

Policy Paper

RELATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E DEFESA
julho 2025

JOÃO VIEIRA BORGES

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE SEGURANÇA E DEFESA DA SEDES

SEDES
Observatório de Segurança e Defesa (OS&D/SEDES)
Relatório 2025

Enquadramento

Num Mundo marcado pelas guerras na Ucrânia e no Médio-Oriente, mas também pela nova administração Trump nos EUA, este relatório anual do Observatório de Segurança e Defesa da SEDES (OS&D) releva os trabalhos desenvolvidos em quatro áreas prioritárias e constantes do plano de atividades, a saber:

1. “Um modelo de Serviço Nacional de Cidadania para Portugal”;
2. “Indústria de Defesa em Portugal; Oportunidades para o Desenvolvimento”;
3. “Segurança e Insegurança: um paradoxo nacional”;
4. “Cibersegurança em Portugal”.

Efetivamente, o Mundo vem mudando muito rapidamente nos últimos anos, com alterações já visíveis nos quadros geopolítico, geoestratégico e geoeconómico mundial. No período em análise (julho 2024 a julho 2025), assistimos à continuidade das guerras na Ucrânia e no Médio-Oriente, mas também à tomada de posse de uma segunda administração norte americana liderada por Donald Trump. A sua postura de “Paz pela Força” relativamente aos diferentes conflitos, de assumida Guerra das taxas (mesmo relativamente aos aliados), de tentativa imperialista de conquista da Gronelândia, do Canadá e do Panamá, de diplomacia errática criadora de grande instabilidade, e de permanente oposição ao multilateralismo em detrimento das relações pessoais com dirigentes mundiais, tem marcado a política internacional em geral e a de organizações internacionais como a ONU, a União Europeia e a NATO em particular.

Portugal, enquanto país Euro-Atlântico, membro da União Europeia e fundador da NATO, não ficou imune às consequências, designadamente no que respeita ao assumido crescendo do investimento em % do PIB em defesa. São desafios, que devem ser encarados como oportunidades, mesmo considerando que neste período em análise a instabilidade política nacional levou a novas eleições legislativas a 18 de maio de 2025 e a um novo governo constitucional (XXV). E estes desafios situam-se a diferentes níveis, casos da indústria de defesa, de um possível modelo de “Serviço Nacional de Cidadania” ou da cibersegurança. Por outro lado, o debate público nacional em torno dos relatórios de segurança e das perceções da insegurança, implica uma reflexão mais rigorosa e menos politizada.

Os trabalhos e propostas das quatro áreas atrás identificadas, cujos resumos se apresentam de seguida, visam defender e projetar o interesse nacional, tanto no quadro nacional como internacional. Mas visam ainda, alargar o debate e a reflexão sobre temas

que consideramos importantes para o futuro de Portugal, no pressuposto de que não existe desenvolvimento económico e social sem segurança.

1. “Um modelo de Serviço Nacional de Cidadania para Portugal”

A reflexão em torno do Serviço Nacional de Cidadania (SNC) começou por ser abordada de forma sumária pela SEDES, no âmbito dos trabalhos preparatórios do V Congresso, em 2021 (em que pela primeira vez a SEDES abordou as questões da segurança e defesa - antes da Guerra na Ucrânia).

Entretanto, o assunto ganhou especial relevância nos últimos anos, na sequência do aumento da conflitualidade na Europa e no Médio Oriente e dos sucessivos alertas para a escassez de recursos humanos em áreas essenciais da soberania, em especial na segurança e defesa.

Em face da evolução do ambiente interno e internacional, foram desenvolvidos vários trabalhos sobre o tema no âmbito do OS&D que “desaguaram”, em 2024, num modelo preliminar de SNC para Portugal, apresentado em anexo ao relatório anual.

No início do ano de 2024 foi apresentado um primeiro modelo de SNC a um conjunto de jovens da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), o qual foi depois melhorado e consolidado. Posteriormente foi feito um questionário em suporte digital a outros jovens da mesma universidade, de que se destacaram questões associadas à integração no sistema de ensino, à duração do serviço, às áreas de aplicação, aos incentivos, à estrutura do SNC, etc..

Mais recentemente, a 3 de junho de 2025, teve lugar na UAL um Colóquio organizado pela SEDES em parceria com a UAL e a Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional (AACDN) intitulado “Um Serviço Nacional de Cidadania para Portugal”, o qual incluiu um painel ligado à cidadania, uma análise da proposta de SNC da SEDES e uma mesa-redonda com a presença das juventudes partidárias.

Na sequência das sugestões apresentadas nesse evento, foi consolidada a proposta de “Um modelo de Serviço Nacional de Cidadania para Portugal” para divulgação e reflexão pública, mas também para análise por parte dos órgãos decisórios e que se junta em “Anexo A” a este relatório (GT: Pereira dos Santos, Alpedrinha Pires, Luís Pascoal, António Paulo Duarte, Teresa Rodrigues).

2. “Indústria de Defesa em Portugal; Oportunidades para o Desenvolvimento”

Em face da ressurgência das novas ameaças securitárias, a Europa em geral e a União Europeia em particular, assumiram a necessidade urgente de largos investimentos na sua segurança e defesa, situação agravada com a nova política externa americana.

Portugal não ficou imune aos necessários investimentos em segurança e defesa no âmbito dos seus compromissos com a União Europeia e a NATO, os quais implicam

investimentos consideráveis na indústria em geral e na indústria de defesa em particular.

Nesse sentido, os trabalhos preparatórios desenvolvidos pelo GT do OS&D (Alfredo Cruz, Alberto Pereira, Rafael Martins, Pereira da Silva, Cunha Lopes, João Fonseca Ribeiro, João Annes), foram depois acompanhados e coordenados no âmbito da própria SEDES, no seu conjunto pelo Vice-Presidente, Professor Doutor Carlos Alves, agregando a colaboração do Observatório de Políticas Económicas e Financeiras (coordenado pelo Professor Doutor Carlos Tavares) e do Observatório Indústria, Inovação e Energia (coordenado pelo Engenheiro Luís Mira Amaral e com o apoio do Engenheiro João Jesus Ferreira).

