia à ação dos generais a quem competia comandar exércitos.

necessárias, direcionadas e orientadas para atingir os objetivos estratégicos que foram estabelecidos.

## **2. Conceito estratégico para a segurança**

Como já tivemos oportunidade de referir e importa sublinhar, vivemos tempos de grande incerteza, no que à SI diz respeito. A instabilidade que caracteriza o atual quadro de segurança internacional, influencia o panorama nacional e tem reflexos no sentimento de segurança dos cidadãos. Esta realidade tem impactos e condiciona a ação do Estado, na sua tarefa fundamental de garantir a SI e os direitos dos cidadãos, num clima de paz e tranquilidade.

Neste contexto, emerge um conjunto de questões que o Estado e cada cidadão deverá colocar a si próprio. Como prevenir e responder às ameaças que põem em causa a SI? Quais são as ameaças e os riscos que prioritariamente merecem a nossa atenção? Que papel deve ser desempenhado pelo Estado, pelas autarquias e pela sociedade civil? Que sistema de segurança interna precisamos? Que capacidades importa fortalecer e quais as prioridades de investimentos no futuro próximo?

As questões que se colocam ao país são muitas e evolutivas e, por vezes, sem uma resposta clara, pelo que se torna necessário identificar os objetivos permanentes em matéria de SI e traçar uma orientação clara na sua prossecução. É igualmente importante definir as prioridades para o presente e para o futuro, pois nem sempre é possível responder a todas as necessidades de forma imediata.

Neste quadro advém como necessário que, para além das respostas quotidianas para os problemas do presente, a SI seja “pensada” a prazo e de forma estratégica, procurando antecipar as ameaças e as necessidades, para melhor responder aos anseios da sociedade.

Nunca será demais lembrar que o trágico atentado terrorista ocorrido em Nova Iorque (11 de setembro de 2001) e as subsequentes “réplicas” em Madrid (11 de março de 2004) e em Londres (7 de julho de 2005) marcaram significativamente o mundo em que vivemos, em especial as sociedades ocidentais, referencial geográfico que aqui mais nos importa. Sendo a segurança um dos fins do Estado, os impactos desastrosos destes acontecimentos impeliram os decisores políticos e os poderes públicos a fazer mais e melhor, na proteção dos seus cidadãos.

Nas duas últimas décadas e perante a incerteza criada pelo fantasma da ameaça do terrorismo, que não deixou de se manifestar, foram vários os Estados que aprovaram documentos estratégicos, em matéria de segurança, designados conceitos ou estratégias, onde sobressai a opção por uma ação política abrangente e integradora.

O primeiro e melhor exemplo foram os Estados Unidos da América (EUA), que em 17 de setembro de 2002, um ano após o atentado de Nova Iorque, aprovaram o documento *The National Security Strategy of the United States of America*, que, colocando a tónica na ameaça terrorista, apresentou as grandes linhas estratégicas do país para a área da segurança, traduzindo uma visão global para a segurança e não apenas circunscrita à SI.

Esta estratégia foi complementada pela *National Strategy for Homeland Security*, aprovada igualmente em 2002, que é o primeiro documento estratégico, aprovado pelos EUA para a SI, com o grande objetivo de mobilizar e organizar a nação para prevenção e resposta aos ataques terroristas, procedendo à definição de objetivos estratégicos, propósitos, áreas de atuação e coordenação dos níveis federal, estadual e local, bem como com o setor privado e cidadãos.

Também a União Europeia (UE), em dezembro de 2003, aprovou a Estratégia Europeia de Segurança, que, pela primeira vez, estabeleceu os princípios e definiu objetivos claros para promover os interesses da UE em matéria de segurança, com base nos valores fundamentais comuns. A segurança é aqui tratada numa abordagem global, num documento que pretende ser um instrumento de política externa, como foi sublinhado por Javier Solana, então Secretário-Geral do Conselho e alto-representante da UE para a Política Externa e de Segurança Comum, que no preâmbulo ao relatório apresentado ao Conselho, em 2008 refere: “Nada descreve melhor as nossas aspirações do que o próprio título da Estratégia: «Uma Europa segura num mundo melhor»: este é o objetivo primeiro da nossa ação”.

O documento, que diz respeito à dimensão externa da segurança na UE, foi complementado, em fevereiro de 2010, com a adoção da Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE), sob o mote “rumo a um modelo europeu de segurança”.

A ESIUE foi adotada com o objetivo ajudar a UE a congregar as atividades em matéria de SI e estabelecer os princípios e orientações para uma ação futura, nomeadamente na prevenção da criminalidade e no reforço da capacidade de resposta adequada a catástrofes.

Na senda dos documentos estratégicos da UE, alguns Estados-Membros aprovaram igualmente as suas estratégias em matéria de segurança, como o caso de Espanha que aprovou uma estratégia nacional (*Estrategia de Seguridad Nacional*), que na sua última versão de 2021 e sob o lema “Um projeto compartilhado”, traça os grandes objetivos estratégicos em matéria de segurança e defesa, numa conceção integral de “Segurança Nacional”.

