



ACADEMIA MILITAR

COMBATE AO TERRORISMO EM PORTUGAL: Da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança

Autor: Aspirante Aluno de Infantaria da GNR Bruno Rafael Ramos Prata

Orientador: Tenente-Coronel de Infantaria da GNR Paulo Jorge Alves Silvério

Coorientador: Capitão de Infantaria da GNR Tiago Miguel Gonçalves da Silva

Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, setembro de 2016



ACADEMIA MILITAR

**COMBATE AO TERRORISMO EM PORTUGAL:
Da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de
Segurança**

Autor: Aspirante Aluno de Infantaria da GNR Bruno Rafael Ramos Prata

Orientador: Tenente-Coronel de Infantaria da GNR Paulo Jorge Alves Silvério

Coorientador: Capitão de Infantaria da GNR Tiago Miguel Gonçalves da Silva

Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, setembro de 2016

EPIGRAFE

“A segurança de todos é uma segurança partilhada”.

(Adélio Neiva da Cruz, 2016)¹

¹ Declarações do Diretor do SIS na II Conferência Nacional sobre Terrorismo Contemporâneo, realizada no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, em 21 de abril de 2016.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, de quem muito me orgulho! A eles devo todos os meus sucessos, todas as minhas conquistas e todo o meu esforço.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Sr. Tenente-Coronel de Infantaria da GNR Paulo Jorge Alves Silvério, pelo suporte e colaboração que me prestou, pela permanente disponibilidade e pelo sentido do dever que me incutiu, desde o planeamento até à conclusão desta investigação.

Ao meu coorientador, o Sr. Capitão de Infantaria da GNR, Tiago Miguel Gonçalves da Silva, pela forma como prontamente se manifestou disponível para me apoiar e pelo seu espírito crítico ao longo da investigação, ajudando a enriquecê-la com a sua experiência na área.

Ao Diretor dos Cursos da GNR na Academia Militar, o Sr. Tenente-Coronel de Infantaria da Guarda Nacional Republicana, Gonçalo Gonçalves de Carvalho, pelo apoio e preocupação constantes, pela forma profissional como exerceu as suas funções e pelo zelo que dedicou aos seus Alunos.

Ao Sr. Coronel de Infantaria da GNR, Armando José Soares da Costa, ao Sr. Major de Infantaria da GNR, António Dornelas Quadrado, ao Sr. Superintendente-chefe da PSP, Pedro José Lopes Clemente, ao Sr. Subcomissário da PSP, Simão Pedro Pereira Freire, ao Sr. Inspetor Coordenador Superior do SEF, José van der Kellen, ao Sr. Inspetor-chefe do SEF, Eduardo Manuel Morgado Carlos, ao Sr. Capitão-de-fragata da PM, Pedro Daniel Vinhas Silva, ao SIS, e às restantes fontes por mim entrevistadas que, por motivos justificáveis, preferiram permanecer na confidencialidade, pela pronta disponibilidade que manifestaram e pelo notável contributo que me prestaram nesta investigação.

Aos meus pais, e em especial ao Sr. Tenente-Coronel de Infantaria do Exército, António Carlos Pinto Prata, meu pai, pelo exemplo magnífico, por sempre me acompanharem e se mostrarem disponíveis para ajudar, independentemente dos desafios, conjugando a experiência com o espírito crítico no sentido de me proporcionarem mais e melhor.

Ao Instituto dos Pupilos do Exército, pela formação de excelência que me proporcionou, pela influência na minha opção consciente pela carreira militar e por me fazer sempre acreditar que *“Querer é Poder”*.

Aos meus camaradas de curso, pela amizade, camaradagem e partilha de experiências, que em tudo contribuem para o meu êxito, diariamente.

RESUMO

A presente investigação, subordinada ao tema “*Combate ao Terrorismo em Portugal: da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança*”, tem como objetivo geral compreender de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das forças e serviços de segurança que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça em Portugal.

A metodologia empregue segue uma matriz dedutiva, focando-se no estudo de caso da Unidade de Coordenação Antiterrorista, e visando, com recurso à análise documental e a inquéritos por entrevista e por questionário, o desenvolvimento de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, para chegar a uma conclusão.

O estudo compõe-se em três capítulos essenciais, devidamente delineados e interligados pela seguinte sequência lógica: no primeiro (abordagem conceptual), fazemos um breve estudo do terrorismo e do enquadramento legal sobre a temática do combate ao terrorismo; no segundo (enquadramento metodológico), explicamos de forma pormenorizada a metodologia adotada, bem como os métodos e materiais utilizados; e, por fim, no terceiro capítulo (abordagem empírica) procedemos à apresentação, análise e interpretação dos resultados, procurando estabelecer uma ligação entre a vertente legislativa e a vertente operativa do combate ao terrorismo em Portugal.

Concluimos que o enquadramento legislativo permite um desenvolvimento eficaz do combate ao terrorismo, ainda que possa ser aprofundado em determinadas áreas. Mas mais do que um quadro legislativo completo, deve haver uma preocupação ao nível da sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das forças e serviços de segurança para a luta contra o fenómeno terrorista, sendo ainda notória alguma precariedade ao nível da partilha de informações e do culto das informações em Portugal, pois só assim conseguiremos que a resposta conjunta e cooperada das forças e serviços de segurança se alinhe com os propósitos estabelecidos pela lei.

Palavras-chave:

Terrorismo; Combate; Segurança; Estratégia; Cooperação.

ABSTRACT

This research, entitled “*Combating Terrorism in Portugal: from strategy to cooperation in the framework of the Security Forces and Services*”, has the general objective to understand how the legislation on the fight against terrorism and the joint and cooperative response of the security forces and services competes today for combating this threat in Portugal.

The methodology employed follows a deductive method, focusing on the case study of the portuguese Anti-Terrorist Coordination Unit, using document analysis and surveys to develop a chain of reasoning in descending order, from general to particular, in order to reach a conclusion.

The study consists of three main chapters, properly designed and interconnected by the following logical sequence: the first (conceptual approach), makes a brief study of terrorism and the legal framework on the issue and the fight against terrorism; the second (methodological framework), explains in detail the methodology used, as the methods and materials used; and finally, in the third chapter (empirical approach) proceeds to the presentation, analysis and interpretation of obtained results, seeking to establish a link between legal framework and the paradigmatic aspect of combating terrorism in Portugal.

We conclude that the legal framework allows an effective development of combating terrorism, although it can be deepened in certain areas. But more than a comprehensive legal framework, there must be a concern by awaring the structures and the professionals themselves of security forces and services for the fight against the terrorist, as there is a still notorious precariousness in terms of information sharing and the cult of the information in Portugal, for only then the joint and cooperative response between security forces and services can be aligned with the purposes established by law.

Keywords:

Terrorism; Combat; Safety; Strategy; Cooperation.

ÍNDICE GERAL

EPIÍGRAFE	i
DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
RESUMO	iv
ABSTRACT	v
ÍNDICE GERAL	vi
ÍNDICE DE FIGURAS	viii
ÍNDICE DE QUADROS E/OU TABELAS	ix
LISTA DE APÊNDICES E/OU ANEXOS	x
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	xi
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. ABORDAGEM CONCEPTUAL	5
1.1. Do terrorismo	5
1.1.1. Génese, conceitos e tipologias	5
1.1.1.1. Genealogia do terrorismo	5
1.1.1.2. Terrorismo: uma aproximação da definição	9
1.1.1.3. Tipologias: das motivações aos objetivos	10
1.1.2. Estudo da ameaça	12
1.1.3. Terrorismo em Portugal	13
1.1.3.1. Ameaça endógena	14
1.1.3.2. Ameaça exógena	15
1.2. Do enquadramento legal	17
1.3. Do combate ao terrorismo	22
1.3.1. A prevenção	24
1.3.2. O combate	26
CAPÍTULO 2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO	29
2.1. Natureza da investigação	29
2.2. Bases lógicas da investigação	29
2.3. Objetivos de investigação	30

2.4. Procedimento metodológico	31
2.5. Procedimentos técnicos de recolha de dados	32
2.6. Amostragem: composição e justificação	35
2.7. Técnicas de tratamento e análise de dados	36
CAPÍTULO 3. ABORDAGEM EMPÍRICA.....	37
3.1. Apresentação e desenvolvimento de resultados	37
3.2. Análise e discussão dos resultados	39
CONCLUSÃO	48
Limitações da investigação	54
Desafios para futuras investigações	55
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56
APÊNDICES	I
Apêndice A – Carta de apresentação e guião de entrevista	II
Apêndice B – Relação das questões de investigação com o guião de entrevista	IV
Apêndice C – Desenho de estudo	VI
Apêndice D – Análise qualitativa de resultados	VII
Apêndice E – Registo de alterações legais no âmbito do combate ao terrorismo	XXI
ANEXOS.....	XXIII
Anexo A – Vítimas de ataque terroristas na Europa Ocidental	XXIV
Anexo B – Registo de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE.....	XXV

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura n.º 1 – Esquema síntese do desenho de estudo.	3
Figura n.º 2 – Esquema do desenho de estudo.	VI
Figura n.º 3 – N.º de vítimas de ataques terroristas na Europa Ocidental, entre 1970 e março de 2016.	XXIV
Figura n.º 4 – N.º de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa entre 2010 e 2014 na UE.	XXV

ÍNDICE DE QUADROS E/OU TABELAS

Quadro n.º 1 – Quadro resumo das questões de investigação e do guião de entrevista.	IV
Quadro n.º 2 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 1.	VII
Quadro n.º 3 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 2.	VIII
Quadro n.º 4 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 3.	IX
Quadro n.º 5 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 4.	X
Quadro n.º 6 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 5.	XI
Quadro n.º 7 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 6.	XII
Quadro n.º 8 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 7.	XIII
Quadro n.º 9 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 8.	XIV
Quadro n.º 10 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 9.	XV
Quadro n.º 11 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 10.	XVI
Quadro n.º 12 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 11.	XVIII
Quadro n.º 13 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 12.	XIX
Quadro n.º 14 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 13.	XIX

Tabela n.º 1 – Caracterização da amostra.	35
Tabela n.º 2 - Registo de alterações recentes a diplomas legais relevantes no âmbito do combate ao terrorismo	XXI

LISTA DE APÊNDICES E/OU ANEXOS

APÊNDICES

- Apêndice A** Carta de apresentação e guião de entrevista
- Apêndice B** Relação das questões de investigação com o guião de entrevista
- Apêndice C** Desenho de estudo
- Apêndice D** Análise qualitativa de resultados
- Apêndice E** Registo de alterações legais no âmbito do combate ao terrorismo

ANEXOS

- Anexo A** Vítimas de ataques terroristas na Europa Ocidental
- Anexo B** Registo de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AM	Academia Militar
ANAC	Autoridade Nacional da Aviação Civil
ANPC	Autoridade Nacional de Proteção Civil
AR	Assembleia da República
Art.º	Artigo
AT	Autoridade Tributária
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CESNU	Conselho Económico e Social das Nações Unidas
Cfr.	Conforme
CO	Comando Operacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
CUE	Conselho da União Europeia
DI	Direção de Informações
DGAI	Direção Geral da Administração Interna
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
EUA	Estados Unidos da América
EUROPOL	<i>European Law Enforcement Agency</i>
Ex.	Exemplo
Exmo(a).	Excelentíssimo(a)
FA	Forças Armadas
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
GOE	Grupo de Operações Especiais
IDN	Instituto da Defesa Nacional
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
JCS	<i>Joint Chiefs of Staff</i>
LCBCFT	Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo
LCT	Lei de Combate ao Terrorismo

LDN	Lei de Defesa Nacional
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MEC	Ministério da Educação e da Ciência
MJ	Ministério da Justiça
N.º	Número
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	Norma de Execução Permanente
NSA	<i>NATO Standardization Agency</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgãos de Polícia Criminal
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PJ	Polícia Judiciária
PM	Polícia Marítima
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
PSP	Polícia de Segurança Pública
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RASI	Relatório Anual de Segurança Interna
SDN	Sistema de Defesa Nacional
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIEDM	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SSI	Sistema de Segurança Interna
TE-SAT	<i>Terrorism Situation and Trend Report</i>
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia
UNCT	Unidade Nacional Contra-Terrorismo (PJ)

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o terrorismo *“tornou-se preocupação dominante nas políticas de muitos Estados”* (Martins, 2010, p. 5), constituindo-se como *“uma das mais sérias ameaças à subsistência do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e do Estado de Direito democrático”* (PCM, 2015, p. 1022(2)). É com base nesta perceção de ameaça de âmbito global ao Ocidente e na observância dos valores em que assentam as sociedades ocidentais que iniciamos este estudo.

A Europa está em mutação e vivemos num terror que, de forma intermitente, semeia a tragédia nas cidades europeias. A isto chamamos terrorismo - *“uma ameaça difusa que, nos últimos anos, tem registado um aumento preocupante ao nível mundial e que encontra, na Europa, um terreno fértil para eventuais manifestações extremistas, radicais e de agressões violentas”* (PCM, 2015, p. 1022(2)), o que leva à tomada de consciência da necessidade de uma resposta.

Conscientes de que *“só numa abordagem holística que inclua todas as ameaças e riscos² que afetam ou poderão vir a afetar um país, podemos entender a expressão do fenómeno”* (Pires, 2015, p. 8), consideramos pertinente uma análise científica e crítica para que possa ser prevenido e contido.

Desta forma, a elaboração deste Relatório Científico Final no âmbito do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança, pretende demonstrar-se relevante para a Segurança Nacional³ e para as FSS, em geral. Cabe a estas, assumirem conscientemente que este é um paradigma sem fronteiras, traduzido numa ameaça que coloca

² As ameaças e riscos estão detalhados em diversos documentos estratégicos, desde o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, o Conceito Estratégico Militar de 2014, passando pelos equivalentes da OTAN de 2010, da UE de 2003 e de 2010, e dos EUA (fevereiro de 2015: *National Security Strategy*). Em todos eles, a ameaça do terrorismo apresenta-se como uma constante.

³ De entre algumas das definições mais consensuais, parece-nos adequado o conceito adotado pelo IDN e citado pelo General Loureiro dos Santos na sua obra (2000, p. 81): *“Segurança Nacional é a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva das pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”*.

em causa a identidade europeia, pelo que os limites à ação das polícias carecem de uma contínua redefinição e ajustamento face às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos.

A Estratégia Antiterrorista da UE, integrada na Estratégia de Segurança Interna da UE, estabelece que a luta contra o terrorismo requer, no território europeu, uma intensa e aprofundada cooperação transfronteiriça. *“A necessidade de uma resposta integrada e proporcionada à atividade terrorista é desenvolvida pelas autoridades competentes dos Estados-Membros que, para tanto, implementam ações concertadas, internas e transnacionais e impõe a alocação crescente de meios humanos e de equipamentos ao acompanhamento do fenómeno”* (PCM, 2015, p. 1022(2)).

Por essa razão, entendemos ser preponderante que as FSS se adequem e conjuguem esforços no sentido de estarem preparadas para prevenir e combater este fenómeno, acompanhadas do permanente desafio de *“articular a liberdade, matriz das sociedades democráticas, com as exigências da segurança”* (Teixeira, 2009, p. 22).

Em termos nacionais e decorrente das políticas europeias, a ENCT⁴ assume, portanto, particular relevância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, representando um *“compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo”* (PCM, 2015, p. 1022(2)). Esta estratégia estabelece cinco objetivos estratégicos⁵, dos quais derivam diversas linhas de ação. No entanto, apesar da lei definir com objetividade os mecanismos e estruturas de cooperação que devem ser implementados, importa que haja uma aproximação entre aquilo que a lei prevê e aquilo em que esta se materializa operacionalmente.

A problemática deste trabalho centra-se, por isso, na compreensão desta crescente necessidade de uma resposta conjunta e cooperada das FSS com vista ao combate da ameaça terrorista em Portugal, bem como as debilidades e potencialidades dessa resposta, assentando no pressuposto de que, face às ameaças e riscos que pesam sobre o país, o papel das FSS na prevenção e combate ao terrorismo transnacional apenas pode ser interpretado em conjunto com as restantes instituições do Estado (Pires, 2015).

Para a concretização desta finalidade concebemos um objetivo geral – compreender de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça em Portugal.

⁴ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

⁵ Detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder.

Subsequentemente, os objetivos específicos consistem em (1) caracterizar o fenómeno do terrorismo em Portugal, (2) descrever a operacionalização da legislação nacional sobre o combate ao terrorismo no contexto das FSS, (3) descrever o processo, em termos efetivos, de cooperação entre as FSS com vista ao combate do terrorismo em Portugal, e (4) identificar os fatores que potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal, no âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS.

A prossecução dos objetivos implica a formulação de questões, cujas respostas concorram para o esclarecimento da investigação. Assim, a questão central, que serve como linha-guia do processo de investigação e “através da qual o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 32), é a seguinte:

QC: *Considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça?*

Para dar resposta a esta problemática, e tendo em vista a prossecução dos objetivos específicos, desenvolvemos um conjunto de questões derivadas, que adiante se enunciam (Capítulo 2 – Enquadramento Metodológico).

Desta forma, fizemos o estudo de três premissas – “ameaça do terrorismo em Portugal”, “legislação sobre o combate ao terrorismo” e “resposta conjunta e cooperada das FSS” – tendo como base lógica o método dedutivo e utilizando como técnicas de recolha de dados a análise documental e o inquérito (por entrevista e por questionário), no sentido de obter resposta para as questões de investigação. Para facilitar a compreensão da investigação, apresentamos uma esquematização resumida do desenho de estudo⁶:

Modelos Teóricos (Terrorismo, Enquadramento Legal, Combate ao Terrorismo)	Técnicas de recolha de dados (Análise documental e Inquérito por entrevista e por questionário)
	Método quanto à lógica da investigação (Dedutivo)
	Método quanto aos objetivos (Descritivo-explicativo)
	Método quanto ao procedimento (Estudo de Caso)

Figura n.º 1 – Esquema síntese do desenho de estudo.

Fonte: Elaboração própria

A estrutura deste relatório científico segue as orientações da NEP 522/1^a – Normas para Redação de Trabalhos de Investigação, aprovada pelo Exmo. Comandante da Academia Militar

⁶ Para o esquema completo do desenho de estudo, *vide* Apêndice C – Desenho de Estudo.

em 20 de janeiro de 2016, estando o mesmo dividido em três capítulos fundamentais, que se interligam numa sequência lógica.

No primeiro capítulo, da abordagem conceptual, iniciamos com um breve estudo do terrorismo, que vai desde a sua génese, conceitos e tipologias, passando pelo estudo da ameaça, até à expressão do fenómeno em Portugal. Segue-se um enquadramento legal de âmbito nacional e europeu, onde é escalpelizada a matéria legislativa mais relevante no âmbito do combate ao terrorismo. E, por fim, discorreremos sobre o combate ao terrorismo, nomeadamente nas vertentes da prevenção e do combate propriamente dito.

O segundo capítulo é dedicado ao enquadramento metodológico e explica de forma pormenorizada, tanto a metodologia adotada, como os métodos e materiais utilizados, debruçando-se sobre a natureza da investigação, as suas bases lógicas, os objetivos, o procedimento metodológico, as técnicas de recolha de dados, a caracterização da amostra e as técnicas de tratamento e análise de dados.

Por fim, no terceiro capítulo, procedemos à apresentação, análise e interpretação dos resultados, reunindo os desideratos mais importantes da abordagem empírica desenvolvida e procurando estabelecer uma ponte entre a vertente legislativa e a vertente operativa do combate ao terrorismo em Portugal.

CAPÍTULO 1. ABORDAGEM CONCEPTUAL

1.1. Do terrorismo

1.1.1. Génese, conceitos e tipologias⁷

O terrorismo não é um fenómeno recente, tendo vindo a associar-se a diversas concepções ao longo da história. A sua complexidade, o carácter clandestino dos seus agentes e o seu *modus operandi*, por si só, tornam difícil o combate desta ameaça nas democracias pluralistas. O empenhamento de forças adstritas ao referido combate deve, por isso, ser conduzido de forma simultânea em várias frentes, procurando um delicado equilíbrio, muitas vezes difícil de estabelecer, entre o respeito pelos direitos, liberdades e garantias que caracterizam este tipo de sociedades e, por outro lado, a eficácia na manutenção da segurança.

Assim, propomos um breve estudo sobre a génese, os conceitos e as tipologias do terrorismo, com vista ao seu enquadramento neste estudo e à sua melhor compreensão.

1.1.1.1. Genealogia do terrorismo

O termo “terrorismo” surge nos finais do séc. XVIII, aquando da Revolução Francesa, “*enquanto instrumento político ao serviço do Estado*” (Silva, 2016, p. 27) e reportando-se ao designado “terror de Robespierre⁸” (Pires, 2012), com uma conotação manifestamente positiva, “*já que simbolizava o esforço feito para consolidar o poder do novo Governo Revolucionário*” (Silva, 2016, p. 27).

“*Desde a introdução da palavra como etiqueta identificadora da ação no período do Regime do Terror até ao terrorismo contemporâneo, o sentido alternou entre os polos do Estado e dos opositores e a conotação positiva e a negativa, imperando a classificação de terrorista no lado opositor e a conotação negativa do seu uso*” (Manuel, 2015, p. 3).

⁷ Texto adaptado de artigo do autor sobre o tema (Prata, 2016). *Vide* referências bibliográficas.

⁸ Concretamente, reportamo-nos ao período da ditadura jacobina (Estado Revolucionário) que levou milhares de franceses à guilhotina, incluindo os soberanos, entre março de 1793 e julho de 1794, e foi liderada por *Maximilien de Robespierre*, advogado, político francês e uma das personalidades mais importantes da revolução (Cfr. em <http://www.biography.com/people/maximilien-de-robespierre-37422>, consultado em 26 de abril de 2016).

Neste sentido, destacamos alguns momentos da história mundial, pós segunda Grande Guerra, aos quais se podem apontar implicações diretas na mudança da tipologia do fenómeno terrorista, distanciando-se de conjeturas nacionalistas, com vista a alterações políticas ou autonomia territorial (mas que não deixaram de existir), e transformando-se num fenómeno internacional, global e com motivações religiosas, fundamentalmente, de inspiração islâmica.

Esta proporção ameaçadora só começou a assumir-se na década de sessenta do século XX, quando o terrorismo deixou de estar confinado às fronteiras do Estado, assumindo uma faceta transnacional⁹ (Silva, 2016) – “A 22 de julho de 1968, três membros da Frente Popular para a Libertação da Palestina [FPLP] tomaram de assalto um avião da companhia israelita El Al, durante o voo de Roma para Tel Aviv, obrigando-o a aterrar na Argélia” (Fernandes, 2004, p. 461).

A partir de 1979, com a revolução iraniana (instauração de um regime teocrático islâmico) e a invasão do Afeganistão pela União Soviética, emergem diversos grupos religiosos islâmicos¹⁰ com crescente importância (Martins, 2010) e há uma “mobilização jihadista por todo o mundo muçulmano”, o que “provocou uma autêntica internacionalização da jihad e da causa afegã” (Duarte, 2015, p. 93) - surge um terrorismo global no que concerne à sua organização, alcance e objetivos, demonstrando capacidade de execução de ataques em vários países e consubstanciando-se numa ameaça para a segurança internacional (Cardoso, 2009).

Ao longo da década de oitenta, assiste-se à retirada soviética do Afeganistão e ao retorno dos combatentes em terras afegãs, instigando “conflitos internos nos seus países”, o que “veio sugerir, no mundo sunita radical, a possibilidade” (Duarte, 2015, p. 93) de criar governos islamistas e conduziu a alterações significativas na configuração do terrorismo transnacional – decorria um progressivo fortalecimento do terrorismo religioso, sobretudo islâmico, a par do enfraquecimento do terrorismo ideológico e, embora em menor grau, também do nacionalista laico (Martins, 2010).

Em 1988, é criada a *Al-Qaeda* (“a base”) por *Osama Bin Laden*, milionário saudita e *mujahedin* na *jihad* contra os soviéticos e o regime comunista afegão, “destinada a fomentar, coordenar e apoiar a luta dos “mujahedin”, em todo o mundo, tanto contra os regimes islâmicos corruptos como contra todos os “infiéis” que ocupam terras do Islão” (Martins, 2010, p. 29), assumindo-se “como o grupo mais representativo do jihadismo” (Duarte, 2015,

⁹ O terrorismo transnacional reporta-se a todo o tipo organizações estruturadas com ligações no âmbito operacional e de apoio, espalhadas por vários países e nos quais possuem capacidade de recrutamento, planeamento e recursos para levar a cabo ações terroristas, em qualquer parte do mundo (JCS, 2006).

¹⁰ São exemplo disso o movimento terrorista xiita libanês *Hezbollah* e o grupo terrorista religioso sunita *Hamas*.

p. 95) e como centro nevrálgico do terrorismo islâmico sunita internacional ao longo dos anos seguintes.

A ameaça islâmica radical aos EUA foi crescendo, à medida que grupos *jihadistas* egípcios se fundiam à *Al-Qaeda*, exaltando-se, em 1998, “*depois da coligação ter emitido uma fatwa*¹¹ *que exortava ao assassinio de norte-americanos*” (Wright, 2006, p. 263).

Através “*de uma doutrina coletiva, de uma sistematização ideológica, de uma coordenação comum, de financiamento e de treino nos campos do Afeganistão, o movimento jihadista ganha a forma que hoje lhe conhecemos*” (Duarte, 2015, p. 95), apresentando-se com as seguintes características (Silva, 2015): uma organização hierarquizada e em rede; com recrutamento baseado na *Internet*; com financiamento apoiado por atividades criminosas, muitas vezes, encobertas por instituições de caridade; e com ligações internacionais, materializadas em células espalhadas por quase todo o mundo, principalmente no ocidente, que incorporam indivíduos de várias nacionalidades.

Em 11 de setembro de 2001, a *Al-Qaeda* marca a sua posição na história do terrorismo internacional através dos atentados às duas torres gémeas do *World Trade Center*, em Nova Iorque, e parte do “Pentágono”, em Washington D.C., com recurso ao *aircraft hijacking*¹² (outro utilizado pela FPLP) – estes atentados transformaram a forma como os EUA e a comunidade internacional lidavam e combatiam o fenómeno terrorista, tornando-se, assim, numa das maiores preocupações à segurança das sociedades contemporâneas.

Entretanto, com a captura ou morte de muitos dos seus dirigentes, a *Al-Qaeda* viu a sua capacidade de intervenção reduzida e o seu núcleo duro “*momentaneamente debilitado*” (Pires, 2016, p. 26), ainda que muitos dos seus objetivos continuem a ser atingidos, razão pela qual “*a realidade mais preocupante do terrorismo atual é a continuidade da ameaça da Al-Qaeda e de toda a rede que lhe está associada*” (Manuel, 2015, p. 102).

No entanto, mais recentemente, o *Daesh*¹³ passou a afirmar-se como protagonista do *jihadismo* global, tendo este “*a longo prazo, quatro objetivos gerais: a alteração da ordem internacional; a governação pela Sharia; a transformação da sociedade muçulmana; e, por fim, a restauração do Califado Universal*” (Duarte, 2015, p. 110).

O recrudescimento deste fenómeno foi favorecido por dois fatores principais: por um lado, a retirada das tropas norte-americanas do Iraque, criando um vazio securitário e uma

¹¹ “*Deliberação feita com base na jurisprudência islâmica*” (Duarte, 2015, p. 310).

¹² Sequestro e desvio de aeronaves com tripulação e passageiros a bordo (Silva, 2016).

¹³ Acrónimo do autoproclamado Estado Islâmico, em árabe “*al Dawlah al-Islameyeh fi Iraq wal-Sham*”, ou seja, “Estado Islâmico para o Iraque e o Levante” (Pires, 2016).

permeabilidade à reestruturação *jihadista*, e, por outro lado, a chamada “Primavera Árabe”¹⁴, que fez rebentar uma guerra civil na Síria, país vizinho do Iraque (Duarte, 2015).

Em resposta ao vácuo político ocorrido no Médio Oriente, ganharam proeminência as duas afiladas da *Al-Qaeda* na região - a “Frente *al-Nusra*” e o “Estado Islâmico do Iraque”. Em 2013, houve uma tentativa de fusão entre ambas, mas o líder da “Frente *al-Nusra*” demarca a sua independência face ao “Estado Islâmico do Iraque”, pelo que, em 2014, este último (já com a designação de *Daesh*) se separa formalmente da *Al-Qaeda* (Duarte, 2015), constituindo-se como um grupo faccionário com certas características de um Estado, nomeadamente o fator da territorialização, e com um planeamento estratégico distinto da *Al-Qaeda*:

“A estratégia da Al-Qaeda para a “reconstrução” de um califado islâmico é mais inteligente e tem mais hipóteses de singrar, tendo presente que a Al-Qaeda ao não ter como principais alvos os muçulmanos sunitas e ao evitar a carnificina que o Daesh (Estado Islâmico) tem cometido, poderá conseguir criar alianças com países muçulmanos mais radicais” (Silva, 2015, p. 99).

Assim, o *Daesh* considera-se *“uma ameaça muito mais perigosa do que a Al-Qaeda, dispondo de território, recursos financeiros, capacidade militar e de um know-how. Para o seu efetivo combate, é necessária a articulação de vários meios, sendo que a presença de forças militares no TO assume-se como fundamental.”* (Gonçalves, 2015, p. 21).

Na Europa Ocidental, os ataques perpetrados a 11 de março de 2004, em Madrid (Espanha), a 7 de julho de 2005, em Londres (Reino Unido), a 7 de janeiro e 13 de novembro de 2016, em Paris (França), e a 22 de março 2016, em Bruxelas (Bélgica), foram marcados pelo uso da violência extrema e indiscriminada, com a intenção deliberada de atingir, tanto o modo de vida ocidental, como abalar a sua estrutura política, ainda que incomparável ao surto de violência das décadas de setenta e oitenta, por obra de grupos como o IRA, a ETA ou as Brigadas Vermelhas¹⁵ (Silva, 2016).

Os Estados têm procurado desenvolver respostas a estes fenómenos, constituindo-se como preocupação proeminente o regresso de combatentes estrangeiros (*foreign fighters*) das zonas de conflito para o espaço europeu e a *“participação de muçulmanos de nacionalidade europeia ou americana, descendentes de emigrantes muçulmanos, ou recém convertidos ao Islão, nas atividades terroristas”* (Martins, 2010, p. 35), pelo que quanto ao futuro do terrorismo transnacional, *“é possível afirmar que nos próximos anos este continuará sem*

¹⁴ *“Processo revolucionário que teve início em dezembro de 2010 na Tunísia, e que depressa alastrou pelo norte de África e pelo Grande Médio Oriente. Além deste país, o processo teve particular incidência no Egito e na Líbia”* (Duarte, 2015, p. 37), levando à queda dos seus regimes e à criação de um perigoso vácuo de poder. Lara (2011b, p. 317) também se reporta a este fenómeno como a *“revolução do Jasmin, que logo alastrou ao Egito, à Líbia, ao Iémen e contagiou outros países como o Bahrain, Omã, Jordânia e até Marrocos, com efeitos políticos de rutura ou ajustamento dos regimes”*.