O documento elaborado em conjunto pelos três observatórios, será divulgado pela SEDES oportunamente. Tem como objetivo a apresentação de ações concretas para o desenvolvimento da indústria nacional em geral e para a indústria de defesa em particular, incluindo propostas de prioridades de investimento, sem deixar de apresentar alertas sustentados em lições aprendidas e na realidade económica e financeira de Portugal. O documento está organizado do seguinte modo: 1. Enquadramento e Proposta de Orientação Política; 2. Proposta para o Desenvolvimento da Indústria de Defesa Nacional; 3. Propostas de ação; Síntese conclusiva.

3. “Segurança e Insegurança: um paradoxo nacional”

Este GT (João Freire Fonseca, Gervásio Branco, Pedro Clemente, Óscar Rocha, Paulo Oliveira) começou por trabalhar “a segurança e a perceção da segurança em Portugal”, na sequência do debate público em torno do disposto no Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) e da realidade percecionada, muitas vezes alterada por razões políticas mais ou menos claras.

Considerando como pressuposto que a garantia da segurança constitui uma função essencial do Estado, o GT fez então a análise do paradoxo existente entre a diminuição da criminalidade participada em Portugal (-1,3% entre 2000-2024) e o crescimento de 130% nas menções a crimes nas primeiras páginas dos jornais no mesmo período. O GT identificou e caracterizou depois quatro fatores precursores da perceção de insegurança e outros tantos problemas que concorrem para o paradoxo nacional.

Constatou ainda, que o RASI, com elevada variabilidade da informação ao longo dos anos, não é suficiente para caracterizar a insegurança (objetiva e subjetiva), porque esta não se esgota no crime participada. Por outro lado, entende que a ação da justiça tem também especial acuidade na perceção da insegurança pelos cidadãos em geral.

Nas conclusões, o GT sublinha que não se devem minimizar os fatores propiciadores dos sentimentos de insegurança porque, na realidade, são tão ou mais importantes que as estatísticas da criminalidade participada.

No final, o documento inclui alguns contributos para atenuar o paradoxo entre a perceção da insegurança e a relação desta com a criminalidade, designadamente:

- 1.Prever, em sede legislativa (Lei de Segurança Interna) a realização periódica de inquéritos de vitimização que permitam uma melhor quantificação dos fenómenos criminais e incivilidades;
- 2.Criar estratégias de comunicação, ao nível das forças e serviços de segurança e magistraturas, que permitam a informação clara e objetiva à sociedade;
- 3.Prever a normalização de uma estrutura padronizada de informação quantitativa, com elementos pré-definidos apresentados num período de, pelo menos, 10 anos, na elaboração dos RASI;
- 4.Melhorar a articulação entre a prática judicial e o trabalho desenvolvido pelas forças e serviços de segurança.

Com estes contributos, a SEDES pretende alinhar a perceção pública da insegurança com a realidade criminal, de modo a melhorar a confiança nas instituições e a desenvolver melhores políticas públicas, pois só é possível mais progresso e desenvolvimento num quadro de segurança dos cidadãos. O resumo do documento encontra-se em Anexo B a este relatório.

4."Cibersegurança em Portugal".

O GT da Cibersegurança (João Annes, Gameiro Marques, Graça Penha Gonçalves, João Fonseca Ribeiro), desenvolveu um conjunto de ações concretas e consequentes ao nível da Cibersegurança, a saber:

- Conferência sobre o “Novo Regime Jurídico da Cibersegurança em Portugal”, organizada em conjunto com a Ordem dos Economistas e a SEDES, a qual teve lugar na Academia Militar (Amadora), a 9 de dezembro de 2024 (<https://www.dn.pt/patrocinado-conferencia-novo-regime-juridico-da-ciberseguranca-em-portugal/altos-responsaveis-e-decisores-na-conferencia-dn-sobre-ciberseguranca>);
- Regime Jurídico da Segurança do Ciberespaço – foram apresentadas duas pronúncias (14 de dezembro de 2024 e 23 de junho de 2025) no âmbito da consulta pública – transposição da diretiva da UE 2022/2555, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

A proposta inicial para discussão do Decreto-Lei na Assembleia da República estava prevista para 20 de março de 2024. No entanto, foi cancelada na sequência da queda do XXIV governo constitucional. Entretanto, a evolução da situação e em especial a aprovação de nova legislação espanhola levaram à revisão da proposta inicial, mais eficiente e competitiva (em especial no âmbito fiscal e económico).

Considerações Finais

Considerando a evolução da situação internacional e nacional em termos de segurança e defesa, o OS&D da SEDES desenvolveu ações e apresentou estudos enquadrados nas quatro áreas atrás referidas. O OS&D organizou ainda, o protocolo entre a SEDES e a AACDN (assinado a 2 de outubro de 2024, na presença de Álvaro Beleza e Miguel Guimarães), realizou mais uma sessão da “Tertúlia Jornalistas de Guerra” com Iryna Shev, assim como uma conferência-debate com o diretor da IdD Engenheiro Carlos Félix. Foi também publicado o *Position Paper* sobre “Demografia, Segurança e Defesa: uma abordagem” da autoria de Henrique José Pereira dos Santos (<https://sedes.pt/wp-content/uploads/2024/06/Position-Paper-8-2024.pdf>).

Em linha com os relatórios dos anos anteriores, os trabalhos desenvolvidos pelos GT em 2024/5 aqui referidos, visam levar à sociedade em geral e à direção política nacional algumas problemáticas que ultrapassam a dimensão da segurança e defesa para as dimensões política, económica e social, a bem de um Portugal melhor e mais seguro.