Os impactos dos atentados terroristas a que aludimos, trouxeram as questões da segurança para o debate, sob um novo quadro de reflexão, centrado na SI, e impeliram os Estados a tomar novas medidas e a adotar documentos estratégicos capazes de enquadrar este novo quadro de ameaças e riscos, de antiga e nova tipologia, e de responder aos anseios das respetivas comunidades. É também este quadro que, entre nós, leva alguns autores a falar na necessidade de uma reconceitualização da segurança a partir da adoção de um conceito estratégico de segurança nacional, onde a separação entre segurança interna e externa é substituída por um conceito integrado que conjuga todas as componentes do sistema nacional de segurança (Lourenço *et al.*, 2015; Fonseca, 2011).

Não foi, no entanto, esta a opção em Portugal, que continua a não possuir um documento estratégico para a segurança, quer no seu conceito mais alargado, nem tão pouco para a SI, mantendo apenas um documento estratégico para a área da defesa nacional e das Forças Armadas, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), sobre o qual nos debruçaremos seguidamente.

### **3. Conceito Estratégico de Defesa Nacional**

Na área governativa da defesa nacional está estabelecido um CEDN, publicado pela primeira vez em 1985 e sucessivamente revisto, e que, nos termos do artigo 7.º, da Lei de Defesa Nacional (LDN), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho, define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, sendo parte integrante da política de defesa nacional.

O atual CEDN foi aprovado pela RCM n.º 19/2013, de 5 de abril e apresenta as orientações políticas do Governo, para a estratégia de defesa nacional, sendo que no texto são utilizadas expressões que parecem pretender ir além das matérias referentes à segurança externa.

Do seu ponto VII, sob o título “Uma Estratégia Nacional do Estado”, são claramente extravasadas as fronteiras da defesa nacional ao referir-se que “o conceito estratégico de defesa nacional deve assumir-se como a estratégia nacional do Estado, destinado a dar cumprimento às suas tarefas fundamentais, para as quais concorrem as suas instâncias e organismos, bem como a própria sociedade” (CEDN, 2013).

Da mesma forma, o CEDN contém expressões como “promover uma abordagem integrada da segurança interna”, ou “clarificar as competências das FSS”, que parecem ir no sentido de integrar neste documento as matérias da SI.

Impõe-se então a questão de saber se o CEDN pode cumprir o papel de documento estratégico para a SI, cuja necessidade aqui temos vindo a defender. Na resposta a esta questão, socorremo-nos da opinião de Jorge Silva Paulo, Capitão de mar e guerra da Armada, que nos parece lúcida e esclarecedora: “a incorporação da SI no CEDN, tornando-o uma estratégia de segurança nacional, ou uma estratégia total de segurança, viola a LDN e pode violar a CRP, se diluir as fronteiras que a CRP estabelece entre a SI (a cargo das FSS) e a defesa nacional (a cargo das Forças Armadas); se o Governo fizesse um CEDN assim, este seria inválido” (Paulo, 2013, p. 2).

Não olvidando a discussão em torno da opção de transformar o CEDN numa estratégia de segurança nacional, de onde derivariam estratégias setoriais para a segurança interna e externa, discussão que não cabe no âmbito do nosso estudo, importa ter presente que, no atual quadro jurídico-constitucional, não se afigura viável reconhecer que o CEDN possa ser o documento estratégico para a SI, que temos vindo a referir.

#### **4. Estratégia ou conceito estratégico**

Aqui chegados, importa discutir qual a melhor designação para o documento estratégico, que defendemos como necessário para a SI. Conceito estratégico ou estratégia nacional?

Das diferentes definições já abordadas no presente capítulo, podemos concluir que a estratégia é um plano de ação detalhado que visa alcançar um ou mais objetivos específicos. É composta por um conjunto de decisões e ações coordenadas que orientam uma organização ou indivíduo em direção aos seus objetivos. A estratégia é assim prática e operacional, definindo como os recursos serão alocados e quais ações a tomar, para atingir os resultados desejados.

No nosso entendimento, o conceito estratégico é mais abstrato e genérico, servindo como a base ou filosofia sobre a qual as estratégias específicas são construídas, definindo a visão, a missão, os valores e os princípios orientadores. Ou seja, o conceito estratégico estabelece a direção geral e os parâmetros dentro dos quais as estratégias específicas serão desenvolvidas. Aplicados à SI, poderíamos dizer que um país pode definir que o seu conceito estratégico inclui a proteção dos direitos e liberdades individuais, a prevenção da criminalidade e do terrorismo, a promoção das sinergias entre diferentes FSS e a comunidade. Para implementar este conceito, a estratégia nacional incluirá ações concretas como desenvolver programas de policiamento de proximidade e de prevenção da violência, implementar sistemas de videovigilância e outras soluções tecnológicas, ou melhorar os mecanismos de coordenação entre as FSS. Assim a diferença entre "estratégia" e "conceito estratégico" residirá no nível de abrangência e detalhe de cada um, bem como na sua aplicação dentro de um planejamento ou execução. Enquanto o conceito estratégico de SI forneceria uma direção e uma base filosófica, a estratégia nacional detalha como essa visão será concretizada, por meio de ações específicas, com alocação de recursos dentro dos cronogramas definidos.

