

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Cátia Isabel Lopes dos Santos

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**Terrorismo e espaços públicos: Estratégias de
prevenção e de proteção**

Orientadores:

Professora Doutora Raquel Duque

Comissário Bruno Amorim Santos

Lisboa, 15 de maio de 2023



Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna



Cátia Isabel Lopes dos Santos

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXXV Curso de Formação de Oficiais de Polícia

**TERRORISMO E ESPAÇOS PÚBLICOS:
ESTRATÉGIAS DE PREVENÇÃO E DE
PROTEÇÃO**

Dissertação apresentada no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Raquel Duque e do Comissário Bruno Amorim Santos.



Estabelecimento de Ensino: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Autor: Cátia Isabel Lopes dos Santos

Título da Obra: Terrorismo e espaços públicos: Estratégias de prevenção e de proteção

Orientadores: Professora Doutora Raquel Duque
Comissário Bruno Amorim Santos

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: 15 de maio de 2023



Covenants, without the sword, are but words.

Thomas Hobbes (1651)

Agradecimentos

Após um período repleto de suor, lágrimas e algumas rugas de preocupação, esta dissertação marca o culminar de cinco longos anos de dedicação incansável. Durante esta jornada, estiveram presentes algumas pessoas, às quais não posso deixar de manifestar o meu apreço e profundo agradecimento, por terem sido o meu apoio nos momentos difíceis e terem partilhado a minha alegria pelo sucesso. A todos, a minha mais sincera gratidão.

Aos meus pais, pela compreensão nos momentos de ausência enquanto me dedicava à realização deste trabalho, pelo ânimo e alento nos momentos de frustração, pelo incentivo para ultrapassar todos os desafios que se impunham durante o meu percurso académico. Obrigado por me educarem, amarem e proporcionarem momentos de felicidade, além dos sacrifícios que fizeram para me ajudar a chegar onde estou hoje. Seja por me apoiarem ou me encherem de determinação, vocês foram a peça-chave para a concretização deste sonho.

Aos meus irmãos, obrigada por me motivarem e confiarem nas minhas decisões. Por serem os meus guias e por me ajudarem a ultrapassar os obstáculos que surgiram no meu caminho. Vocês foram como pimenta na minha vida, sempre adicionando aquele toque de diversão nos momentos mais chatos e stressantes. A nossa união é inquebrável, não importa a distância, a idade ou mesmo as diferenças de altura. Eu não poderia ter melhores irmãos, mesmo que tentassem inventá-los.

Aos meus amigos, que me acompanharam e apoiaram ao longo destes cinco anos. À Maia e à Helena, obrigada por estarem sempre por perto, como verdadeiras ajudantes de combate ao tédio. A todos os meus amigos *motards*, em especial ao GMC e aos *Road Kings*, que mesmo com os largos períodos da minha ausência, vocês nunca me esqueceram. Àqueles que têm sido os meus companheiros de aventuras desde pequena e agora me acompanham nos passeios de moto. Obrigada por tornarem a vida mais emocionante.

Um agradecimento especial aos camaradas do 35.º Curso de Formação de Oficiais de Polícia, com quem tive a oportunidade de partilhar momentos de aprendizagem e criar memórias. A partir dessas experiências, forjámos amizades que resistirão ao teste do tempo, especialmente a Duarte, a Paula e o Hernández. Vocês tornaram este caminho mais fácil e sei que posso contar convosco sempre que precisar.

Aos meus orientadores, Professora Doutora Raquel Duque e Comissário Bruno Amorim Santos, obrigada pela disponibilidade incansável, dedicação suprema e ajuda inestimável durante a realização deste trabalho final. As suas orientações e persistência ajudaram-me a superar todos os obstáculos e alcançar a linha de chegada.

Dirijo um agradecimento ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, que proporcionou um ambiente de aprendizagem enriquecedor e oportunidades de crescimento pessoal e académico. Os docentes e funcionários dedicados deixaram uma marca duradoura na minha jornada, desempenhando papéis significativos na minha trajetória até aqui, ajudando-me a moldar o meu futuro profissional e pessoal. Além disso, gostaria de agradecer à Polícia de Segurança Pública, pela confiança depositada em mim e pela oportunidade de fazer parte desta casa.