¹⁵ A este propósito vide Anexo A – Vítimas de ataques terroristas na Europa ocidental.

dúvida a ser liderado, como tem acontecido desde meados dos anos noventa, pelos terrorismos religiosos islâmicos¹⁶, e que a mobilização de vontades que se tem verificado para o enfrentar se manterá” (Martins, 2010, p. 36).

1.1.1.2. Terrorismo: uma aproximação da definição

A abrangência e ambivalência do conceito de terrorismo leva-nos à procura de uma definição coerente com o contexto deste estudo. Assim sendo, consideramos *“possível e necessário especificar certas características comuns do fenómeno”* (Combs & Slann, 2007, p. 320) que, no seu conjunto, classificam os atos terroristas com alguma consistência.

Sucintamente, consideramos que o terrorismo engloba cinco componentes essenciais – a violência, a audiência, o terror, as vítimas e a motivação ou objetivo político (Combs & Slann, 2007; Pastor, 2010) – sendo perpetrado pelos designados terroristas. Mas não pretendemos dispersar-nos na panóplia de definições existentes, pelo que nos restringiremos aos conceitos legalmente definidos, com enfoque para a legislação nacional e europeia.

No seu conjunto, as propostas existentes apontam para uma definição global de terrorismo, onde o fator comum reside no recurso à violência com o intuito de provocar o terror.

No âmbito europeu, a Estratégia Antiterrorista da UE considera o terrorismo como uma ameaça para todos os Estados e populações, um sério risco à nossa segurança, aos valores das nossas sociedades democráticas e aos direitos e liberdades dos nossos cidadãos, especialmente por atingir de forma indiscriminada pessoas inocentes. É, por isso, *“criminoso e injustificável em quaisquer circunstâncias”* (CUE, 2005, p. 6).

Numa tentativa de harmonizar a legislação penal dos diferentes Estados-Membros da UE no que respeita à tipificação do crime de terrorismo, a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do CUE, de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo, pronuncia-se sobre os “atos terroristas” no seu art.º 1.º, afirmando que são:

“suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objetivo de:
- intimidar gravemente uma população, ou
- constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou

¹⁶ *“Para se compreender a ameaça terrorista de inspiração islâmica e como esta se tem desenvolvido ao longo dos anos, é necessário ter presente que ao contrário da estrutura hierárquica eclesiástica da Igreja Católica, encabeçada pelo Papa enquanto autoridade máxima, no sunismo não existe uma autoridade religiosa central, como acontece também no outro principal ramo do Islão, o xiismo. No xiismo, a autoridade central é o ayatollah.”* (Silva, 2015, p. 33).

- *desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional*” (CUE, 2002, p. 3)¹⁷.

No respeitante ao entendimento nacional, importa invocar a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (LCT)¹⁸, resultante do cumprimento da Decisão-Quadro do Conselho da UE anteriormente referida, que no n.º 1 do seu art.º 2.º, considera como grupo, organização ou associação terrorista:

“todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral” (AR, 2003, p. 5398).

Ainda no mesmo artigo, especifica quais os atos tidos como terroristas, enquadrando-os criminalmente e caracterizando-os *“pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, (...) suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar”* (AR, 2003, p. 5398).

Verifica-se, portanto, que o terrorismo é um instrumento da ação subversiva com motivações políticas (Lara, 2011a) e que, nos dias de hoje, não se trata de mais um ato de libertação nacional ou de afirmação de um direito, dado que na maioria das vezes está relacionado com a exaltação de motivos religiosos e políticos. Este é um novo tipo de terrorismo, que apela não só à destruição cada vez mais letal e à escala global, mas que também aproveita a dramatização para que o ato em si seja reconhecido e temido por todo o mundo, baseado numa “demonstração de força” e numa narrativa permanente de incitação à violência.

1.1.1.3. Tipologias: das motivações aos objetivos

A diversidade de formas sob as quais se manifesta o terrorismo apela também a uma sistematização do fenómeno, numa tentativa de identificarmos as suas tipologias. Consoante a autoria, estas divergem em determinados aspetos e conforme a perspetiva de análise, pelo que abordaremos somente as mais relevantes e que focam o objeto de estudo da investigação (o

¹⁷ Complementar a esta, importa referir a definição das Nações Unidas, numa abordagem feita pelo Conselho de Segurança, que classifica os atos terroristas como *“atos criminosos, incluindo contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou lesões corporais graves, ou tomada de reféns, com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral ou num grupo de pessoas ou em pessoas particulares, intimidar uma população ou obrigar um governo ou uma organização internacional a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, (...) que sob nenhuma circunstância são justificados por considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de natureza similar”* (CSNU, 2004, p. 2).

¹⁸ Com última alteração dada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

terrorismo de inspiração religiosa), no intuito de as comparar, encontrar pontos de contraste e ter uma garantia de percepção globalizada do problema.

Para o efeito, começamos com a sistematização apresentada pela EUROPOL (2015, pp. 18-38) nos seus relatórios anuais sobre a situação e tendências do terrorismo (TE-SAT)¹⁹. Nestes documentos, a agência europeia distingue cinco tipologias de terrorismo, a que também se refere Dyson (2012, pp. 25-30)²⁰, e que constituem ou podem constituir uma ameaça perene à conjectura do espaço europeu: terrorismo de inspiração religiosa, terrorismo separatista e étnico-nacionalista, terrorismo anarquista e de esquerda, terrorismo de direita, e terrorismo de causa individual (“lobo-solitário”).

Os referidos relatórios registam ainda um incremento da atividade terrorista no âmbito internacional, assim como uma nova dimensão do terrorismo ligada a interpretações fundamentalistas do Islão²¹, consistindo em atos de violência extrema empregue por radicais religiosos para forçar mudanças num governo ou parte da população (EUROPOL, 2015)²².

Abordagem distinta, mas que congrega uma reflexão interpretativa de várias outras (razão pela qual a consideramos completa), é a de Martins (2010, pp. 16-19) – baseada em dois critérios principais (“*o dos agentes e o dos fins*”)²³. Tendo em conta o objeto de estudo, podemos assumir que, atualmente, nos reportamos ao “terrorismo privado”²⁴ (segundo o critério “*dos agentes*”) e “autónimo”²⁵ (segundo o critério “*dos fins*”), também por isso designado de “*terrorismo moderno*”, associado a “*radicalismos religiosos*” e sendo utilizado como “*instrumento de estratégias indiretas no âmbito das relações internacionais, o que efetivamente tem vindo a acontecer com muita frequência*” (Martins, 2010, p. 18).

¹⁹ Vide também os TE-SAT dos anos anteriores, nomeadamente 2014, 2013 e 2012, que adotam a mesma sistematização do fenómeno, o que revela alguma consistência e adequação à realidade do terrorismo atual.

²⁰ Além das tipologias elencadas, Dyson reporta-se ainda ao “*terrorismo racista*”, ao “*narcoterrorismo*” e ao “*ciberterrorismo*” (Dyson, 2012, pp. 30-32), sobre os quais não nos debruçaremos neste estudo.

²¹ Para os efeitos deste estudo, convém ter presente a distinção entre o Islão – religião que professa os mandamentos/ensinamentos de Maomé e que postula a toda a comunidade muçulmana (*Ummah*) prescrições legais e imposições morais – e o islamismo – ideologia política originada no Islão, que pretende implementar a *Sharia*, enquanto lei divina, não tolerando outras de origem humana (Silva, 2015; Duarte, 2015).

²² Vide Anexo B – Registo de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE.

²³ Com base no critério “*dos agentes*”, o autor distingue entre “terrorismo de Estado” e “terrorismo privado”, complementando esta divisão através do critério “*dos fins*”, segundo o qual subdivide o “terrorismo de Estado” em “policial” e “militar”, e o “terrorismo privado” em “guerrilheiro”, “autónimo” e “social”.

De uma forma transversal a estas tipologias, Martins (2010, p. 19) distingue ainda o “terrorismo internacional” do “nacional” como aquele em que estão envolvidos agentes, vítimas, alvos ou locais de atentados pertencentes a um país distinto daquele a que pertence o grupo terrorista, ou também aquele em que o grupo terrorista seja “*apoiado por um ou mais Estados soberanos que instrumentalizam ou tiram proveito da sua atividade*”.

²⁴ Os agentes são independentes do aparelho estatal, ou se a ele pertencem, atuam à sua revelia, e é habitualmente dirigido contra as autoridades do Estado (Martins, 2010).

²⁵ Praticado por grupos exclusivamente dedicados à violência (efetivamente, grupos terroristas) contra o Estado ou a sociedade em geral, com uma necessidade premente de apoios externos. Pode estar associado a “*radicalismos religiosos*”, como alguns movimentos fundamentalistas islâmicos, a “*radicalismos nacionalistas ou separatistas*”, como os da ETA, do IRA ou dos movimentos palestinianos, ou a “*radicalismos ideológicos*”, como os das Brigadas Vermelhas italianas, das FP-25 portuguesas ou da Ação Direta francesa (Martins, 2010, p. 18).

1.1.2. Estudo da ameaça

Entendendo a ameaça como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais e morais” (Couto, 1988, p. 329), podemos afirmar que “determinada situação é geradora de uma ameaça se o seu agente tiver possibilidades ou capacidades para a sua concretização e se também tiver intenções de a provocar” (Escorrega, 2009, p. 6). No caso da ameaça terrorista, porque não conhece fronteiras, nem conhece limitações à sua ação, implica que todos, do cidadão às instituições, se empenhem na atividade da segurança.

O grau de ameaça²⁶ corresponde, assim, ao conjunto dos riscos e das vulnerabilidades existentes, pelo que destacamos como potenciais alvos (do terrorismo) ²⁷:

- as aglomerações de pessoas na ocasião de eventos desportivos, festas nacionais, centros comerciais ou de lazer, parques temáticos, etc.;
- as instalações militares mais significativas, como quartéis-generais, grandes bases aéreas ou navais, para além de objetivos pontuais como navios de guerra em águas restritas ou aeronaves militares em fase de aproximação ou descolagem da pista;
- as infraestruturas especiais, que proporcionam os serviços de telecomunicações, de energia, de gás e de água potável aos grandes centros urbanos;
- os eventos de especial relevância, como cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, reuniões de organizações económicas, etc.;
- refinarias, depósitos de combustível, instalações nucleares, indústrias que trabalham com gases ou materiais tóxicos;
- redes informáticas e de telecomunicações;
- os interfaces e os meios de comunicações, terrestres, aéreos e marítimos” (Ribeiro, 2006, pp. 173-174).

Seguindo a lógica preconizada na tese de Silva (2015), estudámos a ameaça terrorista sob duas perspetivas – a ameaça exógena e endógena, tendo por referência o espaço *Schengen* e, particularmente, Portugal – e segundo três patamares – grupos terroristas que representam uma ameaça para Portugal, mas exteriores ao espaço *Schengen*; grupos terroristas interiores ao espaço *Schengen*; e a ameaça dentro das fronteiras nacionais, com ligações a Portugal (ex. terroristas luso-descendentes ou nascidos em Portugal).

O RASI de 2014, deu-nos conta de um incremento da ameaça terrorista em Portugal e de um terrorismo marcadamente *homegrown* (Gabinete SGSSI, 2015), devido à integração de *jihadistas* portugueses ou luso-descendentes nas fileiras do *Daesh*. Este relatório assume que,

²⁶ A ameaça terrorista em Portugal varia entre o nível moderado a preocupante (consoante os anos), segundo a avaliação efetuada pelo SIS, enquanto entidade com a responsabilidade nacional na classificação do grau de ameaça (Silva, 2015).

²⁷ Para o efeito, importa ter também em conta o plano de infraestruturas críticas, cuja elaboração (em curso) está a cargo da ANPC, enquanto entidade responsável para a caracterização deste tipo de infraestruturas a nível nacional. (Cfr. <http://www.prociv.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx>, consultado em 15 de maio de 2016).

apesar do não envolvimento sistemático de cidadãos nacionais para a *jihād*, se assiste “*a uma tendência de participação de alguns concidadãos, na sua maioria, convertidos, em atividades de redes terroristas transnacionais, ou em domínios de recrutamento e encaminhamento de elementos para a Síria ou para o Iraque*” (Gabinete SGSSI, 2014, p. 7).

Em 2015, a “*ameaça corporizada pelo terrorismo jihadista, de matriz islamista, conotado com a Al Qaida (AQ)/Grupo Estado Islâmico (GEI) e grupos afiliados continuou a ser alvo de permanente monitorização, visando identificar a sua evolução e tendências*” (Gabinete SGSSI, 2015, p. 78), e confirmou-se a alteração de paradigma da ameaça terrorista no espaço europeu, com o forte ressurgimento de uma componente externa da ameaça.

Desta forma, o terrorismo revela-se um desafio intemporal – há uma resposta que tem de ser dada agora, mas outra que envolve uma estratégia a longo prazo – e as democracias têm de saber dar essa resposta aos dois níveis.

1.1.3. Terrorismo em Portugal

A ameaça terrorista é hoje bem real na Europa e Portugal não está excluído da realidade europeia ²⁸. A ameaça em Portugal é menor do que noutros países europeus (Santos, 2016), mas não podemos assumir que estamos livres de um ataque terrorista ou de um ataque proveniente de uma organização terrorista transnacional. Não estamos porque somos sociedades livres, não autoritárias, e porque estamos perante um adversário que é extremamente competente e trabalha com grande proficiência ao nível da comunicação digital, entre outros meios.

Tendo por base o raciocínio de Silva (2015), para o estudo da ameaça terrorista em Portugal focámo-nos, essencialmente, na ameaça direta de atentado, não desprezando, no entanto, o facto do nosso país poder ser um território fértil para o refúgio/recuo de terroristas ou mafiosos. Por conseguinte, o estudo da ameaça terrorista abrangeu diversos cenários e origens, focando-se no terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica, “*por ser o tipo de terrorismo que representa a ameaça real de atentado em Portugal*” (Silva, 2015, p. 298).

²⁸ De entre as várias razões que sustentam esta ideia, destacamos algumas das enumeradas por Silva (2015, p. 23): “*Portugal foi um dos quatro países que apoiou os EUA, juntamente com Espanha e Inglaterra, na Cimeira das Lajes, nos Açores, ponto de partida para a Guerra do Iraque. De todos os países presentes na Base das Lajes, Portugal foi o único que não sofreu nenhum atentado por parte da Al-Qaeda*”; “*A Região Sul de Portugal (al-Gharb) fez parte do grande califado islâmico durante sensivelmente 400 anos da nossa história, o que potencia também esta ameaça no nosso país, tendo em conta os objetivos estratégicos iniciais da Al-Qaeda, na implantação de um califado islâmico, nos territórios outrora pertencentes ao Islão clássico*”; ou ainda as recentes ameaças diretas a Portugal por parte do *Daesh* (Cfr. <http://observador.pt/2014/08/12/um-califado-seculo-xxi/> ou <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-03-31-Portugal-e-Hungria-alvo-de-ameaca-direta-do-Daesh>, consultado em 19 de maio de 2016).

1.1.3.1. Ameaça endógena

A grande ameaça para Portugal advém daquilo que alguns autores classificam como o *homegrown terrorism*²⁹ - “o tipo de terrorismo doméstico em que a ameaça terrorista é originada internamente, isto é, dos próprios cidadãos de um país e não daquela que poderia advir de um país estrangeiro” (Silva, 2015, p. 207) – e está ligada aos luso-descendentes ou indivíduos com ligações a Portugal que possam constituir-se como potenciais terroristas. Esta ameaça já vem sendo abordada nos RASI desde, pelo menos, o ano de 2013³⁰, a par da questão dos combatentes estrangeiros (*foreign fighters*), que regressam das zonas de conflito para o espaço europeu, acabando por vir a cometer atos terroristas.

No entanto, a abordagem de Silva (2015) sobre a ameaça endógena parece-nos adequada a este estudo quando identifica, essencialmente, seis fatores:

- Os grupos pregadores do Islão (*Dawa*) que, apesar de recusarem a violência (exceto em legítima defesa), podem constituir-se como um “meio de progressão” para os grupos extremistas violentos (*Jihad*), também estes considerados uma ameaça. No nosso país, existem elementos fundamentalistas que devem ser acompanhados e merecem a atenção por parte das FSS, como é o caso do movimento *Tabligh Jamaat*³¹, com grande influência sobre a comunidade bangladeshiana que vive em Portugal, por sua vez mal integrada na sociedade portuguesa e com dificuldades económicas;
- A comunidade muçulmana não integrada e a criação de guetos³². Calcula-se que existam cerca de cinquenta mil muçulmanos em Portugal, estando essencialmente concentrados na zona da grande Lisboa – Odivelas, Laranjeiro, Palmela, Barreiro – no Porto e no Algarve (Henriques, 2015). Ainda que a comunidade islâmica portuguesa³³ *grosso modo* não seja fundamentalista, à semelhança do resto do mundo, a maioria é sunita e representa uma parte substancial da população residente no país (incomparável ao caso francês, belga ou alemão, por exemplo)³⁴,

²⁹ Vide o entendimento de Silva (2015, pp. 207-224) sobre este fenómeno. De notar que esta designação é igualmente adotada no RASI 2015 (Gabinete SGSSI, 2015, p. 78).

³⁰ “Estreitamente relacionado com a questão da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, o fenómeno dos combatentes estrangeiros, o afluxo de nacionais e residentes legais dos Estados-membros da UE a zonas de conflito, com particular destaque para a Síria, e a ameaça que representam para a segurança da União no seu regresso, assumiu um relevo significativo durante o ano de 2013” (Gabinete SGSSI, 2013, p. 308).

³¹ É, alegadamente, um movimento islamista missionário apolítico, disseminado em termos globais (com expressividade na Europa, África e América do Sul), que apesar de pregar a paz e a tolerância, rejeita “liminarmente qualquer forma de democracia e a legislação secular” (Gonçalves, 2011, p. 73), e com fortes suspeitas da sua ligação à *Al-Qaeda* enquanto fonte de recrutamento e encobrimento de atividades terroristas. Em Portugal, *Esmael Loonat* é o líder do *Tabligh Jamaat*, que aqui está presente desde 1979 (Silva, 2015).

³² Na zona do Martim Moniz (Rossio), verifica-se a formação de um gueto asiático preocupante, com indivíduos de origem paquistanesa, bangladeshiana e chinesa (Munir in Silva, 2015).

³³ Sobre o estudo da comunidade islâmica portuguesa, vide Silva (2015, pp. 211-215).

³⁴ Sobre as diversas comunidades muçulmanas europeias, bem como o recrutamento dos candidatos a terroristas, Neumann & Rogers (2007) distinguem duas variáveis importantes na sua natureza e dinâmica: a região da qual a

sendo que uma porção significativa de muçulmanos já adquiriram nacionalidade portuguesa. Por outro lado, verifica-se que nas mesquitas e casas de culto em Portugal, apesar de relativamente conhecidas (em algumas delas, não se conhecem os seus líderes), não existe um controlo do discurso apregoado pelos diversos imãs (Munir in Silva, 2015), pelo que não há uma homogeneidade de interpretação religiosa (como se verifica no catolicismo, por ex.);

- A utilização do território nacional por parte dos terroristas *jihadistas* como espaço de recuo temporário, de passagem, de apoio logístico (ex.: falsificação de documentos, “casamentos brancos”), de financiamento, ou ainda de recrutamento de jovens para a *Jihad*, cujo perigo se consubstancia no seu regresso ao país;
- Os “*movimentos anarquistas e de skinheads neonazis*” (Silva, 2015, p. 313), que igualmente se constituem como uma fonte de recrutamento dos jovens não muçulmanos para organizações de extrema-direita ou de extrema-esquerda, podendo representar um perigo, porquanto o radicalismo pode ser potenciado para o ingresso nas fileiras do islamismo radical;
- Os desafios demográficos e migratórios, com destaque para a atual crise migratória dos refugiados oriundos do Médio Oriente que assola a Europa;
- O regresso a Portugal dos jovens que integraram as fileiras do *Daesh* ou de outros grupos *jihadistas*.

1.1.3.2. Ameaça exógena

O panorama do *ihadismo* ocidental mudou radicalmente nos últimos anos. A EUROPOL destaca essa mutação num estudo publicado em janeiro do presente ano (2016)³⁵, no rescaldo dos atentados de Paris, concluindo que os acontecimentos mais recentes confirmam que o *Daesh*³⁶ desenvolveu na UE um comando de ação externa treinado para ataques do estilo “operações especiais”, e invocando uma nova fase da estratégia do terrorismo – o *Daesh* trouxe para a Europa o *modus operandi* já aplicado em países como o Paquistão, o Iraque ou a Líbia, atuando eficazmente fora das zonas sob seu controlo.

No entanto, foi de modo tardio que os serviços de informações europeus chegaram à conclusão que os ataques levados a cabo no espaço europeu haviam sido perpetrados por

maioria da população muçulmana emigrou e a história da imigração. No caso português, ao contrário de outros países europeus, ambos os fatores contribuem para uma atenuação do fenómeno, dado que o nosso historial colonial assenta em territórios onde o Islão não era religião dominante e havia uma “*convivência comum entre os portugueses nas colónias e os seus nacionais, o que ajudou à aproximação e integração também em Portugal*” (Silva, 2015, p. 212).

³⁵ EUROPOL Public Information: *Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*.

³⁶ Segundo os dados da EUROPOL (2015), combatem entre três a cinco mil europeus nas fileiras do *Daesh*.

“terroristas *freelancers*”³⁷ simpatizantes do *Daesh* ou da *Al-Qaeda*, e só depois destes e de se ter verificado o envolvimento de terroristas regressados da Síria, dispendo de bases de apoio na Europa, é que as autoridades descartaram a hipótese de não se tratarem somente de “lobos solitários”, além de que “*vieram pôr em destaque as lacunas na partilha de informações e nos controlos das fronteiras externas*” (CUE, 2015b, p. 1).

A referida agência europeia opta, assim, pela definição de uma “*tendência social violenta e extremista*” (EUROPOL, 2016, p. 6), em vez de radicalização, o que indicia uma mudança de paradigma, também registada no relatório elaborado pelo GDS n.º 3 (2015), do *Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice*: de islamistas radicais – pessoas que se tornaram violentas através de uma interpretação extremista do Islão – passámos a lidar com “radicais islamizados” – jovens que já eram radicais antes de se tornarem religiosos (muçulmanos). A sua revolta manifesta-se inicialmente através da pequena criminalidade ou da delinquência e a conversão ao Islão do *Daesh* ocorre depois, muitas vezes já na prisão³⁸.

“Sem menosprezar a ameaça do Daesh, chegou a hora dos europeus tomarem consciência de que o projeto de construir um continente unificado e pacífico está em perigo devido a grupos que, no seio da Europa, contestam a matriz civilizacional desse projeto e tem uma expressão demográfica cada vez maior; grupos que a Europa não foi capaz de integrar” (Branco, 2016)³⁹.

Apesar do efeito da globalização não poder ser desconsiderado, e mantendo a lógica de Silva (2015), consideramos que a principal ameaça exógena advém do fator geográfico de vizinhança, pelo que identificamos os seguintes fatores:

- A *Al-Qaeda* do Magrebe Islâmico (AQMI) e os grupos a esta associados, devido ao recrutamento de voluntários que faz nessa zona do globo, treinando-os para que retornem aos seus países europeus de origem para perpetrar ataques, além do projeto de conquista do “*Al-Andalus, território de que o Sul de Portugal fez parte integrante*” (Silva, 2015, p. 310);
- A presença do movimento *Tabligh Jamaat* no norte de África, com especial ênfase em Cabo Verde (onde se instalou, sensivelmente, desde 2010), e que pode aproveitar-se deste país como ponto estratégico de entrada em Portugal e, por conseguinte, no espaço Schengen;
- A forte dependência energética de Portugal em relação aos países norte africanos.

³⁷ O terrorismo *freelancer* ou individual “*é um tipo de terrorismo cometido por apenas um terrorista com ligações a um grupo terrorista*” (Silva, 2015, p. 106) e diferencia-se do terrorismo “lobo solitário”, na medida em que nasce da formação de uma célula independente, mas de alguma forma associada a um grupo ou organização terrorista. Sobre o estudo do terrorismo *freelancer*, vide Silva (2015, pp. 117-120).

³⁸ Em relação à questão do combate à radicalização em estabelecimentos prisionais, vide Gonçalves (2011, pp. 112-114) ou ainda Gonçalves (2012, pp. 192-211).

³⁹ Cfr. em <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2016-03-30-Terrorismo-ganhou-vida-propria-dentro-das-fronteiras-europeias>, consultado em 30 de março de 2016.

1.2. Do enquadramento legal

Fruto dos recentes atentados terroristas no espaço europeu, e também em resultado dos restantes e de igual forma significativos ocorridos no resto do mundo, a legislação atual em matéria de terrorismo é diversa, quer no âmbito internacional (com enfoque para a legislação europeia por ser a que mais diretamente se relaciona com este estudo), quer no âmbito nacional (que decorre fundamentalmente da legislação europeia). Podemos, por isso, ser levados a crer que o enquadramento legislativo em matéria de terrorismo satisfaz as exigências que a luta contra este fenómeno exige⁴⁰.

No âmbito europeu, foram já várias as medidas tomadas no âmbito da luta contra o terrorismo. Estas iniciaram-se logo em 2001, com o Plano de Ação de Combate ao Terrorismo, visando essencialmente o reforço da cooperação policial e judiciária, o desenvolvimento dos instrumentos jurídicos internacionais, o combate ao financiamento do terrorismo, a segurança aérea e a coordenação da ação global da UE.

Mais tarde, e enquadrada pelo “*papel da UE no mundo*” (CUE, 2005, p.7), é aprovada a Estratégia Antiterrorista da UE⁴¹, enquanto Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Esta assenta em 4 pilares – prevenir, proteger, perseguir e responder⁴² – e representa um compromisso estratégico da UE em “*combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça*” (CUE, 2005, p. 2).

“*Nas formas de criminalidade mais grave, não há legislação nacional que não tenha antecedentes em legislação/convenções e/ou tratados internacionais*” (Negrão, 2016, p. 19), pelo que a nova realidade estratégica internacional pós 11 de setembro de 2001 e a evolução da

⁴⁰ Esta ideia é igualmente defendida pela maioria dos entrevistados. Vide pp. VIII-IX (Anexo D – Análise Qualitativa de Resultados).

⁴¹ No mesmo ano é assinado o Tratado de Prüm, um tratado de direito internacional adotado à margem da UE, que visa aprofundar a cooperação entre os Estados-Membros na luta contra o terrorismo, a delinquência transfronteiriça e a imigração ilegal, assim como intensificar e acelerar o intercâmbio de informação entre autoridades. O quadro jurídico de Prüm tem sido invocado no âmbito da UE, merecendo destaque a recente comunicação da Comissão Europeia, que alude a um conjunto de propostas legislativas que “*devem ser rapidamente aprovadas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, devendo ser acelerada a aplicação pelos Estados-Membros dos atuais sistemas e estruturas de intercâmbio de informações*” (Comissão Europeia, 2016, p. 10).

⁴² No “prevenir”, pretende-se “*evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os fatores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento na Europa e no resto do mundo*”; no “proteger”, os objetivos passam pela proteção dos cidadãos e infraestruturas, assim como pela redução da “*nossa vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infraestruturas essenciais*”; no “perseguir”, tem-se em vista a perseguição e investigação dos “*terroristas através das nossas fronteiras e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça*”; o “responder”, visa a preparação “*para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando-nos mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas*” (CUE, 2005, p. 4).

resposta ao terrorismo registada no âmbito da UE foram fatores que influenciaram o posicionamento político e estratégico de Portugal, assim como o conteúdo de alguns documentos legislativos que diretamente enquadraram a resposta nacional. Mas na verdade, à semelhança de outros Estados, a preocupação de Portugal com o terrorismo não começa em 2001, dado que já antes havíamos assistido internamente à implementação de algumas medidas manifestadoras dessa preocupação, nomeadamente:

- Em 1982, assiste-se à criação de uma unidade especial de polícia (GOE-PSP)⁴³ vocacionada para fazer face a ações violentas cuja prevenção ultrapassa os meios normais de segurança (raptos, sequestros, etc.);

- Também em 1982, é criada a Direção Central de Combate ao Banditismo⁴⁴ na PJ, com competências na investigação de crimes de organizações terroristas e por estes praticados (MJ, 1982). Em 1990⁴⁵, a tipologia de crimes investigada por aquele organismo é alterada, passando a abranger os crimes de organizações terroristas e de terrorismo (MJ, 1990). Em 2000⁴⁶, a PJ vê reforçada a exclusividade da competência de investigação de crimes de organizações terroristas e de terrorismo pela publicação da Lei da Investigação Criminal (AR, 2000), que viria a ser revogada e substituída pela Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (LOIC);

- Por outro lado, em 1984, o Estado Português, influenciado pela sucessão de atentados registados em território nacional⁴⁷, cria o SIRP⁴⁸, onde constam três serviços de informações. De entre esses, o SIS⁴⁹, com competência para recolher, processar e difundir informações no quadro da segurança interna, nos domínios da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, e de todos os demais atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático (AR, 2007).

⁴³ O GOE é criado na dependência do Comando-Geral da PSP, através do Decreto-Lei n.º 506/79, de 24 de dezembro, mas só atingiu a sua capacidade operacional em outubro de 1982, quando os primeiros elementos terminaram o primeiro curso ministrado por instrutores militares ingleses do *Special Air Service* (SAS).

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de novembro (sobre a composição e competências deste órgão, ver art.º 27.º, conjugado com as alíneas e) a m) do n.º 1 do art.º 5.º).

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 295-A/90, de 21 de setembro (sobre as competências deste órgão, ver art.º 28.º, conjugado com as alíneas e) a m) do n.º 1 do art.º 4).

⁴⁶ Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto.

⁴⁷ Em 1979, o atentado à Embaixada de Israel que se saldou em um morto e vários feridos; em 1981, o assassinato do adido comercial da Embaixada da Turquia por um comando arménio; em 1983, regista-se o assassinato de *Issaur Sartawi*, em Montechoro/Algarve, e em julho desse mesmo ano, um comando arménio ataca a Embaixada de Turquia, do qual resultam 7 mortos. Além dos sucessivos ataques das FP-25 (Costa, 2004).

⁴⁸ Lei n.º 30/84, de 5 de setembro (Lei-Quadro do SIRP). Atualmente, o regime do SIRP é estabelecido pelas últimas alterações legislativas introduzidas pela Lei Orgânica n.º 4/2014 e pela Lei n.º 50/2014, ambas de 13 de agosto.

⁴⁹ No âmbito do contraterrorismo, o SIS “*avalia a ameaça e contribui para a minimização do risco da ocorrência de atentados terroristas em Portugal. Procura compreender o processo de radicalização violenta e o modo de atuação das redes internacionais de recrutamento de indivíduos para as organizações terroristas, de modo a contribuir para a sua neutralização. A utilização do território nacional para o desenvolvimento de atividades de apoio logístico e financeiro a organizações terroristas internacionais é, também, objeto da atenção do SIS*” (SIS, 2010).

No entanto, somente em 2003 é que a legislação nacional passa a ser reflexo do posicionamento político e estratégico de Portugal em relação à UE (e à NATO).