Concluimos, portanto, que mais do que a definição de um conceito é necessária a criação para a SI, de uma orientação estratégica, prática e robusta que, para além de definir os grandes objetivos e metas a alcançar, contenha um plano de ação detalhado, prático e operacional, materializado numa verdadeira estratégia nacional para a segurança interna.

No capítulo seguinte, apresentaremos uma proposta para a formulação de uma Estratégia Nacional de Segurança Interna (ENSI), documento que deverá servir de guia principal da ação do Estado nesta matéria.

## CAPÍTULO III

### ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA INTERNA

#### 1. Caminho para uma estratégia nacional para a segurança interna

Na sequência da nossa exposição, a tentativa de formulação de uma ENSI é o próximo passo lógico, que desenvolveremos neste capítulo, procurando a consolidação de uma abordagem estratégica para a SI em Portugal.

A necessidade de adoção de um documento desta natureza é proporcional à importância que a SI tem para o país e para os cidadãos, especialmente num tempo em que se agudizam os fatores que a põem em causa.

A complexidade do sistema nacional de reposta, a que aludimos no capítulo I, que inclui uma multiplicidade de atores, públicos e privados, em diferentes níveis ou patamares de atuação, intensifica a necessidade de adoção de um referencial comum de análise e atuação neste domínio.

É neste contexto que acompanhamos o entendimento daqueles que defendem a necessidade da existência de um conjunto consolidado de ideias prospetivas, consensualizadas e devidamente concretizadas numa estratégia de segurança interna (neste sentido: Fonseca, 2010; Lourenço *et al.*, 2015).

Na realidade, assistimos hoje na área da SI à proliferação de estratégias setoriais que estabelecem modalidades de ação, em domínios específicos<sup>2</sup>, mas que, não obedecendo a uma matriz comum, são por vezes sobrepostas ou até conflitantes. Este aspeto não atenua, antes agudiza a necessidade de um documento estruturante, segundo uma visão global e capaz de enformar uma verdadeira “estratégia nacional” para a SI, que sirva de base ao desenvolvimento integrado das políticas públicas nesta área da governação, que, convém lembrar, corresponde a uma área de soberania.

É certo também que desde o ano de 2008, constam no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), orientações estratégicas em matéria de SI, que são estabelecidas para o ano seguinte. No último RASI, referente ao ano de 2023, discutido na Assembleia da República em 21 de julho último, constam as orientações estratégicas para o ano de 2024, divididas em

---

<sup>2</sup> Refira-se, como exemplo, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, a Estratégia Integrada de Segurança Urbana, a Estratégia Nacional de Segurança no Ciberespaço, ou a Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva 2030, ou ainda a recente Estratégia Nacional para os Direitos das Vítimas de Crime - 2024-2028.

orientações transversais e orientações específicas, estas ao nível da administração interna e da justiça e da responsabilidade dos respetivos ministérios.

Portanto e sem embargo do mérito e importância que tais orientações estratégicas certamente têm, não nos parece que cumpram o que se espera de uma estratégia global para a SI, desde logo porque, provindo de ministérios distintos, fica prejudicada a necessária coordenação na definição dos objetivos estratégicos.

Por outro lado, no RASI apenas são estabelecidos objetivos para o ano seguinte, o que manifestamente não é um horizonte temporal adequado para que possamos falar de uma verdadeira estratégia, que por definição deverá ser plurianual.

Assim, uma ENSI, alicerçada num quadro conceptual devidamente estabilizado, deve assumir-se como a base doutrinária sólida e orientadora de toda a ação do Estado, em matéria de SI, que auxilie na definição e na implementação de políticas públicas adequadas e articuladas entre si.

No que respeita ao seu conteúdo, uma verdadeira ENSI deverá centrar-se no objetivo final de garantir a segurança no território nacional, pelo que não poderá deixar de, em primeiro lugar, considerar todos os riscos e ameaças suscetíveis de fazer perigar a SI. Pois, como nos ensina o Professor Rui Pereira, “uma política de segurança que respeite os valores da liberdade, democracia e justiça pede um diagnóstico dos fatores de insegurança” (Pereira, 2022, p. 52).

Um documento desta natureza, para além de orientar a implementação coordenada das várias estratégias setoriais, na esfera da SI, deve também garantir a articulação com as estratégias das restantes áreas governativas, nomeadamente e, por exemplo, com o CEDN.

Tendo em conta a pluralidade de atores que são hoje relevantes no domínio da execução da política de SI e a nova abordagem em que ao Estado se somam outras entidades, desde logo as Autarquias Locais, mas também o setor privado e a sociedade civil, este documento deverá assumir-se como o instrumento fundamental para uma autuação articulada e coordenada de todos os intervenientes.

A ENSI deverá ainda garantir um alinhamento com os documentos estratégicos internacionais relevantes, nomeadamente com os instrumentos da UE, *máxime* a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia e as estratégias europeias de combate ao terrorismo e à radicalização.

Por último a ENSI deverá prever os necessários mecanismos de avaliação, através de indicadores de desempenho, que permitam uma correta e permanente monitorização, quanto ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, bem como prever a forma e mecanismos para a sua revisão.