Hoje, cumpro mais uma missão e por tudo tenho de vos agradecer.

Resumo

Dada a impossibilidade de reduzir a zero o risco de ocorrência de atentados terroristas, em particular a ameaça abstrata que impende sobre os espaços públicos, torna-se necessário encontrar respostas para prevenir e mitigar as suas consequências. No que concerne ao exercício dos seus compromissos europeus e internacionais, Portugal participa ativamente nos esforços para combater a ameaça terrorista, de onde resultam contributos para melhorar as capacidades dos Estados para uma resposta coletiva. Porém, será suficiente? Este trabalho reflete sobre a necessidade de reestruturação de políticas e de implementação de mecanismos de natureza preventiva para combater ataques terroristas contra espaços públicos. A presente pesquisa compreende uma análise documental, com vista à verificação da adequação do sistema securitário, na ótica da prevenção, conforme a sua correspondência às exigências de segurança. As medidas não impedem totalmente a ocorrência de ataques, mas dificulta a sua concretização e reduz o risco. Do ponto de vista estratégico, as medidas podem ser suficientes, todavia carecem da sua operacionalização através da implementação de planos de ação, que prossigam e cumpram os objetivos definidos estrategicamente. Sobre a ação das Forças e Serviços de Segurança, é lhes atribuído um papel preponderante na deteção e interceção de suspeitos, no desenvolvimento de intervenções conjuntas e multifacetadas e na relação entre comunidade e autoridades policiais, que fortalece o sentimento de segurança das pessoas.

Palavras-chave: Espaços públicos, Prevenção, Proteção, Terrorismo, Vulnerabilidades

Abstract

Given the impossibility of reducing the risk of terrorist attacks to zero, particularly the abstract threat that hangs over public spaces, it becomes necessary to find responses to prevent and mitigate their consequences. Regarding the exercise of its European and international commitments, Portugal actively participates in efforts to combat the terrorist threat, resulting in contributions to improve the capacities of States for a collective response. However, will it be enough? This work reflects on the need for restructuring policies and implementing preventive mechanisms to combat terrorist attacks against public spaces. This research comprises a documentary analysis aimed at verifying the adequacy of the security system, from the perspective of prevention, according to its correspondence with security requirements. The measures do not completely prevent the occurrence of attacks, but make their realization more difficult and reduce the risk. From a strategic point of view, the measures may be sufficient, but they require their operationalization through the implementation of action plans that pursue and fulfill the objectives defined strategically. Regarding the action of the Law enforcement Agencies and Security Services, they are assigned a preponderant role in the detection and interception of suspects, in the development of joint and multifaceted interventions and in the relationship between the community and police authorities, which strengthens people's sense of security.

Keywords: Public spaces, Prevention, Protection, Terrorism, Vulnerabilities

Lista de Siglas, Acrónimos e Abreviaturas

CE	Comissão Europeia
CTC	<i>Counter-Terrorism Committee</i> (Comité de Contraterrorismo)
CTED	Direção Executiva do Comité de Contraterrorismo
DIS	<i>Detailed Implementation Survey</i>
ECRIS-TCN	Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais
ENCT	Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
ETIAS	Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
EUA	Estados Unidos da América
GCTF	Fórum Mundial contra o Terrorismo
INTCEN UE	Centro de Situação e de Informações da União Europeia
INTERPOL	Organização Internacional de Polícia Criminal
ISIS	<i>Islamic State of Iraq and Syria</i>
ITP	Incidente Tático-Policial
LSI	Lei de Segurança Interna
NEP	Norma de Execução Permanente
NSIS	Sistema Nacional de Informação Schengen
OACI	Organização de Aviação Civil Internacional
OIA	<i>Overview of Implementation Assessment</i>
OMA	Organização Mundial de Alfândegas
OMI	Organização Marítima Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN / NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCCCOFSS	Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança

PNR	Registos de Identificação dos Passageiros
PSP	Polícia de Segurança Pública
PUC-CPI	Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SES	Sistema de Entrada/Saída
SGSSI	Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
SIED	Sistema de Informações Estratégicas de Defesa
SIRENE	<i>Supplementary Information Required at the National Entries</i>
SIS II	Sistema de Informação de Schengen
SIS	Sistema de Informações de Segurança
TE-SAT	Relatório Anual da Situação e Tendências do Terrorismo da União Europeia
UCAT	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UE	União Europeia