Em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do CUE, de 13 de junho, vem a ser promulgada a Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (LCT)⁵⁰, tendo como *“objeto a previsão e a punição dos atos e organizações terroristas”* (AR, 2003, p. 5398). Mais tarde, esta última é alterada pela Lei n.º 17/2011, de 3 de maio (terceira alteração), decorrente do cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do CUE, de 28 de novembro, que criminaliza ainda o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento e o treino para o terrorismo.

A atualização do CEDN⁵¹, ainda em 2003, correspondeu, na vertente da segurança externa, ao culminar de uma primeira fase de resposta aos atentados do 11 de setembro, salientando que o terrorismo internacional constitui uma grave ameaça ao sistema de Estados, à sua autoridade, aos valores humanistas e às sociedades livres. Em 2013, o CEDN é novamente atualizado⁵², motivado, essencialmente, pela aprovação do novo conceito estratégico da NATO em 2010 e pelo Tratado da UE em 2007 (Tratado de Lisboa)⁵³, que *“implicaram novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional”* (PCM, 2013, p. 1981). Este documento *“define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”* (idem), partindo do princípio que para estes concorrem todas as instâncias do Estado e da sociedade. Vem, assim, estabelecer três vetores de ação estratégica – *“exercer a soberania nacional, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional; ultrapassar os principais constrangimentos e vulnerabilidade nacionais; potenciar os recursos nacionais e explorar as oportunidades existentes”* (PCM, 2013, p. 1988) - e demonstra uma preocupação premente no que concerne à temática do terrorismo, reconhecendo-o não só como uma ameaça⁵⁴, mas de

⁵⁰ Com última alteração dada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

⁵¹ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de janeiro.

⁵² Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril.

⁵³ Assinado em 13 de dezembro de 2007, mas apenas entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009 (UE, 2015). As principais mudanças verificaram-se ao nível do *“reforço dos poderes do Parlamento Europeu, alteração dos procedimentos de votação no Conselho, introdução da iniciativa de cidadania, criação dos cargos de Presidente permanente do Conselho Europeu e de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e de um novo serviço diplomático da UE”* (cfr. em http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm, consultado em 5 de maio de 2016).

⁵⁴ Identifica não só o *“terrorismo transnacional e outras formas de extremismo violento”* (PCM, 2013, p. 1984) como ameaça e risco no ambiente de segurança global, como também o *“terrorismo, uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional”* (PCM, 2013, p. 1985), como uma ameaça de natureza global no âmbito dos principais riscos e ameaças à segurança nacional.

igual forma precavendo uma série de “*respostas estratégicas multissetoriais e integradas*”⁵⁵ (PCM, 2013, p. 1989) para fazer face a esse fenómeno e outros reconhecidos no quadro das ameaças transnacionais.

No âmbito da segurança interna, assistimos à criação da UCAT, por despacho do Primeiro-Ministro, de 25 de fevereiro de 2003, tendo como objetivo o reforço da atividade de segurança interna contra o terrorismo e, em concreto, a coordenação e promoção da partilha de informações entre as FSS, representando a “*materialização de algo que consideramos fundamental na problemática da prevenção e combate à ameaça terrorista – a troca de informações*” (Fernandes, 2004, p. 479). Este órgão, na dependência direta do Primeiro-Ministro, reunia semanalmente e integrava a PJ, o SIEDM, o SIS e o SEF, sendo que a GNR e a PSP só participavam nas reuniões de coordenação por convite. Na sequência dos atos terroristas que tiveram lugar em Madrid, a 11 de março de 2004, um novo despacho do Primeiro-Ministro, a 14 de março, determinou que a UCAT integrasse também a Autoridade Marítima, a GNR, a PSP, um representante do Gabinete do Primeiro-Ministro e um representante do GCS (Machado, 2004).

Em 2008, é aprovada a nova orgânica da PJ⁵⁶, sendo criada a UNCT como uma das três unidades nacionais daquela polícia, em substituição da Direção Central de Combate ao Banditismo. Esta Unidade tem competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos crimes de organizações terroristas e terrorismo, entre outros.

Com a aprovação da última LSI⁵⁷, também em 2008, a UCAT sofre nova reformulação, mantendo-se enquanto “*órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram*” (AR, 2008c, p. 6139)⁵⁸ e passando a integrar representantes do SGSSI, do SGSIRP, dos comandantes-gerais da GNR e da PM, dos diretores nacionais da PSP, da PJ e do SEF, e dos diretores do SIED e do SIS⁵⁹. Esta Lei vem ainda prever a colaboração das FA em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei⁶⁰, competindo ao SGSSI e ao Chefe do Estado-Maior General das FA assegurarem entre

⁵⁵ A título de exemplo, destacamos a operacionalização efetiva de um sistema nacional de gestão de crises, o aprofundamento da cooperação entre as FA e as FSS e a promoção de uma abordagem integrada da segurança interna (PCM, 2013).

⁵⁶ Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, com última alteração dada pela lei n.º 103/2015, de 24 de agosto.

⁵⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

⁵⁸ Cfr. art.º 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

⁵⁹ Cfr. n.º 2 do art.º 23.º, conjugado com as alíneas e) e h) do n.º 2 do art.º 12.º, ambos da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

⁶⁰ Cfr. art.º 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

si a articulação operacional. Recentemente, em junho de 2015⁶¹, a UCAT transita para a dependência e coordenação do SGSSI⁶², apesar de a sua constituição incluir órgãos dependentes de tutelas ministeriais distintas (como é o exemplo da PJ, que depende do MJ, e dos serviços de informações, que dependem do SGSIRP).

O enquadramento legislativo nacional em matéria de combate ao terrorismo culminou com a aprovação da ENCT, que assume particular importância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, representando um *“compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo”* (PCM, 2015, p. 1022(2)). Esta estratégia deriva da Estratégia Antiterrorista da UE e estabelece cinco objetivos estratégicos (invés de quatro) – detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder – dos quais derivam diversas linhas de ação:

- A vertente “detetar”, visa a identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, através da recolha, tratamento e análise de dados e informações, bem como a sua disponibilização recíproca entre entidades nacionais e internacionais responsáveis neste domínio, permitindo antecipar o conhecimento e avaliar ofensivas em preparação;

- O objetivo “prevenir”, passa pelo conhecimento e identificação das causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas, permitindo a adoção de medidas que deneguem o seu surgimento e desenvolvimento;

- Ao nível do “proteger”, o objetivo consiste em fortalecer a segurança dos alvos prioritários através da mitigação das suas vulnerabilidades, assim como do impacto de potenciais ameaças terroristas. Esta vertente concretiza-se no aumento da segurança das pessoas, das fronteiras, da circulação de capitais, mercadorias, transportes, energia e das infraestruturas críticas, nacionais e europeias;

- Na vertente “perseguir”, tem-se em vista o desmantelamento e neutralização das iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e das suas redes de apoio, bem como o impedimento das deslocações, das comunicações e do acesso ao financiamento e materiais, ou ainda a atuação da justiça sob os fenómenos terroristas;

- Por fim, no que concerne ao “responder”, compreende a gestão operacional dos meios de reação a ocorrências terroristas, sendo que essa capacidade permite limitar as suas

⁶¹ Lei n.º 59/2015, de 24 de junho (primeira alteração à LSI).

⁶² Até então, a UCAT funcionava nas instalações da PJ, na UNCT. Atualmente, e apesar da alteração legislativa, ainda se encontra a funcionar nestas instalações. Vide p. XVII (Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados).

consequências, tanto em termos humano, como de infraestruturas. A resposta abrange também a assistência, baseada nas necessidades especiais das vítimas e das testemunhas.

Continuam a dar-se passos importantes em termos legislativos: fala-se numa necessidade de reorganização da UCAT⁶³, no sentido de alargar as suas competências, racionalizar recursos, agilizar procedimentos e extinguir sobreposições/redundâncias, numa reestruturação da LCT e da ENCT, e ainda na aprovação de uma estratégia nacional de contrarradicalização⁶⁴.

A par deste enquadramento legislativo, existe ainda uma série de legislação pertinente e ligada à temática do terrorismo⁶⁵, mas sobre a qual não nos debruçaremos em pormenor por motivos de delimitação do objeto de estudo – centramo-nos na ENCT e no órgão, por excelência, responsável pela cooperação e partilha de informações nesta área (a UCAT).

1.3. Do combate ao terrorismo

Como resposta aos atentados no espaço europeu, a UE passou a assumir um papel preponderante no combate ao terrorismo, procurando apostar na cooperação como forma de fazer face ao fenómeno. Vários países investiram nos mecanismos de pesquisa de informação e procederam à captura de suspeitos, tendo-se vindo a efetivar uma *“colaboração entre governos, polícias, e agências de informação, sobretudo entre os Estados do mundo desenvolvido, não só no combate às atividades terroristas mas também na pesquisa e eliminação dos (...) apoios financeiros àquelas atividades”* (Martins, 2010, pp. 31-32).

Em contrapartida, tem-se verificado um *“aparente aumento das disponibilidades de recrutamento de novos militantes islâmicos reforçando grupos terroristas e incentivando a formação de novos grupos”* (Martins, 2010, p. 33), sustentado, essencialmente, no sentimento de afirmação coletiva do “mundo islâmico”, assim como nas invasões dos países islâmicos do Afeganistão e do Iraque pela “cristandade ocidental”, que são interpretadas sob a forma de atentados à independência, fé e cultura islâmicas.

Portanto, tendo por base a terminologia utilizada no enquadramento legislativo nacional, nomeadamente na LCT⁶⁶ e na ENCT⁶⁷, podemos entender que o combate ao terrorismo se

⁶³ Sobre o assunto, vide <http://www.dn.pt/portugal/interior/governo-reforca-unidade-antiterrorista-e-triplica-estrutura-4954435.html> (consultado em 5 de maio de 2016), e ainda as pp. XVI-XVII (Anexo D – Análise Qualitativa de Resultados), sobre a opinião dos entrevistados acerca da reorganização da UCAT.

⁶⁴ Sobre o assunto, vide <http://observador.pt/2015/11/15/nova-lei-combate-ao-terrorismo-calma-ultima-junho/> (consultado em 7 de maio de 2016), e ainda as pp. VIII-IX (Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados), sobre a opinião dos entrevistados acerca do atual enquadramento legislativo nacional em matéria de terrorismo.

⁶⁵ Sobre estes e outros diplomas legais com relevância no âmbito do combate ao terrorismo, vide Apêndice E – Registo de alterações legais no âmbito do combate ao terrorismo.

⁶⁶ Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 60/2015, de 24 de junho.

⁶⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 fevereiro.

concretiza num conjunto de ações tomadas como oposição a todo o espectro desta ameaça, desenvolvendo-se, pelo menos, em dois níveis distintos e complementares – o da prevenção e o do combate efetivo – a que estão associadas um conjunto de medidas diferentes.

Estas, por sua vez, podem distinguir-se consoante o seu propósito e âmbito de aplicação, pelo que, a par de outras conceções complementares e não menos importantes, consideramos a abordagem de Manuel (2015, p. 19) adequada a este estudo quando distingue:

- Antiterrorismo, como o *“conjunto de métodos e medidas passivas de proteção, segurança e intervenção, visando reduzir as vulnerabilidades perante a ameaça terrorista”*;
- Contraterrorismo, enquanto *“componente proactiva e de natureza ofensiva, integra as medidas ativas contra o terrorismo, designadamente ações preventivas e ações prévias, bem como outro género de medidas complementares (económicas, diplomáticas, políticas)”*;
- Gestão das consequências, consistindo em *“medidas e ações para responder a um incidente ou a uma ação terrorista de forma a mitigar as suas consequências”*⁶⁸.

No entanto, consideramos haver ainda uma dimensão mais alargada: além do combate ser feito pelas FSS e pelas FA, há também uma vertente de carácter cultural e social que tem de ser desenvolvida⁶⁹, no sentido de eliminar tudo aquilo que são as possibilidades de recrutamento (e aí entramos no domínio do combate à exclusão social, da integração dos imigrantes e de toda uma série de políticas que vão ajudar a combater esse fenómeno), pelo que *“a curto prazo é necessário lidar com o problema do combate à radicalização no extremismo islâmico a dois níveis: evitar que os indivíduos se radicalizem (contrarradicalização) e, igualmente, combater os indivíduos já radicalizados: des-radicalização”* (Gonçalves, 2014, p. 221).

“Parece, no entanto, evidente que o terrorismo se combate também, juridicamente, através da cooperação em domínios político-institucionais ou económico-financeiros e em áreas como a judiciária, a militar, a de polícia, a de segurança interna, a de combate ao tráfico de estupefacientes e de armas, e a da criminalidade conexas e organizada” (Fontes, 2011, p. 14), pelo que o maior desafio que se coloca hoje face a este tipo de ameaça, à forma como ela se manifesta e ao *modus operandi* que o terrorismo utiliza, é a cooperação entre todas as componentes da Segurança Nacional – SDN, SIRP, SSI e sistema judicial – e a criação de modelos de articulação que evitem desperdícios, sobretudo no quadro das informações e da intervenção.

⁶⁸ No contexto deste estudo, consideramos que as medidas antiterroristas integram o âmbito da prevenção, enquanto que as medidas contraterroristas e as de gestão de consequências integram o âmbito do combate propriamente dito.

⁶⁹ Vide as pp. X-XI (Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados), sobre a opinião dos entrevistados acerca das outras vertentes do combate ao terrorismo.

Por essa razão, acreditamos que *“a resposta ao terrorismo transnacional só pode ser uma: holística, abrangente, feita com todos e para todos. (...) Na prevenção e no combate”* (Pires, 2015, p. 13), numa lógica de abordagem compreensiva (*comprehensive approach*)⁷⁰.

1.3.1. A prevenção

Dado o enquadramento deste estudo na temática do combate ao terrorismo, apenas faz sentido falarmos de prevenção no âmbito criminal e da criminalidade (em concreto, da violenta e organizada, como é o caso do terrorismo). Falamos, por isso, da prevenção na sua conceção limitada⁷¹, conforme apresenta Gassin (1994, pp. 586-587), que separa este conceito do conceito de repressão, na medida em que diz respeito ao conjunto de ações adotadas antes do momento da prática de um ato criminoso.

Nesse sentido, o CESNU (2002, pp. 2-3) defende que *“estratégias de prevenção bem planeadas não só previnem a criminalidade e a vitimização, como também promovem a segurança da comunidade e contribuem para o desenvolvimento sustentável dos países”*⁷², trazendo benefícios em termos da redução dos custos reais e sociais associados ao sistema de justiça penal.

Desta forma, e com o intuito de encontrar uma definição clara do termo, consideramos propositado recorrer à Decisão do Conselho n.º 2001/427/JAI, de 28 de maio de 2001, que cria uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade, assumindo que a prevenção:

“abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas diretas de dissuasão de atividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação” (CUE, 2001, p. 153/2)⁷³.

⁷⁰ Já abordado anteriormente, este conceito, preconizado pela NATO, requer, sobretudo em cenários de crise, uma predisposição das instituições à cooperação, assim como uma preparação para desenvolver um entendimento compartilhado de uma dada situação. Esta abordagem facilita a formulação de uma intenção coletiva e de objetivos focados numa finalidade, levando à implementação de atividades de apoio mútuo (NSA, 2011). É por isso, o tipo de abordagem adequada para fazer face à assimetria do fenómeno terrorista, que surge cada vez mais como ameaça aos sistemas políticos dos Estados de Direito (Silva, 2016).

⁷¹ A par desta conceção, Gassin (1994, pp. 586-587) fala-nos ainda numa conceção abrangente, que entende a prevenção de forma mais englobante, incluindo tanto as sanções penais, como a indemnização das vítimas.

⁷² Traduzido de *“There is clear evidence that well-planned crime prevention strategies not only prevent crime and victimization, but also promote community safety and contribute to the sustainable development of countries”* (CESNU, 2002, pp. 2-3).

⁷³ Cfr. n.º 3 do art.º 1.º da Decisão do Conselho n.º 2001/427/JAI, de 28 de maio de 2001, que cria uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade.

Podemos, assim, afirmar que a prevenção pressupõe uma atitude pró-ativa, porquanto é “*preciso prever (estimar) onde algo poderá acontecer e, antes de acontecer, aplicar as medidas adequadas nesse ponto*” (Fernandes, 2006, p. 75). O caráter preventivo de uma determinada ação/medida está, por isso, ligado à capacidade de previsão e intervenção precoce.

Extrapolando para a prevenção do terrorismo, “*a única forma de minimizar consequências negativas para a atual fluidez das ameaças*” é através de uma “*capacidade de dar respostas adaptativas, mantendo alguma flexibilidade no sistema*” (Rêgo, 2013, p. 97), e quanto aos atos terroristas, interessa que sejam prevenidos, por forma a que nunca cheguem a concretizar-se, dadas as consequências nefastas que destes podem resultar, pondo em causa bens jurídicos como a vida ou a integridade física de inocentes.

Por esse motivo, “*ao nível da UE têm sido criados importantes instrumentos que visam a prevenção da criminalidade e do terrorismo, desde a criação de instituições, até à formulação de políticas e à aprovação de instrumentos legislativos*” (Pereira, 2010, p. 91), assumindo particular importância a Estratégia Antiterrorista já abordada no subcapítulo anterior, que assenta essencialmente em quatro pilares fundamentais – prevenir, proteger, perseguir e responder (CUE, 2005) – sendo que a sua organização sequencial aponta para que os dois primeiros tenham um caráter mais preventivo (daí a prevenção ser entendida como a primeira das soluções) e os dois últimos um caráter mais repressivo.

No entanto, constatamos que existe uma dificuldade premente na prevenção do terrorismo transnacional, uma vez que este, não só dispõe da iniciativa (escolhe o tempo, lugar e alvos), dificultando a sua previsão, como goza de um desprezo soberano pelas regras jurídicas ou morais características dos Estados de Direito. A própria abertura das sociedades atuais e dos princípios democráticos que as orientam, nomeadamente a liberdade de expressão, de opinião e a tolerância política, permitem uma relativa facilidade na propagação de ideais extremistas e na condução de ações violentas, dificultando a ação dos mecanismos de prevenção e defesa.

Nesse sentido, apresenta-se como uma preocupação primordial a questão do “*regresso dos combatentes ocidentais aos seus países de origem. O que devem os governos fazer?*” (Gonçalves, 2015, p. 20). Uma das soluções passa pelo aumento do controlo da fronteira, tanto interna como externa, do espaço *Schengen*, que se revela essencial para uma eficaz prevenção do terrorismo na UE – basta verificarmos as consequências do aproveitamento da entrada massiva de refugiados por parte de grupos terroristas como o *Daesh*, possibilitando-lhes uma entrada discreta na Europa e contrariando a retórica de políticos e alegados especialistas na

área⁷⁴. O resultado foi catastrófico, na medida em que alguns terroristas suicidas dos atentados em Paris e em Bruxelas entraram juntamente com os refugiados.

Assim, o controlo da fronteira assume-se como uma medida fundamental, podendo desenvolver-se, inclusive, através de meios eletrónicos e de controlo físico. A aprovação recente do PNR (Registo de Identificação dos Passageiros) veio contribuir para o incremento desse controlo, em conjunto com outras ações aprovadas pelo CUE e que englobam ainda a regulamentação de armas de fogo, o reforço dos controlos das fronteiras externas, a intensificação da partilha de informações, o reforço do combate ao financiamento do terrorismo e o incremento da resposta da justiça penal ao terrorismo e ao extremismo violento (CUE, 2015a)⁷⁵.

Em termos nacionais, e invocando a ENCT, podemos identificar três objetivos estratégicos ligados à componente preventiva do combate ao terrorismo – detetar, prevenir e proteger – pressupondo níveis distintos de prevenção, ainda que simultâneos, e desenvolvidos através de medidas antiterroristas:

- Um nível preemptivo (“detetar”), cabendo sobretudo aos serviços de informações através da análise e tratamento de dados, ainda que as forças de segurança, por estarem dispersas territorialmente e lidarem proximamente com a população, possam desempenhar um papel preponderante na recolha de informação;

- Um nível preventivo (“prevenir”), que exige, além do papel ativo dos serviços de informações, uma colaboração permanente de outras instituições do Estado na contraradicalização, nomeadamente nas áreas da educação e da saúde e com incidência para os indivíduos radicais moderados (são aqueles que podem transitar mais facilmente);

- Um nível pró-ativo (“proteger”), dependente da ação das forças de segurança e, eventualmente, das FA, e tendo em vista o reforço securitário de determinados alvos.

1.3.2. O combate⁷⁶

Por o terrorismo ser um fenómeno indissociável da criminalidade organizada⁷⁷, entendemos que o seu combate (propriamente dito) se desenvolve por intermédio de medidas,

⁷⁴ Cfr. <http://www.tvi24.iol.pt/internacional/imigrantes/estado-islamico-infiltra-militantes-em-barcos-de-migrantes-para-a-europa> e http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150517_ei_europa_pu, consultado em 21 de maio de 2016.

⁷⁵ Este documento salienta a necessidade de acelerar a implementação de todas as áreas abrangidas pela declaração sobre a luta contra o terrorismo, emitida pelos membros do Conselho Europeu em 20 de novembro de 2015.

⁷⁶ No âmbito deste subcapítulo, reportar-nos-emos sempre à expressão “combate” como a vertente mais repressiva e reativa do combate ao terrorismo.

⁷⁷ Esta conectividade é debatida em vários estudos, dos quais destacamos o “*Risky Business: The Global Threat Network and the Politics of Contraband*” (Helfstein, 2014) e o “*Comparing Counterterrorism in Indonesia and the Philippines*” (McKay & Webb, 2015).

maioritariamente, contraterroristas. “*A responsabilidade do contraterrorismo compete primeiramente ao Estado. No entanto, o Estado necessita do apoio da sociedade civil, dos media, do setor privado e da comunidade empresarial para ter sucesso*” (Silva, 2015, p. 249).

“*O problema reside no facto de a maior parte das vezes o Estado ser obrigado a reagir ainda antes de perceber de que se trata*” (Rêgo, 2013, p. 92), pelo que o combate ao terrorismo deve assumir “*uma responsabilidade partilhada e requer o envolvimento e cooperação da polícia, das outras autoridades públicas e do público. Por conseguinte, envolver as comunidades pode trazer mais-valias à eficácia da segurança dessa mesma comunidade, contudo, também representa os seus desafios*” (Silva, 2015, p. 249).

Para além do horror e da condenação sem equívocos, os atentados de Bruxelas (2016), bem como os de Paris (2015), constituem um desafio estratégico muito complexo para a UE, sendo um exemplo manifesto de como atos isolados, praticados com meios limitados, podem ter um impacto profundo e multifacetado.

Apesar do grande investimento da UE se desenvolver ao nível da prevenção e do antiterrorismo, como constata Domínguez (2016), a Europa não pode ser tolerante a visões religiosas discriminatórias, extremas e totalitárias, pelo que a resposta à ameaça não pode ser vista apenas como um assunto de “policías”, nas suas diferentes configurações, por muito que se reconheça o papel crucial que desempenham. Esta deve ser uma resposta multidisciplinar, baseada numa lógica de abordagem compreensiva (*comprehensive approach*)⁷⁸ e englobante, que promova a proficiência do sistema nacional de forças, envolvendo tanto forças civis, como forças militares. Neste aspeto, as forças do tipo *gendármico*⁷⁹ parecem manifestar grande adaptabilidade em cenários de transição, cenários estes que podem ocorrer na sequência ou no rescaldo de um atentado terrorista, revelando capacidades para trabalhar tanto com entidades civis, como militares.

Por seu turno, em complemento da análise anteriormente feita (em 1.3.1.) aos objetivos estratégicos da ENCT, podemos associar os dois restantes – perseguir e proteger – à componente repressiva do combate ao terrorismo, segundo níveis diferenciados:

⁷⁸ Conceito adotado pela NATO, segundo o qual são atingidos objetivos através de uma abordagem global que requer uma coordenação eficaz e cooperação entre os departamentos e agências governamentais nacionais, organizações não-governamentais (ONGs), organizações internacionais (OI) e do setor privado (NSA, 2011).

⁷⁹ Referente às forças de segurança com natureza militar. Esta tipologia de forças está disseminada por vários países europeus, estando enraizada na matriz identitária dos seus modelos securitários. “*As principais forças de natureza gendármica na Europa são: em Portugal, a Guarda Nacional Republicana (GNR); em França, a Gendarmerie Nationale; em Itália, a Arma dei Carabinieri; em Espanha, a Guardia Civil; na Holanda, a Koninklijke Marechaussee; na Roménia, a Jandarmeria Româna; na Turquia, a Jandarma Genel Komutanlığı; na Polónia, a Zandarmeria Wojskowa; na Lituânia, a Lietuvos Viešojo Saugumo Tarnyba*” (Manuel, 2015, p. 18).

- Um nível imediato, através de medidas contraterroristas (“perseguir”), onde as FSS desempenham um papel crucial, nomeadamente através de unidades táticas especializadas no combate ao terrorismo ou unidades de investigação criminal (ex. UNCT/PJ), assim como a magistratura (tanto do Ministério Público, como judicial) no que concerne à resposta judicial a dar aos fenómenos terroristas, aos seus suspeitos e aos seus agentes;
- Um nível conseqüente, através de medidas de gestão de conseqüências (“responder”), no qual devem intervir todas as forças/entidades com capacidades de proteção civil, de gestão de crises, de acompanhamento psicológico e social das vítimas diretas (feridos) e indiretas (familiares).

CAPÍTULO 2. ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

2.1. Natureza da investigação

Desenvolvemos este estudo na lógica de um trabalho de investigação aplicada, dado que visa gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Corresponde, assim, ao trabalho de projeto, original e especialmente realizado, previsto nos termos da legislação em vigor para o ensino universitário⁸⁰, que visa a obtenção, por parte do aluno, de *“uma especialização, de natureza académica, com recurso à atividade de investigação, de inovação ou de aprofundamento de competências profissionais”* (AM, 2015, p. 1).

Nesta tipologia de trabalho, a metodologia adotada é fundamental para a resolução da problemática, pelo que o método científico, enquanto *“conjunto de procedimentos intelectuais e técnicas adotadas para se atingir o conhecimento”* (Gil, 2008, p. 8), constitui um elemento estruturante e de suporte a todo o processo de investigação⁸¹. Este *“conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões do cientista”* (Marconi & Lakatos, 2003, p. 83) pode assumir percursos distintos, por forma a estar mais adaptado ao fenómeno ou domínio estudado (Quivy & Campenhoudt, 1998).

2.2. Bases lógicas da investigação

O método de abordagem à problemática em causa consiste no dedutivo, o qual, segundo Sarmiento (2013), foi inicialmente proposto por Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.) e, mais tarde, por Descartes, Spinoza e Leibniz, *“segundo os quais só a razão é capaz de levar ao conhecimento verdadeiro, que decorre de princípios a priori evidentes e irrecusáveis”* (Gil, 2008, p. 9).

⁸⁰ Vide art.º 20.º (Estrutura do ciclo de estudos conducente ao grau de mestre) do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, com última alteração e republicação dada pelo Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto.

⁸¹ Para consulta, sob a forma de esquema, do desenho de investigação, vide Apêndice C – Desenho de Estudo.

O raciocínio dedutivo visa explicar o conteúdo das premissas, por intermédio de uma cadeia de raciocínio em ordem descendente, de análise do geral para o particular, chegando a uma conclusão. Por isso, sustentámo-nos em premissas verdadeiras, já conhecidas, para atingir uma conclusão necessariamente verdadeira, não esquecendo que *“a dedução não gera conhecimentos novos, uma vez que a conclusão é sempre um caso particular da lei geral”* (Sarmiento, 2013, p. 8).

Desta forma, optámos por uma abordagem qualitativa ao problema, baseada nas premissas *“ameaça do terrorismo em Portugal”*, *“legislação sobre o combate ao terrorismo”* e *“resposta conjunta e cooperada das FSS”*, sobre as quais procurámos recolher informação com o *“o propósito de explicar o conteúdo das premissas”* (Marconi & Lakatos, 2003, p. 92). Uma vez que o raciocínio dedutivo visa tornar esse conteúdo explícito (Freixo, 2012), partimos de construções lógicas, fornecidas através dos inquéritos por entrevista e por questionário aplicados aos especialistas na área de estudo⁸², por forma a retirar conclusões. Ou seja, através do conhecimento das premissas – as características da ameaça terrorista em Portugal, o enquadramento legislativo nacional no âmbito do combate ao terrorismo e os mecanismos de cooperação entre as FSS nessa matéria – procurámos inferir sobre a atualidade daquilo que é o combate ao terrorismo em Portugal, nas suas diversas vertentes.

Note-se que o presente trabalho não tem como finalidade debruçar-se sobre todo o quadro legislativo em vigor, nem tão pouco sobre todos os mecanismos de cooperação existentes, mas antes fazer uma análise objetiva e sistemática do estado atual da cooperação entre as FSS no âmbito do combate ao terrorismo. Centramo-nos, por isso, na ENCT e na UCAT, dado ser o órgão que, por excelência, materializa a cooperação dentro do SSI no âmbito da luta contra o terrorismo em Portugal, funcionando, atualmente, como um ponto de partilha/troca de informações entre as entidades que a compõem. Através das técnicas de recolhas de dados selecionadas, pretendemos identificar as potencialidades e vulnerabilidades do atual modelo, procurando compreender a crescente necessidade da partilha de informações e da resposta conjunta e cooperada das FSS para fazer face à ameaça terrorista em Portugal.

2.3. Objetivos de investigação

A prossecução dos objetivos implica a formulação de questões, cujas respostas concorram para o esclarecimento do problema de investigação, este que deve *“definir o*

⁸² Procurámos fazer um levantamento de perceções junto do maior número de representantes das FSS possível, uma vez que a abordagem empírica desenvolvida através das entrevistas e/ou questionários é tanto mais enriquecida quantas mais forem as entidades representadas no âmbito do SSI, e a troca de experiências com os interlocutores permitirá uma visão mais global do problema.

fenómeno em estudo através de uma progressão lógica de elementos, de relações, de argumentos e de factos” (Fortin, 1999, p. 62).

Assim, com vista a *“combinar o problema e o objetivo numa explicação ou predição clara dos resultados esperados”* (Fortin, 2009, p. 102), formulámos a seguinte questão central, enquanto linha-guia do processo de investigação e *“através da qual o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível o que procura saber, elucidar, compreender melhor”* (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 32):

QC: *Considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça?*

Para dar resposta a esta problemática, e tendo em vista a prossecução dos objetivos específicos, foram desenvolvidas as seguintes questões derivadas com base nas premissas identificadas:

QD1: *Como se caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?*

QD2: *Como se operacionaliza a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo no contexto das FSS?*

QD3: *Como se processa, em termos efetivos, a cooperação entre as FSS com vista ao combate do terrorismo em Portugal?*

QD4: *No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?*

Desta forma, o método quanto aos objetivos de investigação (as metas a que nos propomos) traduz-se no descritivo-explicativo, uma vez que se procurou descrever a relação existente entre as três premissas em estudo através de técnicas padronizadas de recolha de dados, como entrevistas e questionários, e, simultaneamente, explicar o porquê dos factos, visando identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenómenos (Quivy & Campenhoudt, 1998). Procuramos, por isso, estudar a importância da cooperação (e da partilha de informações) na luta contra o terrorismo em Portugal e, assim, de acordo com as questões de investigação, compreender de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça.