## **2. Proposta de modelo de estratégia**

A ENSI deverá assumir-se como o documento estratégico de identificação do quadro geral da SI em Portugal, segundo todas as perspetivas, devendo ser o elemento inspirador e integrador de todas as ações do país, neste domínio da segurança individual e coletiva.

Em obediência ao que já referimos, a ENSI deverá promover uma abordagem integrada da SI, num plano horizontal, articulando a ação de todas as entidades do Estado integrantes do SSI e do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)<sup>3</sup>, bem como dos atores relevantes da sociedade civil. Deverá, igualmente, contemplar uma abordagem vertical promovendo a articulação entre os diferentes níveis de decisão e de atuação, internacional, nacional, regional e local (Lourenço et al., 2015, p. 14).

Decorrente da análise do “ambiente” de segurança para o país, deverá estabelecer os critérios a ter em conta no planeamento estratégico das políticas públicas, em matéria de programação de meios e de investimentos, bem como as linhas orientadoras de ação a ser observadas pelos diferentes intervenientes estratégicos e operacionais.

Com base nestas premissas, a nossa proposta de estrutura para a ENSI, está vertida no Apêndice 1, ao presente trabalho e contempla a definição e os objetivos da estratégia e o alinhamento com uma visão geral da SI em Portugal, bem como com os documentos estratégicos internacionais, nomeadamente da UE. Entendemos que deve contemplar a identificação pormenorizada dos fatores de ameaça a ter em conta, bem como as vulnerabilidades existentes face aos cenários possíveis. Deverá descrever o sistema nacional de capacidades e os mecanismos de prevenção, gestão e resposta a cenários de crise, incluindo mecanismos de deteção e alerta precoce. Deverá identificar os objetivos estratégicos para o país e as metas a alcançar, dentro do horizonte temporal definido, para a vigência da ENSI. Descrever as linhas orientadoras para a definição de políticas e procedimentos, nos vários

---

<sup>3</sup> Aqui incluímos as forças e serviços de segurança, as entidades do sistema defesa nacional com intervenção nos domínios da segurança interna, do sistema de proteção civil e do planeamento civil de emergência, do sistema de emergência médica e as autoridades judiciárias

domínios de atuação, nos planos estratégico e operacional. Fornecer os comandos essenciais para a atuação articulada dos diferentes atores, no plano horizontal e vertical, dentro do contexto da *governance* da SI. Estabelecer as prioridades para o planeamento estratégico, em matéria de capacitação e de robustecimento do sistema. Estabelece os mecanismos de avaliação da *estratégia* e da sua eficácia, baseados na definição de indicadores de desempenho e na sua monitorização, que sirvam para aferir e orientar eventuais ajustamentos, durante o período de vigência. E por último, deverá estabelecer as regras para a revisão periódica e para garantir a sua permanente adaptação ao contexto de segurança em que o país se encontra que, como já referimos, está em mudança contínua e acelerada.

Assumindo que este será o principal documento estruturante para a execução da política de SI, importa refletir sobre o seu ciclo de vida e sobre a necessidade da sua revisão periódica, bem como sobre a definição de um procedimento para essa revisão. Entendemos que ENSI terá de ser pensada para um horizonte temporal de 5 a 8 anos, abrangendo assim um mínimo de duas legislaturas, mas suportada por avaliações com intervalos de tempo menores. As avaliações periódicas serão os momentos que permitirão a reflexão sobre os resultados obtidos, servindo de base aos ajustamentos necessários que permitam atingir os objetivos definidos na estratégia, ou o ajustamento dos mesmos objetivos.

Não temos a pretensão ou a ousadia de que o modelo de ENSI que aqui propomos, seja o modelo ideal e fechado a qualquer contributo ou proposta de melhoria. Pelo contrário, esta é apenas uma proposta que resulta da nossa investigação e do conhecimento sobre o funcionamento dos mecanismos da segurança interna, resultante da nossa experiência profissional. É por isso uma proposta certamente incompleta e inacabada e que carece de um debate sobre os seus méritos, no sentido de ser melhorada, através de contributos que encerrem visões, caminhos e soluções diferentes dos que aqui propomos.

Sem embargo das insuficiências que certamente enfermam o modelo que apresentamos, é nossa convicção que a adoção de uma ENSI, com os pressupostos que aqui abordamos, é uma necessidade para a SI em Portugal e é, julgamos nós, um fator determinante para o sucesso da ação do Estado no exercício da sua função de soberania de garantir a segurança interna e os direitos fundamentais dos cidadãos.

### **3. Processo de concepção e implementação**

O processo de elaboração e consolidação da ENSI não deverá desenvolver-se de forma fechada no Estado, na medida em que, como referem Guedes e Elias (2012, p. 6), “desde há muito que se tornou consensual cá, como lá fora, a convicção de que a segurança já não é matéria exclusiva da atenção dos Estados”. Pelo contrário, a construção de uma ENSI, deverá resultar de um trabalho de reflexão alargada, com a participação ativa de todas as entidades que compõem o SSI, bem como de peritos nas diversas áreas que compõem a segurança interna. A estes devem juntar-se académicos e representantes das organizações da sociedade civil, que desempenham atividades relevantes para a SI.