Índice de Figuras

FIGURA 1 - PRIORIDADES DA ESTRATÉGIA DA UE PARA A UNIÃO DA SEGURANÇA	79
FIGURA 2 - ATAQUES TERRORISTAS (CONCLUÍDOS, TENTADOS, FALHADOS) E DETENÇÕES POR SUSPEITA DE TERRORISMO	80
FIGURA 3 - PILARES DA ESTRATÉGIA ANTITERRORISTA DA UE.....	82
FIGURA 4 - ANÁLISE DE STAKEHOLDERS COM EXEMPLOS PARA UM PROJETO DE PROTEÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS	85

Índice de Tabelas

TABELA 1 - OBJETIVOS E MEDIDAS DO PLANO DE AÇÃO PARA A PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	81
TABELA 2 - AÇÕES DO PLANO DE AÇÃO DA PARCERIA PARA A SEGURANÇA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS (NICE E MADRID)	84
TABELA 3 - REQUISITOS DE BARREIRAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES.....	86
TABELA 4 - QUADRO CATEGORIAL	88

Índice

AGRADECIMENTOS	V
RESUMO	VII
ABSTRACT	VIII
LISTA DE SIGLAS, ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS	IX
ÍNDICE DE FIGURAS	XI
ÍNDICE DE TABELAS	XII
INTRODUÇÃO	1
MÉTODO.....	4
CAPÍTULO I – O ESPAÇO PÚBLICO COMO ALVO DO TERRORISMO	7
1.1. A AMEAÇA TERRORISTA	7
1.1.1. <i>Conceito</i>	7
1.1.2. <i>Tipos de ameaça terrorista e modus operandi</i>	10
1.2. VULNERABILIDADES E RISCOS DO ESPAÇO PÚBLICO ENQUANTO <i>SOFT TARGET</i>	14
1.2.1. <i>Tipos de soft targets</i>	14
1.2.2. <i>Vulnerabilidades e riscos</i>	17
1.2.3. <i>Soft target hardening – Boas-práticas</i>	19
CAPÍTULO II - ATAQUES TERRORISTAS A ESPAÇOS PÚBLICOS NA EUROPA.....	26
2.1. ESTUDOS DE CASO	26
2.1.1. <i>Madrid, 2004</i>	26
2.1.2. <i>Nice, 2016</i>	27
CAPÍTULO III – O QUADRO LEGISLATIVO NA PREVENÇÃO E PROTEÇÃO CONTRA A AMEAÇA TERRORISTA.....	30
3.1. PERSPETIVA ORIENTADORA DA ONU	30
3.2. DIRETRIZES DA UNIÃO EUROPEIA.....	36
3.3. LEGISLAÇÃO NACIONAL E ATORES DE SEGURANÇA	43
CAPÍTULO IV - PLANOS ESTRATÉGICOS DE PROTEÇÃO A ESPAÇOS PÚBLICOS	48
4.1. MEDIDAS DE PREVENÇÃO (<i>SECURITY</i>) E DE PROTEÇÃO (<i>SAFETY</i>).....	50
4.2. (IN)EFICÁCIA DAS MEDIDAS.....	55
DISCUSSÃO DE RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	62