Fazemos votos para que a sociedade civil e os diferentes atores políticos façam as necessárias e adequadas reflexões no âmbito das propostas apresentadas ao nível do serviço nacional de cidadania, da indústria de defesa nacional, da segurança e da insegurança e da cibersegurança. É mais um contributo da SEDES como “escola de cidadania”, defensora de um Portugal mais desenvolvido, mas também mais seguro.

Lisboa, 9 de julho de 2025.

João Vieira Borges, Coordenador do OS&D da SEDES

Anexos:

A - “Um modelo de Serviço Nacional de Cidadania para Portugal”

B - “Segurança e Insegurança: um paradoxo nacional”

Anexo A ao Relatório do OS&D da SEDES 2025
Um Serviço Nacional de Cidadania para Portugal

SEDES

Observatório de Segurança e Defesa

Introdução

A SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social), foi criada em 1970 por um conjunto diversificado de fundadores que tinham, e continuam a ter, como denominador comum, o humanismo, o desenvolvimento sociocultural e a democracia. Neste âmbito, a SEDES foi e continua a ser uma verdadeira escola de cidadania.

Também por isso, a discussão em torno do Serviço Nacional de Cidadania (SNC) começou por ser abordada de forma sumária pela SEDES, no âmbito dos trabalhos preparatórios do V Congresso, em 2021 (em que pela primeira vez a SEDES abordou as questões da segurança e defesa - antes da Guerra na Ucrânia), tendo as suas conclusões sido publicadas no respetivo relatório (https://sedes.pt/wp-content/uploads/2023/07/GT_Soberania_Seguranca_Defesa.pdf)

Entretanto, o assunto tem vindo a ganhar relevância nos últimos anos, na sequência do aumento da conflitualidade na Europa e no Médio Oriente e dos sucessivos alertas para a escassez de recursos humanos em áreas essenciais da soberania, em especial na segurança e defesa.

Em face da evolução do ambiente interno e internacional, foram desenvolvidos vários trabalhos sobre o tema no âmbito do Observatório de Segurança e Defesa (OS&D – que inclui militares e civis, professores e membros das forças e serviços de segurança entre outros). E assim, foi apresentado, em 2024, no relatório anual, um modelo preliminar de SNC para Portugal (<https://sedes.pt/wp-content/uploads/2024/10/Policy-Paper-10-2024-OSD.pdf>).

No início do ano de 2024 foi apresentado um primeiro modelo de SNC a um conjunto de jovens da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), o qual foi depois melhorado e consolidado. Posteriormente foi feito um questionário em suporte digital a outros jovens da mesma universidade, de que se destacaram questões associadas à integração no sistema de ensino, à duração do serviço, às áreas de aplicação, aos incentivos, à estrutura do SNC, etc.

Mais recentemente, a 3 de junho de 2025, teve lugar na UAL um Colóquio organizado pela SEDES em parceria com a UAL e a AACDN intitulado “Um Serviço Nacional de Cidadania para Portugal”, o qual incluiu um painel ligado à cidadania, uma análise da proposta de SNC da SEDES e uma mesa-redonda com a presença das juventudes partidárias. Na sequência das sugestões apresentadas nesse evento e da apresentação do projeto “Serviço Nacional Obrigatório” ao OS&D da SEDES, foi

consolidada a proposta para divulgação pública e análise por parte dos órgãos decisórios que se junta de seguida.

1. Aspetos gerais

A ideia de criação e implementação de um SNC visa colmatar um conjunto de vulnerabilidades críticas ao nível da sociedade e do Estado, com ênfase nas questões relativas à carência generalizada de uma cultura de cidadania, à necessidade de reforço da coesão e identidade nacionais e à crónica falta de recursos em áreas de enorme importância da atividade essencial do país.

No Colóquio sobre “Um Serviço Nacional de Cidadania para Portugal” foi referido pelo Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira que “o SNC não tem relação direta com o Serviço Militar Obrigatório (SMO), mas tem com o vazio decorrente do final do SMO [...] Na sua perspetiva, com o fim do SMO, desapareceram as suas duas vertentes que já vinham de 1911 em Portugal: a função militar (cultura de dádiva e de retorno, que até funcionou como sistema de regulação do emprego em Portugal) e a função cívica, ao nível da socialização política”.

Tratando-se de um tema que emana inicialmente do desaparecimento da referida função cívica do SMO deve, no entanto, ser entendido como tendo impacto transversal em quase todas as esferas de ação nacionais, designadamente na educação, na saúde, na justiça, na juventude, na ação governativa, entre tantas outras. Por esta razão a sua importância transvasa a área que lhe dá origem, devendo ser analisada e avaliada de forma coordenada no âmbito de grupos focados nas mencionadas áreas de interesse.

Numa época de grandes alterações políticas e estratégicas mundiais, com impacto direto em todas as nações, importa avaliar as opções que se colocam ao reforço da identidade e do poder nacional, de forma aberta e criativa, procurando encontrar soluções inovadoras que possibilitem o fortalecimento da resiliência e do espírito nacionais, que permitam enfrentar melhor os tempos difíceis que se avizinham.

Assim, a finalidade do presente documento é permitir a discussão em torno de um modelo de SNC, que possa ser proposto à sociedade nacional para avaliação e sancionamento, sendo posteriormente sujeito à decisão política, com vista à sua criação e implementação, num período temporal bem definido. A criação e implementação do SNC justifica-se através de um conjunto de argumentos, que merecem ser cuidadosamente analisados por decisores políticos, por especialistas da área estratégica e outras, e pela sociedade em geral.

O primeiro e mais importante argumento é o da necessidade urgente de um incremento significativo da cultura cívica nacional. Dada a generalizada lacuna na área da “educação para a cidadania” da sociedade portuguesa, em geral, é essencial garantir a disponibilidade (mental e material) dos cidadãos para o seu envolvimento em projetos e tarefas de serviço público.