A participação da sociedade civil, parece-nos determinante para o sucesso duradouro que este quadro de reflexão deve conter, devendo extravasar uma lógica de puro debate político, fixado no imediatismo e tantas vezes afastado dos cidadãos e das suas reais preocupações. Como refere Pereira (2012, p.50), “A segurança será tanto maior - quer no plano objetivo quer no plano subjetivo – quanto mais longe se situar das querelas superficiais da conjuntura”.

No nosso entendimento, o processo de construção e implementação da ENSI é em si um fator importante para a sua credibilidade, pelo que deve ser desenvolvido de forma a facilitar a aceitação e a adesão generalizada ao documento. Deverá ser um processo evolutivo levado a cabo com a participação ativa de diversos atores e desenvolvido em etapas sucessivas. Reconhecendo que este processo pode ser desenvolvido, com êxito, sob várias perspetivas, a nossa visão é a que procurámos sistematizar no Apêndice 2 deste trabalho.

O processo deverá iniciar-se com a respetiva decisão política, definição dos objetivos estratégicos e identificação da metodologia, devendo ser criado um Grupo de Trabalho (GT), com mandato e prazo definido. Na decisão, deverá ser identificada a liderança do GT, que poderá recair sobre um académico de reconhecido mérito, ao qual se juntarão representantes do SSI (garantindo a articulação com os restantes sistemas importantes para a SI, nomeadamente o SIRP, o SIOPS, o sistema de emergência média e sistema prisional) e peritos, especialistas e académicos nas áreas a segurança interna, incluindo a proteção civil, da emergência médica e do planeamento civil de emergência. Caberá ao GT identificar outras entidades relevantes para o processo, nomeadamente representantes da sociedade civil.

Ao GT é exigível o desenvolvimento de um trabalho rigoroso de análise ao ambiente de SI do país, bem como fazer o diagnóstico das vulnerabilidades e das capacidades nacionais de prevenção e reposta. Para tal, o GT deverá estabelecer as sinergias necessárias com as entidades relevantes, dentro e fora do SSI, e conceber uma proposta de modelo de ENSI, que deverá ser sujeita a um debate nacional, permitindo um amplo escrutínio com uma participação alargada, por forma a que a proposta de documento que vier a ser discutida e aprovada politicamente, beneficie do maior consenso possível.

O processo de aprovação política, cujo modelo não cabe no âmbito do nosso estudo, mas que poderá ser em moldes idênticos ao estabelecido para a aprovação do CEDN, para além da consolidação do modelo de ENSI, deverá contemplar a estratégia de implementação e a definição das regras gerais de coordenação entre todas as entidades envolvidas.

Tratando-se de um documento de natureza orientadora, mais do que um texto normativo, tem necessariamente de ser um documento participado e amplamente discutido, capaz de mobilizar todos os cidadãos, em torno dos objetivos e metas estabelecidas, que devem contar com a adesão de toda a comunidade.

Assim, assumem particular relevância as questões da comunicação pública, pelo que o processo de implementação deverá contemplar uma política de comunicação sobre os objetivos da estratégia e sobre o processo de implementação, que facilite a compreensão e a adesão dos cidadãos, bem como a sua mobilização para os desígnios subjacentes à ENSI.

#### **4. Monitorização, avaliação e revisão**

O sucesso da ENSI estará certamente dependente do cumprimento dos objetivos que venham a ser definidos, no sentido da melhoria da segurança dos portugueses. Por isso impõe-se a sua permanente adequação e aplicabilidade ao contexto e às necessidades de segurança do país. É imperioso que a ENSI, durante a sua vigência, esteja sujeita a um processo de monitorização contínua, através da avaliação do cumprimento dos objetivos estratégicos, mediante a verificação dos indicadores definidos.

Com este objetivo, a aprovação da ENSI deverá ser acompanhada pela definição das regras gerais respeitantes ao seu processo de monitorização e revisão.

O processo de monitorização, através da verificação do cumprimento de indicadores, deverá ser anual e estar a cargo da entidade coordenadora, que tendo em conta a atual

arquitetura do SSI, deverá ser o SGSSI, a quem caberá elaborar relatório a submeter ao nível político para as decisões necessárias em termos de revisão e ajustamento dos objetivos.

Para além da revisão no final do período de vigência da ENSI, o processo de monitorização permitirá proceder a eventuais ajustamentos necessários, anualmente e sempre que surjam circunstâncias que o justifiquem.

## CONCLUSÃO

Os desafios de segurança impostos por um ambiente internacional em mudança, caracterizado por uma sucessão de conjunturas de instabilidade, mais ou menos próximas geograficamente, mas com impactos significativos na ordem interna, exigem uma ação articulada e devidamente coordenada, entre todos os atores que têm responsabilidades nesta área. É imperativo que a segurança dos cidadãos, sempre definida como uma prioridade, seja pensada para além do imediato e com foco em objetivos estratégicos concretos e num quadro conceptual estruturado.