ANEXOS	74
ANEXO I – OFÍCIO DE AUTORIZAÇÃO PARA O ACESSO A DOCUMENTAÇÃO CLASSIFICADA	74
ANEXO II – ARTIGO 1.º DA POSIÇÃO COMUM DE 27 DE DEZEMBRO DE 2001, RELATIVA À APLICAÇÃO DE MEDIDAS ESPECÍFICAS DE COMBATE AO TERRORISMO (2001/931/PESC)	75
ANEXO III – ARTIGO 2.º DA LEI N.º 52/2003, DE 22 DE AGOSTO, RELATIVA À LEI DE COMBATE AO TERRORISMO.....	77
ANEXO IV – PRIORIDADES DA ESTRATÉGIA DA UE PARA A UNIÃO DA SEGURANÇA.....	79
ANEXO V – NÚMERO DE ATAQUES E DETENÇÕES EM ESTADOS-MEMBROS DA UE EM 2021	80
ANEXO VI – MEDIDAS ESTABELECIDAS PELO PLANO DE AÇÃO PARA A PROTEÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS	81
ANEXO VII – PILARES DA ESTRATÉGIA ANTITERRORISTA DA UE (2005).....	82
ANEXO VIII – DEFINIÇÃO DE ITP PELA LEI N.º 53/2008.....	83
ANEXO IX – PLANO DE AÇÃO DA PARCERIA PARA A SEGURANÇA DOS ESPAÇOS PÚBLICOS (NICE E MADRID)	84
ANEXO X – ESTRATÉGIA DE GESTÃO DE <i>STAKEHOLDERS</i>	85
ANEXO XI – REQUISITOS DE BARREIRAS E POSSÍVEIS SOLUÇÕES (<i>SECURITY BY DESIGN</i>).....	86
APÊNDICES.....	87
APÊNDICE A – QUADRO CATEGORIAL	87

Introdução

Os ataques terroristas têm vindo a demonstrar que qualquer Estado se encontra vulnerável perante estas ações, motivando consequentemente a revisão e implementação de medidas preventivas (e reativas) contra esta ameaça. Porém, sabemos que o terrorismo não surge como um recente fenómeno. Embora o terrorismo se tenha manifestado em todo o mundo, muitos foram os países europeus, simultaneamente Estados-Membros da União Europeia, que experienciaram fenómenos terroristas ao longo do século XX, nomeadamente o Reino Unido (*Irish Republican Army (IRA) / Ulster Volunteer Force (UVF) / Ulster Freedom Fighters (UFF)*); a França (Organização Armada Secreta (OAS) e *pieds noirs*); a Itália (*Brigate Rosse*); a Alemanha (Fação do Exército Vermelho); Espanha (ETA); e Portugal (FP-25 de Abril).

Na viragem para o novo século, vários países europeus possuíam já doutrina e legislação específica concernente ao combate do terrorismo, não obstante conhecimentos técnicos e táticos capazes de lidar com esta ameaça (Costa, 2016; Levi & Wall, 2004). Desta forma, vários foram os países que reforçaram a segurança de instalações que consideravam tratar-se de potenciais alvos de interesse terrorista, tais como instalações militares, infraestruturas do Governo e infraestruturas críticas nacionais. Foram adotadas medidas de proteção e prevenção nestes estabelecimentos, como o emprego de recursos humanos para uma segurança reforçada, além da instalação de câmaras de vigilância, com propósitos dissuasores e de deteção (Hesterman, 2014).

Todavia, embora seja elevado o grau de segurança destas infraestruturas, os terroristas procuram diversificar os alvos dos seus ataques, selecionando espaços de fácil acesso, locais e pessoas vulneráveis. Neste âmbito, e por se tratarem de lugares com inexistentes ou poucos controlos de acesso, transparecendo uma série de vulnerabilidades, os espaços públicos revelaram que a concretização de ataques nestes locais, organizados por grupos armados ou atores isolados, podem provocar um elevado número de vítimas, o que faz com que as pessoas não se sintam seguras.

A cooperação no combate aos ataques de índole terrorista exige a necessidade de estabelecer plano(s) de ação, calendarização de ações, assim como o acompanhamento da implementação dos planos e a sua avaliação. Face ao exposto, no contexto do presente

trabalho, procuraremos compreender que mecanismos se encontram disponíveis para prosseguir esses objetivos.

Deste modo, a presente investigação tem como objetivo fulcral a verificação das medidas de proteção e segurança adotadas, ao nível estratégico, que permitem a prevenção da ocorrência de ataques terroristas, contra espaços públicos. Para a concretização desse objetivo, importa determinar as vulnerabilidades dos *soft targets*, e quais os riscos perante a ameaça terrorista, em virtude de serem locais que atraem e concentram várias pessoas. Face ao exposto, é importante abordar as Estratégias implementadas numa vertente *security* e *safety*, com vista à prevenção e mitigação do risco de ataque.