Outro argumento relevante relaciona-se com a importância do reforço da coesão e identidade nacionais, que se articula com aspetos tão diversos como a inclusão social, o fortalecimento do espírito coletivo e o aprofundamento da solidariedade inter-regional, inter-geracional, interclassista e para com os migrantes ou interétnica.

Importa também considerar a questão das dificuldades crescentes de recrutamento para as áreas relacionadas com a soberania nacional, com destaque para a segurança e defesa. Embora tratando-se de um aspeto não despiciendo, deverá ser sempre considerado como complementar em relação aos anteriores argumentos, na medida em que, apesar de não justificar a criação e implementação do SNC, este colmata importantes lacunas na área da formação cívica.

Outros argumentos podem ser aduzidos, embora sempre mais ou menos relacionados com os acima apresentados: falta de pontos de referência cívicos, em especial para os cidadãos mais jovens; crescente individualização e tribalização da sociedade, enfraquecendo a noção de comunidade política e social; falta de experiência e conhecimento para a inserção na vida ativa e, em geral, para as interações sociais dos jovens na transição da adolescência para a idade adulta; e ainda, mas não mesmo importante, um generalizado desconhecimento da função do Estado, como elemento agregador da sociedade e garante último da prossecução dos seus fins: bem estar, segurança e progresso.

Na essência, importa criar um verdadeiro sentido de Estado, através do serviço prestado pelo cidadão (aos outros e ao coletivo – alinhado com o interesse nacional), entendido como direito e como dever, que não apenas auxilia no preenchimento das necessidades coletivas, como educa para a cidadania, através do exemplo dado, em prol da sociedade e do indivíduo, reforçando a identidade coletiva e a coesão social, como ainda promove a capacitação individual para a inserção na vida ativa e demais interações sociais.

Do conjunto de argumentos apresentados, facilmente se deduzem aquelas que devem ser as principais finalidades do SNC, entendidas no seu conjunto, mas também isoladamente:

- valorização dos cidadãos;
- fortalecimento da coesão e da resiliência nacionais;
- desenvolvimento de competências atualmente inexistentes, em largas camadas da população, capacitando os jovens para o mercado de trabalho;
- disponibilidade de recursos humanos para os serviços públicos do Estado, incluindo a sua ação externa.

Numa perspetiva de análise mais alargada, é possível apresentar aqueles argumentos através de uma análise SWOT, que permite uma leitura imediata das principais características que se propõem para o SNC:

Vantagens	Desvantagens
<ul style="list-style-type: none"> • valorização e capacitação dos cidadãos; • reforço da coesão social; • reforço da identidade e resiliência coletivas; • redução de necessidades de recursos humanos (RH) na Administração Pública (central, local, indireta e periférica do Estado); • reforço da rede assistencial nacional; • redução da taxa de desemprego juvenil; • política pública direcionada para a juventude; • colmatar lacunas na formação cívica. 	<ul style="list-style-type: none"> • não abrangência de todo o território; • fraca aplicabilidade das competências obtidas; • gestão de expectativas quanto ao posto de trabalho; • compensação escolar ou remuneratória aliciante; • perdas de eficiência na colocação atempada de recursos; • falhas ou lacunas na coordenação estratégica da iniciativa.
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • inserção de jovens no mercado de trabalho; • desenvolvimento de competências, talentos e habilitações operacionais para inserção dos jovens no mercado de trabalho; • disponibilidade de recursos humanos para os serviços públicos do Estado, incluindo na sua ação externa; • créditos nos <i>curricula</i> escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • quebra do ciclo de estudos; • falta de capacidade para ministrar formação <i>on-job</i>; • falta de identificação total ou parcial das necessidades de RH nos serviços públicos; • cobertura legal atempada; • suficiência de meios de financiamento; • excesso de burocracia.

Torna-se claro que o modelo a criar gera mais-valias significativas para os indivíduos e para a sociedade; todavia, para ser eficiente, é crucial que evite a repetição das fragilidades largamente identificadas no Serviço Militar Obrigatório e no Serviço Cívico, nomeadamente: a quebra do ciclo de estudos ou formação, a não abrangência de todo o contingente e a fraca aplicabilidade das competências obtidas. Deve ser entendido como algo inovador, disruptivo e adaptado aos novos tempos.

Qual será então o modelo de SNC a criar e a implementar?

2. Características essenciais do Serviço Nacional de Cidadania (proposta de modelo)

O modelo de SNC a criar e implementar deve ser estruturado em torno de sete questões principais: abrangência, integração no ensino, duração, áreas de aplicação/intervenção, organização, incentivos de adesão e especificidades de frequência.

a. Abrangência

No que se refere à sua abrangência, tendo presente as ressalvas que adiante se apresentam, o SNC deve ser tendencialmente geral e universal. Considera-se que este serviço carece de um período de experimentação inicial, em princípio de duração não superior a dois anos, em que deve ser privilegiado o carácter

voluntário do mesmo. Findo este período, o modelo deverá ser ajustado em função das eventuais fragilidades identificadas e evoluir em conformidade com a análise custo-benefício que venha a ser realizada. A este propósito, sublinha-se que o SNC deve ser percecionado mais como um direito do que como um dever, em que todos são chamados, mas só alguns terão o privilégio de servir.

b. Integração no ensino

A integração do SNC no sistema ensino é geralmente aceite como a melhor opção e pode decorrer em distintas modalidades, suscetíveis de uma análise mais profunda envolvendo, entre outros, especialistas da área da educação e os jovens em idade escolar. São consideradas como opções:

- a frequência do SNC após a conclusão do 12º ano;
- como um estágio académico ou profissional;
- em outra fase do percurso académico, a definir caso a caso;
- disciplina do 12º ano, com classificação.