2.4. Procedimento metodológico

Ao longo da investigação, o procedimento utilizado para a recolha de dados foi o estudo de caso, que *“consiste numa investigação aprofundada de um indivíduo, de uma família, de um*

grupo ou de uma organização” para “explicar relações de causalidade entre a evolução de um fenómeno e uma intervenção” (Fortin, 2009, p. 164). É, portanto, o tipo de procedimento adequado aos designados estudos exploratórios (estudos de realidades) e visa compreender de forma aprofundada um determinado fenómeno, através da análise de um pequeno número de casos, ou mesmo de um caso único.

Em concreto, procurámos compreender a importância da ENCT, assim como do papel da UCAT no combate da ameaça terrorista a nível nacional, pressupondo uma crescente consciencialização da necessidade de partilha de informações, com o intuito de se apresentar como *“um caso especial de algo que se conhece no geral”* (Marconi & Lakatos, 2000, p. 69). A análise deste órgão, em conjugação com as diretrizes da ENCT, permitirá entender determinados factos gerais e perceber a sua importância em termos da luta contra o terrorismo em Portugal.

2.5. Procedimentos técnicos de recolha de dados

Os instrumentos de investigação revelam a forma como o investigador faz a recolha de dados, pelo que a *“natureza do problema de investigação determina o tipo de métodos de colheita de dados a utilizar. A escolha do método faz-se em função das variáveis e da sua operacionalização e depende igualmente da estratégia de análise estatística considerada”* (Fortin, 2009, p. 239). Assim, podemos entender a recolha de dados como um *“processo organizado posto em prática para obter informações junto de múltiplas fontes com o fim passar de um nível de conhecimento, para o outro nível de conhecimento ou de representação de uma dada situação”* (Freixo, 2012, p. 220).

No percurso investigacional, procurámos utilizar instrumentos diferentes e adequados às duas abordagens distintas que, essencialmente, compõem este estudo – a Abordagem Conceptual e a Abordagem Empírica.

Numa primeira fase, tendo a vista a elaboração do Capítulo 1 e a resposta às duas primeiras questões derivadas⁸³ (por serem iminentemente teóricas), utilizámos a análise documental. Os documentos foram recolhidos e consultados em suporte físico/papel nas bibliotecas cujo acervo disponível se centra nas áreas da Segurança e da Defesa⁸⁴, assim como

⁸³ QD1: *Como se caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?*; QD2: *Como se operacionaliza a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo no contexto das FSS?*

⁸⁴ Bibliotecas da Academia Militar, da Escola da Guarda, da GNR, do Instituto de Ciências Policiais e de Segurança Interna e do IDN.

em suporte informático (sobretudo, documentos legislativos) nas bases de dados e repositórios científicos online⁸⁵.

Após uma exploração bibliográfica a várias fontes e autores, foi necessário completar a investigação recorrendo-se à análise documental, dando foco à credibilidade das informações contidas nos documentos e à sua adequação aos objetivos do trabalho de investigação (Quivy & Campenhoudt, 1998).

Numa segunda fase, tendo a vista a elaboração do Capítulo 3 e a resposta às duas últimas questões derivadas⁸⁶ (por serem iminentemente práticas), o inquérito por entrevista foi a técnica de recolha de dados predileta, pois “*alguns autores consideram a entrevista como o instrumento por excelência da investigação social*” (Marconi & Lakatos, 2003, p. 196), sendo que o inquérito por questionário foi também uma opção nos casos em que os entrevistados não tinham disponibilidade para que a entrevista se conduzisse nos moldes propostos (presencial, por videoconferência ou por via telefónica)⁸⁷.

Esta fase, por ser empírica, baseia-se na “*recolha de dados a partir de experiências, observações diretas, entrevistas ou inquéritos, que o investigador ou outras pessoas experienciaram ou tem conhecimentos relevantes e fidedignos sobre o tema em análise*” (Sarmento, 2013, p. 10). O inquérito por entrevista foi, assim, utilizado por se adequar à abordagem empírica pretendida, uma vez que “*permite explorar um domínio e aprofundar o seu conhecimento através da inquirição presencial a um ou mais indivíduos*” (Sarmento, 2013, p. 28). Os conteúdos são mais abundantes em informação, dado que a conversa pode ser conduzida e orientada pelo investigador, o que facilita a expressão de perceções e o relato de acontecimentos e experiências por parte do entrevistado.

Assim, as entrevistas foram aplicadas no sentido de colmatar e completar lacunas em questões de informação que, não estando disponibilizada em suporte bibliográfico e documental, resulta da experiência pessoal dos diversos entrevistados. Para o efeito, realizei os oito inquéritos por entrevista (e dois por questionário) entre abril e maio de 2016, com recurso a gravação de áudio⁸⁸ (à exceção do questionário, que foi remetido e recebido por correio

⁸⁵ A destacar: <https://dre.pt> (Diário da República Online); <http://www.consilium.europa.eu/pt/home/> (CUE); <http://search.ebscohost.com> (EBSCO); <http://bibliotecas.defesa.pt/ipac20/ipac.jsp?profile=idn> (IDN); <http://www.rcaap.pt> (Repositório Científico de Acesso Aberto em Portugal).

⁸⁶ QD3: *Como se processa, em termos efetivos, a cooperação entre as FSS com vista ao combate do terrorismo em Portugal?*; QD4: *No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?*

⁸⁷ Caso aplicável ao Sr. Capitão-de-fragata da PM Pedro Vinhas Silva e ao SIS. Vide também o Apêndice A – Carta de Apresentação e Guião de Entrevista.

⁸⁸ A transcrição integral das entrevistas encontra-se anexada em suporte digital (CD), assim como as gravações áudio das mesmas.

eletrónico). Elaborámos um guião de entrevista⁸⁹, sustentado nas questões de investigação⁹⁰, o qual continha perguntas de resposta aberta, havendo uma relativa liberdade de resposta por parte entrevistados.

Regra geral, as entrevistas realizadas foram presenciais (apenas uma por via telefónica); individuais, por serem dirigidas a uma só pessoa; e semiestruturadas / semiformais / semidiretivas, tratando-se de permitirmos que o “*entrevistado estruture o seu pensamento em torno do objeto perspetivado (...). Por outro lado, porém, (...) exige o aprofundamento de pontos que ele próprio não teria explicitado*” (Albarelo, et al., 1997, p. 87).

“*Como o guião é um conjunto de perguntas ou temas, e não é rígido, o entrevistador pode alterar a ordem dos temas e inclusivamente introduzir um tema novo. (...) Este tipo de entrevista, devido à sua natureza, é muito utilizado, uma vez que o entrevistado exprime mais facilmente as suas opiniões*” (Sarmento, 2013, p. 34). Por esse motivo, extraímos informações de especialistas com experiência na área de estudo, nomeadamente no âmbito do SSI e da UCAT, sendo apenas transcritos os excertos considerados pertinentes e cujo conteúdo continha matéria relevante para este estudo⁹¹.

Por sua vez, os questionários, enquanto técnica de recolha de dados alternativa, foram aplicados com a mesma base de perguntas, pois os objetivos na recolha de informação eram idênticos aos da entrevista e, posteriormente, analisados de forma integrada com as entrevistas e com recurso às mesmas técnicas.

Com a análise documental e os inquéritos (por entrevista e por questionário) realizados, estudámos a relação entre as três premissas em estudo, verificando a influência das premissas “*legislação sobre o combate ao terrorismo*” e “*resposta conjunta e cooperada das FSS*” numa terceira premissa – “*ameaça do terrorismo em Portugal*” – pois, segundo Freixo (2012, p. 106), com o método dedutivo “*parte-se de premissas gerais em busca de uma verdade particular*”.

A abordagem empírica ao problema culminou na análise de conteúdo aos inquéritos (por entrevista e por questionário), de modo qualitativo, a partir de quadros síntese, facilitando a leitura e interpretação das respostas. Esta análise de conteúdo visa identificar “*as partes semelhantes, as partes diferentes e as partes que os entrevistados mais valorizam*” (Sarmento, 2013, p. 47), averiguando a ausência ou a presença de uma determinada característica, permitindo encontrar regularidades ou padrões e atribuindo, assim, significado aos dados organizados (Freixo, 2012).

⁸⁹ Vide o Apêndice A – Carta de Apresentação e Guião de Entrevista.

⁹⁰ Vide o Apêndice B – Relação das Questões de Investigação com o Guião de Entrevista.

⁹¹ Vide Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados.

2.6. Amostragem: composição e justificação

A população de estudo abrange todas as forças e serviços que, no âmbito do SSI, estejam diretamente relacionados com a luta contra o terrorismo em Portugal.

Assim, a amostra para a realização das entrevistas, enquanto “*porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população)*” (Marconi & Lakatos, 2003, p. 223), incide sobre os profissionais das várias FSS representados na UCAT⁹², que nesta estejam ou tenham exercido funções, assim como aqueles ligados às áreas do combate ao terrorismo nas respetivas instituições a que pertencem.

Note-se que, apesar do desígnio ambicioso relativamente à amostra (pelo menos, um representante de cada entidade), por questões de interesse institucional ou de impossibilidade temporal, apenas foi possível abranger um grupo mais reduzido, ainda que não deixemos de considerar os seus contributos pertinentes e suficientes para a elaboração deste estudo, permitindo, posteriormente, a cabal resposta às questões de investigação.

Desta forma, apresentamos a listagem da amostra, devidamente identificada (de acordo com as informações que nos foram possíveis revelar⁹³), e organizada segundo a ordem cronológica de condução das entrevistas (ou dos questionários):

Tabela n.º 1 – Caracterização da amostra.

Entrevistados	Cargo/ Posto	Organização	Departamento/ Serviço	Função	Data
E1		PSP			20ABR16
E2	Fonte SIRP				23ABR16
E3		SEF			27ABR16
E4		GNR			27ABR16
E5		GNR			03MAI16
E6		SEF			11MAI16
E7	Fonte MJ				11MAI16
Q1		SIS			17MAI16
E8		PSP			23MAI16
Q2		PM			27MAI16

Fonte: Elaboração própria.

⁹² Cfr. n.º 2 do art.º 23.º, conjugado com as alíneas e) e h) do n.º 2 do art.º 12.º, ambos da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

⁹³ As informações não constantes no quadro devem-se ao facto de os entrevistados, por motivos justificáveis (ex. sigilo profissional), preferirem permanecer na confidencialidade.

2.7. Técnicas de tratamento e análise de dados

Segundo Quivy & Campenhoudt (1998, p. 185), “os métodos de recolha e os métodos de análise são normalmente complementares”, pelo que “os métodos de entrevista requerem habitualmente métodos de análise de conteúdo, que são muitas vezes, embora não obrigatoriamente, qualitativos” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 185). Esta análise qualitativa “procura adequadamente as respostas às perguntas com base na análise de vários contextos sociais e dos indivíduos que a eles pertencem” (Berg, 2001, p. 6)⁹⁴, em que o objetivo é “descrever ou interpretar, mais do que avaliar” (Freixo, 2012, p. 173).

Para o efeito, e tendo por base o modelo de análise proposto por Guerra (2006), construímos sinopses das entrevistas (e questionários) em quadros de análise de conteúdo para cada uma das questões⁹⁵, assim organizadas como as grandes temáticas do guião de entrevista. “As sinopses são sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados” (Guerra, 2006, p. 73), pelo que tratando-se de material descritivo, as respostas foram agrupadas nos referidos quadros para permitir a sua comparação e, posteriormente, a retirada de conclusões.

⁹⁴ Traduzido de “Qualitative research properly seeks answers to questions by examining various social settings and the individuals who inhabit these settings” (Berg, 2001, p. 6).

⁹⁵ Vide Apêndice D - Análise Qualitativa de Resultados.

CAPÍTULO 3. ABORDAGEM EMPÍRICA

3.1. Apresentação e desenvolvimento de resultados

Dado que “o método de recolha de dados deve ser adaptado ao tipo de dados a investigar” (Albarello, et al., 1997, p. 86), o inquérito por entrevista (e por questionário) revelou ser a melhor técnica para a recolha de informação, tendo em conta o teor empírico dos dados a obter.

Pretendemos, agora, esclarecer e sintetizar os aspetos essenciais das respostas dos inquiridos às questões elencadas no guião de entrevista, estando as mesmas organizadas em quadros de análise (qualitativa) de conteúdo elaborados para cada questão⁹⁶.

Tendo em vista a simplicidade e objetividade da investigação, foram selecionados os excertos mais pertinentes (evitando informação em excesso)⁹⁷, de acordo com os objetivos propostos, aglutinando as respostas de toda a amostra, por forma a permitir e facilitar, posteriormente, a sua análise e interpretação.

Com as treze questões de resposta aberta que compõem o guião, cuja elaboração teve por base as questões de investigação⁹⁸, procurámos apurar os seguintes dados⁹⁹:

A título de enquadramento, a **questão n.º 1** – “*Quais são os acontecimentos terroristas ocorridos ao longo da História europeia recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito da UE? Consegue apontar algumas dessas alterações legislativas?*” – visava fazer um levantamento dos acontecimentos terroristas mais relevantes, ocorridos no espaço europeu e num horizonte temporal estabelecido em cerca de vinte anos, assim como das alterações legislativas que destes advieram.

Na **questão n.º 2** – “*Considera que o atual enquadramento legislativo nacional respeitante à matéria do terrorismo satisfaz cabalmente as necessidades no combate desta ameaça em Portugal? Porquê?*” – o objetivo era averiguar a existência de um “vazio” entre

⁹⁶ A este propósito, vide Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados.

⁹⁷ A transcrição integral das entrevistas encontra-se anexada em suporte digital (CD), assim como as gravações áudio das mesmas.

⁹⁸ Vide o Apêndice B – Relação das Questões de Investigação com o Guião de Entrevista.

⁹⁹ A explicação que se segue deve ser analisada em simultâneo com as respostas obtidas (Apêndice D – Análise Qualitativa de Resultados).

aquilo que a lei prevê e aquilo em que esta se materializa operacionalmente, procurando confrontar o quadro legislativo nacional no âmbito do combate com as necessidades efetivas em termos legislativos nesta matéria.

A **questão n.º 3** – *“Em traços gerais, como caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?”* – procurámos avaliar a perceção dos entrevistados sobre o fenómeno do terrorismo em Portugal e perceber, empiricamente, que tipo de ameaças reais e identificadas impendem sobre o país.

Com a **questão n.º 4** – *“Na sua opinião, quais deverão ser as preocupações primordiais do Estado Português no combate ao terrorismo?”* – pretendemos conhecer a opinião dos entrevistados acerca daquilo que devem ser as principais preocupações em matéria de terrorismo a nível nacional.

Na **questão n.º 5** – *“Dos cinco objetivos estratégicos decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, quais considera serem os que exigem mais recursos e cooperação para serem alcançados? Porquê?”* – tendo por base a ENCT, quisemos identificar os objetivos (detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder) mais exigentes em termos de recursos, por um lado, e de cooperação, por outro.

Na **questão n.º 6** – *“De que forma pensa que a prevenção que está a ser efetuada em Portugal pode neutralizar o problema do terrorismo e facilitar o seu combate? Indique algumas medidas preventivas.”* – o objetivo era avaliar a importância da prevenção no âmbito da luta contra o terrorismo e identificar algumas medidas preventivas que estejam a ser ou possam ser tomadas.

A **questão n.º 7** – *“Como descreve a atual cooperação entre as FSS no âmbito do combate do terrorismo em Portugal? E no campo da partilha de informações, prevista pelo art.º 6.º da LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)?”* – tinha em vista conhecer o estado atual da cooperação entre as FSS no âmbito do combate ao terrorismo, na ótica dos representantes das diversas entidades, com ênfase para a partilha de informações.

A **questão n.º 8** – *“No contexto legislativo, de que forma as competências do SGSSI competem para a cooperação entre as FSS?”* – direcionada para o papel do SGSSI, visava avaliar se as competências legalmente atribuídas a este órgão se efetivam e permitem uma cooperação efetiva entre as FSS.

Com **questão n.º 9** – *“De acordo com o enquadramento legislativo nacional, nomeadamente a LOIC (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) e a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, os serviços de informações e a PJ estão isoladas no SSI quanto à estratégia para prevenir e combater o terrorismo no nosso país. Tendo em conta o “princípio da necessidade de*

conhecer”, como interpreta a partilha de informações neste âmbito entre os demais órgãos policiais, nomeadamente a PSP, a GNR e o SEF?” – pretendemos conhecer a opinião dos inquiridos sobre a necessidade de extensão da partilha de informações aos demais órgãos de policial criminal, nomeadamente a PSP, a GNR e o SEF.

A questão n.º 10 – “A UCAT é atualmente composta por um núcleo de nove entidades, entre polícias e serviços de informações, e resume-se a um ponto de troca de informações. Considera a reorganização deste órgão uma medida necessária para fazer face à atual realidade do terrorismo europeu? Em que sentido?” – pretendia averiguar se, face à atual ameaça do terrorismo que assola o espaço europeu, a UCAT carece de uma reestruturação, tanto ao nível do reforço de pessoal, como de entidades representadas.

Na questão n.º 11 – “Que vantagens e/ou desvantagens considera advirem do facto da UCAT se encontrar atualmente sob a dependência e coordenação do SGSSI (art.º 23.º/4 da LSI)?” – o objetivo era identificar algumas vantagens ou desvantagens da “deslocação” da UCAT para a alçada do SGSSI.

A questão n.º 12 – “Em março de 2016, o CSSI decidiu que todos os pontos de contacto policiais internacionais (Europol e Interpol), até então sediados na PJ, se centralizassem no SSI e sob a égide do SGSSI. Como interpreta esta medida? E como será operacionalizada, em termos práticos?” – tinha em vista conhecer a opinião dos inquiridos sobre a criação de um ponto de contacto único nacional, integrado na macroestrutura do SSI.

Por fim, com a questão n.º 13 – “No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?” – pretendemos identificar alguns fatores potenciadores ou prejudicadores relacionados com as diversas estruturas e mecanismos de cooperação existentes, a fim de fazer a sua comparação com a UCAT.

3.2. Análise e discussão dos resultados

Feita a apresentação dos dados recolhidos, estes são agora analisados e interpretados “de forma a facultar uma ligação lógica com o objeto de estudo e do problema proposto, segundo se trate de explorar ou de descrever os fenómenos ou de verificar relações entre variáveis” (Freixo, 2012, pp. 244-245).

Cada “investigador tende frequentemente a desenvolver o seu próprio método em função do seu objeto de investigação, dos seus objetivos, dos seus pressupostos teóricos ou de outros fatores contingentes” (Albarello, et al., 1997, p. 117), pelo que, numa tentativa de simplificação da análise, e conscientes da sensibilidade do tema, procurámos reunir as

conclusões mais importantes na procura de uma sistematização e organização das respostas, e tendo em vista a produção de conhecimento válido.

Assim, relativamente à **questão n.º 1**, importa referir que:

- Os **atentados de Madrid (2004)** e **Londres (2005)** foram os acontecimentos terroristas ocorridos na História europeia recente mais determinantes para impulsionar alterações legislativas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito europeu;
- No quadro europeu, as **medidas legislativas** foram, regra geral, implementadas de **forma reativa**, não se verificando uma pro-atividade relativamente aos acontecimentos terroristas;
- A **Estratégia de Segurança Interna da UE** começou a centrar-se mais na vertente da luta contra o terrorismo;
- Uma das grandes alterações, no quadro europeu, foi a **aprovação da Estratégia Antiterrorista da UE**, que, posteriormente, foi adaptada pelos Estados-Membros;
- A **criação da UCAT**, enquanto órgão operativo, começou por ser uma resposta nacional a esses fenómenos.

Quanto à **questão n.º 2**, destacamos que:

- O **quadro legislativo** é sempre **suscetível de ser melhorado e aprofundado**, mas impera sobretudo que a **lei seja agilizada** e haja uma sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das FSS para a luta contra o fenómeno terrorista;
- Consequente das aprovações da UE, a implementação do **PNR** e do **Entry/Exit System** em termos nacionais está ainda pendente, mas representa uma medida securitária urgente para o controlo mais efetivo das fronteiras;
- No âmbito da **UCAT**, a **falha legislativa** ocorre ao **nível da regulamentação**, desde logo na definição da sua estrutura;
- Existem também **fragilidades** ao nível da **Lei de Estrangeiros**¹⁰⁰ e da **Lei da Nacionalidade**¹⁰¹, que podem facilitar a implementação de potenciais terroristas no território nacional.

¹⁰⁰ Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional), com última alteração dada pela Lei n.º 63/2015, de 30 de junho.

¹⁰¹ Lei n.º 37/81, de 3 de outubro, com última alteração e republicação dada pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho.

No que concerne à **questão n.º 3**, constatamos o seguinte:

- **Portugal não está livre da ocorrência de um atentado terrorista**, ainda que, neste momento, possa servir mais como **espaço de recuo ou espaço estratégico** para a circulação de eventuais terroristas;
- A **facilidade de circulação no espaço Schengen** é aproveitada por aqueles para se movimentarem livremente em solo europeu;
- O **regresso de cidadãos europeus**, que **combateram nas zonas de conflito** (Iraque e Síria), representa uma ameaça latente, podendo estes vir a cometer atentados em solo europeu;
- Em Portugal também **não existem guetos** propriamente ditos, o que evita a geração de sentimentos de separação/exclusão social por parte de algumas comunidades;
- A **comunidade islâmica nacional**, além de relativamente reduzida, em comparação com outros países europeus, **é moderada**;
- **Portugal pode torna-se um alvo vulnerável** quando, durante um evento, num determinado período ou num determinado local, houver uma concentração de um elevado número de pessoas, nomeadamente de cidadãos estrangeiros (ex. espetáculos musicais, a região do Algarve durante o período de verão, etc.).

Em termos da **questão n.º 4**, realçamos os seguintes aspetos:

- Importa aprovar uma **estratégia de contrarradicalização** e o Estado deve promover condições para **evitar a “guetização” e a germinação de indivíduos radicalizados**, principalmente na população juvenil, procurando envolver organismos das mais diversas áreas, tais como o ensino e a saúde;
- O **regresso de combatentes nacionais** das zonas de conflito deve ser uma preocupação para as autoridades, devendo estes ser monitorizados;
- Deve haver uma preparação **ao nível da magistratura**, por forma a que os **magistrados** estejam capacitados para compreender e julgar estes fenómenos;
- Há uma necessidade de **reconversão da dinâmica e do funcionamento dos serviços de informações** em Portugal, assim como de **redefinição das competências dos OPC**, a fim de evitar uma “pulverização” da investigação criminal;
- Deve haver um investimento ao nível da prevenção, sendo que a **troca de informações é essencial para combater este tipo de flagelo**, e mais importante é o desenvolvimento de uma **“cultura das informações”** (sistema de circulação de informações), que não existe em Portugal;

- Aparentemente, cada instituição está preparada para responder de forma individual, mas **a resposta conjugada e simultânea ainda não é adequada;**
- É importante que os **elementos policiais**, sobretudo os que lidam diretamente com os cidadãos, **estejam sensibilizados para esta matéria e aptos a recolher indícios e reportá-los** de forma capaz a quem de direito.

No que diz respeito à **questão n.º 5**, importa referir que:

- Em termos genéricos, a **vertente preventiva** (que engloba os objetivos “detetar”, “prevenir” e “proteger”) **é aquela que exigirá mais meios**, assim como a **colaboração de mais entidades**, a médio e longo prazo;
- É também nesta vertente que se deve apostar numa **narrativa de contrainformação**, implementada sobretudo ao nível da educação, por forma a **combater a atração dos jovens** para os processos de radicalização;
- No “detetar” e “prevenir”, a **partilha de informações revela-se indispensável**, pelo que é necessária uma base de dados totalmente funcional e centralizada, acompanhada de uma **mudança de mentalidades** (mais do que recursos propriamente), que permita uma partilha eficaz no âmbito do SSI;
- No “prevenir”, urge a implementação do **Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo**¹⁰², que é uma das linhas de ação, embora se preveja alguma dificuldade na coordenação das atividades dos diferentes órgãos do SSI;
- Ao nível do “perseguir” e “responder”, é importante a preparação para uma eventual **partilha de meios e de capacidades**, inclusive com as FA, autoridades de proteção civil ou entidades de saúde.

Relativamente à **questão n.º 6**, destacamos o seguinte:

- Atualmente, a prevenção aposta no reforço do **policimento de proximidade**, com vista à identificação e deteção de situações de extremismo ou de processos de radicalização, e no **esforço da visibilidade de meios**, com incidência nos locais de concentração de pessoas e junto das infraestruturas críticas;
- As medidas preventivas passam também pelo **reforço da cooperação**, pelo **estabelecimento de procedimentos entre as FSS** e pela **definição de planos de ação**,

¹⁰² Cfr. ponto ii) da alínea b) do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro (ENCT).

considerando-se prioritária a finalização do **plano de proteção de infraestruturas críticas**, bem como a **implementação de um centro de cibersegurança dedicado ao combate ao terrorismo** com competências na deteção de ameaças provenientes do ciberespaço, nomeadamente no que se reporta ao ciberterrorismo;

- Ao nível da GNR, tem-se procurado fazer uma **caraterização do ambiente operacional e do adversário**, para posterior **difusão de informação a todas as unidades**, nomeadamente no que concerne **aos indicadores** que devem ser detetados e registados, por forma a que os militares estejam atentos e despertados para determinados aspetos;

- Em simultâneo, na GNR tem-se tentado **mudar a cultura da informação**, de forma a **fazê-la chegar aos elementos do terreno**, integrando-os no ciclo de informações;

- A existência de uma **estratégia para as migrações**¹⁰³ é um instrumento fundamental para a integração de determinadas comunidades na sociedade portuguesa e deve ser atualizada consoante as exigências da demografia demográficos.

Quanto à **questão n.º 7**, apurámos que:

- Em termos operacionais, a **cooperação entre as FSS existe**, mas pode ser **melhorada e rentabilizada**;

- Em sede de **UCAT**, e desde os atentados em Paris (2015), a **cooperação tem sido aprofundada**, fundamentalmente através da **partilha de informação**. No entanto, parece **não existir reciprocidade nas situações reportadas** e a **troca de informação** aparenta estar ainda muito **dependente da confiança pessoal**, em detrimento da confiança mútua das instituições;

- Existe uma **multiplicidade de OPC a trabalhar sobre as mesmas matérias**, o que pode ser prejudicial para a troca de informação;

- O regresso dos *foreign fighters* vai obrigar a uma **relação direta e estreita entre o SEF e a PJ**, nomeadamente nas zonas de fronteira, sendo necessário definir procedimentos para os casos de deteção;

- Importa que a **PJ**, aquando da investigação de algumas das situações reportadas pelos demais OPC, **apresente o retorno dos resultados obtidos**, por forma a alimentar o ciclo de informações e permitir a “exploração” das situações apresentadas;

- No âmbito da partilha de informações, o ideal é **dar-se informação**, não só esperando receber, mas também **procurando obter o “feedback”** da informação que se dá, pois só assim

¹⁰³ A última estratégia para as migrações consiste no Plano Estratégia para as Migrações, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março.

se torna possível **correlacionar dados e estabelecer relações** entre situações aparentemente distintas.

No que respeita à **questão n.º 8**, realçamos o seguinte:

- Tendo em conta a tutela diferenciada de algumas FSS, afigura-se preponderante um **esclarecimento da figura do SGSSI**, sob pena de ocorrerem algumas “colisões” com as responsabilidades da tutela;
- É igualmente necessária a **agilização do sistema legislativo**, por forma a permitir uma definição clara da dependência das FSS em determinadas situações, ora da tutela, ora do SGSSI (inclusiva das suas respetivas chefias);
- A figura do **SGSSI detém**, por via de lei, **uma série de responsabilidades e competências** que satisfazem cabalmente o cumprimento das suas funções;
- Atentando as quatro áreas de competência do SGSSI, aquela onde tem **manifestado mais iniciativa e mostrado a sua capacidade** é, essencialmente, ao nível da **articulação e da coordenação** entre as entidades do SSI.

Relativamente à **questão n.º 9**, de mencionar que:

- A **avaliação da ameaça** é preponderante para que a **atuação de prevenção**, iminente e incumbida às forças de segurança, seja cabalmente realizada e se possa fazer uma **correta e fundamentada gestão dos riscos**, sendo a UCAT o órgão privilegiado para a **partilha de informação** nesse âmbito;
- A **PJ** pode encontrar-se numa **situação privilegiada** no que concerne à **obtenção de informação**, dadas as competências de investigação específicas legalmente atribuídas;
- Os **serviços de informações** têm o **privilégio da relação internacional com outras instituições e entidades congéneres**, o que permite, em determinadas circunstâncias, o acesso a informação pertinente no tempo devido, e importa que **retribuem às FSS a informação que delas recebem**, numa visão integrada de um ciclo de informações;
- Aparentemente, parte da **informação obtida pelos serviços de informações e pela PJ** é sobremaneira fornecida pelos demais OPC, nomeadamente a GNR e a PSP;
- Atualmente, a **PIIC ainda não cumpre os seus propósitos**, obrigando cada um dos órgãos que a compõem a depositar informação por eles recolhida;
- Ademais, a **PIIC funciona basicamente para quem trabalha informações criminais**, sendo o **acesso limitado aos OPC** e impedindo algumas entidades que trabalham com informações relevantes no âmbito policial (não necessariamente criminais) de aceder, como é

o caso dos serviços de informações. Assim, as ditas **informações policiais**, nas quais se insere a maior parte da atividade ligada às informações, **não estão disponibilizadas na PIIC**, constituindo-se como uma **fonte de informações à qual, efetivamente, as “informações” (enquanto órgãos) não têm acesso**.

No âmbito da **questão n.º 10**, destacamos os seguintes aspetos:

- Ao nível da macroestrutura do SSI, importa que haja uma **visão única do fenómeno do terrorismo**, invés da conjugação de visões parcelares das diversas entidades, sendo preponderante que a UCAT **atue sob o mesmo quadro de análise** para efeitos de uma coordenação eficaz;
- A UCAT deve **privilegiar uma estrutura que não se limite** somente a um conjunto de **entidades reunidas periodicamente** para partilhar a informação (eventualmente, uma **estrutura permanente**), sem, no entanto, necessitar de grande robustez (excesso de despesas e de recursos). Deve também assentar numa **estrutura adaptável** e que permita fazer **face a situações de crise**, prevendo um reforço de meios;
- Idealmente, a UCAT deve ser uma **estrutura capaz**, com **pessoal habilitado na vertente policial**, mas também **noutras valências** que permitam lidar e gerir uma variedade de situações (ex. ANPC, INEM, FA), provida de **planos de contingência** e dotada, eventualmente, de uma **sala de situação**, com **sistemas de análise e tratamento da informação**, para posterior divulgação pelas FSS;
- A **transição da UCAT para o SSI**, sob dependência e coordenação do SGSSI, **carece do devido acompanhamento por uma estrutura credível e operacional**, que garanta o funcionamento efetivo desse órgão, com pessoal preparado e instruído do que tem de fazer, dos produtos que tem de gerar e da ação de comando que pode exercer.