Acompanhamos a visão de que, no atual contexto de ameaças e riscos, marcado por uma complexidade sem precedentes, cresce na sociedade uma sensação de vulnerabilidade e intensifica-se o sentimento de insegurança dos cidadãos. Este cenário faz com que as questões da segurança adquiram uma dimensão estratégica e política expressiva (Fonseca, 2010; Lourenço *et al.*, 2015). É, portanto, crucial refletir sobre os caminhos a trilhar nesta matéria. Devemos considerar a segurança interna sob uma perspetiva imediata e de “navegação à vista”, ou abordá-la através de uma visão estratégica, de médio e longo prazo, proporcionada por uma ENSI, devidamente consolidada, que transcenda os fenómenos circunstanciais, os ciclos políticos e os governos?

Como julgamos ter ficado claro ao longo deste trabalho, apesar das estratégias setoriais existentes ou das orientações estratégicas constantes no RASI, Portugal continua a não estar apetrechado com uma verdadeira estratégia nacional para a SI.

O “novo” quadro de segurança, marcado pela imprevisibilidade, não apenas aconselha, mas exige, o desenvolvimento de uma reflexão abrangente e amplamente participada. Esta reflexão deve conduzir ao estabelecimento de objetivos e prioridades de ação, materializados numa verdadeira ENSI, construída dentro de um conceito estratégico realista e com suficiente consistência doutrinária. Acreditamos que é através de uma visão integrada de segurança interna, que se pode contribuir decisivamente para a otimização do modelo português de segurança, projetando a vontade nacional, do Estado e da sociedade civil, para o fortalecimento da nossa capacidade de prevenir e reprimir os fatores que ameaçam a segurança interna.

Diante do exposto, é urgente dinamizar um processo de reflexão sobre esta matéria, de modo a dotar o país de um quadro de conhecimentos capaz de orientar a ação do Estado na interpretação e avaliação das ameaças e riscos, na identificação de lacunas do modelo vigente e na melhor interpretação dos anseios e preocupações dos cidadãos, em relação a essas realidades. Este processo de reflexão deverá também resultar na definição de medidas que permitam a construção de uma visão integrada do sistema, especialmente quanto aos objetivos estratégicos a serem alcançados e aos recursos a serem alocados para reforçar a ação do Estado, numa área de soberania, em prol da segurança pública e da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, que é, em última análise, o objetivo e fim da segurança interna, tal como resulta da Constituição e da lei.

Espera-se que a ENSI ofereça uma visão global da SI, definindo os grandes objetivos estratégicos do país, articulando a ação dos diversos atores nos diferentes níveis de intervenção e integrando as diversas estratégias sectoriais relacionadas com esta matéria.

A ENSI não deve ser visto como um “contrapoder” relativamente aos documentos estruturantes para o planeamento estratégico da SI, como a LSI, os programas dos governos ou as diferentes estratégias setoriais. Ao contrário, deve ser percebido como um instrumento, consensual e duradouro, capaz de dotar o país de um quadro referência estratégica e ser um farol orientador para a definição e implementação de uma política pública de SI robusta e coerente.

Para tal, deve prever os mecanismos necessários para coordenar a ação do Estado, nas suas várias dimensões (nacional, regional e local), e da sociedade civil, contemplando as organizações não governamentais e todos os cidadãos.

É nossa convicção que a existência de uma estratégia nacional para a segurança interna é uma prioridade, na medida em que pode contribuir decisivamente para a simplificação da estrutura organizacional, a melhoria da coordenação interinstitucional, a harmonização dos procedimentos e a integração de sistemas tecnológicos.

A adoção de uma ENSI e o processo de reflexão sobre o tema, para além de reforçar a SI, impulsionam a uma modernização contínua das capacidades e estruturas nacionais de segurança, nomeadamente as FSS e em particular a PSP. Acreditamos, pois, que esse processo representa uma oportunidade única para avaliar o modelo nacional de SI e conduza à definição da solução mais adequada à nossa realidade e que, em termos de eficácia e eficiência, melhor

sirva o interesse nacional. Ou seja, a adoção de uma ENSI criará condições para melhorar a definição de áreas de competências dos atores, por vezes espartilhadas sem motivo aparente, como é o caso do controlo fronteiriço ou da fiscalização e investigação em matéria de armas e explosivos ou de segurança privada. E sendo esta uma questão pertinente, julgamos que abre uma nova via de investigação, que merece ser explorada.

**Referências bibliográficas:**

- Canotilho, G. e Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Volume I, 4.<sup>a</sup> edição, Coimbra, Coimbra Editora.
- Castro, C. S. e (2003). *A Questão das Polícias Municipais*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Cardim, M. E. (2009). Implementação de Políticas Públicas – Do Discurso às Práticas, *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, n.º 3, Primavera, Lisboa, ISCSP.
- Constituição da República Portuguesa, de 1976.
- Couto, A. C. (2004). Posfácio, in. António Horta Fernandes e Francisco Abreu, *Pensar a Estratégia: do político-militar ao empresarial*, pp. 215-230, Lisboa, Edições Sílabo.
- Dias, H. (2023). *Teoria Geral da Segurança: a polícia como figura constitucional e internacional da segurança*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, (1.<sup>a</sup> Edição), Lisboa.
- Dias, M. D. A. (2001). *Liberdade, Cidadania e Segurança*, Coimbra, Edições Almedina.
- Drucker, P. (1962). *Prática de administração de empresas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Duarte, A. P. (2013). Estratégia: Origem e Fundamento, *Nação e Defesa*, n.º 136, 5.<sup>a</sup> série, pp. 34-65.
- Elias, L. (2011). *Segurança na contemporaneidade – internacionalização e comunitarização*, Tese de Doutoramento em Ciência Política – Políticas Públicas, Universidade Nova de Lisboa.
- Elias, L. (2014). *Dimensões securitárias na contemporaneidade*, Lição inaugural da abertura solene do ano letivo 2014/2015, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, ISCPsi-ICPOL, Lisboa.
- Elias, L. (2018). *Ciências Policiais e Segurança Interna, Desafios e Prospetiva*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Estratégia Europeia de Segurança (2003). consultado em 20 de junho de 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>
- Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (2010). Consultado em 20 de junho de 2024, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>