Este trabalho enquadra-se na área científica das Ciências Policiais, seguindo uma linha temática baseada nas políticas de segurança. O estudo assenta, portanto, numa abordagem estratégica da segurança urbana, onde serão analisados os mecanismos de prevenção e de controlo utilizados para estabelecer e implementar medidas de segurança que satisfaçam as exigências que impendem sobre a proteção dos espaços públicos.

Em relação à elaboração deste trabalho de investigação, dividimos o seu conteúdo em quatro capítulos. O primeiro capítulo incide sobre uma abordagem teórica e conceptual baseada na pesquisa e recolha bibliográfica, com o objetivo de conceptualizar fenómenos e aspetos que sustente a base teórica deste estudo. Alguns dos conceitos pertinentes a definir são os *soft targets*, no sentido de compreender as vulnerabilidades e os riscos que os identificam como potenciais alvos para a ameaça terrorista, as infraestruturas críticas, enquanto estrutura mais protegida contra a ameaça, e o terrorismo, nomeadamente os tipos de ameaça e o *modus operandi* apreendidos pelos terroristas.

No segundo capítulo, procedemos à análise de dois episódios de ataques terroristas a *soft targets* que decorreram em países da União Europeia: em 2004, em estações ferroviárias de Madrid e, em 2016, numa das Avenidas mais turísticas da cidade de Nice. Esta fase do trabalho tem em vista a exposição e perceção de alguns tipos de ameaça terrorista, considerando as variáveis que conduziram ao desfecho desses atentados, como as vulnerabilidades do local, a tática utilizada e o alvo escolhido pelo atacante.

Respeitante ao terceiro capítulo, este afigura-se essencial na compreensão do quadro legislativo e estratégico relativo ao combate do terrorismo, seja no que concerne às leis em

vigor a nível internacional e a nível nacional, assim como as estratégias estabelecidas para atender às exigências do fenómeno. Neste âmbito, seguindo um raciocínio do geral para o particular, far-se-á uma abordagem à legislação internacional, mencionando as estratégias adotadas pela ONU e pela União Europeia, seguida da legislação nacional, nomeadamente a Lei de Combate ao Terrorismo e a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Por fim, no quarto capítulo pretendemos realizar uma recolha de estratégias de segurança adotadas por países da União Europeia, mencionando medidas concretas de proteção de espaços públicos contra ataques terroristas, projetos e planos de ação destinados à melhoria da segurança nestes locais, bem como boas-práticas recomendadas por organizações e Estados-Membros da UE. Esta análise tem em vista comparar quais as medidas consideradas eficazes e qual a atuação esperada pelas autoridades de segurança, por forma a obter uma imagem geral da gestão global de segurança nestes locais.

Neste sentido, define-se como pergunta de investigação: **Portugal possui medidas adequadas para fazer face a ataques terroristas em espaços públicos?**

Da anterior pergunta decorrem outras questões derivadas:

1. Quais as vulnerabilidades que os espaços públicos apresentam e que facilitam a concretização de um ataque terrorista? (Q1)
2. Que medidas de proteção são eficazes para mitigar significativamente o risco de um ataque terrorista nestes locais? (Q2)
3. As estratégias e planos atualmente existentes, em Portugal, são suficientes para proteger os espaços públicos de eventuais ataques terroristas? (Q3)

Método

Considerações metodológicas

Conforme é definido por Marconi (2017), o método refere-se às práticas realizadas de forma sistemática e racional, que permitem “alcançar o objetivo de produzir conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detetando erros e auxiliando as decisões do cientista” (Marconi, 2017, p.95). Compreende um conjunto de técnicas e procedimentos lógicos aplicados, com o fim de alcançar considerações lógicas para os objetivos do trabalho. O método segue um caminho lógico, que inicia com a identificação de um determinado fenómeno, que resultará na formulação do problema de investigação, de seguida procede-se à recolha de informação existente acerca do fenómeno e ao tratamento dos dados obtidos, isto é, os resultados, por fim, são analisadas e aplicadas soluções para o problema de investigação, a designada discussão de resultados (Kothari, 2004).