Quanto à **questão n.º 11**, constatamos que:

- O atual modelo de funcionamento da UCAT **não permite uma visão global do problema do terrorismo** ao nível do SSI;
- Dada a complexidade do terrorismo e a panóplia de capacidades que o seu combate exige, torna-se vantajoso dotar **uma entidade com capacidade de decisão e de coordenação** ao nível do SSI;
- A UCAT deve **facilitar a tomada de decisão**, pelo que carece de uma capacidade mínima, ao nível da análise de informação, para poder integrar visões diferentes parceiros;

- Tendo em conta que congrega **entidades com tutelas diferenciadas**, interessa que a UCAT funcione sob a **dependência de uma supra entidade**, integrada numa macroestrutura, razão pela qual também é indispensável a **tutela do Primeiro-Ministro**;

- Face à dispersão territorial e de competências que existe entre FSS, revela-se **mais vantajoso** que um órgão de partilha de informações, como é o caso da **UCAT, esteja sob a dependência do SGSSI**, cujas responsabilidades e competências estão já tipificadas na LSI.

Em termos da **questão n.º 12**, importa referir que:

- O que se pretende ser **do acesso/conhecimento de todos, deve estar num local onde todos possam aceder**, ainda que condicionado por níveis de credenciação, pelo que se justifica a existência destas plataformas sob a alçada de uma supra-entidade, gestora da informação;

- A criação de um **ponto de contacto único nacional** é um **passo natural** no contexto de uma estrutura que coordena várias FSS e que tem capacidade de decisão, embora ainda não tenha sido materializada e exija um conjunto de estruturas de suporte;

- Pela mesma razão, os **pontos de contato internacionais** devem permitir um **acesso centralizado à informação**, adequando-se, por isso, à **lógica unificada do SSI**, que não deve estar dependente da informação proveniente de outras entidades.

Por fim, relativamente à **questão n.º 13**, importa referir que:

- As **plataformas de cooperação institucional** devem **potenciar o combate ao terrorismo** através da concretização de meios para a **promoção da partilha de informações**, devendo **vincular institucionalmente** as entidades que nelas tomam parte;

- A **duplicação de algumas estruturas ou mecanismos** pode prejudicar a partilha de informações e, inclusive, o efetivo combate ao terrorismo;

- Considera-se também prejudicial que cada ator do SSI **trabalhe as informações de forma isolada**, e que, não excluindo o facto de cada um ter bases de dados próprias, estas **não sejam partilhadas ou integradas em plataformas de partilha**;

- Ao nível da **UCAT**, seria pertinente o **acesso a informações de interesse policial**;

- As **bases de dados** (dos passaportes, do alojamento de cidadãos estrangeiros, da PIIC, etc.) são também um fator potenciador, pelo que devem ser **alargadas ao âmbito da prevenção** e, eventualmente, possibilitar o **acesso aos serviços de informações e a outros OPC**, de acordo com o avale da Comissão Nacional de Proteção de Dados;

- Eventualmente, em Portugal, existe uma **multiplicidade de OPC** e de **polícias com competências, por vezes, sobrepostas**, além de outras **entidades com elevadas**

responsabilidades na segurança interna (ex. ANPC, AT, ANAC, etc.) que não têm representação em determinados *fora*;

- A **reformulação interna do SSI** é inerente ao ideal de aperfeiçoamento contínuo, pelo que não deve ser desconsiderada a hipótese de se dotar com outro tipo de características, no sentido de permitir uma **ascendência efetiva sobre todas as entidades com responsabilidades na segurança interna**.

CONCLUSÃO

No início da investigação, definimos como objeto de estudo o combate ao terrorismo, num sentido mais lato, delimitando a sua análise a Portugal e ao quadro atual de acontecimentos. Foi operacionalizado o objetivo geral através da seguinte questão:

QC: “*Considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça?*”

E, por sua vez, os objetivos específicos, materializados nas questões derivadas, consistindo em (1) caracterizar o fenómeno do terrorismo em Portugal, (2) descrever a operacionalização da legislação nacional sobre o combate ao terrorismo no contexto das FSS, (3) descrever o processo, em termos efetivos, de cooperação entre as FSS com vista ao combate do terrorismo em Portugal, e (4) identificar os fatores que potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal, no âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS.

Os resultados obtidos derivam, assim, da conjugação das abordagens desenvolvidas, procurando estabelecer uma relação entre a informação recolhida através de fontes escritas (abordagem conceptual) e as perceções e experiências levantadas (abordagem empírica) por intermédio de entrevistas (e questionários) com interlocutores especialistas e conhecedores da temática, tendo contribuído, no seu conjunto, para as seguintes deduções:

1. Atualmente, a principal ameaça terrorista em termos globais é representada pelo terrorismo autónomo associado a radicalismos religiosos, nomeadamente o terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica. Portugal não se excetua deste cenário de ameaça, sendo que representa particular preocupação o terrorismo *homegrown*, isto é, o terrorismo originado dentro das fronteiras do Estado e pelos seus próprios cidadãos.

1.1. Tendo em conta a ameaça terrorista que impende sobre o país (tanto na perspetiva endógena, como exógena), podemos assumir que Portugal, sendo um território europeu, está vulnerável à facilidade de circulação no espaço *Schengen*, não podendo excluir-se a possibilidade de ocorrer um atentado terrorista, por sua vez, exponenciada pelos eventos, locais ou períodos que reuniam um elevado número de pessoas, sobretudo de cidadãos estrangeiros.

1.2. Portugal pode funcionar como espaço de recuo temporário ou espaço estratégico para a circulação de eventuais terroristas e desenvolvimento de atividades de apoio logístico, de financiamento ou de recrutamento para o terrorismo.

1.3. Em Portugal, não existem guetos consolidados, ainda que a zona do Martim Moniz – Lisboa e outras que possam surgir mereçam especial atenção por parte das FSS, com enfoque para a comunidade asiática ali residente. Por outro lado, a comunidade islâmica nacional, regra geral, considera-se moderada e bem integrada na sociedade, ainda que a sua integração deva ser uma preocupação contínua.

1.4. A presença de alguns grupos *Dawa* pode representar um perigo, porquanto podem constituir focos de radicalização, assumindo particular relevância a influência do movimento *Tabligh Jamaat* sobre a comunidade bangladeshiana residente em Portugal, por sua vez, mal integrada e com dificuldades económicas. A par destes, outros movimentos promotores de visões radicais devem ser acompanhados no sentido de evitar a sua exploração e exponenciação para o fundamentalismo de inspiração islâmica.

1.5. A crise dos refugiados que assola a Europa pode apresentar-se como um meio facilitador para a entrada de terroristas no espaço *Schengen*, nomeadamente em território nacional. De igual forma, representa um risco real o regresso de portugueses, luso-descendentes ou indivíduos com ligações a Portugal das zonas de conflito, podendo vir a cometer atentados em solo português.

1.6. Devido ao fator geográfico de vizinhança, os fenómenos ligados ao terrorismo que ocorrem no norte de África (ex. as atividades da AQMI, a influência do *Tabligh Jamaat*, etc.) não podem ser ignorados, tendo em conta as pretensões históricas do grande califado islâmico na ocupação do sul da Península Ibérica.

2. O quadro legislativo nacional em matéria de combate ao terrorismo carece sempre de aprofundamento, em virtude das novas necessidades e desafios gerados pela evolução do fenómeno. No entanto, podemos afirmar que, em termos do modelo nacional de resposta, se verificou uma evolução gradual e positiva na última década – tanto no plano político, como no legislativo – no quadro dos esforços de combate ao terrorismo. Os modelos nacionais em matéria de política de segurança interna e de defesa nacional (incorporados na LSI e na LDN, respetivamente¹⁰⁴) são hoje reflexo da evolução da segurança europeia e internacional e das medidas adotadas no âmbito da UE e da NATO, respetivamente.

¹⁰⁴ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI), com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho; e Lei n.º 31-A/2009, de 7 de julho (LDN).

2.1. Constatamos, por outro lado, que no quadro da cooperação entre as FSS impera cumprir-se o previsto nas leis e regulamentos, havendo, ainda assim, uma lacuna entre os modelos de cooperação estabelecidos na lei e aquilo que é a cooperação efetiva entre as FSS – são exemplo disso o CEDN, que (por ser alargado) vincula, não apenas as FA, mas todas as instituições com missões compreendidas neste conceito (uma das quais está destinada à segurança interna), prevendo a criação de um plano de articulação operacional¹⁰⁵; e a LSI, que prevê a cooperação entre as demais forças e serviços, nomeadamente através da partilha de informações¹⁰⁶.

2.2. A UE tem manifestado preocupação relativamente ao controlo das movimentações no espaço europeu, tendo já sido aprovadas medidas ligadas ao controlo fronteiriço, que devem ser transportas para o quadro legislativo nacional com brevidade.

2.3. No âmbito da ENCT, e entendendo a vertente preventiva como a primeira das soluções, urge a aprovação e implementação do Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo¹⁰⁷, assim como a promoção de condições para evitar a criação de guetos e o surgimento de focos de radicalização, principalmente na população juvenil, procurando envolver múltiplas instituições do Estado, nomeadamente nas áreas da saúde e do ensino.

2.4. Ao nível da UCAT, há uma necessidade premente de regulamentação deste órgão, tendo em vista o alargamento das suas competências, a racionalização de recursos, a agilização de procedimentos e a extinção de sobreposições/redundâncias entre FSS.

2.5. O SGSSI detém, atualmente, um conjunto de competências que lhe dão capacidade operativa no âmbito do SSI, mas ainda não há uma implementação total das competências legalmente definidas.

2.6. Algumas fragilidades identificadas ao nível da legislação relacionada com a obtenção da nacionalidade e com o regime de permanência em território nacional devem ser colmatadas, por forma a impedir a implementação de potenciais terroristas.

2.7. No que concerne ao sistema judicial, deve haver uma preparação especial por parte dos magistrados, por forma a que estejam capacitados para compreender e julgar os fenómenos terroristas.

¹⁰⁵ Cfr. 1.4.2. *Responder às Ameaças e Riscos* do capítulo VI. *Conceito de Ação Estratégica Nacional* (PCM, 2013, p. 1990).

¹⁰⁶ Cfr. n.º 2 do art.º 6.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, com última alteração dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

¹⁰⁷ Cfr. ponto ii) da alínea b) do n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro (ENCT).

3. O atual quadro de cooperação entre as FSS é um modelo sem precedentes e que se perspectiva capaz de solucionar problemas futuros no âmbito do combate ao terrorismo. No entanto, a resposta conjunta e cooperada das FSS ainda não é adequada face aos riscos que o fenómeno terrorista apresenta atualmente, pelo que pode ser melhorada e rentabilizada em diversos aspetos¹⁰⁸.

3.1. O esforço de prevenção aposta no reforço do policiamento de proximidade, com vista à identificação e deteção de situações de extremismo ou de processos de radicalização, e no aumento da visibilidade de meios, com incidência nos locais onde ocorre grande concentração de pessoas e junto das infraestruturas críticas.

3.2. As forças de segurança, pela sua dispersão territorial, revelam-se como um meio precioso de recolha de informação para os serviços de informações e, eventualmente, para a PJ, tendo esta o privilégio de algumas competências de investigação específicas.

3.3. Os serviços de informações têm o privilégio da relação internacional com outras instituições e entidades congéneres, mas importa que o retorno da informação pertinente às demais FSS seja feito no tempo devido, numa lógica de um ciclo de informações.

3.4. A atuação de prevenção assenta numa judiciosa avaliação da ameaça, incumbida aos serviços de informações, e requer uma correta gestão dos riscos por parte das FSS, sendo a UCAT o órgão privilegiado para a partilha de informação nesse contexto, que apesar disso, não tem uma visão global sobre o problema do terrorismo.

3.5. Em sede de UCAT, apesar do incremento na cooperação, a partilha de informação está vinculada aos propósitos institucionais, não existindo uma lógica integrada de um sistema de circulação de informações, nem uma partilha baseada no benefício mútuo para as entidades representadas. Por outro lado, a transição da UCAT para o SSI, sob dependência e coordenação do SGSSI, exige uma estrutura credível e operacional, ainda inexistente, que garanta o funcionamento efetivo desse órgão.

3.6. A criação de um ponto de contacto único nacional no SSI constituiu uma solução no contexto de uma estrutura coordenadora, ainda que o importante seja o desenvolvimento de uma noção de prestação de serviço relativamente aos pontos de

¹⁰⁸ Algumas das dificuldades têm, inclusive, vindo a público: a cooperação entre PJ e forças de segurança; as disputas entre as competências de investigação atribuídas às forças de segurança; a contestação quase permanente do papel do SGSSI, uma função que hoje tem já alguns poderes efetivos, inclusive de comando operacional de forças em situações especiais e complexas; o facto de sermos o único país da EUROPOL em que não existe representante do ministério que tutela as polícias (no caso português, o MAI), existindo apenas um representante do MJ (PJ). Vide <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/combate-ao-terrorismo-abre-guerra-entre-inspectores-da-pj-e-governo-1727814> (consultado em 3 de abril de 2016) e <http://www.dn.pt/portugal/interior/combate-ao-terrorismo-abre-conflito-entre-policias-5098258.html> (consultado em 5 de abril de 2016).

contato internacionais, devendo permitir o acesso à informação adequado às necessidades das instituições.

3.7. A figura do SGSSI dispõe, legalmente, de um conjunto de competências ajustadas ao cabal cumprimento das suas funções, ainda que não exerça o seu cumprimento efetivo e completo, deparando-se com o desafio de articulação entre entidades com tutelas diferenciadas, sob prejuízo de haver duplicidade na dependência das FSS em determinadas situações.

3.8. O reforço da cooperação desenvolve-se através do estabelecimento de procedimentos entre as FSS e da definição de planos de ação, sendo atualmente prioritária a conclusão do plano de proteção de infraestruturas críticas e a implementação de um centro de cibersegurança dedicado ao combate ao terrorismo¹⁰⁹.

4. As plataformas de cooperação institucional devem potenciar o combate ao terrorismo através da concretização de meios para uma determinada finalidade – a promoção da partilha de informações. A necessidade de reconversão e adaptação destes sistemas deve acompanhar a dinâmica das entidades neles representadas, assim como o aparecimento de fenómenos, pelo que a reformulação do SSI deve procurar sempre a redução das debilidades identificadas.

4.1. Em Portugal, a cultura das informações está precariamente desenvolvida, sobretudo ao nível interinstitucional, pelo que deve haver uma preocupação na construção de um sistema de circulação de informações, baseado em relacionamentos diretos (mais do que institucionais) e numa lógica horizontal que integre devidamente os serviços de informações com as FSS (alargamento da comunidade de informações).

4.2. Há uma multiplicidade de OPC, cujas competências se sobrepõem em certos aspetos, assim como há uma falta de representação de algumas entidades (ex. ANPC, AT, ANAC, etc.) em determinados contextos, apesar das suas reconhecidas responsabilidades no âmbito da segurança interna.

4.3. A duplicação de algumas estruturas ou mecanismos (quer a nível interno das instituições, quer externo) pode prejudicar a partilha de informações e, por conseguinte, o combate ao terrorismo, assim como a análise individual e isolada da informação por parte de cada ator do SSI, o que não exclui a existência de bases de dados próprias, que possam ser integradas em plataformas de partilha.

¹⁰⁹ Atualmente, existe o Centro Nacional de Cibersegurança, mas não é especializado no combate ao terrorismo (ciberterrorismo).

4.5. As bases de dados interinstitucionais, enquanto fator potenciador, não estão devidamente implementadas e, no caso da PIIC, que trabalha somente no campo das informações criminais, exclui-se a possibilidade de acesso e partilha de informação com interesse policial, ainda que esta pudesse ser controlada por níveis de credenciação previamente definidos.

4.6. Ao nível da macroestrutura do SSI, a promoção de uma visão única do fenómeno terrorista, permitirá a atuação sob o mesmo quadro de análise, sobretudo no contexto da UCAT, potenciando uma coordenação mais eficaz. A UCAT deve, assim, facilitar a tomada de decisão e privilegiar uma estrutura com capacidades efetivas, adaptável aos mais diversos cenários de alteração da normalidade e não se limitando somente a um ponto de contacto para partilha de informação.

Por fim, respondendo à questão central da investigação:

Desde 2015, com os atentados no coração da Europa, que a questão do terrorismo, até então relativamente adormecida, voltou a assolar os governos do velho continente. Efetivamente, este terrorismo de inspiração fundamentalista islâmica passou a ser uma ameaça à segurança internacional, obrigando a alterações ao nível das relações internacionais e da segurança dos próprios Estados. A prevenção de atos terroristas depende, essencialmente, do conhecimento profundo da organização terrorista e do seu *modus operandi*, que é facilitado pela recolha, análise e, sobretudo, partilha de informações à escala nacional e internacional.

No caso português, esta ameaça, ainda que potencial, pode afetar diversas áreas do domínio público e trazer repercussões, especialmente, ao nível do turismo e da economia, porquanto compromete o sentimento de segurança dos cidadãos.

O combate desta ameaça deve assentar numa abordagem multisectorial e multidisciplinar, que integre uma panóplia de modalidades e instrumentos, desde o quadro legislativo nacional à resposta operacional das FSS e das FA. Este espectro de ação engloba um conjunto de medidas, ora de carácter mais preventivo (onde pensamos ser a aposta, numa lógica de atuação prévia dos acontecimentos) – como é o caso das medidas antiterroristas (medidas defensivas usadas para reduzir a vulnerabilidade a atos terroristas, através do planeamento, preparação e criação de recursos) – ora de carácter mais repressivo/responsivo – envolvendo medidas de contraterrorismo (medidas ofensivas tomadas para prevenir, deter e responder ao terrorismo) ou, *a posteriori*, de gestão de consequências (ações de gestão de crise) – ora ainda de reintegração e acompanhamento – através de medidas de reinserção social e que evitem o ressurgimento de focos de radicalização.

Assim, concluímos que o enquadramento legislativo permite um desenvolvimento eficaz do combate ao terrorismo, não devendo excluir-se a possibilidade de melhoramento contínuo, sobretudo em áreas que ainda carecem de melhorias no âmbito jurídico-legal (ex. estratégia de contraradicalização, legislação ligada à obtenção da nacionalidade e ao regime de permanência em território nacional, plano de proteção de infraestruturas críticas, plano de articulação operacional entre as FSS e as FA, etc.). Mas mais do que um quadro legislativo completo, deve haver uma preocupação ao nível da sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das FSS para a luta contra o fenómeno terrorista.

Apesar da perceção generalizada de que a cooperação entre as FSS na área do combate ao terrorismo tem sido alvo de progressos significativos, sem precedentes, e de uma preocupação premente, ainda é notória alguma precariedade ao nível da partilha de informações e do culto das informações. A alteração deste paradigma implica uma mudança de mentalidades que aposte numa cultura de cooperação assente numa lógica de ganhos recíprocos entre instituições e que ultrapasse a cultura “legalmente imposta”, devendo ocorrer, tanto ao nível da partilha (desejavelmente, horizontal e baseada nos contatos diretos entre instituições), como de toda a comunidade de informações (com urgência para o desenvolvimento das informações interinstitucionais).

Só assim, criando um ambiente de trabalho que englobe todas as entidades na prossecução de um objetivo nacional, conseguiremos que a resposta conjunta e cooperada das FSS se alinhe com os propósitos estabelecidos pela lei.

Em Portugal, já demos passos positivos e concretos no sentido de reforçar a coordenação e o estabelecimento de quadros de colaboração e complementaridade, mas, no fundo, o importante é que cada força conheça as suas competências, exerça cabalmente as suas missões e não o faça de forma isolada e autónoma, porque o que está em causa é a Segurança Humana e a Segurança Nacional.

Limitações da investigação

Conscientes de que o processo investigacional carece sempre de aperfeiçoamento, consideramos que a reserva e classificação de algumas matérias relacionadas com o fenómeno terrorista constituiu uma forte limitação ao aprofundamento da investigação, impondo restrições, tanto ao nível dos resultados obtidos, como das conclusões assumidas pelo autor, que possivelmente seriam diferentes se houvesse acesso a todos esses dados. Assim, as fontes abertas foram o meio de recolha de informação utilizado, não havendo acesso a documentos classificados, nem tendo os inquiridos divulgado toda a informação que, eventualmente, seria

do seu conhecimento. No entanto, reconhecemos que alguma informação classificada acerca do fenómeno terrorista não deve ser do conhecimento público.

Outro grande obstáculo à investigação foi a, aparentemente injustificável, recusa ou relutância de algumas instituições perante as solicitações de entrevista/questionário, num tema atual e que devia interessar, particularmente, a todos os atores do SSI – enquanto os interesses institucionais se sobrepuserem aos interesses nacionais, nunca testemunharemos um progresso efetivo no âmbito da cooperação entre as FSS. Ainda que haja uma necessária reserva associada às questões colocadas, a confidencialidade e o anonimato na condução de algumas entrevistas foi a solução encontrada para colmatar essa limitação.

Desafios para futuras investigações

A investigação desenvolvida é um projeto que tende a evoluir de acordo com a dinâmica e os resultados do SSI, pelo que o limite desta não se extingue nas capacidades atualmente desenvolvidas, nem no atual modelo de cooperação, sobre o qual foram já identificadas algumas debilidades.

Assim, e pressupondo uma necessidade de adaptação contínua face à evolução do fenómeno terrorista, afigura-se pertinente o aprofundamento da pesquisa no sentido de verificar os progressos desenvolvidos, tendo em conta o atual sistema, assim como propor um modelo de intervenção e cooperação mais englobante, abrangendo mais capacidades, tanto civis, como militares – desde autoridades com funções de proteção civil, à magistratura, aos estabelecimentos de ensino, às instituições de saúde e às Forças Armadas, devendo todos estar preparados para cenários de alteração da normalidade – através da análise dos modelos de cooperação instituídos noutros países com historial e experiência no combate ao terrorismo (ex. Espanha, França, Reino Unido, etc.).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Livros, artigos científicos, relatórios e outros documentos impressos:

- Academia Militar [AM]. (2015). *NEP 520/4.ª: Trabalho de Investigação Aplicada*. Lisboa: Academia Militar.
- Albarello, L., Digneffe, F., Hiernaux, J.-P., Maroy, C., Ruquoy, D., & Saint-Georges, P. d. (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (1.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Berg, B. L. (2001). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (4.ª ed.). California: Allyn & Bacon.
- Cardoso, M. F. (2009). Intervenção do Diretor do IAEM. Em AA.VV., *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta* (pp. 17-20). Lisboa: Prefácio.
- Combs, C. C., & Slann, M. (2007). *Encyclopedia of Terrorism*. Nova Iorque: Facts On File, Inc.
- Comissão Europeia. (2016). *Documento COM(2016) 230, de 20 de abril de 2016: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho - dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz*. Bruxelas.
- Conselho da União Europeia [CUE]. (2005). *Documento 14469/4/05, de 30 de novembro de 2005: Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Bruxelas: União Europeia.
- Conselho da União Europeia [CUE]. (2015a). *Documento 14406/15, de 20 de novembro de 2015: Conclusões do CUE e dos Estados-Membros reunidos no Conselho sobre a luta contra o terrorismo*. Bruxelas: União Europeia.
- Conselho de União Europeia [CUE]. (2015b). *Documento 14911/15, de 3 de dezembro de 2015: Partilha de informações antiterrorismo*. Bruxelas: União Europeia.
- Costa, J. M. (2004). *O terrorismo e as FP 25 anos depois*. Lisboa: Edições Colibri.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso* (Vol. I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Dias, C. M. (2012). Estratégia – A Evolução do Conceito. *Estratégia*, XXI, 253-279.
- Duarte, F. P. (2015). *Jihadismo Global - Das Palavras aos Actos* (2.ª ed.). Queluz de Baixo: Marcador Editora.

- Dyson, W. E. (2012). *Terrorism: An Investigator's Handbook* (4.^a ed.). Massachusetts: Elsevier.
- Escorrega, L. C. (Setembro de 2009). A Segurança e os “Novos” Riscos e Ameaças: Perspectivas Várias. (G. A. Santo, Ed.) *Revista Militar*.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL]. (2012). *TE-SAT 2012: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2012*. The Hague: EUROPOL.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL]. (2013). *TE-SAT 2013: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2013*. The Hague: EUROPOL.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL]. (2014). *TE-SAT 2014: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. The Hague: EUROPOL.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL]. (2015). *TE-SAT 2015: European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*. The Hague: EUROPOL.
- European Law Enforcement Agency [EUROPOL]. (2016). *EUROPOL Public Information: Changes in modus operandi of Islamic State terrorist attacks*. The Hague: EUROPOL.
- Fernandes, L. M. (2004). As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista. Em A. M. (coord.), *Terrorismo* (pp. 461-481). Coimbra: Almedina.
- Fernandes, L. M. (2006). A prevenção da criminalidade. Em M. M. Valente, *II Colóquio de Segurança Interna* (pp. 69-117). Coimbra: Almedina.
- Fialho, F. (31 de março de 2016). Europa à espera do próxima atentado. *Revista Visão n.º 1204, de 31 de março a 6 de abril de 2016*, pp. 32-36.
- Fontes, J. (2011). *A Arte da Paz* (1.^a ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Fortin, M.-F. (1999). *O Processo de Investigação: Da concepção à realização*. Loures: Lusociência.
- Fortin, M.-F. (2009). *Fundamentos e Etapas do Processo de Investigação*. (N. Salgueiro, Trad.) Loures: Lusodidáctica.
- Freixo, M. J. (2012). *Metodologia Científica* (4.^a ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI]. (2013). *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2013*. Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI]. (2014). *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2014*. Lisboa: Sistema de Segurança Interna.
- Gabinete do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna [Gabinete SGSSI]. (2015). *Relatório Anual de Segurança Interna [RASI] 2015*. Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

- Gassin, R. (1994). *La Criminologie* (3.^a ed.). Paris: Dalloz.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (6.^a ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Goligowski, S. (1995). *Future Combat in Urban Terrain: Is FM 90-10 Still Relevant?* School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth, Kansas.
- Gonçalves, F. J. (2011). *O Islamismo Radical e o Combate às suas Ameaças: da Dawa à Jihad* (1.^a ed.). Lisboa: Diário de Bordo Editores.
- Gonçalves, F. J. (2012). A Ameaça Jihadista nos Estabelecimentos Prisionais: Desafios e Dilemas. *Nação e Defesa n.º 132 - 5.^a série*, 192-211.
- Gonçalves, F. J. (2014). O Combate à Radicalização no Extremismo Islâmico: a Contraradicalização e a Des-radicalização. *Nação e Defesa n.º 137 - 5.^a série*, 217-237.
- Gonçalves, F. J. (fevereiro-junho de 2015). O Estado Islâmico: Uma Nova Al-Qaeda ou um Novo Tipo de Ameaça? *Segurança e Defesa n.º 31*, 14-21.
- Groupe de Diagnostic Stratégique [GDS] nº3. (2015). *Radicalisation Islamiste et Filières Djihadistes: prévenir, détecter et traiter*. Paris: Institut National des Hautes Études de la Sécurité et de la Justice.
- Guerra, I. C. (2006). *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo - Sentidos e formas de uso* (1.^a ed.). Estoril: Príncípa.
- Helfstein, S. (2014). *Risky Business: The Global Threat Network and the Politics of Contraband*. Combating Terrorism Center at West Point. Nova Iorque: Thomson Reuters.
- Joint Chiefs of Staff [JCS]. (2006). *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington, DC, EUA: United States Department of Defense.
- Lara, A. d. (2011a). *Ciência Política - Estudo da Ordem e da Subversão* (6.^a ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Lara, A. d. (2011b). *Subversão e Guerra Fria* (1.^a ed.). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Manuel, P. J. (2015). *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política: A luta contra o terrorismo em Portugal (modelo no período 1974-2011)*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.
- Marconi, M. d., & Lakatos, E. M. (2000). *Metodologia Científica* (3.^a ed.). São Paulo: Atlas.
- Marconi, M. d., & Lakatos, E. M. (2003). *Fundamentos da Metodologia Científica* (5.^a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

- Martins, R. F. (2010). *Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- McKay, S. N., & Webb, D. A. (fevereiro de 2015). Comparing Counterterrorism in Indonesia and the Philippines. *CTC Sentinel*, 8, pp. 18-21.
- Moreira, A. (2004). Insegurança sem Fronteiras: o Martírio dos Inocentes. Em A. Moreira (coord.), *Terrorismo* (2.ª ed., pp. 131-157). Coimbra: Almedina.
- NATO Standardization Agency [NSA]. (2011). *AJP-3 (B): Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations*. Nova Iorque: North Atlantic Treaty Organization [NATO].
- Negrão, F. (Março de 2016). Abordagem ao Terrorismo: O Enquadramento Legal Português. *Revista de Ciências Sociais e Políticas n.º 4 - Terrorismo: o desafio à segurança interna no séc. XXI*, 19-21.
- Neumann, P. R., & Rogers, B. (2007). *Recruitment and Mobilisation for the Islamist Militant Movement in Europe*. University of London. Londres: King's College London.
- Pastor, J. F. (2010). *Terrorism and Public Safety Policing: Implications for the Obama Presidency*. Nova Iorque: CRC Press.
- Pereira, J. (2010). Painel III: Prevenção da Criminalidade e do Terrorismo. Em D. G. [DGAI], *I Jornadas de Segurança Interna* (p. 91). Lisboa: Ministério da Administração Interna.
- Pires, N. C. (junho/julho de 2012). Terrorismo, uma ameaça perene. *Revista Militar n.º 2525/2526*, 64.º, 663-680.
- Pires, N. C. (fevereiro-junho de 2015). As Forças Armadas e o Terrorismo Transnacional. *Segurança e Defesa n.º 31*, 8-13.
- Pires, N. C. (2016). *Resposta ao Jihadismo Radical - Políticas e Estratégias para Vencer Grupos como a Al-Qaeda ou o Daesh* (1.ª ed.). Alcochete: Nexo Literário.
- Prata, B. (2016). Os Poderes Erráticos: o Terrorismo. Génese, Conceitos, Evolução e Tipologias. *Proelium: Revista Científica da Academia Militar*, 195-212.
- Purpura, P. P. (2007). *Terrorism and Homeland Security*. Oxford: Elsevier.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2.ª ed.). Lisboa: Gradiva.
- Ribeiro, A. S. (2006). Os Serviços de Informações no Combate ao Terrorismo. Em AA.VV., *As Teias do Terror - Novas Ameças Globais* (pp. 163-180). Barreiro: Ésquilo.
- Rêgo, H. (2013). Segurança e prevenção de terrorismo: algumas notas. Em P. P. Almeida, *Como tornar Portugal um País seguro? Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade* (1.ª ed., pp. 87-111). Lisboa: bnomics.