- Estrategia de Seguridad Nacional* (2021). Consultado 20 de junho de 2024, disponível em: [https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible\\_1.pdf](https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/ESN2021%20Accesible_1.pdf)
- Fonseca, F. S. (2010). *A evolução das políticas públicas de segurança interna em Portugal, na era da globalização*, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Fonseca, J. N. (2011). O Conceito de Segurança Nacional perspetivado para 2030, *Boletim de Ensino/Investigação do IUM*, n.º 11, novembro, Instituto de Estudos Superiores Militares, Lisboa.
- Guedes, A. M. & Elias L. (2010). *Controlos Remotos, dimensões externas da segurança interna em Portugal*, Centro de Investigação do ISCPSI, Coimbra, Edições Almedina.
- Guedes, A. M. & Elias L. (2012). Here be Dragons: Novos Conceitos de Segurança e o Mundo Contemporâneo, *Seminário O Poder Político e a Segurança*, ISCPSI, Coimbra, Livraria Almedina.
- Hassemer, W. (1994). Segurança pública no Estado de Direito, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n.º 5, v. 2, pp. 55-69.
- Hax. A. C. & Majluf. N. S. (1988). The concept of strategy and strategy formation process. *Interfaces*, v.18, n.3, pp. 99-109.
- Inácio, C. (2010). *Políticas públicas de segurança - novo paradigma*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de Aveiro.
- Inerarity, D. (2006). *O Novo Espaço Público*, Lisboa, Editorial Teorema
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (2008). *Diário da República, Série I, n.º 167*, Assembleia da República, Aprova a Lei de Segurança Interna.
- Lourenço, N., Lopes, A. F., Rodrigues, J., Costa, A., Silvério, P. (2015). *Segurança Horizonte 2025. Um conceito estratégico de segurança interna*, Lisboa, Edições Colibri.
- Lourenço, N., Cabral, C. C., Machado, P., Duque, J. J. (2006). *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna, Relatório Final – Modelos e Cenários*, Instituto Português de Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa.
- Moreira, A. (2004). Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes, in *Terrorismo*, coordenação de Adriano Moreira, Coimbra, Livraria Almedina.

- Mozzicafreddo, J. (2006). Prefácio, in: Oliveira J. F. *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Livraria Almedina.
- National Security Strategy of the United States of America*. (2002), consultado em 20 de junho de 2024, disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nssall.html>
- National Strategy for Homeland Security*. (2002), consultado em 20 de junho de 2024, disponível em: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>
- Oliveira, J. F. (2006). *As políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento. A Emergência do Policiamento de Proximidade*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Paulo, J. S. (2013). Análise crítica do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, consultado em 27 de julho 2024, disponível em: [file:///C:/Users/139189/Downloads/Analise Critica do Conceito Estrategico%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/139189/Downloads/Analise%20Critica%20do%20Conceito%20Estrategico%20(1).pdf)
- Pereira, R. (2012). A segurança na Constituição, *Estudos de Direito e Segurança*, Volume II, Coimbra, Livraria Almedina, pp. 409-421.
- Pereira, R. (2017). Políticas de segurança: novos desafios e respostas, *Revista de Direito e Segurança*, Ano V, n. 10, Instituto de Direito e Segurança, Lisboa, FDUNL, pp.235-244.
- Pereira, R. (2022). Políticas de segurança e ação de política: desafios e respostas, I Congresso Internacional JusCrim, *Prevenção, Policiamento e Segurança; implicações nos Direitos Humanos*, Escola de Direito da Universidade do Minho. pp 49-56.
- Relatório Anual de Segurança Interna – 2023 (2024). Consultado em 12 de agosto de 2024, disponível em: <https://ssi.gov.pt/publicacoes/relatorio-anual-de-seguranca-interna/RASI%202023.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 de 21 de março (2013). *Diário da República, Série I, 67*, Presidência do Conselho de Ministros, aprova o Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Rodrigues, N. P. G. (2011). *Segurança Privada em Portugal – Sistema e Tendências*, Coimbra, Livraria Almedina.

- Santos, A. J. R. (2009). *Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos*, Lisboa, Escolar Editora.
- Serrano, J. (2006). Do paradigma estratégico jurídico-constitucional e político de segurança interna, in: Manuel Valente, *II Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Livraria Almedina, pp. 55-60.
- Teixeira, N. S. (2002). *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa, Edição do Ministério da Administração Interna.