c. Duração

Relativamente à sua duração, da mesma forma, diversas opções se podem colocar, entre um mínimo de 6 e um máximo de 12 meses. Em conformidade com a opção de integração no sistema de ensino, a possibilidade de decorrer ao longo de um único ano letivo, independentemente da sua duração, evita a quebra do ciclo de estudos. Pode ainda ser considerada uma duração variável, em função da área de atuação ou da situação nacional ou internacional.

d. Áreas de aplicação ou intervenção

Tendo presente que as áreas de atuação, de acordo com as prioridades estratégicas propostas, não se devem cingir a uma ocupação ou reforço/substituição dos recursos humanos já existentes, devem ser consideradas, entre outras, as seguintes áreas de aplicação:

- segurança interna e ambiente (polícias, proteção civil, bombeiros, ICNF);
- defesa nacional (marinha, exército, força aérea);
- saúde (hospitais, centros de saúde);
- apoio social e bem-estar (apoio a idosos, jovens e cidadãos portadores de deficiência, sem abrigo, centros de dia);
- educação (escolas, atividades de tempos livres, infantários);
- justiça (tribunais, PJ, Ministério Público);
- cultura (museus, monumentos nacionais, arquivos);
- órgãos regionais, locais e autárquicos (governos regionais, CCDR, câmaras municipais, juntas de freguesia);
- investigação e desenvolvimento;
- ambiente;

- empresas em áreas ou com programas alinhados com os objetivos e prioridades estratégicas;
- outras (a definir).

No preenchimento daquelas áreas, sempre que possível, deve ser dada preferência às prioridades identificadas pelos cidadãos, de acordo com as vagas previamente disponíveis e critérios de seleção pré-estabelecidos, objetivos e transparentes. Deve igualmente ser considerada a possibilidade de privilegiar o interior do país na distribuição das vagas, com o desiderato de fortalecer a coesão nacional.

e. Organização

Tendo em vista a maximização dos recursos a utilizar, a organização do SNC, independentemente da área de atuação, deve ser estruturada em três fases: aprendizagem (teórica), estágio (teórico-prática) e ocupação (prática). A duração de cada uma destas fases é variável, em função da duração total e da respetiva área. A título exemplificativo poderá ter como referência uma distribuição respetiva de 25% para cada uma das duas primeiras e 50% para a última.

f. Incentivos de adesão

Como exemplos de incentivos à prestação do SNC (mecanismos de compensação por adesão ao SNC) são considerados os seguintes: em espécie ou género (alojamento, alimentação, remuneração, transporte, propinas e/ou equivalência escolar), em benefícios sociais ou fiscais (férias, segurança social, impostos, seguro de vida, assistência na doença, prioridade no acesso à função pública na área de atuação realizada) e em reconhecimento social (cerimónias públicas, distintivos específicos). Dependendo da disponibilidade orçamental, pode eventualmente vir a ser considerado um pagamento mensal a todos os jovens que cumpram o SNC (ao nível de um estágio profissional), normalmente de valor inferior ao ordenado mínimo nacional nos países que adotaram modelos semelhantes a este do SNC (casos da Noruega e da Áustria). Com o desenvolvimento do modelo, pode ser estudada a integração em programas de estágios profissionais.

g. Especificidades de frequência

Importa ainda considerar algumas especificidades de frequência do SNC, relativas ao contingente para a sua participação. Assim, após a definição das condições específicas para cada caso, considera-se relevante englobar no universo de participantes os cidadãos portadores de deficiência, os cidadãos objetores de consciência e, eventualmente, os emigrantes nacionais.

Resta, por fim, considerar alguns aspetos práticos da implementação do SNC, análise que será apresentada no capítulo seguinte.

3. Aspetos práticos

A fim de assegurar o sucesso para a criação e implementação do SNC, é necessário garantir a criação de diversas condições prévias, que enformam o funcionamento do mesmo, a saber:

- Desde logo é necessária a criação e funcionamento de uma entidade coordenadora e supervisora, ao mais alto nível governamental (gabinete do primeiro-ministro), que garanta o funcionamento do SNC, dada a sua natureza transversal a todas as áreas de atuação do estado. É ainda essencial garantir a articulação com o disposto no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e com a legislação nacional direta ou indiretamente ligada à cidadania.

- Da implementação e continuidade do SNC irá resultar a criação de uma importante reserva de recrutamento para as diversas áreas de atuação, que irá reforçar a capacidade nacional de resiliência, em especial em situações de crise ou conflito. Este efetivo, sujeito a regras de mobilização e emprego claras, deverá estar disponível para servir o país até uma idade definida, em qualquer momento de exceção.

- A aceitabilidade pelo poder político é uma condição *sine qua non* para a abertura a todos os potenciais *stakeholders*, bem como para a estruturação do modelo, articulação interministerial e financiamento. Paralelamente, a aceitação pela população, em geral, e pelos mais jovens, em particular, é um fator crítico de sucesso. É essencial entender o assunto como um tema de interesse nacional ou como uma gestão e oportunidades para os jovens, avaliando e divulgando profusamente as vantagens deste sistema, para que os cidadãos possam fazer as suas opções de forma consciente.

- A questão do financiamento deverá ser analisada numa perspetiva de custo-benefício, em que este último é essencialmente intangível. Tomando como ponto de partida a ideia de que a valorização do cidadão e o aumento da resiliência nacional são bens da maior importância, resulta claro que todo o investimento feito na criação e implementação de um SNC deverá ser sempre visto numa perspetiva de retorno de longo prazo. Importa calcular detalhadamente os custos (de investimento e de sustentação) associados, identificar as fontes de financiamento e encontrar um equilíbrio com as reais capacidades económicas nacionais, o que pode ser enquadrado no atual reforço do investimento em segurança e defesa assumido por Portugal no âmbito dos compromissos internacionais assumidos em face dos atuais desafios estratégicos.