Com a finalidade de cumprir os objetivos propostos, a presente pesquisa é desenvolvida sobre uma abordagem qualitativa. Este tipo de pesquisa é utilizado na redação de um trabalho que se prima pela compreensão de um determinado facto, visando a interpretação e análise de várias fontes de informação (Renda et al., 2017). Nesta senda, pretendemos realizar um estudo exploratório, cuja pesquisa terá por base a revisão bibliográfica, recorrendo à análise de documentação existente acerca do objeto de estudo (Supino & Borer, 2012). Neste trabalho, o estudo incide sobre uma perspetiva estratégica das medidas de proteção e prevenção da ocorrência de ataques terroristas, em particular, nos espaços públicos. O objetivo da aplicação deste método é a procura de informações sobre a temática, suportando a pesquisa em documentação, com vista à identificação, levantamento e sistematização da informação recolhida de uma determinada fonte (Severino, 2014). A análise documental, por sua vez, visa uma descrição objetiva e sistemática acerca da informação recolhida (Marconi & Lakatos, 2017).

Em virtude do estudo se debruçar sobre uma abordagem estratégica das medidas de proteção e prevenção da ameaça terrorista nos espaços públicos, o campo teórico é alicerçado nas políticas de segurança. Estas políticas recorrem a mecanismos que permitem implementar medidas de segurança aptas a satisfazer as exigências da realidade atual, pelo que se pressupõe a sua constante atualização e adaptação. A análise das políticas de

segurança torna-se relevante nesta pesquisa, na medida em que torna possível a identificação de fragilidades e insuficiências de um determinado facto, além de providenciar informação essencial para tomar decisões baseadas no risco associado (Ross *et al.*, 2016). Em suma, pretendemos com esta abordagem verificar a adequação do sistema securitário, na ótica da prevenção, conforme a sua correspondência às exigências de segurança.

Corpus e Análise

O *corpus* de uma pesquisa refere-se ao conjunto de literatura ou material existente sobre um determinado tema, que é recolhido e organizado para, numa fase posterior, ser submetido à sua análise e compreensão (Bauer & Gaskell, 2002).

A análise, como refere Quivy (2017), numa investigação científica tem uma função essencialmente heurística, isto é, visa a descoberta de ideias e vestígios de trabalho. Portanto, este método visa estabelecer uma ponte entre uma formalidade e a análise qualitativa dos materiais, reduzindo a complexidade do conjunto de dados (Bauer & Gaskell, 2002).

Para efeitos da presente investigação, torna-se pertinente enveredar por uma análise documental, isto é, um conjunto de procedimentos que visam representar o conteúdo de documentos, a fim de apresentar a informação, de forma organizada pela sua pertinência face ao objetivo do estudo. A análise documental tem em vista a organização da informação através da sua “categorização”, ou seja, a estruturação dos dados recolhidos tem por base uma classificação, onde os elementos de informação dos documentos se agrupam conforme os critérios que têm em comum. (Bardin, 2016). Adaptado ao objetivo da análise, as categorias que iremos considerar são as seguintes:

- Medidas de prevenção (*security*);
- Medidas de proteção (*safety*);
- Boas-práticas.

A presente pesquisa compreende uma revisão sobre fontes secundárias, como obras de referência, artigos científicos nacionais e internacionais, assim como sobre fontes primárias. Neste campo encontra-se incluída a legislação e outros documentos oficiais, nomeadamente: a Resolução 2395, de 2017, do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, relativa à aplicação de estratégias preventivas para reduzir o risco de ataques

terroristas contra infraestruturas críticas e *soft targets*; a Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas, de 30 de junho de 2021; a Diretiva 2017/541 da União Europeia, relativa à luta contra o terrorismo; o Plano de ação para Apoiar a Proteção dos Espaços Públicos, da Comissão Europeia; a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, entre os demais documentos considerados pertinentes para uma melhor análise do tema.

Para prosseguir os objetivos lançados, iremos abordar e confrontar medidas adotadas por outros países, como Espanha e França, através da análise comparativa entre as estratégias, planos e projetos implementados no seu território para combater o fenómeno em estudo.

Capítulo I – O espaço público como alvo do terrorismo

1.1. A ameaça terrorista

1.1.1. Conceito

Numa lógica estratégica, o conflito trata-se de um instrumento útil para um grupo, que lhe confere vantagens com a aplicação de violência. Schmidt & Schröder (2001) exibem argumentos interessantes: a violência expressa uma relação com o adversário, pois geralmente os alvos não são escolhidos de forma aleatória; não são atos irracionais, visto haver um propósito ou um significado para o agente agressor; nunca é um ato isolado, existindo muitas vezes um histórico na trajetória do conflito.