## APÊNDICES

### **APÊNDICE 1 - Estrutura da Estratégia Nacional de Segurança Interna**

O modelo que defendemos para a Estratégia Nacional de Segurança Interna é o que apresentamos de seguida, composto por nove capítulos, onde deverão ser vertidos os princípios enformadores da atuação estratégica e operacional do Estado, na área da segurança interna.

*(Carta de Intenções do Governo - Preâmbulo)*

#### **1. Introdução**

- Visão Geral
- Justificação e objetivos da Estratégia

#### **2. Análise de ameaças e vulnerabilidades**

- Panorama das ameaças à segurança interna
- Avaliação de vulnerabilidades

#### **3. Objetivos e prioridades**

- Objetivos estratégicos
- Prioridades identificadas para o período de vigência da Estratégia

#### **4. Sistema nacional de segurança interna e gestão de crises**

- Descrição global do sistema nacional de prevenção e reação no âmbito da segurança interna
- Sistema de Segurança Interna
- Sistema nacional de gestão de crises
- Mecanismos de deteção e alerta precoce

#### **5. Políticas e procedimentos**

- Prevenção
- Resposta e mitigação
- Recuperação e resiliência

## **6. Coordenação e cooperação**

- Integração da ação dos serviços do Estado
- Parcerias com as Autarquias Locais
- Parcerias com o setor privado
- Comprometimento da sociedade civil
- Cooperação internacional

## **7. Planeamento e capacitação**

- Programas de formação e treino para as FSS e agentes de proteção civil
- Prioridades de investimento
- Desenvolvimento tecnológico

## **8. Monitorização e avaliação contínua**

- Indicadores de desempenho para monitorização da eficácia e eficiência
- Avaliações regulares que permitam aferir da necessidade de eventuais ajustamentos

## **9. Revisão e adaptação permanente da estratégia**

- Calendarização e regras para a revisão periódica da estratégia
- Mecanismos que garantam a flexibilidade e adaptação da estratégia às mudanças do quadro geral de segurança

## **APÊNDICE 2 - Processo de definição e implementação da Estratégia Nacional de Segurança Interna**

O processo de elaboração da estratégia e a sua efetiva implementação, deverá desenvolver-se nas seguintes etapas:

### **1. Decisão política e atribuição de mandato**

- Definição da visão e dos objetivos gerais;
- Criação de um Grupo de Trabalho para desenvolvimento do projeto de estratégia;
- Nomeação e mandato do responsável pelos trabalhos de preparação do projeto;
- Calendarização do processo.

### **2. Identificação das partes relevantes que participam ativamente no processo**

- Entidades do Estado: Todas as entidades que compõem o SSI e outros organismos e serviços relevantes;
- Participação das estruturas do poder local;
- Acadêmicos e peritos reconhecidos, na área da segurança interna;
- Participação do setor privado, organizações não governamentais e sociedade em geral.

### **3. Análise do ambiente e diagnóstico**

- Análise do contexto nacional e internacional, com potencial impacto na segurança interna;
- Análise e avaliação dos fatores de ameaça, quer tradicionais quer os decorrentes de fenómenos emergentes;
- Avaliação dos riscos com vista à sua melhor gestão;
- Avaliação abrangente das capacidades existentes no “sistema” (recursos humanos, tecnológicos, financeiros e organizacionais);
- Avaliação criteriosa do sistema de segurança interna, do ponto de vista da sua organização e funcionamento (Pontos fortes e pontos fracos).

### **4. Formulação da ENSI**

- Consolidação dos objetivos estratégicos;
- Definição de políticas e princípios orientadores;

- Definição de prioridades e objetivos específicos, mensuráveis e com identificação de prazos;
- Planos de ação detalhados para cada objetivo específico e alocação de recursos necessário (humanos, materiais e financeiros).

#### **5. Implementação da ENSI**

- Identificação das estruturas de coordenação;
- Promoção da cooperação e coordenação entre as várias instituições do Estado e (coordenação entre o nível central, as autoridades regionais e locais) com a sociedade civil;
- Desenvolvimento dos planos de ação, de acordo com os cronogramas definidos, para implementação e cada objetivo específico.

#### **6. Comunicação pública**

- Comunicação contínua e transparente sobre os objetivos da estratégia e sobre o processo de implementação;
- Comunicação multicanal para atingir uma audiência o mais alargada possível;
- Iniciativas para envolvimento de toda a sociedade, promovendo a consciencialização de todos os cidadãos e estimulando o seu envolvimento, participação e colaboração.

#### **7. Monitorização e avaliação da ENSI**

- Definição de indicadores de desempenho capazes de medir a eficácia da Estratégia;
- Monitorização contínua e identificação de necessidades de ajustamento nos planos de ação;
- Avaliações regulares do progresso no cumprimento dos objetivos estabelecidos;
- Envolvimento de entidades externas credíveis no processo de avaliação.

#### **8. Revisão e ajustamentos**

- Análise, ponderação e integração das avaliações setoriais, a desenvolver por cada entidade;
- Identificar os ajustamentos necessários à estratégia e a cada um dos planos de ação;
- Incorporar na estratégia as novas ameaças e os desafios emergentes;

- Garantir a flexibilidade e incorporar novas tecnologias e novos procedimentos, após validação da sua eficácia.