- A articulação com outros sistemas internacionais deve ser um objetivo a prosseguir na implementação do SNC. Desde logo, mesmo tratando-se de uma questão essencialmente na área da soberania dos estados, é importante garantir a respetiva conformidade com a legislação europeia. Além disso, a troca de experiências com

outros países e organizações¹, num modelo equivalente ao Erasmus, permite enriquecer a solução encontrada e corrigir as suas vulnerabilidades. Neste âmbito, Portugal pode constituir-se como um polo de inovação e pioneirismo, a nível internacional.

- Na perspetiva das áreas de atuação como beneficiárias do sistema, devem ser definidos, de forma clara, os trâmites para a sua aplicação, por exemplo em termos de vagas, localização, organização, entre outras. Esta é uma responsabilidade setorial, que compete a cada uma das áreas ministeriais correspondentes, mas articuladas ao mais alto nível governamental, a fim de assegurar a maior equidade possível.

- Podem ainda ser considerados programas específicos complementares, articulados com o SNC, a estudar caso a caso, como por exemplo uma instrução militar de curta duração para estudantes universitários, dada a crescente necessidade de quadros com elevada preparação tecnológica nos domínios da ciberdefesa, inteligência artificial, ciências da saúde, entre outras.

- Considera-se que todo o conceito apresentado carece de uma profunda análise e discussão, devendo a sua implementação ser efetuada de forma gradual, inicialmente a título experimental, para um universo constituído exclusivamente por voluntários. À medida que sejam identificadas eventuais lacunas ou vulnerabilidades, devem as mesmas ser imediatamente corrigidas, com espírito inovador e criativo, através de um sistema de controlo e supervisão ágil e com elevado poder de decisão.

Por último importa referir, de forma sumária, os resultados da recente sondagem levada a efeito a pedido da SEDES, relativamente a este tema². A maioria dos eleitores portugueses (63%) é a favor da criação de um serviço nacional de cidadania, de carácter obrigatório, sendo que a maior adesão a esta proposta se verifica ao nível da população jovem (70% na faixa etária dos 18 aos 24 anos) e dos homens (71%).

4. Conclusões

A necessidade de criação de um Serviço Nacional de Cidadania resulta de um conjunto de fatores, de que se destacam a premência do incremento da cultura cívica, do reforço da coesão e identidade nacionais, a par da valorização dos jovens e do aumento da disponibilidade de recursos humanos em áreas essenciais da ação do Estado, nomeadamente em situações de crise ou conflito.

¹ Os exemplos são diversos: União Europeia, Estados Unidos, Áustria, Alemanha, França, Suécia, Reino Unido e Itália, para apenas citar alguns dos que nos são mais próximos.

² “Vozes de Portugal: a perspetiva cidadã sobre as propostas da SEDES”, sondagem realizada pela empresa Pitagórica e publicada em 19 de fevereiro de 2024; sumário disponível em <https://expresso.pt/politica/2024-02-22-Metade-do-pais-quer-Senado-e-mais-investimento-na-Defesa-914fd8be>, consultado em 23 de fevereiro de 2024.

O modelo a desenvolver e a implementar poderá assumir características diversas, sujeito à discussão e aceitação generalizada da população e dos decisores. A proposta aqui apresentada constitui-se apenas como um ponto de partida para aquela discussão, estando sujeita a escrutínio de todos os que verdadeiramente se interessam pelo progresso, segurança e bem-estar nacionais, fins últimos da existência do Estado e da sociedade, tal como os entendemos da atualidade. No processo de desenvolvimento do modelo do SNC, entendemos que os objetivos e as lacunas de formação da disciplina de “cidadania e desenvolvimento” (ensino básico e secundário) devem ser reavaliados a nível nacional (caso da área de segurança e defesa - que deverá passar de facultativa a obrigatória, atenta a evolução da situação internacional e necessidade de reforço dos fatores de coesão nacional).

Considera-se que a discussão do modelo deve partir da definição das características essenciais do SNC, que se descrevem de forma abreviada. Quanto à sua abrangência, deve ser tendencialmente geral e universal, integrado no sistema de ensino nacional, com uma duração entre 6 e 12 meses e cobrindo um leque diversificado de áreas de atuação, entre as quais a segurança e a defesa, a saúde e a educação, o apoio social e a justiça, entre outras. Em termos práticos, deve ser organizado em diversas fases (aprendizagem, estágio e ocupação) e ser apoiado por um conjunto de incentivos a definir, mas que poderão ser em espécie ou género, sociais ou fiscais e de reconhecimento social. Devem ainda ser consideradas algumas especificidades para a sua frequência, tais como as relativas aos cidadãos portadores de deficiência, objetores de consciência e emigrantes.

No que se refere à implementação do SNC, importa considerar algumas questões de natureza prática. Desde logo a necessidade de assegurar a eficácia da sua existência, através da criação de uma entidade coordenadora e supervisora. Resulta também clara a vantagem da implementação, com a passagem do tempo, de uma importante reserva de recrutamento nas diversas áreas de atuação. Importa igualmente assegurar outros aspetos, tais como a aceitabilidade pelo poder político e pela generalidade da população, o financiamento do modelo, a sua articulação com outros sistemas internacionais, a sua ligação a programas específicos complementares (tais como áreas tecnológicas) ou a necessidade de uma implementação gradual.

Dada a situação política internacional e a alargada aceitabilidade pela população portuguesa, de um modelo de SNC, tal como demonstrado pelo recente estudo da SEDES, considera-se que o caminho está aberto para uma discussão séria, profunda e participada, que garanta o aperfeiçoamento do modelo aqui apresentado, tendo em vista a sua implementação num prazo razoável.