O terrorismo tornou-se um conceito de tal forma “elástico”, que começou a compreender fenómenos mais amplos e diversificados. Matos (2014) define o conceito enquanto um método de ação, e não somente os indivíduos, grupos ou organizações que o executam. Embora seja um conceito de difícil uniformização conceptual, pode ser definido como uma ação ou um instrumento de ação, com propósitos políticos, ideológicos, sociais e religiosos, dirigido a alvos humanos ou contra alvos não humanos, como infraestruturas críticas, físicas ou simbólicas (Elias, 2018). Nestes atos de violência, os terroristas procuram alcançar alterações políticas ou o domínio religioso, através da intimidação da população, do condicionamento da ação das autoridades públicas ou a destabilização ou destruição de “estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional” (n.º 3, art.º 1.º, Posição Comum 2001/931/PESC) (ver Anexo II). Por sua vez, a OTAN define o terrorismo enquanto o “uso ilegítimo ou ameaça de uso de força ou violência contra indivíduos ou bens, com vista a coagir ou intimidar sociedades ou governos, em prol de objetivos políticos, religiosos ou ideológicos” (NATO, 2016).

Na ausência de uma definição concreta, a Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento e do Conselho de 15 de março de 2017¹, relativa à luta contra o terrorismo, refere no artigo 3.º o que são as infrações terroristas. A Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, vem transpor para a

¹ Alterada pela Lei n.º 2/2023 de 16 de janeiro

ordem jurídica interna a Diretiva supramencionada, deixando claros os conceitos de grupo terrorista e de infração terrorista, enumerando-os de forma concreta (ver Anexo III).

O terrorismo pretende assim instilar um clima de terror e de insegurança que afete tanto as vítimas imediatas da ação como potenciais alvos para que, de forma indireta, consigam coagir governos, organizações ou indivíduos nas suas decisões, “através da sublimação do fator psicológico” (Torres, 2009, p.13).

Moghadam (2006) identifica algumas causas de terrorismo. A primeira, ao nível do indivíduo terrorista, em que o estado mental e as suas justificações psicológicas fundamentam a sua motivação para a violência e a sua interação com grupos terroristas. Na ótica organizacional, destacam-se as motivações partilhadas por um grupo, que os une em prol de um objetivo comum, somente alcançável através de atos terroristas. Finalmente, as condições sociais, políticas, económicas, culturais, históricas e religiosas, que permitem a emergência de um ambiente favorável para o terrorismo. Maioritariamente, o terrorismo pode ser explicado por uma destas causas, mas os governos tendem a focar-se apenas no terrorismo provocado pela perspetiva individual do terrorista, muitas vezes negligenciando as condições ambientais que suportam essas motivações (Moghadam, 2006).

De acordo com o relatório europeu “Estratégia Europeia em matéria de Segurança” (Conselho da União Europeia, 2009), o terrorismo é mencionado como uma das principais ameaças para a segurança da União Europeia. Mais recentemente, foi adotada pela Comissão Europeia (2020, julho 24) a *Estratégia da UE para a União da Segurança*, de onde resultou a *Agenda Antiterrorista 2020-2025*, integrando a *Estratégia Antiterrorista da União Europeia* (CE, 2020, dezembro 9), cujas prioridades passam, nomeadamente, por proteger os cidadãos europeus do terrorismo (ver Anexo IV).

O risco de terrorismo conjuga duas variáveis cruciais: a probabilidade de concretização de uma determinada ameaça e as consequências resultantes dessa ação (Torres, 2015). Embora o cenário que implica maiores preocupações para o gestor de risco seja o que confere maiores valores para ambas as variáveis, o mesmo se aplica aos “cenários de incerteza” (Torres, 2015, p.10), isto porque enquanto se conhecem os valores de probabilidade de uma ameaça se concretizar, nos cenários de incerteza os fatores de aleatoriedade são desconhecidos. É neste cenário que podemos enquadrar o fenómeno da ameaça terrorista. Segundo L. Fernandes (2014), a avaliação de uma determinada ameaça

implica a consideração dos seguintes fatores: as motivações do ator; os objetivos da ação; as intenções do ator; os recursos disponíveis; o valor do alvo; e o fator da oportunidade (espaço e tempo da ação).