- Rogeiro, N. (2004). O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança: Novas e velhas dimensões de um conceito problemático. Em A. Moreira (coord.), *Terrorismo* (2.^a ed., pp. 525-538). Coimbra: Almedina.
- Sanches, D. V. (2009). Terrorismo de matriz islâmica - papel dos serviços de informações na estratégia de prevenção de atos terroristas. Em AA.VV., *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta* (pp. 91-104). Lisboa: Prefácio.
- Santos, J. A. (2000). *Reflexões sobre Estratégia*. Sintra: Publicações Europa-América.
- Santos, J. A. (2016). *A Guerra no Meio de Nós*. Lisboa: Clube do Autor.
- Sarmento, M. (2013). *Metodologia Científica para a Elaboração, Escrita e Apresentação de Teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Silva, T. d. (Março de 2016). O Terrorismo de Matriz Islâmica: O Caso Particular do Lobo Solitário. *Revista de Ciências Sociais e Políticas n.º 4 - Terrorismo: o desafio à segurança interna no séc. XXI*, 25-43.
- Silva, T. M. (2015). *Tese de Doutoramento em Relações Internacionais: A ameaça terrorista em Portugal*. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Teixeira, N. S. (2009). Intervenção do Diretor do IPRI/UNL. Em AA.VV., *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa: Prefácio.
- Vaz, N. M. (2004). Reflexões sobre o Campo de Batalha no Século XXI. *Nação e Defesa*(N.º 107 - 2.^a Série), 89-113.
- Wright, L. (2006). *A Torre do Desassossego - O percurso da Al-Qaeda até ao 11 de Setembro* (1.^a ed.). Cruz Quebrada: Casa das Letras.

Legislação:

- Assembleia da República [AR]. (1984). *Lei n.º 30/84, de 5 de setembro: Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série, n.º 206.
- Assembleia da República [AR]. (2000). *Lei n.º 21/2000, de 10 de agosto: Organização da investigação criminal*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série, n.º 184.
- Assembleia da República [AR]. (2003). *Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto: Lei de Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Diário da República, 1.^a Série-A, n.º 193.
- Assembleia da República [AR]. (2005). *Relatório Anual em matéria de Segurança Interna de 2004*. Lisboa: Diário da República, 2.^a Série-C, n.º 4.

- Assembleia da República [AR]. (2007). *Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro: Orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED e do SIS*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 35.
- Assembleia da República [AR]. (2008a). *Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto: Aprova a orgânica da Polícia Judiciária*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 151.
- Assembleia da República [AR]. (2008b). *Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto: Lei de Organização da Investigação Criminal*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 165.
- Assembleia da República [AR]. (2008c). *Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto: Lei de Segurança Interna*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 167.
- Conselho da União Europeia [CUE]. (2001). *Decisão do Conselho n.º 2001/427/JAI, de 28 de maio, que cria uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia [CUE]. (2002). *Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo*. Bruxelas: Jornal Oficial das Comunidades Europeias.
- Conselho da União Europeia [CUE]. (2008). *Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de novembro, que altera a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo*. Bruxelas: Jornal Oficial da União Europeia.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas [CSNU]. (2004). *S/RES/1566, de 8 de outubro de 2004*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Conselho Económico e Social das Nações Unidas [CESNU]. (2002). *ECOSOC Resolution 2002/13: Action to promote effective crime prevention*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas.
- Ministério da Educação e da Ciência [MEC]. (2013). *Decreto-Lei n.º 115/2013, de 7 de agosto: republicação do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março*. Lisboa: Diário da República, 1.ª série, n.º 151.
- Ministério da Justiça [MJ]. (1982). *Decreto-Lei n.º 458/82, de 24 de novembro: Reformula as carreiras e normas estatutárias da Polícia Judiciária*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 272.
- Ministério da Justiça [MJ]. (1990). *Decreto-lei 295-A/90, de 21 de Setembro: Lei Orgânica da Polícia Judiciária*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 219.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM]. (2003). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003: Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série-B, n.º 16.

- Presidência do Conselho de Ministros [PCM]. (2013). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 5 de abril: Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 67.
- Presidência do Conselho de Ministros [PCM]. (2015). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 26.
- União Europeia [UE]. (2007). *Jornal Oficial da União Europeia C/306, de 17 de dezembro de 2007: Tratado de Lisboa*. Lisboa: União Europeia.

Fontes eletrónicas (internet):

- Alvarez, L. (1 de abril de 2016). *Combate ao terrorismo abre guerra entre inspetores da PJ e Governo*. Obtido em 3 de abril de 2016, de Público Online: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/combate-ao-terrorismo-abre-guerra-entre-inspetores-da-pj-e-governo-1727814>
- Autoridade Nacional de Proteção Civil [ANPC]. (2016). *Riscos e Vulnerabilidade - Infraestruturas Críticas*. Obtido em 15 de maio de 2016, de Autoridade Nacional de Proteção Civil: <http://www.proci.v.pt/RiscosVulnerabilidades/Pages/InfraestruturasCriticas.aspx>
- BBC Brasil. (17 de maio de 2016). *'EI' infiltra extremistas em barcos de refugiados para Europa, diz Líbia*. Obtido em 21 de maio de 2016, de BBC Online: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/05/150517_ei_europa_pu
- Biography.com Editors. (2016). *Maximilien de Robespierre Biography*. Obtido em 26 de abril de 2016, de The Biography.com website: <http://www.biography.com/people/maximilien-de-robspierre-37422>
- Branco, C. (30 de março de 2016). *Terrorismo ganhou vida própria dentro das fronteiras europeias*. Obtido em 12 de abril de 2016, de Visão Online: <http://visao.sapo.pt/actualidade/mundo/2016-03-30-Terrorismo-ganhou-vida-propria-dentro-das-fronteiras-europeias>
- Domínguez, F. R. (4 de abril de 2016). *Documento de Opinión 34/2016: La rapidez de la Unión Europea en la lucha antiterrorista*. Obtido em 5 de maio de 2016, de Instituto Español de Estudios Estratégicos: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO34-2016_UE_LuchaAntiterrorista_RuizDominguez.pdf

- Fernandes, J. M. (8 de agosto de 2014). *O califado no século XXI quer ir de Lisboa ao Paquistão*. Obtido em 19 de maio de 2016, de Observador online: <http://observador.pt/2014/08/12/um-califado-seculo-xxi/>
- Franco, H. (31 de março de 2016). *Portugal e Hungria alvo de ameaça direta do Daesh*. Obtido em 19 de maio de 2016, de Expresso Online: <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2016-03-31-Portugal-e-Hungria-alvo-de-ameaca-direta-do-Daesh>
- Henriques, J. G. (8 de fevereiro de 2015). *São portugueses, são muçulmanos*. Obtido em 11 de abril de 2016, de Público Online: <https://www.publico.pt/sociedade/noticia/sao-portugueses-sao-muculmanos-1685260#>
- Lopes, M. A. (15 de novembro de 2015). *Uma nova lei de combate ao terrorismo? Calma. A última é de junho*. Obtido em 7 de maio de 2016, de Observador.pt: <http://observador.pt/2015/11/15/nova-lei-combate-ao-terrorismo-calma-ultima-junho/>
- Machado, M. S. (abril de 2004). Crónicas - II - Crónicas Militares Nacionais. *Revista Militar* n.º 2427. Obtido em 5 de maio de 2016, de Revista Militar: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/397>
- Marcelino, V. (28 de dezembro de 2015). *Governo reforça Unidade Anti-Terrorista e triplica estrutura*. Obtido em 5 de maio de 2016, de Diário de Notícias Online: <http://www.dn.pt/portugal/interior/governo-reforca-unidade-antiterrorista-e-triplica-estrutura-4954435.html>
- Marcelino, V. (29 de março de 2016). *Combate ao terrorismo abre conflito entre polícias*. Obtido em 5 de abril de 2016, de Diário de Notícias Online: <http://www.dn.pt/portugal/interior/combate-ao-terrorismo-abre-conflito-entre-policias-5098258.html>
- Serviço de Informações de Segurança [SIS]. (2010). *Contraterrorismo*. Obtido em 10 de abril de 2016, de Serviço de Informações de Segurança: <http://www.sis.pt/cterr.html>
- TVI 24. (17 de maio de 2016). *Estado Islâmico infiltra militantes em barcos de migrantes para a Europa*. Obtido em 21 de maio de 2016, de TVI 24 Online: <http://www.tvi24.iol.pt/internacional/imigrantes/estado-islamico-infiltra-militantes-em-barcos-de-migrantes-para-a-europa>
- União Europeia [UE]. (28 de setembro de 2015). *Tratados da UE*. Obtido em 5 de maio de 2016, de Europa.eu - União Europeia: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm

APÊNDICES

Apêndice A – Carta de apresentação e guião de entrevista



ACADEMIA MILITAR

Mestrado integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança

**COMBATE AO TERRORISMO EM PORTUGAL: da estratégia à
cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança**

Autor: Aspirante Aluno de Infantaria da GNR Bruno Rafael Ramos Prata

Orientador: Tenente-Coronel de Infantaria da GNR Paulo Jorge Alves Silvério

Coorientador: Capitão de Infantaria da GNR Tiago Miguel Gonçalves da Silva

Relatório Científico Final do Trabalho de Investigação Aplicada

Lisboa, maio de 2016

CARTA DE APRESENTAÇÃO

A Academia Militar (AM) é um estabelecimento de ensino superior público universitário militar com a finalidade principal de formar Oficiais destinados aos quadros permanentes do Exército e da Guarda Nacional Republicana (GNR).

Na fase final dos ciclos de estudos integrados, com vista à obtenção do grau de mestre, os Alunos da AM executam um Trabalho de Investigação Aplicada (TIA), o qual é submetido à apreciação e discussão pública perante um júri, tendo como finalidade a aplicação de competências adquiridas, o desenvolvimento de capacidades e a exposição das suas conclusões, em contexto de investigação, nos domínios da segurança e defesa.

Desta forma, eu, Bruno Prata, Aspirante da GNR, a frequentar o 5.º e último ano do Mestrado Integrado em Ciências Militares, na especialidade de Segurança, venho por este meio solicitar a V. Ex.ª a colaboração no âmbito do TIA, dada a necessidade de realização de entrevistas com vista à recolha de informações, bem como ao esclarecimento de questões decorrentes da investigação, subordinada ao tema: “*Combate ao Terrorismo em Portugal: da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança*”.

Esta investigação tem como objetivo geral compreender de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das Forças e Serviços de Segurança que dela deriva concorrem para o combate da ameaça terrorista em Portugal na atualidade.

A seleção dos entrevistados teve por base diversos intervenientes no âmbito do Sistema de Segurança Interna, por forma a recolher informações de diversos especialistas sobre o domínio em estudo.

Assim sendo, solicito a V. Ex.ª que me conceda uma entrevista, tendo em conta que o seu contributo será preponderante para que se atinjam os objetivos propostos na investigação.

Grato pela colaboração e disponibilidade.

Atenciosamente,



Bruno Prata

Aspirante de Infantaria da GNR

	GUIÃO DE ENTREVISTA <i>Combate ao Terrorismo em Portugal: da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança</i>	
1. IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A)		
1.1. Nome:	1.5. Função:	
1.2. Organização/Órgão:	1.6. Habilitações literárias:	
1.3. Departamento/Serviço:	1.7. Local:	
1.4. Cargo/Posto:	1.8. Data-Hora (início/fim):	
2. ENQUADRAMENTO		
<p>No âmbito do TIA, submetido ao tema: <i>“Combate ao Terrorismo em Portugal: da estratégia à cooperação no quadro das Forças e Serviços de Segurança”</i>, tendo em vista a obtenção do grau de Mestre em Ciências Militares, na especialidade de Segurança, conferido pela Academia Militar, emerge a presente entrevista, a fim de esclarecer questões decorrentes da investigação e aprofundar os conhecimentos adquiridos, aplicando-os no contexto operacional da GNR e das FSS.</p> <p>O terrorismo <i>“tornou-se preocupação dominante nas políticas de muitos Estados, sendo referência frequente nos debates sobre política internacional e sobre defesa nacional”</i> (Martins, 2010, p. 5), constituindo-se como <i>“uma das mais sérias ameaças à subsistência do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça e do Estado de Direito democrático”</i> (Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2015).</p> <p>Atualmente, esta ameaça internacional é, cada vez mais, uma realidade presente, sendo preponderante que as FSS se adequem e conjuguem esforços no sentido de estarem preparadas para combater este fenómeno. <i>“É uma ameaça difusa que, nos últimos anos, tem registado um aumento preocupante ao nível mundial e que encontra, na Europa, um terreno fértil para eventuais manifestações extremistas, radicais e de agressões violentas”</i> (Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2015), o que leva à complexidade das formas de atuação no seu combate.</p> <p>A Estratégia Antiterrorista da UE, integrada na Estratégia de Segurança Interna da UE, estabelece que a luta contra o terrorismo requer, no território europeu, uma intensa e aprofundada cooperação transfronteiriça. <i>“A necessidade de uma resposta integrada e proporcionada à atividade terrorista é desenvolvida pelas autoridades competentes dos Estados-Membros que, para tanto, implementam ações concertadas, internas e transnacionais e impõe a alocação crescente de meios humanos e de equipamentos ao acompanhamento do fenómeno”</i> (Presidência do Conselho de Ministros [PCM], 2015).</p> <p>A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro, assume, portanto, particular relevância enquanto instrumento primordial da luta contra o fenómeno terrorista, representando um <i>“compromisso de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo”</i>.</p> <p>Esta estratégia estabelece cinco objetivos estratégicos no âmbito do combate ao terrorismo, dos quais derivam diversas linhas de ação. No entanto, apesar da lei definir com objetividade os mecanismos e estruturas de cooperação que devem ser implementados, verifica-se que, atualmente, existe uma dialética entre aquilo</p>		

que a lei prevê e aquilo em que esta se materializa operacionalmente. Pretende-se, por isso, estudar a forma como operam e se articulam os mecanismos desenvolvidos pela referida estratégia, por forma a averiguar as suas debilidades, bem como fazer o levantamento das suas potencialidades. Assim, a finalidade última da investigação passa por compreender a crescente necessidade de uma resposta conjunta e cooperada das FSS com vista ao combate da ameaça terrorista em Portugal, assim como as debilidades e potencialidades desta resposta.

Referências bibliográficas:

Conselho da União Europeia. (2005). 14469/4/05 REV 4: Estratégia Antiterrorista da União Europeia. Bruxelas: União Europeia.

Conselho de Ministros. (2015). Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015 de 20 de fevereiro: Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Lisboa: Diário da República, 1.ª Série, n.º 26.

Martins, R. F. (2010). Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

3. ENTREVISTA

As suas respostas serão uma mais valia para a investigação, servindo como suporte para o tratamento de informação, pelo que se revela importante que as mesmas sejam o mais completas possível. Importa ainda referir que todas as respostas servirão apenas como objeto de estudo para a investigação, sendo por isso, devido ao conteúdo das mesmas, classificadas se necessário. Se pretender a análise prévia das respostas, estas poderão ser-lhe facultadas para sua apreciação, de modo a salvaguardar os interesses de V. Ex.ª. O trabalho final poderá igualmente ser-lhe facultado na íntegra, assim que aprovado. Obrigado pela sua colaboração.

- 3.1. Quais são os acontecimentos terroristas ocorridos ao longo da História europeia recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito da UE? Consegue apontar algumas dessas alterações legislativas?
- 3.2. Considera que o atual enquadramento legislativo nacional respeitante à matéria do terrorismo satisfaz cabalmente as necessidades no combate desta ameaça em Portugal? Porquê?
- 3.3. Em traços gerais, como caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?
- 3.4. Na sua opinião, quais deverão ser as preocupações primordiais do Estado Português no combate ao terrorismo?
- 3.5. Dos cinco objetivos estratégicos¹¹⁰ decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, quais considera serem os que exigem mais recursos e cooperação para serem alcançados? Porquê?
- 3.6. De que forma pensa que a prevenção que está a ser efetuada em Portugal pode neutralizar o problema do terrorismo e facilitar o seu combate? Indique algumas medidas preventivas.
- 3.7. Como descreve a atual a cooperação entre as FSS no âmbito do combate do terrorismo em Portugal? E no campo da partilha de informações, prevista pelo art.º 6.º da LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)?
- 3.8. No contexto legislativo, de que forma as competências¹¹¹ do SGSSI competem para a cooperação entre as FSS?

¹¹⁰ Detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder.

¹¹¹ Competências de coordenação, de direção, de controlo e de comando operacional.

- 3.9. De acordo com o enquadramento legislativo nacional, nomeadamente a LOIC (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto)¹¹² e a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro¹¹³, os serviços de informações e a PJ estão isoladas no SSI quanto à estratégia para prevenir e combater o terrorismo no nosso país. Tendo em conta o “princípio da necessidade de conhecer”, como interpreta a partilha de informações neste âmbito entre os demais órgãos policiais, nomeadamente a PSP, a GNR e o SEF?
- 3.10. A UCAT é atualmente composta por um núcleo de nove entidades, entre polícias e serviços de informações, e resume-se a um ponto de troca de informações. Considera a reorganização deste órgão uma medida necessária para fazer face à atual realidade do terrorismo europeu? Em que sentido?
- 3.11. Que vantagens e/ou desvantagens considera advirem do facto da UCAT se encontrar atualmente sob a dependência e coordenação do SGSSI (art.º 23.º/4 da LSI)?
- 3.12. Em março de 2016, o CSSI decidiu que todos os pontos de contacto policiais internacionais (Europol e Interpol), até então sediados na PJ, se centralizassem no SSI e sob a égide do SGSSI. Como interpreta esta medida? E como será operacionalizada, em termos práticos?
- 3.13. No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?

4. LISTA DE ACRÓNIMOS E SIGLAS

CSSI	Conselho Superior de Segurança Interna
FSS	Forças e Serviços de Segurança
GNR	Guarda Nacional Republicana
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOIC	Lei de Organização da Investigação Criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
PJ	Polícia Judiciária
PSP	Polícia de Segurança Pública
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SGSIRP	Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIS	Serviços de Informações de Segurança
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorista
UE	União Europeia

¹¹² A LOIC prevê no seu artigo 7.º, n.º 2, alínea l), que os crimes de “Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo” são da competência reservada da PJ em matéria de investigação criminal, não podendo ser deferida a outros OPC.

¹¹³ Lei que estabelece a orgânica do SGSIRP, do SIED e do SIS. Prevê no seu artigo 10.º, n.º 4, que “sobre as forças e serviços de segurança (...) impende especial dever de colaboração que os obriga (...) a facultar ao SIS (...) informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo (...)”.

Apêndice B – Relação das questões de investigação com o guião de entrevista

Quadro n.º 1 – Quadro resumo das questões de investigação e do guião de entrevista.

Questão Central	Questões Derivadas	Guião de Entrevista
<p><i>Considerando a ameaça do terrorismo em Portugal, de que forma a legislação sobre o combate ao terrorismo e a resposta conjunta e cooperada das FSS que dela deriva concorrem, atualmente, para o combate desta ameaça?</i></p>	<p><i>1. Como se caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?</i></p>	<p><i>1. Quais são os acontecimentos terroristas ocorridos ao longo da História europeia recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito da UE? Consegue apontar algumas dessas alterações legislativas?</i></p>
		<p><i>3. Em traços gerais, como caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?</i></p>
	<p><i>2. Como se operacionaliza a legislação nacional sobre o combate ao terrorismo no contexto das FSS?</i></p>	<p><i>2. Considera que o atual enquadramento legislativo nacional respeitante à matéria do terrorismo satisfaz cabalmente as necessidades no combate desta ameaça em Portugal? Porquê?</i></p>
		<p><i>4. Na sua opinião, quais deverão ser as preocupações primordiais do Estado Português no combate ao terrorismo?</i></p>
		<p><i>5. Dos cinco objetivos estratégicos decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, quais considera serem os que exigem mais recursos e cooperação para serem alcançados? Porquê?</i></p>
		<p><i>8. No contexto legislativo, de que forma as competências do SGSSI competem para a cooperação entre as FSS?</i></p>
	<p><i>3. Como se processa, em termos efetivos a cooperação entre as FSS com vista ao combate do terrorismo em Portugal?</i></p>	<p><i>6. De que forma pensa que a prevenção que está a ser efetuada em Portugal pode neutralizar o problema do terrorismo e facilitar o seu combate? Indique algumas medidas preventivas.</i></p>
		<p><i>7. Como descreve a atual a cooperação entre as FSS no âmbito do combate do terrorismo em Portugal? E no campo da partilha de informações, prevista pelo art.º 6.º da LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)?</i></p>
		<p><i>10. A UCAT é atualmente composta por um núcleo de nove entidades, entre polícias e serviços de informações, e resume-se a um ponto de troca de informações. Considera a reorganização deste órgão uma medida necessária para fazer face à</i></p>

		<p><i>atual realidade do terrorismo europeu? Em que sentido?</i></p>
	<p><i>4. No âmbito dos mecanismo e estruturas de cooperação entre as FSS que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?</i></p>	<p><i>9. De acordo com o enquadramento legislativo nacional, nomeadamente a LOIC (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) e a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, os serviços de informações e a PJ estão isoladas no SSI quanto à estratégia para prevenir e combater o terrorismo no nosso país. Tendo em conta o “princípio da necessidade de conhecer”, como interpreta a partilha de informações neste âmbito entre os demais órgãos policiais, nomeadamente a PSP, a GNR e o SEF?</i></p>
		<p><i>11. Que vantagens e/ou desvantagens considera advirem do facto da UCAT se encontrar atualmente sob a dependência e coordenação do SGSSI (art.º 23.º/4 da LSI)?</i></p>
		<p><i>12. Em março de 2016, o CSSI decidiu que todos os pontos de contacto policiais internacionais (Europol e Interpol), até então sediados na PJ, se centralizassem no SSI e sob a égide do SGSSI. Como interpreta esta medida? E como será operacionalizada, em termos práticos?</i></p>
		<p><i>13. No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?</i></p>

Fonte: Elaboração própria.

Apêndice C – Desenho de estudo

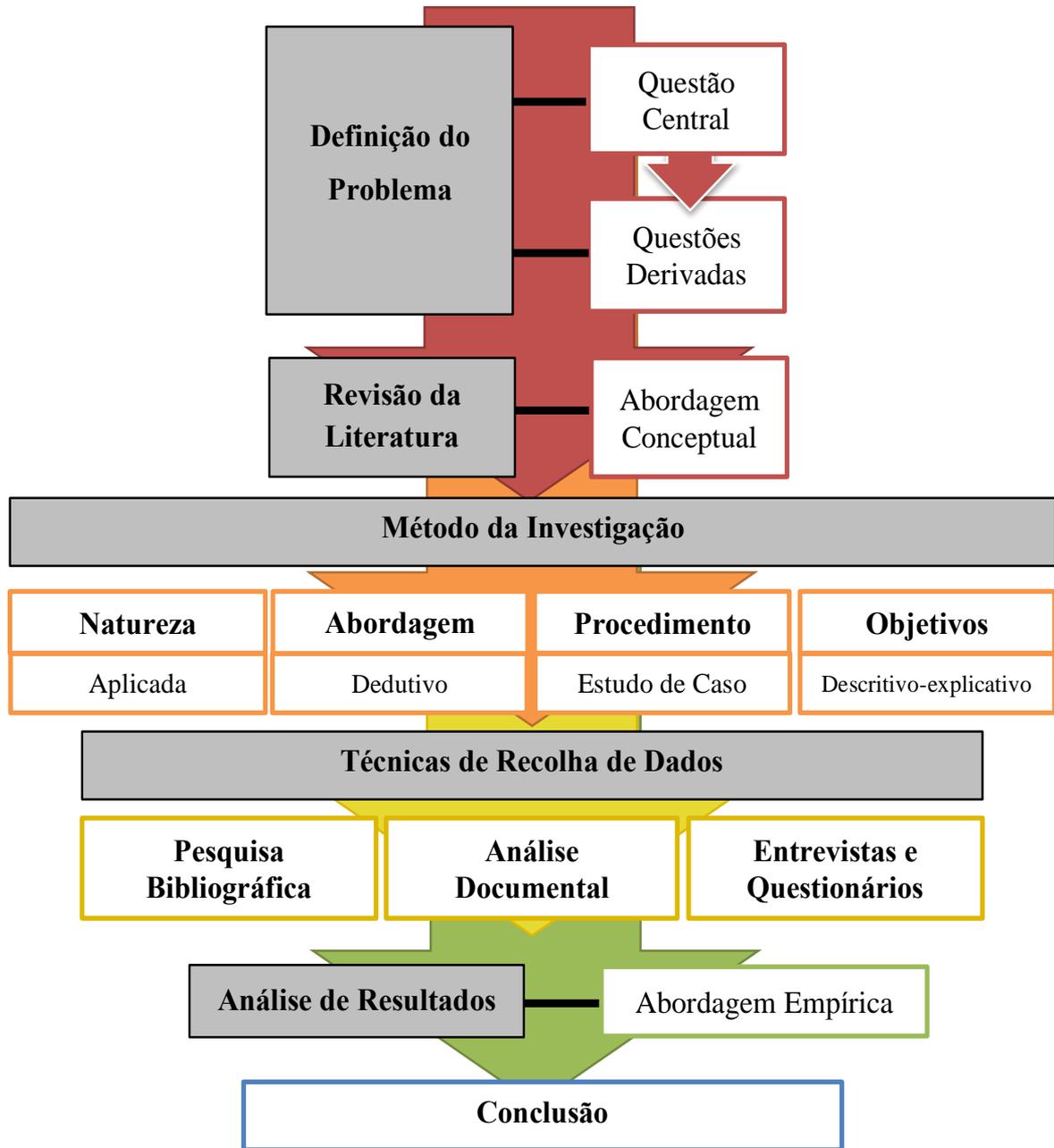


Figura n.º 2 – Esquema do desenho de estudo.

Fonte: Elaboração própria.

Apêndice D – Análise qualitativa de resultados

Quadro n.º 2 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 1.

Respostas à questão 1.	
<i>“Quais são os acontecimentos terroristas ocorridos ao longo da História europeia recente que destacaria como tendo sido determinantes para impulsionar alterações legislativas, quer no âmbito nacional, quer no âmbito da UE? Consegue apontar algumas dessas alterações legislativas?”</i>	
E1	<i>“Se estabelecermos um horizonte temporal de 20 anos, podemos elencar os atentados de Atocha, Madrid, em 2004, e também o de Londres, em 2005 (...) Para mim, este atentado de Atocha, é um marco importante (...)” “Mais recentemente, destacaria os episódios que aconteceram desde o caso Charlie Hebdo, a 13 de novembro, e os últimos já em 2016, que tiveram lugar em Bruxelas (...)”</i>
E2	<i>“Os atentados que no espaço europeu que impulsionaram as alterações legislativas mais recentes, foram os atentados de Madrid e de Londres. E mais recentemente os atentados de Paris e da Bélgica. Foram os atentados que tiveram, como matriz islamista (...)” “Uma das alterações, no quadro europeu, foi a aprovação da estratégia de contraterrorismo, que foi adaptada pelos Estados, e que depois foi assumida internamente por cada um dos Estados, com legislação interna.” “Com as medidas penais que tinham sido adotadas, e com a criação da UCAT, sendo um órgão operativo, começou por ser uma reação a esses fenómenos e que tem vindo a aprofundar-se em termos de cooperação e em termos de troca de informações entre as entidades nacionais que estão associadas ao fenómeno terrorista, ao combate ou à deteção do fenómeno (...)”</i>
E3	<i>“Resultante dos atentados de Madrid em 2004 e de Londres em 2005, não houve uma alteração significativa do ponto de vista legislativo, porque na altura ainda se equacionava e procurava-se enfrentar esse tipo de fenómeno essencialmente com uma dinâmica fluida da troca de informações.”</i>
E4	<i>“(…) só com os atentados de Madrid em 2004, e depois com os ataques em Londres, é que a Europa se sentiu também atingida. Estes incidentes mudaram a perspetiva, a perceção europeia do que é o combate ao terrorismo. (...) É a partir daqui que começam a surgir novas legislações, mais centradas no fenómeno terrorista. Depois destes acontecimentos, a Estratégia de Segurança Interna da EU começou a centrar-se muito mais no combate ao terrorismo (...)”</i>
E5	<i>“(…) os de Atocha em 2004, depois em 2005 em Londres e por último os de Paris e Bruxelas. São estes que efetivamente colocaram a Europa no “caminho” daquilo que deve ser a atenção que devem dedicar ao terrorismo.” “Uma das principais alterações legislativas foi o aparecimento da estratégia europeia de combate ao terrorismo, da qual advém a nossa estratégia de combate ao terrorismo.”</i>
E6	<i>“Nos últimos anos, o atentado mais determinante foi o de 11 de Março, de Madrid, que inclusive alterou o curso das eleições legislativas (...)” “Com os atentados de Londres, em 2005, surge a primeira Estratégia de Combate ao terrorismo e a primeira Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento. São estratégias que nem os países, nem a União Europeia, tinham.” “Os últimos ataques que se registaram em Paris, em 2015, provocam o aparecimento de legislação europeia, nomeadamente um regulamento no sentido de disciplinar e limitar determinadas concentrações e venda de precursores de explosivos, substâncias em forma líquida. Estes atentados obrigam também à afirmação do Sistema PNR, Passenger Name Record, que permitem às polícias saberem “tudo” relativamente aos passageiros dos voos (...)”</i>
E7	<i>“(…) destaco os atentados de 11 de Março, em Madrid, e o de 7 de Julho, em Londres. A alteração legislativa foi a adoção de uma Estratégia Antiterrorista da União Europeia” “Recentemente, o atentado de 7 de janeiro, em Paris, obrigou uma série de países a reverem a legislação em termos de combate ao terrorismo. Portugal não foi exceção e implementou uma série de alterações no sentido de ver reforçado os mecanismos de combate ao terrorismo, nomeadamente a Lei nº 52/2003, a Lei de Combate ao Terrorismo, que sofreu alterações em 2008, 2011 e a última em 24 de junho de 2015.”</i>
Q1	<i>“(…) as principais alterações legislativas foram impulsionadas, (...) pelos atentados de Madrid e Londres e, mais recentemente, pelos atentados de Paris. Dentre essas alterações destacam-se, na União</i>

	<p>Europeia, a aprovação de uma Estratégia de Segurança Comum e a aprovação de uma Estratégia de Contraterrorismo, (...)”</p> <p>“Recentemente foi aprovada, em Portugal, uma Estratégia de Contraterrorismo, tendo sido também introduzidas alterações legislativas nos tipos criminais de terrorismo, apologia e financiamento do terrorismo.”</p>
E8	<p>“O grande acontecimento no espaço da Europa, foi o atentado de Atocha.”</p> <p>“(…) o quadro legislativo, quer o quadro operacional e de dotação de meios das FS, têm avançado por arrasto aos acontecimentos. (...) visto que, esta situação de arrasto, não tem contribuído para deter o terrorismo, porque muitas vezes a legislação fica com soluções intermédias e os meios também que são fornecidos também não são suficientes, nem inovadores.”</p>
Q2	<p>“A criação da Unidade de Coordenação Anti-Terrorismo (UCAT), por despacho do Primeiro-Ministro de 25 de Fevereiro de 2003, constitui na minha opinião a mais importante alteração legislativa nacional no domínio do combate ao terrorismo. (...) os maiores ataques terroristas da história recente da Europa, quer pelo número de mortos e feridos, quer pelo mediatismo que tiveram, Madrid (2004), Londres (2005), Paris (2015) e Bruxelas (2016), para que fossem tomadas medidas para combater este fenómeno.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 3 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 2.