Anexo B ao Relatório do OS&D da SEDES 2025
Segurança e Insegurança: um paradoxo nacional

SEDES

Observatório de Segurança e Defesa

Sumário executivo

Este estudo foca a percepção da insegurança e a relação desta com a criminalidade existente em Portugal, apresentando contributos para abordar os problemas identificados. É analisado o paradoxo existente entre a diminuição da criminalidade participada em Portugal (-1,3% entre 2000-2024) e um crescimento de 130% nas menções a crimes nas primeiras páginas dos jornais, sendo identificados quatro fatores determinantes para esta realidade. São também identificados quatro problemas que concorrem para este paradoxo, sendo apresentados quatro contributos estruturais que permitem debelar a questão numa abordagem holística, visando alinhar a percepção pública com a realidade criminal, melhorar a confiança nas instituições bem como desenvolver melhores políticas públicas.

Enquadramento

Considerando que a garantia da segurança constitui uma função essencial do Estado, tudo o que a possa afetar representa um desafio de relevantes repercussões para a vida em sociedade. Assim, o presente trabalho teve por objetivo estudar a percepção da insegurança e a relação desta com a criminalidade existente em Portugal. Este é um tema central nas sociedades ocidentais contemporâneas, verificando-se o paradoxo de uma variação inversa não dependente entre as dimensões objetiva (estatística) e cognitiva (subjéctiva), ou seja, a par do registo de uma real diminuição da criminalidade participada, temos, em simultâneo, um aumento da percepção da insegurança. Conforme consta do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2018: “O conceito de segurança tem evoluído ao longo dos tempos...Não basta garantir segurança, é fundamental que o sentimento de segurança seja percecionado”.

São várias as abordagens teóricas, tanto na perspetiva do fenómeno criminal, como do fenómeno social, que relacionam estas duas vertentes, tais como: a “Teoria das Janelas Partidas” (Wilson & Kelling), a teoria dos “Pânicos Morais” (Cohen), a teoria da “Exclusão Social” (Young) e a teoria da “Gestão do Medo” (Garland e Wacquant).

Porém, seja qual for a perspetiva, é fundamental a distinção entre insegurança objetiva (dados estatísticos sobre criminalidade) e insegurança subjéctiva (forma como as pessoas se sentem em relação à sua segurança). Esta diferença influencia a criação, ou reformulação, de políticas públicas distantes da realidade (exacerbadas face aos dados objetivos ou subvalorizando fenómenos emergentes). Estas, podem ir desde o

desequilíbrio nos meios alocados às forças e serviços de segurança (FSS) até à ação das próprias FSS, passando por quadros normativos desadequados, pela resposta extemporânea do sistema de justiça ou por políticas públicas de urbanismo e ordenamento do território desfasadas da realidade social.

Análise

O trabalho realizado permitiu a identificação de quatro fatores precursores da perceção de insegurança:

- Contacto direto, ou indireto, com fenómenos criminais ou de incivilidades;
- Conhecimento de fenómenos criminais, ou de incivilidades, por fontes abertas (comunicação social e redes sociais);
- Resposta das forças e serviços de segurança;
- Resposta do sistema judicial.

Nada pode vincar ou exacerbar mais a perceção da insegurança que ser vítima de um crime ou tomar contacto direto (testemunhar), ou indireto (tem relação próxima com alguém vítima ou testemunha de um crime), com um crime. Esta é uma realidade estudada e reconhecida há muito, abordada no RASI 1994 e no qual se identifica a necessidade de correlacionar a criminalidade reportada com “...inquéritos de vitimização...”. Dado que a criminalidade registada depende de denúncia, o que nem sempre acontece, a realização de inquéritos de vitimização é assim fundamental para um retrato fidedigno da segurança em Portugal.

A insegurança é decorrente não só atos tipificados como ilícitos, como também de fenómenos de incivilidades, ou seja, por atos opostos às tradições, usos e costumes, constantes da ordem social, isto é, regras comumente aceites pela vida em sociedade. Estas incivilidades não são quantificadas nos números tradicionalmente usados para caracterizar a segurança, mas é influenciadora da perceção individual da segurança. Assim sendo, é fundamental contabilizar também esta realidade para que a mesma possa ser tida em conta na formulação das políticas públicas. A existência de locais, ou grupos de pessoas, em relação às quais existe a perceção de que a lei não se aplica de forma igual, pela ocorrência de fenómenos de incivilidades, é pernicioso à coesão social e potenciadora de sentimentos de insegurança, bem como geradora de sentimentos de impunidade.

A perceção da insegurança decorre não só do conhecimento direto, e indireto, de fenómenos criminais e de incivilidades, mas também do universo mediático em que nos encontramos envolvidos, composto pela comunicação social e pelas redes sociais digitais. Assim, atenta a sua relevância e omnipresença, procurou-se avaliar como é que o fenómeno criminal tem sido abordado pela comunicação social, desde o ano 2000. Em termos heurísticos, verificou-se, na comunicação audiovisual, a ocorrência de um crescendo de espaço dedicado à questão da segurança que vai além dos tradicionais programas de nicho, tipo COPS. A questão da segurança passou a ser tratada em

programas específicos, *main stream*, e até mesmo em rubricas específicas de programas populares, como os programas da manhã ou da tarde.

Numa abordagem empírica, foram analisadas as capas dos jornais Correio da Manhã, Público, Diário de Notícias, Expresso e Sol, no sentido de avaliar a variação do número de notícias, na primeira página, relativas a crimes cometidos, bem como a retoma do tema nas edições seguintes. Os resultados obtidos permitiram concluir que as menções a crimes, na primeira página, aumentaram, em média, cerca de 130%, ou seja, mais do que dobraram ao longo dos últimos 25 anos. Adicionalmente, verificou-se também que, enquanto no intervalo entre 2000 e 2005, um crime de elevado perfil típico recebia cobertura na primeira página durante cerca de 2,5 semanas, com uma média de 6 menções, no intervalo entre 2021 e 2024 a duração média da cobertura aumentou para 4,5 semanas, com uma média de 12 menções.

Em contraponto, segundo os RASI, em 2000 foram registadas 359 445 participações e em 2024 foram registadas 354 878 participações. Assim, no mesmo período em que existiu um aumento de 130% nas menções a crimes na primeira página ocorreu uma diminuição de 1,3% na criminalidade participada.

Destes dados não resulta uma crítica à comunicação social. É inequívoco o valor da liberdade de imprensa, pilar de qualquer democracia liberal pluralista. O que resulta sim é a evidência de algum ruído comunicacional nas notícias na área da segurança e criminalidade.

O trabalho desenvolvido na área do combate à criminalidade é por natureza de carácter reservado, mas é realizado em nome da sociedade. Assim sendo, é necessária, com a salvaguarda de todos os interesses envolvidos, a prestação de informação em termos claros e objetivos. Desta forma, sem entrar em justicialismos ou securitarismos populares, evitam-se especulações e notícias parciais potenciadoras de perceções de insegurança.

Fazendo uma análise dos RASI, desde 1989 (principal fonte informação oficial da criminalidade participada e da atividade das forças e serviços de segurança em Portugal), verifica-se uma grande dispersão de formatos, desde a publicação meramente formal, em Diário da República (1991, 1992, 1993, 1994, 1995 e 1999), à publicação de extensos relatórios, extremamente exaustivos em termos de enquadramento europeu (RASI 2014 com 482 páginas), passando por documentos que replicavam os relatórios de atividades individuais das FSS (RASI até 2008), ou que elencavam, em algum grau, a avaliação política das opções estratégicas tomadas pelo Governo para a área da segurança (RASI 2009 a 2024). Esta variabilidade também se verifica nos dados quantitativos nele expressos, não só na forma de apresentação como também no conteúdo da informação. Apenas em 2015 são apresentados os dados agregados, da criminalidade participada, de todos os OPC (GNR, PSP, PJ, SEF, PM, ASAE, AT e PJM), uma vez que até 2015 eram apenas apresentados os dados agregados da GNR, PSP e PJ. Já os números relativos aos inquéritos, iniciados e concluídos, com ou sem acusação, pelo Ministério Público, apenas foram incluídos a partir de 2012.

Esta variabilidade da informação apresentada, à qual ainda se adiciona as diversas alterações legislativas ocorridas, limita a análise comparativa dos dados em séries estatísticas relevantes (mínimo 10 anos), contribuindo, também, para o ruído comunicacional, e, por conseguinte, com impacto na perceção da insegurança.

Por outro lado, a forma como é vista a segurança também tem evoluído. Mantendo-se o monopólio da coercividade no Estado??, conforme teorizado por Thomas Hobbes ou Max Weber, a separação artificial entre segurança interna e externa foi ultrapassada pela realidade e às componentes clássicas da segurança foram adicionados outros elementos conexos, como sejam a continuidade de serviços essenciais. Em termos de criminalidade, a União Europeia estabeleceu no Tratado de Maastricht (1992), como Terceiro Pilar, a Justiça e os Assuntos Internos (JAI), esbatendo também as barreiras artificiais entre os dois planos e reconhecendo a complementaridade dos mesmos. A realidade do combate à criminalidade, e aos fenómenos de incivilidades, tem de ser vista de uma forma holística, pelo que a justiça tem igualmente um papel relevante na perceção da insegurança, não sendo a ação desta um exercício teórico-abstrato isolado.

A justiça tem de ser perceptível e tempestiva em relação ao cidadão, para que cumpra as suas finalidades punitivas e preventivas, bem como as suas funções restaurativas, do ofendido ou vítima, e ressocializadora, do infrator ou condenado. Os designados tempos da justiça, e a aparente variabilidade das decisões, são também fatores que condicionam fortemente a perceção da insegurança e que têm de ser abordados com os restantes, de uma forma holística e integrada, pois, no final, o objetivo é único, uma sociedade em que haja cada vez mais progresso e prosperidade, e tal só possível num quadro de segurança dos cidadãos.

Contributos para o debate:

Considerando o atrás exposto, deixamos alguns contributos para atenuar o paradoxo entre a perceção da insegurança e a relação desta com a criminalidade, a saber:

1. Prever, em sede legislativa (Lei de Segurança Interna), a realização periódica de inquéritos de vitimização que permitam uma melhor quantificação dos fenómenos criminais e das incivilidades;
2. Criar estratégias de comunicação, ao nível das forças e serviços de segurança, e das magistraturas, que permitam uma informação clara e objetiva à sociedade;
3. Prever a normalização de uma estrutura padronizada de informação quantitativa, com elementos pré-definidos e apresentados num período de, pelo menos, 10 anos, na elaboração do RASI;
4. Melhorar a articulação entre a prática judicial e o trabalho desenvolvido pelas forças e serviços de segurança.

Conclusões

O presente estudo evidencia um preocupante desalinhamento entre a realidade objetiva da criminalidade em Portugal e a perceção subjetiva da insegurança, por parte dos cidadãos, criando um paradoxo que mina a confiança nas instituições e compromete a formulação, desenvolvimento e eficácia, das políticas públicas. A amplificação mediática dos fenómenos criminais, e de incivilidades, a ausência de mecanismos sistemáticos de aferição da vitimização real, a inconsistência na produção de informação oficial e a desarticulação entre os diversos atores do sistema de segurança e justiça, convergem para alimentar um sentimento de insegurança que não corresponde à evolução factual da criminalidade, mas é tão importante quanto esta, pois a perceção da insegurança não pode ser desvalorizada ou secundarizada.

Verificando-se a necessidade de um debate profundo sobre o tema, são apresentados contributos para esta discussão, os quais vão desde a institucionalização de inquéritos de vitimização até à criação de mecanismos efetivos de comunicação e articulação interinstitucional. Só através desta abordagem holística, e baseada em evidências, será possível restaurar o alinhamento entre perceção e realidade, condição essencial para que o Estado cumpra eficazmente a sua função fundamental de garantir a segurança dos cidadãos, e, conseqüentemente, criar as condições necessárias ao progresso e desenvolvimento da sociedade portuguesa.