Respostas à questão 2.	
	<p>“Considera que o atual enquadramento legislativo nacional respeitante à matéria do terrorismo satisfaz cabalmente as necessidades no combate desta ameaça em Portugal? Porquê?”</p>
E1	<p>“Não considero que haja falta de enquadramento legislativo, tem é que haver uma preparação de quem interpreta a lei, tem que haver uma certa sensibilização das estruturas e dos próprios profissionais das FSS para o fenómeno (...)”</p> <p>“Julgo que falha a legislação é ao nível da regulamentação. Desde logo a estrutura que a UCAT deve ter (...) Houve alterações ao artigo 23.º da LSI, prevendo a implementação da UCAT, no sentido de lhe dar “corpo” (...)”</p>
E2	<p>“O combate ao terrorismo não é só um problema de leis, mas também de meios (...)”</p> <p>“Todos os enquadramentos legais são suscetíveis de serem aprofundados, de se melhorarem. Temos que aprender e refletir à luz do que são os processos nos outros Estados europeus, e que têm também evoluído os sistemas de segurança. Mas apesar de tudo o nosso sistema tem dado resposta às nossas ameaças.”</p>
E3	<p>“Existem fragilidades, nomeadamente ao nível daquilo que é a “lei de estrangeiros”, e da “lei da atribuição da nacionalidade”, porque cumprindo determinados requisitos formais pode obter-se facilmente a nacionalidade portuguesa.”</p> <p>“A forma como se pode adular aquilo que são os princípios básicos que podem levar à atribuição da nacionalidade. (...) Esta legislação tem que ser revista.”</p>
E4	<p>“Temos o Plano Coordenador das FSS, que permite que as FSS articulem os meios e se organizem para fazer face a um evento do âmbito que estamos a falar. Um dos anexos é “incidentes tático-policiais”, e um ataque terrorista não é mais do que um incidente tático-policial, embora numa escala maior.”</p> <p>“Agora também se fala na integração das FA no combate ao terrorismo e na interação das FA com as FSS. Em Portugal esta situação está legislada, nomeadamente se for decretado um dos estados de exceção.”</p> <p>“Mas o que falta definir, quer nesta integração das FA, quer relativamente ao Plano Coordenador das FSS, é o que cada entidade faz e quem comanda. (...) não está definido como, no terreno, quem é que comanda e quem faz o quê. (...) Falta efetivamente esta parte do comando e controlo. Isto porque os incidentes são resolvidos ao nível tático.”</p>
E5	<p>“Em termos de normativos, e as coisas estão mais que identificadas, os estudos estão feitos e existe a noção clara do que tem que ser feito. Importa naturalmente agilizar. (...) A lei existe, é preciso é agilizar. A nossa estratégia de combate ao terrorismo é um documento de fácil leitura, mas não quer dizer que seja de fácil implementação (...)”</p>
E6	<p>“Atualmente, nunca se trocou tanta informação entre as FSS como agora.”</p> <p>“Em termos legislativos, a lei “52”, é uma questão central para Portugal e outros países, porque abre a possibilidade de perseguir qualquer pessoa em qualquer parte do mundo e há a possibilidade do estabelecimento de nexos de causalidade entre outras formas de criminalidade que na sua essência nada têm a ver com o terrorismo, como por exemplo a falsificação de documentos (...)”</p>

	<i>“(…) os instrumentos legislativos que existem são mais do que suficientes. A questão da transposição para a legislação nacional do Sistema PNR, até maio de 2018, é fundamental para estreitar a “mobilidade” dos serviços.”</i>
E7	<i>“Em termos internos, tendo em conta a nossa realidade, as alterações legislativas realizadas e que mencionei anteriormente, são as adequadas e suficientes.”</i> <i>“(…) a alteração ao código de fronteiras veio alargar a reposição, em determinados contextos, dos controlos de fronteira. Temos que aguardar algumas alterações que vêm agora da UE, nomeadamente o PNR e o Entry Exit System (EES), vão criar condições de conhecimento por parte dos Estados-Membros de determinadas movimentações de indivíduos no interior da UE (…)”</i>
Q1	<i>“O combate ao terrorismo não se concretiza apenas através de alterações legislativas (…). Esse caminho tem vindo a ser trilhado e sem embargo de alterações pontuais que se repute necessárias, à luz da evolução dos sistemas de segurança, as diversas entidades envolvidas na prevenção e deteção do terrorismo têm respondido eficazmente no quadro das suas competências.”</i>
E8	<i>“O enquadramento legislativo é minimamente suficiente para o combate da ameaça, embora não testado.”</i>
Q2	<i>“Afigura-se que de um modo geral a legislação existente é adequada para combater o fenómeno do terrorismo. (…) considera-se que poderão ser adotadas medidas mais musculadas para o combater, quer em termos de dissuasão, quer em termos de deteção/combate ao terrorismo, sendo que talvez para estas últimas medidas houvesse necessidade de alguma modificação legislativa.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 4 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 3.

Respostas à questão 3.	
<i>“Em traços gerais, como caracteriza o fenómeno do terrorismo em Portugal?”</i>	
E1	<i>“Portugal, como estado europeu não está imune ao terrorismo. Portugal não está livre da ocorrência de um atentado terrorista. No futuro, o facto de termos portugueses a combater pelo Daesh, não podemos excluir a hipótese de um atentado.”</i>
E2	<i>“Não temos terrorismo em Portugal. O terrorismo é uma realidade que é uma ameaça, também para Portugal, mas nós não temos a experiência de atentados terroristas. Neste quadro atual da ameaça terrorista, da principal ameaça terrorista aos Estados europeus, Portugal não tem essa experiência.”</i> <i>“Temos que ter atenção a aspetos que têm a ver com o enquadramento social, a aspetos sociais do fenómeno que evitam o seu surgimento, como por exemplo, o enquadramento das comunidades, o acompanhamento dos jovens, narrativas de radicalização. Tem que ser feita uma aposta nesta vertente (…)”</i>
E3	<i>“O fenómeno do terrorismo em termos globais pode atingir tudo e todos.”</i> <i>“Se houver um evento internacional em Portugal, o nosso país pode ser atrativo para um atentado.”</i> <i>“(…) Portugal, neste momento, pode servir mais como espaço de recuo e espaço estratégico para passagem de determinado tipo de pessoas.”</i>
E4	<i>“Em Portugal, existem vários aspetos que trazem vantagens para as FSS, que é comunidade islâmica ser cerca de 50.000 pessoas e os líderes religiosos, pelos menos os identificados, serem bastante moderados e conseguem ter um controlo da sua comunidade.”</i> <i>“Em Portugal também não temos “guetos”, a não ser a zona da Mouraria e Martins Moniz, mas como é uma zona antiga da cidade e que tem bastantes moradores bastantes antigos, não se cria o sentimento de “gueto”, de separação, (…)”</i> <i>“(…) Portugal pode ser um “soft target”, quando ocorrer um evento ou determinado período do ano e local do país que concentre um elevado número de pessoas, nomeadamente de estrangeiros, como por exemplo o Algarve no verão. Estas situações são extremamente “apetecíveis” para um ataque, pois é extremamente compensador. (…) Por esta razão, Portugal não está livre da ocorrência de um atentado terrorista.”</i>
E5	<i>Em termos de Portugal, não entendo que serviremos somente como base logística, ou de local de repouso, noções que muita gente, por questões de facilitismo usa, mas as coisas não são assim tão simples. Felizmente também não são tão graves ao ponto de dizermos que “eles andam aí”. Mas é bom que tenhamos a noção que o espaço Schengen é bom para quem aproveita esta facilidade para se movimentar.”</i>
E6	<i>“(…) o facto de não haver atentados, não significa que não haja atividade terrorista em Portugal.”</i> <i>“Em termos de ameaça em Portugal, ela é moderada/reduzida. Portugal não figura nas prioridades das organizações terroristas, mas “we never know”. Pelo facto de termos portugueses a combater pelo Daesh, creio que 27, não podemos excluir a hipótese de um atentado.”</i>

E7	“(…) que Portugal possa ser utilizado como país de trânsito de indivíduos, que possam ir e regressar de palcos de conflito , isso é possível. Através de informação proveniente de um determinado país, podemos afirmar que esta situação tem ocorrido.” “ O regresso dos combatentes das zonas de conflito , nomeadamente do Iraque e Síria, pode representar uma ameaça para Portugal . (…)”
Q1	“ Até ao momento, não sofremos um atentado terrorista de cariz islamista . Todavia, o terrorismo enquanto ameaça transversal aos Estados de direito democrático não permite uma situação de imunidade de nenhum Estado .”
E8	“O terrorismo efetivo, declarado, é um facto histórico . Não há terrorismo em Portugal . Mas pode haver um dia .”
Q2	“Apesar de Portugal já ter sido alvo de ataques terroristas (não conectados com terrorismo transnacional ligado ao extremismo islâmico), julgo que esta atividade em Portugal seja baixa ou mesmo residual, não sendo provável, a ocorrência de novos ataques não é impossível . (…) Portugal não está isolado do resto do mundo pelo que continuará a ser afetado pelo terrorismo transnacional .”

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 5 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 4.

Respostas à questão 4.	
“Na sua opinião, quais deverão ser as preocupações primordiais do Estado Português no combate ao terrorismo?”	
E1	“O Estado português deve privilegiar mais a formação de profissionais de áreas não policiais , pois são estas que estão em falta.” “ Onde os Estados não estão preparados, será se calhar ao nível da magistratura . Precisa de Magistrados capacitados para compreender estes fenómenos (…)” “(…) e precisam que outros tipos de organismos tenham formação e sensibilização para perceber este fenómeno , como por exemplo as escolas para sinalização de eventuais indivíduos em processo de radicalização (…)”
E2	“(…) para além da estratégia de contraterrorismo, definir uma estratégia de contraradicalização , porque este fenómeno é essencialmente de comunidades jovens, e é importante formar esses jovens, e que deve envolver muitas instituições (…)” “E nas diversas dimensões da ação do Estado na sociedade, o estado deve promover condições para evitar que germinem em vários locais e em várias circunstâncias esse tipo de atitude , principalmente nas camadas jovens. E naturalmente para isso, devem estar envolvidos diferentes organismos do Estado e da sociedade civil (…)”
E3	“Para já é reconverter claramente aquilo que é a dinâmica e o funcionamento dos Serviços de Informações em Portugal . A dicotomia SIED/SIS. E saber em que termos a sua ação não colide, ou colide, com a ação dos OPC, (…)” “A questão dos OPC vai ter que ser reformulada. Existe muita polícia de investigação criminal a “mexer” nas mesmas “coisas” ao mesmo tempo e com competências e importâncias muito relativas sobre determinado tipo de fenómenos, o que faz com que em determinados momentos haja um choque entre as diversas polícias. ” “ Não pode haver uma “pulverização” da investigação criminal , como está a haver (…)” “(…) a dicotomia entre aquilo que é a PSP e a GNR, (…)”
E4	“O Responder é essencial . O Estado português tem que ter os “ mecanismos oleados ” ou estar organizado para poder responder adequadamente.” “ Mas o essencial, neste tipo de situações, é Detetar e Prevenir , porque atuando neste dois primeiros pilares, evitamos todos os outros seguintes.” “Embora para Responder, temos que estar sempre preparados. Cada instituição está preparada para responder individualmente, mas a resposta de todas em simultâneo ainda não está adequada ao que deve ser , não estamos preparados para Responder.” “Em termos do Detetar e Prevenir, as informações e a troca de informações são essenciais para combater este tipo de flagelo . E mais importante que a troca de informações é a “ cultura das informações ”, cultura que em Portugal não existe.”
E5	No nosso caso e atendendo à nossa realidade, a aposta tem que ser feita como está a ser feita, tendo unidades de combate altamente especializadas e depois apostar na Prevenção (…) é muito importante termos os nossos elementos sensibilizados para esta matéria , não só os elementos que realizam as patrulhas, mas também os elementos ligados a projetos especiais, tais como os contactos com as escolas, as visitas aos idosos, o policiamento de proximidade, especialmente em bairros mais

	<i>problemáticos, pois se estes elementos tiverem formação para recolher indícios e reportá-los de forma capaz a quem de direito, e for trabalhada, fica-se com uma capacidade de monitorizar um país relativamente a esta atividade.”</i>
E6	<i>“(…) Portugal só tem que cumprir com a Cláusula de Solidariedade do Tratado da União Europeia. Portugal não tem que fazer muito mais do que seguir as orientações da UE. Conseguimos aprovar uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, em 2015.” “É preciso deixar trabalhar as instituições e insistir no rigoroso cumprimento das regras de competência. A UCAT existe para fazer esta coordenação. E por último, a questão da afetação de meios. Insistir na cooperação internacional.”</i>
E7	<i>“As principais preocupações do Estado Português, (...) o trânsito de combatentes para as zonas de conflito e fundamentalmente o seu regresso posterior.” “Portanto, a grande preocupação, no entendimento do SEF, deverá ser com o regresso dos combatentes.”</i>
Q1	<i>“(…) se considere a pertinência da adoção de uma Estratégia Nacional de Contraradicalização, (...)” “(…) SIS, afigura-se também necessário dotar o Serviço de meios adequados e de instrumentos de ação, como por exemplo o acesso a metadados, (...)”</i>
E8	<i>“O Estado Português não deve estar no combate, mas sim investir numa fase de deteção e dissuasão.”</i>
Q2	<i>“Julgo que as preocupações estão bem vertidas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 6 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 5.

Respostas à questão 5.	
<i>“Dos cinco objetivos estratégicos decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, quais considera serem os que exigem mais recursos e cooperação para serem alcançados? Porquê?”</i>	
E1	<i>“No “detetar”, o Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento do terrorismo, que é uma das linhas de ação, é preciso que seja implementado e é preciso saber o que consta neles, mas vai ser sempre difícil de coordenar as atividades dos diferentes órgãos do SSI.” “Ao nível do “proteger”, “perseguir” e “responder”, já é possível partilhar meios operacionais, ao nível da reação a incidentes. No entanto, se os meios operacionais envolvidos forem elevados, vai exigir coordenação operacional e eventual partilha de capacidades e meios.” “No que diz respeito em particular ao “responder”, se estivermos a falar de um incidente complexo, que envolva por exemplo explosivos e agentes NBQ, as entidades envolvidas são inúmeras, desde as policiais, às de proteção civil e de saúde, o que forçosamente implica uma cooperação e uma coordenação profunda.”</i>
E2	<i>“Nesta fase, se quisermos atuar numa fase precoce do problema, e tentar atuar nesta fase, existem recursos que devem ser disponibilizados para a fase da prevenção, para a deteção e prevenção.” “Na fase da deteção é onde estão associadas as maiores exigências de meios. (...) Na resposta também.”</i>
E3	<i>“Na vertente preventiva temos que trabalhar essencialmente naquilo que é a narrativa de contrainformação que combata aquilo que se pretende que seja atrativo para os jovens. Temos que trabalhar a educação, a forma como se trabalha nos órgãos de comunicação social, a forma como trabalham outros tipos de organizações não governamentais em termos de divulgação da informação, de apelo aos jovens, de os trazer para outro tipo de filosofia que os afaste daqueles perigos radicais.” “(…) tem que se evitar claramente a “guetização”, da forma como se tem de trabalhar em termos sociais. Não permitir que haja espaços que parece que só são possíveis para determinados tipos de comunidades.” “Temos de desenvolver um conceito de cidadania.” “(…) a vertente da prevenção será aquela que exigirá mais meios, mais entidades envolvidas, a médio e longo prazo.”</i>
E4	<i>“(…) “detetar” e “prevenir” precisam de muitos recursos e cooperação em termos de partilha de informações. Seria preciso ter uma boa base de dados, uma boa base de partilha de informações.” “No “detetar” e “prevenir”, mais do que recursos, é preciso mudar mentalidades, porque os recursos existem, temos homens no terreno, todas as FSS têm informações, pelo que o que falta é uma mudança de mentalidades.” “Mas no “proteger” e no “responder” faltam os recursos, sobretudo no “responder”. Se bem que no Responder falta também mudar mentalidades, porque é preciso haver disposição para colocar as várias forças a trabalhar em conjunto.”</i>

E5	<i>“(…) o ter todos os militares do “territorial” com formação para reportarem e saberem o que reportar, saberem em que locais devem procurar informação e onde devem passar algumas “mensagens” e envolver outras entidades da nação para esta problemática do terrorismo, nomeadamente em atividades e atitudes de prevenção, faz com que o objetivo Prevenir seja aquele que exigirá mais meios.”</i>
E6	<i>“Tudo que é no domínio da atuação preventiva, tudo o que é a montante do fenómeno, é essencial. O mais importante é investir na deteção e na prevenção, e eventualmente na proteção, do que na resposta.”</i>
E7	<i>“(…) o “prevenir” e “proteger” serão dos objetivos que exigirão mais investimento (….) haver mais partilha de informação e dotar as forças policiais de mecanismos e aplicações necessárias para realizarem essa prevenção.”</i>
Q1	<i>“(…) a dotação de instrumentos operativos não tradicionais afigura-se fundamental na Prevenção e Deteção da ameaça terrorista, atendendo a que as organizações terroristas transnacionais apoiam a sua ação em meios tecnológicos inovadores e globais, como, por exemplo, as redes e serviços sociais e a propaganda em meio virtual (….)”</i>
E8	<i>“Onde os nossos recursos devem ser concentrados e onde a nossa cooperação tem que ser reforçada, é na prevenção.”</i>
Q2	<i>“Na minha opinião o maior problema no combate ao terrorismo é a deteção. Esta é fase em que se torna mais difícil de obter sucesso. Identificar precocemente potenciais ameaças terroristas implica uma contínua recolha e análise de informação o que exige um elevado esforço, quer em termos de pessoal, quer em termos de sistemas com essa capacidade.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 7 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 6.

Respostas à questão 6.	
<i>“De que forma pensa que a prevenção que está a ser efetuada em Portugal pode neutralizar o problema do terrorismo e facilitar o seu combate? Indique algumas medidas preventivas.”</i>	
E1	<i>“As medidas que estão a ser tomadas, para além de algumas de âmbito político, ao nível operacional, tem-se apostado fortemente no policiamento de proximidade, no sentido de tentar identificar e detetar situações de extremismo, processos de radicalização e até identificação de indivíduos que possam apoiar, quer sejam nacionais ou estrangeiros, causas terroristas.” “Depois, tem também havido uma preocupação com alguma ostensividade de meios, ou seja, visibilidade, em termos de locais de concentração de pessoas, infraestruturas críticas, aeroportos, isto mais no domínio técnico-tático.”</i>
E2	<i>“As medidas preventivas passam pelo reforço da cooperação, de procedimentos entre as forças e passam pela definição de plano de ação, no âmbito das suas responsabilidades, por parte das diferentes entidades, para darem resposta ao fenómeno. Por exemplo, proteção de infraestruturas críticas tem sido desenvolvida, criação do centro de cibersegurança com competências na deteção de algumas ameaças que provêm da utilização desse tipo de tecnologia.” “Falta elaborar uma estratégia de contraradicalização, por exemplo (….)”</i>
E3	<i>“Os OPC estão a tentar ter capacidades reativas minimamente consistentes e nas quais a comunidade em geral confie. Está se a tentar trabalhar em termos reativos para se tentar minimizar os efeitos nocivos de qualquer coisa que possa acontecer ou evitar que aconteça alguma coisa.” “O que está a ser feito junto das escolas, das mesquitas, da comunicação social, ONG, etc.? Não sei o que está a ser feito.”</i>
E4	<i>“Cada uma das FSS tem implementado as suas medidas preventivas. No caso da GNR, e em concreto ao nível da DI, uma vez que as informações são um pilar fundamental na prevenção, temos feito uma caracterização do ambiente e do adversário, depois passar esta informação a todas as unidades e fazê-los entender que neste momento ainda não fomos alvo, mas a qualquer momento podemos ser.” “Passamos também a mensagem sobre os indicadores a que devem estar atentos, como é a caracterização de um suposto terrorista, como tem mudado o modus operandi dos ataques terroristas nos últimos tempos, para que o elemento que anda no terreno esteja atento a estes aspetos.” “Por outro lado, temos também tentado mudar um pouco a cultura da informação, ou seja, passar do “need to know” para o “need to share”, porque hoje em dia todas as entidades precisam de informação e só se todos tiverem informação é que se consegue partilhar informação.” “Outro aspeto muito importante é que ao fazer chegar a informação aos elementos do terreno, estamos a fazê-los sentir que fazem parte deste ciclo de informação.”</i>

E5	<p>“Existem muitas formas de o fazer, desde a atividade do elemento que realiza a patrulha e que teve “formação” para poder estar atento a determinados indícios, movimentos ou características. Muitas vezes, nesta atividade de prevenção, não é só procurar os desordeiros, porque muitas vezes aqueles indivíduos mais discretos, podem a estar a realizar atividades à margem da lei.”</p> <p>“Enquanto a GNR tem apostado mais em fazer uma pesquisa de notícias de forma mais discreta, muito mais na base de não se mostrar, a PSP tem feito um tipo de Prevenção, nomeadamente em Lisboa, musculada, porque coloca mais gente na rua, com mais armamento, com mais equipamento. São duas formas de realizar prevenção.”</p>
E6	<p>“Se as FSS continuarem a fazer o seu trabalho, se houver meios, se continuarmos a apostar nas políticas de partilha de informação, tanto a nível interno, em termos institucionais, como na cooperação internacional, se seguirmos as orientações que estão consagradas na UE, temos os instrumentos legislativos necessários, estamos no bom caminho.”</p> <p>“Um dos exemplos de medidas preventivas, é a nossa participação na Radicalization Awareness Network, para sensibilização de outras instituições para esta problemática.”</p>
E7	<p>“(…) o Plano de Integração de Imigrantes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010), que visa precisamente a integração de determinadas comunidades na sociedade portuguesa, (...)”</p> <p>“O Alto Comissariado para as Migrações produziu um documento que prevê várias medidas de acolhimento.”</p> <p>“Apesar de existir, ao nível da UE, a Estratégia de Contraradicalização, Portugal ainda está a desenvolver esforço para ter a sua Estratégia (é o SIS que está responsável).”</p>
Q1	<p>“As medidas preventivas passam pelo reforço da cooperação e agilização de procedimentos entre as FSS, mas também por maior assertividade no quadro da sensibilização da sociedade civil relativa aos fatores de risco da ameaça terrorista. A propósito destaca-se o trabalho de sensibilização dos agentes e operadores com responsabilidade no sector das infraestruturas críticas nacionais levado a cabo pelo SIS tendo em vista a importância dessas infraestruturas no quadro da prevenção da ação terrorista.”</p>
E8	<p>“Deve investir na prevenção da radicalização, evitando a radicalização da juventude, especialmente da oriunda de certas minorias. (...) Podemos evitar a radicalização, potenciando a muitas jovens deste país formas de sociabilizar-se com a República, isto é, promovendo nos jovens uma identificação com a República (Ex. Dia da Defesa Nacional).”</p> <p>“Temos que pensar que uma das formas de evitar a radicalização dos jovens, é investir mais no ensino profissional e no ingresso de jovens nas FA.”</p>
Q2	<p>“Neutralizar completamente o problema do terrorismo não me parece possível. Julgo que a prevenção pode passar, e passa também, por tentar dissuadir ataques a alvos de maior risco através da sua proteção.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 8 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 7.

Respostas à questão 7.	
<p>“Como descreve a atual a cooperação entre as FSS no âmbito do combate do terrorismo em Portugal? E no campo da partilha de informações, prevista pelo art.º 6.º da LSI (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto)?”</p>	
E1	<p>“No plano mais estratégico, estamos a falar das Direções e Comando Gerais, nas estruturas policiais que têm acento no SSI, a cooperação é muito institucional (...)”</p> <p>“Em termos operacionais, tático, não vou citar exemplos concretos porque são, normalmente, alvo de classificação. Mas a este nível existe cooperação entre as FSS, não só ao nível do terrorismo, mas como em outras matérias, onde se partilha informação de caráter operacional ou tático.”</p> <p>“Quanto à partilha de informações, posso dizer que desde 2015, do caso Charlie Hebdo, quer no plano interno, quer no plano externo, que se despertou a necessidade da partilha de informação, que até aí era teoria. A partilha de documentos internos dos diversos órgãos incrementou consideravelmente.”</p>
E2	<p>“Se existe área onde as FSS se têm esforçado por concretizar e aprofundar essa cooperação, é no fenómeno do terrorismo, desde logo pela existência da UCAT. Em sede de UCAT, as FSS têm aprofundado a cooperação, fundamentalmente na partilha da informação.”</p> <p>“Como cada uma das FSS tem as competências específicas e tem os seus meios de ação, a colaboração das forças tem que ser feita ao nível da partilha de informações. A UCAT é o exemplo da articulação entre as FSS.”</p>

E3	<p>“Existe cooperação. Existe partilha de informação e não existe manipulação da informação ou cercar ou sonegar informação. (...) Quanto às questões institucionais e formais onde as instituições têm acento e trocam informação, existe cooperação.”</p> <p>“O problema que se coloca é o facto de haver uma multiplicidade de OPC no terreno e todos a debitar sobre a mesma matéria. Isto é que pode ser, eventualmente, prejudicial para a troca de informação.”</p> <p>“A questão dos foreign fighters vai obrigar, vai ter que obrigar, a uma relação muito direta e muito específica entre o SEF e a PJ. Esta relação ainda não está formalizada. É preciso uma formação específica na fronteira, do SEF com a PJ, para se saber em caso de deteção o tipo de reação.”</p>
E4	<p>“Existe cooperação quanto baste, nas FSS. O que se constata é que, todas as situações que nos são reportadas, na zona de ação da GNR, são reportadas para a UCAT. Todos os parceiros sabem aquilo que a Guarda sabe. A GNR é que não tem a certeza se sabe tudo aquilo que as outras entidades sabem.”</p> <p>“Em todas as reuniões da UCAT, o representante da GNR apresenta 3 a 4 situações que teve conhecimento, no entanto esta situação não se estende a outras entidades, nomeadamente o SIS, que nunca apresentam situações.”</p> <p>“Outra situação que se verifica neste fórum é que a PJ, como lhe compete, “pega” nas situações reportadas pela Guarda, mas nunca apresenta o retorno dessas informações, ou seja, nunca temos conhecimentos das informações obtidas pela “exploração” das situações apresentadas pela Guarda. E isto é “grave”, quanto mais não seja porque depois não se consegue dar uma “explicação” a quem nos fez chegar determinada informação.”</p>
E5	<p>“Considero que nunca houve tanta cooperação como existe atualmente. Pode não ser qualitativamente a melhor, porque esta pressão de haver troca de informação, tem levado as entidades a trocar qualquer informação. (...) Dá-se informação, não só para receber informação, mas também para mais tarde receber “feedback” da informação que se dá. A ideia desta troca de informação, tem que ser feita numa ótica sistémica, isto é, muito mais do que dar para receber, é dar para poder relacionar, pois o “todo” deve ser a soma das relações dessas partes.”</p> <p>“Nesta área do “intelligence”, a troca de informação é muitas vezes legitimada pela confiança pessoal. Se a pessoa não for conhecida no meio, existe reserva na passagem da informação.”</p>
E6	<p>“(…) nunca houve uma partilha de informação como agora. Existe um esforço conjunto, um diálogo, uma partilha, fundamentalmente através da Unidade de Coordenação Antiterrorista (...)”</p>
E7	<p>“Atualmente, a UCAT, (...), é um grupo de trabalho onde se partilha informação de relevo e que possa depois ajudar nas competências de cada entidade. (...) Esta partilha é suficiente.(...)”</p> <p>“(…) o atual modelo de partilha de informação é suficiente. Mas pode ser sempre melhorado. Por exemplo, a UCAT veio agora propor a regulamentação no que respeita ao funcionamento da UCAT, precisamente para melhorar no contexto do combate ao terrorismo.”</p>
Q1	<p>“No domínio do contraterrorismo, assiste-se a uma efetiva partilha de elementos entre as Forças e Serviços de Segurança. Em sede de UCAT essa cooperação revela-se eficiente e eficaz.”</p>
E8	<p>“O que é mais importante (...) é que se crie um ambiente de trabalho que seja visível para todos que estão a contribuir para um objetivo nacional, que é prevenir o Terrorismo, (...)”</p> <p>“Tem que haver uma cooperação horizontal, que permita cruzar informações que podem não ter importância aparente, mas das quais se pode extrair novos dados e posteriormente detetar indícios de radicalização ou de terrorismo.”</p> <p>“Deve-se primeiro privilegiar uma relação direta entre os atores, (...)”</p>
Q2	<p>(não aplicável)¹¹⁴</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 9 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 8.

Respostas à questão 8.	
<p>“No contexto legislativo, de que forma as competências do SGSSI competem para a cooperação entre as FSS?”</p>	
E1	<p>“(…) daquilo que cabe nas atribuições do SGSSI e tendo em conta que temos polícias de diferentes tutelas, a figura do SGSSI devia ser esclarecida porque pode provocar algumas colisões em termos daquilo que são as responsabilidades da tutela. Devia de haver um “olear” do sistema legislativo, porque em determinadas situações, quem determina o que faz a polícia, é o Ministro que a tutela ou o SGSSI?”</p>

¹¹⁴ Desta questão em diante, o inquirido absteve-se de responder, em virtude de não ter opinião formada sobre o assunto.

E2	<i>“Essa questão não se aplica uma vez que os serviços de informações se encontram sob a dependência do SGSIRP”</i>
E3	<i>“O problema que se coloca é a autonomia que as polícias têm e que os seus diretores nacionais respondem perante quem? Uma coisa é responder perante o Ministro, outra coisa é responder ao SGSSI, que depois quer, eventualmente, agregar em si a concentração da informação para depois, do ponto de vista estratégico, tecer e organizar as formas de atuação (...)”</i>
E4	<i>“Se a SGSSI cumprir todas as suas responsabilidades, o Sistema tem que funcionar. O problema é que o SGSSI “demite-se” das funções, ou seja, deixa para as FSS articularem e coordenarem entre si.” “A SGSSI tem responsabilidades muito elevadas e completas, nomeadamente o comando e controlo, comando operacional, etc, e não precisa de mais responsabilidades.”</i>
E5	<i>“(...) As quatro ou cinco áreas de competências que o SGSSI tem, algumas não exerce, nomeadamente o comando operacional, e dificilmente o exercerá a não ser que a situação esteja a “ferro e fogo”. Ao nível da Direção, embora o SGSSI esteja na dependência do 1º Ministro, também não dá ordens diretas. No fundo, e falando das cinco áreas de intervenção, aquela onde tem havido alguma iniciativa e onde tem mostrado a sua capacidade, é ao nível da Articulação e da Coordenação. (...) O combate ao crime organizado transnacional, é uma das demonstrações da capacidade do SGSSI, sendo uma das grandes áreas onde o SG demonstra a suas capacidades.”</i>
E6	<i>“(...) os sucessivos SGSSI têm desempenhado as suas funções e competências.”</i>
E7	<i>“O papel do SGSSI, no âmbito da UCAT, é precisamente garantir a coordenação entre as várias entidades para efeitos de partilha de informação (...)”</i>
Q1	<i>“As competências da SGSSI têm relevância no âmbito da coordenação das FSS.”</i>
E8	<i>“O SG é uma espécie de mediador e incentivador da cooperação.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 10 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 9.

Respostas à questão 9.	
<i>“De acordo com o enquadramento legislativo nacional, nomeadamente a LOIC (Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto) e a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, os serviços de informações e a PJ estão isoladas no SSI quanto à estratégia para prevenir e combater o terrorismo no nosso país. Tendo em conta o “princípio da necessidade de conhecer”, como interpreta a partilha de informações neste âmbito entre os demais órgãos policiais, nomeadamente a PSP, a GNR e o SEF?”</i>	
E1	<i>“O SIS faz a avaliação da ameaça. O que lhes compete é identificar e avaliar uma ameaça. Mas a avaliação dos riscos e a gestão dos riscos é uma atividade policial, das forças de segurança, excluindo a PJ. Como é que estas forças de segurança gerem os riscos se não conhecem a ameaça? Mesmo conhecendo a ameaça, como é que se avalia o risco e se projetam meios no terreno sem informação sobre essa ameaça? Se não existe esta partilha, torna-se difícil que a atuação de prevenção, que é iminentemente das forças de segurança, excluindo a PJ, seja realizada.” “A partilha de informação também tem que ser em sentido contrário, porque pode haver situações que seja necessário rever a avaliação da ameaça.”</i>
E2	<i>“Os serviços de informações cooperam com os demais órgãos policiais em sede da UCAT. (...) levam para a UCAT informação que dá muitas vezes resposta às necessidades que são manifestadas pelas outras FSS. Em sede de UCAT, as FSS partilham informação.”</i>
E3	<i>“A informação privilegiada que os serviços de informações têm, ou terão, é mais “bazófia” que outra coisa. Quem pode estar em situação de privilégio em relação a eles é a PJ, ou até os OPC, porque os elementos dos serviços de informações movimentam-se no mesmo terreno dos elementos dos OPC.” “Estamos a recolher a mesma informação e a trabalhar, muitas das vezes, os mesmos suspeitos. O SEF até tem uma vantagem, que são as escutas telefónicas, que eles não têm (teoricamente).” “O que os serviços de informações têm é o privilégio da sua relação internacional com outras instituições e entidades, o que lhes faz em determinadas circunstâncias ter uma informação em devido tempo. Sobre aquilo que é o espaço interno, verifica-se muitas vezes os elementos dos serviços de informações a contactar os elementos dos OPC para tentarem obter informação (...)”</i>
E4	<i>“Na base do Sistema estão as forças de segurança e no topo estão os serviços de informações. O problema é que estas entidades, do topo do Sistema, não retribuem aquilo que recebem das forças de segurança. Isto é uma situação que se “sente” nas reuniões da UCAT. (...) Muitas das informações que os serviços de informações e a PJ obtêm foram fornecidas pela GNR.”</i>

E5	<p>“Também no âmbito do SSI foi criada uma plataforma informática que serve para a partilha de informação que está dispersa pelas diversas polícias. (...) Esta plataforma, que é a PIIC, que é tutelada pelo SGSSI, (...) ainda não está capaz de cumprir totalmente os seus propósitos, nomeadamente fazer aquela partilha de informação, pois obriga a que cada um dos órgãos que compõem essa plataforma, deposite nela a informação que têm. A PIIC é uma plataforma para partilha de informação, mas que não “entra” no sistema de cada uma das entidades. (...) Mas não deixa de ser um meio fundamental para a partilha de informação.”</p> <p>“A PIIC só pode ser acedida por OPC. Isto significa que algumas entidades, nomeadamente o SIS, que têm informação obtida pelos OPC, que depois de trabalhada por essa entidade e coligida com outra informação oriunda de outras entidades congêneres, não é depositada na PIIC, porque esta plataforma não possibilita que eles tenham acesso à PIIC. A PIIC funciona basicamente para quem trabalha informações criminais. As ditas informações policiais, onde se insere toda a atividade ligada às informações, não é encontrada na PIIC. A informação criminal tem muita informação policial que é muito relevante. Uma coisa é o segredo de estado, outra coisa é a reserva que decorre da instrução do processo criminal, pelo que existem níveis de confidencialidade e de sigilo, que foram mal ou indevidamente acautelados, sendo que o efeito prático disto foi “barrar” o acesso a esta base de dados a todas as entidades que são serviços de informações, quer propriamente ditos, quer incluindo os departamentos de informações dos OPC. A PIIC é uma fonte de informações que as “Informações” (órgãos) não têm acesso. Se as informações estão na génese do processo da tomada de decisão, tudo o que é informação tem que ser disponibilizada.”</p>
E6	<p>“Portanto, (...) existe, por vezes, algum excesso por parte de algumas FSS. Vão um pouco para além das suas competências. Por isso, é que este princípio da necessidade de saber é importante. É conhecer, porque precisa de conhecer, por dever de função.”</p> <p>“Julgo que a PJ está relativamente isolada dentro deste mecanismo do SSI e do Gabinete de Coordenador de Segurança, porque a SGSSI reporta ao Primeiro-Ministro e na realidade também ao MAI, e este órgão é por natureza um órgão de segurança interna, e a PJ é da “Justiça”. A PJ está um pouco como “outsider”.”</p>
E7	<p>“Mas o que se verifica é que existe a sensação que os serviços de informação e a PJ não partilham toda a informação que possuem. Mas existe a perceção que a GNR, a PSP e o SEF têm a preocupação de partilha de informação. Portanto, existe partilha de informações, mas esta colaboração pode melhorar.”</p>
Q1	<p>“No quadro das respetivas competências as FSS cooperam em sede de UCAT. O SIS transmite, em sede de UCAT, informação relevante no sentido de dar resposta às necessidades manifestadas pelos parceiros.”</p>
E8	<p>“Portugal tem hoje, fora do SIRP, as Informações das FS, que são informações mais táticas. Mas o combate ao terrorismo obriga que essas Forças tenham, hoje também, informações estratégicas e isto é corrente em toda a Europa. (...) Mas o quadro legal do SIRP exterioriza que não existe informações policiais (...)”</p> <p>“O que tem de ser criado é que o SIRP tem que englobar as informações policiais. Ninguém passa sem as informações dos outros. Como temos sistemas fechados, perde-se muita coisa.”</p> <p>“(...) a PSP e a GNR não estão isoladas, têm relações com os seus parceiros europeus e também trocam muita informação direta que depois fica fora do SIRP.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 11 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 10.

Respostas à questão 10.	
<p>“A UCAT é atualmente composta por um núcleo de nove entidades, entre polícias e serviços de informações, e resume-se a um ponto de troca de informações. Considera a reorganização deste órgão uma medida necessária para fazer face à atual realidade do terrorismo europeu? Em que sentido?”</p>	
E1	<p>“A UCAT deve privilegiar uma estrutura permanente. Não tem que ser uma mega-estrutura. Não pode ser um conjunto de pessoas que se reúnem periodicamente para partilhar a informação (...)”</p> <p>“(…) como é que o SGSI pode coordenar se não tem uma visão conjunta do mesmo fenómeno, ou seja, tem várias visões parcelares, pois são nove entidades representadas, são nove visões sobre o mesmo fenómeno (...)”</p> <p>“Isto era importante para, ao nível do SGSI, o seu staff ter uma visão única do mesmo fenómeno, única, mas que englobe as diferentes visões parcelares das várias entidades (...)”</p>

	<i>“É mais vantajoso para todos que houvesse uma visão conjunta sobre o mesmo fenómeno. Uma visão conjunta que respeitasse a posição ou a opinião das diferentes instituições. Atuar no mesmo quadro de análise, é o primeiro ponto para haver coordenação.”</i>
E2	<i>“Não sei, porque a UCAT não é uma área do sistema de informações, é uma área do SSI (...)”</i>
E3	<i>“A questão que se coloca, eventualmente, se for um órgão permanente, é termos mais uma entidade, que implica mais gastos, mais despesas com recursos humanos, etc.”</i>
E4	<i>“Como está atualmente a funcionar a UCAT é limitado. Uma reunião semanal é muito curto. A UCAT deveria ser um órgão permanente.”</i> <i>“Deveria ter analistas que recebessem a informação e a tratassem e deveria ter alguém que depois partilhasse essa informação obtida da análise e que fosse pertinente ser partilha pelas FSS.”</i> <i>“A estrutura permanente não precisava de ser muito robusta, desde que em determinadas situações, nomeadamente de crise, fosse reforçada com mais elementos que fossem os pontos de contato das diversas entidades. (...) Tem que ser de caráter permanente.”</i>
E5	<i>“(...) a UCAT quando foi criada, era sustentada na DGCB, depois com a especialização e a criação da Unidade Nacional de Combate ao Terrorismo, a UCAT transita para a esfera da UNCT, mas ainda na PJ e com umas pessoas oriundas do combate ao banditismo, pelo que ficou sempre associado o combate ao terrorismo com o combate ao banditismo. O facto de integrar a PJ, tinha vantagens e desvantagens. Atualmente, apesar de estar legalmente sob a dependência do SGSSI, está ainda fisicamente na PJ, pelo que as reuniões continuam a ser naquela entidade, a ata continua a ser feita por pessoal da PJ e é isso que mantém a UCAT com alguma vivacidade e com algum dinamismo. (...) A UCAT a funcionar como estrutura, e sendo uma estrutura preparada para aquilo que se pensa ser o futuro, tem que ser uma estrutura capaz, com gente capaz, com gente mandatada, com uma sala de situação, com sistemas de informação e não pode ser somente uma reunião de representantes de várias entidades para trocarem informação. (...) Esta transferência da UCAT para o SGSSI sem ser devidamente “acompanhada” de uma estrutura credível e operacional, com pessoas preparadas, sabendo o que têm de fazer, que produtos é que têm de produzir, que ação e comando podem exercer, etc., para além da deslocalização, não irá ter grande valor acrescentado. Atualmente, mesmo no aspeto logístico, o SGSSI não tem capacidade para alocar uma UCAT com esta capacidade. Que a UCAT tem que ser otimizada, reestruturada e repensada, tem. (...) Tem que ser uma entidade com autonomia própria. Transferir somente os representantes das várias entidades para o SGSSI, fica muito aquém daquilo que se pretende.”</i> <i>“As vantagens têm que ser imensas. Mas tem que se criar uma estrutura que de facto seja capaz de coordenar uma atividade e o combate a um fenómeno que é insidioso, volátil e transversal, etc. (...) A UCAT (...) tem que ter gente preparada, com características policiais, mas também o utros indivíduos ou valências que permitam lidar e gerir com uma variedade grande de situações. Tem que ser uma estrutura que tem que ser pensada porque vai lidar com situações muito dispares. Tem que haver vários planos de contingência e haver capacidade de os implementar. Nesta sequência, existem outras entidades que deveriam estar na UCAT, tal como a Autoridade Nacional de Proteção Civil, o INEM e as próprias Forças Armadas, porque existem valências que só eles é que têm. Estamos a lidar com um fenómeno que não diz respeito a só um Ministério.”</i> <i>“A UCAT, uma vez que lida com um fenómeno transversal, tem que estar num órgão acima, digamos para poder chegar a “todo o lado”.”</i>
E6	<i>“(...) face às propostas apresentadas para uma reformulação da UCAT, a PJ foi uma das entidades que contra-argumentou. (...) na atual conjuntura da ameaça, é excessivo a criação de um órgão permanente, isto implicaria mais custos, mais afetação de recursos. Sendo a UCAT uma entidade de coordenação, consideramos que não justifica um esforço de intervenção que justifique uma estrutura permanente (...)”</i>
E7	<i>“Tendo em conta que houve um alargamento das competências da UCAT e que a LSI prevê outro tipo de atuação e outro tipo de acompanhamento por parte da UCAT, é necessário dotar aquele órgão de meios próprios. (...) Já foi feito um projeto de regulamentação da UCAT, (...)”</i>
Q1	<i>“Nessa sede têm sido cumpridos objetivos previstos no quadro da constituição desse órgão, pelo que eventuais alterações poderão tender a aperfeiçoar o seu funcionamento.”</i>
E8	<i>“Qualquer solução serve desde que funcione bem. Como criamos estruturas muito pesadas, com vários níveis pelo meio, pode levar à perda da utilidade da informação.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 12 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 11.

Respostas à questão 11.	
<i>“Que vantagens e/ou desvantagens considera advirem do facto da UCAT se encontrar atualmente sob a dependência e coordenação do SGSSI (art.º 23.º/4 da LSI)?”</i>	
E1	<p><i>“Uma primeira desvantagem, é que neste momento não tem uma visão global, porque a UCAT carece de regulamentação, quer na sua estrutura orgânica, quer no seu funcionamento (...)”</i></p> <p><i>“Se queremos um órgão que facilite a tomada de decisão, preciso ter um órgão que tenha capacidade mínima, desde logo, ao nível administrativo, ao nível da análise, para poder integrar visões de diferentes parceiros. Neste momento, a posição do SGSSI é algo limitada na altura de poder desempenhar as suas funções, de coordenação operacional.”</i></p> <p><i>“As vantagens é que, num fenómeno que é complexo, que carece cada vez mais de medidas para o seu combate, multidisciplinares, vá carecer de coordenação, e esse órgão faz sentido para dotar alguém com capacidade de decisão e de coordenação de todo o sistema de FSS.”</i></p> <p><i>“A UCAT, mesmo como está, faz sempre sentido porque permite aceder a informação que de outra forma não seria possível.”</i></p>
E2	<p><i>“Se estão várias entidades que têm uma tutela diferenciada e que estão presentes nesse órgão, esse órgão (UCAT) tem que funcionar sob o “chapéu” de uma terceira entidade, caso contrário poderia ser complexo definir em que tutela se incluiria a UCAT.”</i></p> <p><i>“A lógica do sistema foi pensada no sentido de colocar a UCAT num órgão que tem a tutela do Primeiro-Ministro, exatamente porque existem áreas setoriais de vários ministérios.”</i></p>
E3	<p><i>“A UCAT é um órgão que congrega entidades de tutelas diferentes. Tem, inclusive, entidades que dependem diretamente do SIRP, que passou a estar sob a tutela direta (...) do Primeiro-Ministro, e antes estavam sob a alçada do MAI (que em termos orgânicos e operacionais seria melhor, porque o MAI tem mais tempo para tratar destes assuntos operacionais). Agora os serviços de informações estão também dependentes da SGSSI. Isto é uma desvantagem.”</i></p> <p><i>“Face à forma de dispersão que existe em Portugal, com diversas polícias, acaba por ser mais vantajoso ter a UCAT na dependência do SGSSI, (...)”</i></p>
E4	<p><i>“Esta situação só tem vantagens. Se o SGSSI tem aquelas responsabilidades todas que estão definidas por lei, portanto um órgão de partilha de informação deve estar sob a sua alçada.”</i></p> <p><i>“Isto não significa que as bases de dados tenham que estar também sob a dependência do SGSSI. As bases de dados podem continuar a ter a atual dependência. Cada entidade tem a suas bases de dados, mas tem que haver “alguém” que coordene toda esta situação, independentemente de serem de tutelas diferentes.”</i></p>
E5	<p><i>“A UCAT, uma vez que lida com um fenómeno transversal, tem que estar num órgão acima, digamos para poder chegar a “todo o lado”. (...) Esta transferência da UCAT para o SGSSI sem ser devidamente “acompanhada” de uma estrutura credível e operacional, com pessoas preparadas, sabendo o que têm de fazer, que produtos é que têm de produzir, que ação e comando podem exercer.</i></p> <p><i>Atualmente, mesmo no aspeto logístico, o SGSSI não tem capacidade para alocar uma UCAT com esta capacidade. Que a UCAT tem que ser otimizada, reestruturada e repensada, tem.”</i></p> <p><i>“As vantagens têm que ser imensas. Mas tem que se criar uma estrutura que de facto seja capaz de coordenar uma atividade e o combate a um fenómeno que é insidioso, volátil e transversal.”</i></p>
E6	<p><i>“Neste figurino, com o perfil atual do nosso sistema de contraterrorismo, terá que haver necessariamente uma entidade de coordenação, pode ser o SGSSI. Podia ser o SGSIRP.”</i></p> <p><i>“Um aspeto que a UCAT tem permitido é que a comunicação seja melhor. A UCAT tem servido para a aproximação das instituições e consequentemente para a partilha de informação.”</i></p>
E7	<p><i>“(...) tem que haver uma entidade que tutele a UCAT e que garanta a cooperação, nomeadamente na partilha de informação, por parte de todos os órgãos que a integram. Tem que ser uma entidade exterior a qualquer uma das entidades constituintes.”</i></p>
Q1	<p><i>“Considerando as tutelas diferenciadas das FSS presentes na UCAT, pode justificar-se a opção de definição de tutela, conforme se encontra prevista na LSI.”</i></p>
E8	<p><i>“As estruturas devem estar junto do organismo mais representativo.”</i></p>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 13 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 12.

Respostas à questão 12.	
<i>“Em março de 2016, o CSSI decidiu que todos os pontos de contacto policiais internacionais (Europol e Interpol), até então sediados na PJ, se centralizassem no SSI e sob a égide do SGSSI. Como interpreta esta medida? E como será operacionalizada, em termos práticos?”</i>	
E1	<i>“É um passo natural. Se foi criada uma estrutura que faz coordenação entre as várias FSS, e que tem capacidade de decisão e de coordenação dessas mesmas FSS, tem que ter acesso à informação. Não pode estar dependente da informação que os órgãos que coordena lhes dá.” “Como se trata de pontos de contactos internacionais, tem que ser uma forma centralizada do sistema, para poder decidir, numa lógica de coordenação, quem é que deve saber ou quem tem necessidade de saber. Não se pode deixar essa função de decidir, a cargo de um elemento do sistema (...)”</i>
E2	<i>“É uma decisão do Conselho, que é tutelado pelo Primeiro-Ministro, com a ideia de concretizar efetivamente a possibilidade de cooperação que seja transversal a todas entidades e por isso retirar da tutela de umas das Forças. A perspetiva é colocar num órgão que seja comum as várias entidades.”</i>
E3	<i>“De qualquer forma, em termos de unidade única para gerir a informação da Europol e Interpol, parece adequado (...)”</i>
E4	<i>“Esta situação ainda não foi operacionalizada e vamos ver até que ponto isto se materializa, (...) Mas esta decisão é positiva.” “Se a intenção foi centralizar e unificar e para isso foi criada esta figura do SGSSI, com as responsabilidades que lhe foram atribuídas, todas estas funções de coordenação que contribuem para a segurança interna devem depender do SGSSI.”</i>
E5	<i>“(…) Defendo que aquilo que deve ser do acesso ou do conhecimento de todos, deve estar num local onde todos possam ter acesso. O acesso a estas entidades tem de estar numa supraestrutura. (...) Faz sentido haver uma supraentidade que tutele estas plataformas para que todos possam aceder a elas de igual forma.”</i>
E6	<i>“No entanto, esta situação, envolve algum risco. Mais sobretudo com a Interpol, que tem um raio de alcance muito maior do que a Europol, a informação com que se lida é extremamente sensível. Existem informações que podem comprometer o poder político/executivo.” “Se o problema tem a ver com a possibilidade de permitir o acesso da GNR, da PSP e do SEF, é uma questão que pode ser ultrapassada com a colocação de elementos de ligação na PJ, que atualmente só o SEF é que tem. Não deve ser sob a égide do SGSSI porque é um lugar político e administrativo.”</i>
E7	<i>“Tem, de facto, de haver um ponto de contacto único que centralize este tipo de informações e pedidos de informações, e que a partir dali reencaminhe o pedido para a entidade competente.”</i>
Q1	<i>“A decisão do CSSI reflete, segundo é referido, a inserção numa estrutura comum de um instrumento de recolha de dados relevantes para as FSS.”</i>
E8	<i>“Quem tem um ponto de contacto, é um prestador de serviços. E se houver o sentido de partilha de serviços, não há problema em haverem esses pontos de contacto nas instituições.” “Os pontos de contacto devem estar junto do organismo mais representativo e aquele que mais trabalha com aquela matéria.”</i>

Fonte: Elaboração própria.

Quadro n.º 14 – Quadro de análise de conteúdo das respostas à questão 13.

Respostas à questão 13.	
<i>“No âmbito dos mecanismos e estruturas de cooperação entre as FSS, que fatores potenciam ou prejudicam o combate da ameaça terrorista em Portugal?”</i>	
E1	<i>“Até que ponto a informação criminal não deve ser partilhada também em sede da UCAT? A UCAT deve aceder a informações de relevo criminal. Digo isto porque o fenómeno terrorista, no que toca a informações, entra em campos que não são necessariamente ilegais.” “Criar múltiplas plataformas de partilha de informações para fenómenos concretos, a meu ver, pode resultar numa compartimentação da informação. Portanto a duplicação de estruturas pode prejudicar o combate efetivo ou a simples partilha de informação.”</i>
E2	<i>“Estas plataformas potenciam o combate. São a concretização de meios para uma determinada finalidade, que é promover a partilha de informações.”</i>
E3	<i>“A única “coisa” que pode prejudicar o combate é se “alguém” intencionalmente ou por negligência sonegar informação. Sabendo a forma institucional de trocar informação, ninguém pode correr riscos de não trocar informação em devido tempo, para depois vir a ser responsabilizado por ela.”</i>

	<p><i>“A questão das bases de dados, das bases de dados dos passaportes, as bases de dados do alojamento dos cidadãos estrangeiros, etc., tudo isso e a relação com a PIIC, ainda está a ser afinado, embora a comissão nacional de proteção de dados ainda não deu autorização para isso. (...) Em que termos as bases de dados do SEF podem ser disponibilizadas aos serviços de informações e aos outros OPC sem haver um processo crime subjacente a isso?”</i></p>
E4	<p><i>“O que eventualmente pode “prejudicar” o combate ao terrorismo é (...) cada uma querer trabalhar com as suas informações, cada uma ter as suas bases de dados e não partilhar essas bases de dados.”</i> <i>“No fundo, o que prejudica é a falta da cultura de informações, porque a informação que se possui não é partilhada, porque informação “é poder” e se partilha informação perde-se o “poder”.”</i> <i>“A vantagem é haver partilha de informações.”</i></p>
E5	<p><i>“Penso que são demasiadas estruturas para um país tão pequeno. São OPC a mais. Temos um modelo plural, não dual, pois temos, para além da PSP e da GNR, o SEF, a PJ, a ASAE e a Polícia Marítima. Existem Polícias a mais. (...) Existem entidades com elevadas responsabilidades na segurança interna, como por exemplo a Autoridade Tributária e a ANAC, que estão representadas em determinados fóruns e não estão noutros. (...) O SSI tem que ser reformulado internamente, tem que ser dotado de outro tipo de características, mas ter ascendência sobre todas as entidades com responsabilidades na segurança interna.”</i></p>
E6	<p><i>“(...) a PIIC está “suspensa”. Isto tem muito interesse, (...), mas, eventualmente, respeitando a confidencialidade. Se por exemplo, houver (...) uma investigação em segredo de justiça, poderá não ser possível partilhar essa informação.”</i> <i>“O Gabinete SIRENE, é uma ferramenta muito importante, embora tenha uma deficiência, pois o sistema não permite que os serviços de informações consultem e insiram informação, tem que ser através das polícias.”</i></p>
E7	<p><i>“A PIIC só trata de informação criminal, e ainda não foi alargada ao âmbito da prevenção. Uma das fases evolutivas da PIIC é precisamente estender-se para a prevenção. (...) quando tiver completamente implementada, porque todos os OPC vão ter oportunidade de obter informação de outras entidades, não só dos OPC e de outras entidades civis, como o registo civil, o registo predial, o registo de viaturas, o registo criminal, etc. (...)”</i> <i>“O Gabinete SIRENE permite que as FSS consultem indicações que são inseridas pelos diversos Estados-Membros no âmbito das suas atividades operacionais.”</i> <i>“Uma das alterações que se prevê em termos da UE é a alteração ao Regulamento da EURODAC (pedidos de asilo), alargando os dados que estão no sistema.”</i></p>
Q1	<p><i>“As estruturas e instrumentos de partilha de informação entre FSS beneficiam sempre o combate à ameaça terrorista.”</i></p>
E8	<p><i>“O que mais prejudica é a mentalidade, pois não há uma mentalidade de prestação do serviço público.”</i> <i>“O que pode potenciar são dois fatores, o fator tecnológico que permite hoje ter ferramentas ou plataformas comuns onde todas as entidades acedem, com uma grande base de dados comum, e por outro lado, ter hoje quadros mais novos, que têm outra forma de ser e de estar relativamente à sua organização, mas também na sua relação com outras instituições.”</i></p>

Fonte: Elaboração própria

Apêndice E – Registo de alterações legais no âmbito do combate ao terrorismo

Tabela n.º 2 - Registo de alterações recentes a diplomas legais relevantes no âmbito do combate ao terrorismo

Diploma Legal	Alteração	Texto alterado
Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (Medidas de Combate à Criminalidade Organizada)	Proposta de Lei n.º 282/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 55/2015, de 23 de junho	Regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado abrangido aos crimes de terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.
Lei n.º 23/2007, de 4 de julho (Regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional)	Proposta de Lei n.º 284/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 56/2015, de 23 de junho ¹¹⁵	Não concessão ou cancelamento de vistos a pessoas que constituam um perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública; Afastamento de titulares de autorização de residência permanente quando a sua conduta constitua perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional, pelo envolvimento em atividades relacionadas com o terrorismo.
Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto (LOIC)	Proposta de Lei n.º 285/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 57/2015, de 23 de junho	Competência reservada da PJ para a investigação de todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
Decreto-Lei n.º 78/1987, de 17 de fevereiro (Código de Processo Penal)	Proposta de Lei n.º 279/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 58/2015, de 23 de junho ¹¹⁶	Atualiza a definição de terrorismo para as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo.
Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI)	Proposta de Lei n.º 286/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 59/2015, de 24 de junho	Modifica a composição do CSSI e estabelece a organização e funcionamento da UCAT.

¹¹⁵ A Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, tem última alteração dada pela Lei n.º 63/2015, de 30 de junho, mas sem relevo no âmbito do combate ao terrorismo.

¹¹⁶ O Decreto-Lei n.º 78/1987, de 17 de fevereiro, tem última alteração dada pela Lei n.º 1/2016, de 25 de fevereiro, mas sem relevo no âmbito do combate ao terrorismo.

Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (LCT)	Proposta de Lei n.º 283/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 60/2015, de 24 de junho	Em complemento da legislação em matéria penal no âmbito do terrorismo, alarga o espectro de atos ilícitos conexos ao crime de terrorismo e de financiamento do terrorismo.
Lei n.º 25/2008, de 5 de junho (LCBCFT)	Decreto n.º 355/XII Lei n.º 62/2015, de 24 de junho ¹¹⁷	Alarga o âmbito de medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo.
Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto (Regime jurídico das ações encobertas)	Proposta de Lei n.º 281/XII/4.ª (GOV) Lei n.º 61/2015, de 24 de junho	Admissibilidade das ações encobertas no âmbito da prevenção e repressão de todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo.
Lei n.º 37/1981, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)	Proposta de Lei n.º 280/XII/4.ª (GOV) Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho ¹¹⁸	Concessão da nacionalidade portuguesa, por naturalização, a estrangeiros que não constituam perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo; Define como oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa aquando da existência de perigo ou ameaça para a segurança ou defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo.

Fonte: Elaboração própria.

Nota: De salientar ainda a proposta de alteração ao Decreto-Lei n.º 83/2000, de 11 de maio (Regime Legal de Concessão de Passaportes), sugerida pelo SEF, no sentido de incluir a previsão de não ser emitido ou cancelado/apreendido o passaporte para suspeitos de atividade terrorista, por motivos de perigo ou ameaça para a ordem, segurança ou defesa nacional ou relações internacionais entre Portugal e outros Estados.

¹¹⁷ A Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, tem última alteração dada pela Lei n.º 118/2015, de 31 de agosto, ainda que esta se considere pouco significativa no âmbito do combate ao terrorismo.

¹¹⁸ A Lei n.º 37/1981, de 3 de outubro, tem última alteração dada pela Lei Orgânica n.º 9/2015, de 29 de julho, mas sem relevo no âmbito do combate ao terrorismo.

ANEXOS

Anexo A – Vítimas de ataques terroristas na Europa Ocidental

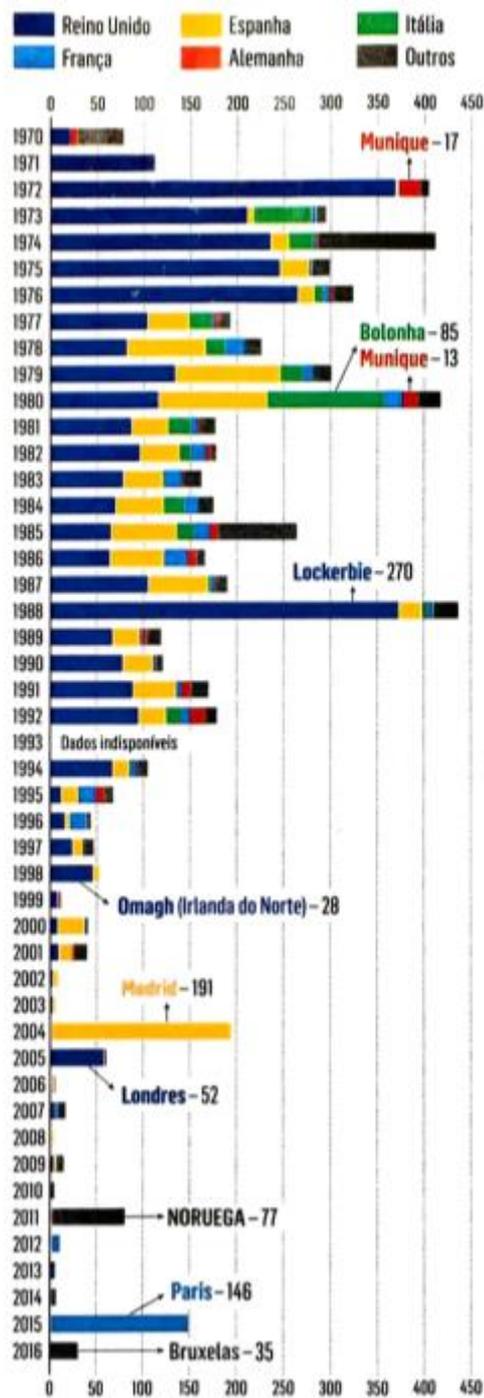


Figura n.º 3 – N.º de vítimas de ataques terroristas na Europa Ocidental, entre 1970 e março de 2016

Fonte: Fialho, 2016, p. 36

Anexo B – Registo de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa na UE



Figura n.º 4 – N.º de suspeitos detidos por terrorismo de inspiração religiosa entre 2010 e 2014 na UE

Fonte: EUROPOL, 2015, p. 19.