No entanto, num processo de gestão dos riscos é necessário que se compreenda a impossibilidade de anular completamente esse risco. A finalidade da avaliação do risco é essencialmente informar os decisores do planeamento e da distribuição de recursos, de forma a permitir “avaliar a relação custo-benefício das políticas e medidas de segurança implementadas”, identificando as áreas de maior vulnerabilidade. (L. Fernandes, 2014, p.24). Este processo integra o que se designa por produção de Inteligência.

O *Institute for Economics and Peace* (2022) apresenta-nos o Índice Global do Terrorismo (*Global Terrorism Index*), onde verificamos que Portugal se encontra entre os países do mundo que não foram afetados pelo terrorismo no ano de 2022. Em sentido oposto, encontramos o Afeganistão e o Iraque no topo da lista, enquanto os EUA ocupam a 28.^a posição. No que diz respeito aos Estados-Membros da UE, a Grécia, o Reino Unido, a Alemanha e a França são os países com mais impacto do terrorismo, encontrando-se a Espanha na 55.^a posição. No TE-SAT 2022, a Europol (2022) apresenta-nos o número de ataques terroristas, concluídos, tentados e falhados, ocorridos na UE no ano de 2021, assim como a quantidade de detenções por suspeita de atos terroristas (ver Anexo V).

O terrorismo representa, portanto, uma ameaça estratégica e progressivamente estes movimentos dispõem de recursos tecnológicos avançados para aplicarem em ações violentas. As motivações que incentivam os terroristas são diversas, podendo considerar-se “as pressões exercidas pela modernização, as crises culturais, sociais e políticas e a alienação dos jovens que vivem em sociedades estrangeiras” (Conselho da União Europeia, 2009, p.30). Aliado ao fenómeno do terrorismo, o Conselho da UE alerta para o perigo associado ao aumento da proliferação do tráfico de armas e da criminalidade organizada. A conjugação da aquisição de armas de destruição maciça por parte de grupos terroristas revela-se como o cenário mais ameaçador.

1.1.2. Tipos de ameaça terrorista e *modus operandi*

Num contexto de incerteza e diversidade de *modus operandi*, instrumentos e alvos, e indo ao encontro do que menciona Elias (2018), a consolidação dos sistemas de prevenção, investigação e reação ao terrorismo constitui um desafio para os Estados.

Com base na motivação ideológica, a Europol distingue o terrorismo nas cinco categorias seguintes. O Terrorismo *jiadista* compreende a violência suportada por uma visão radical ou fundamentalista da religião, que rejeita a Democracia, defendendo “Deus como a única entidade passível de legislar” (Europol, 2022, p.22). O Terrorismo de Extrema-Direita é aquele perpetrado por indivíduos ou grupos extremistas de Direita que incitam à violência em prol de uma ideologia centrada no nacionalismo supressivo, racismo, supremacismo, neonazismo, xenofobia, estabelecendo uma cultura de ódio e intolerância contra a diversidade na sociedade, ideais e ideias contrárias às suas. Já o Terrorismo de Extrema-Esquerda procura instigar uma revolução violenta contra o sistema político, social e económico do Estado, com vista a estabelecer uma ideologia comunista, antifascista ou anarquista. Terrorismo etno-nacionalista ou separatista refere-se aos grupos motivados por movimentos nacionalistas, étnicos e/ou religiosos, com o objetivo de desagregar um território de um outro Estado, tornando-o independente. Por fim, o terrorismo *single-issue* procura promover a violência com o intuito de modificar uma determinada política ou prática, ao invés de substituir todo o sistema político, social e económico (por exemplo, as causas ambientalistas, os direitos dos animais, etc.) (Europol, 2022, p.91).

A evolução do terrorismo tem gerado a sua transformação a partir de uma organização hierarquizada para um terrorismo estruturado em redes, com ausência de uma base local. Esta nova organização que os terroristas adotaram provou ser menos vulnerável às tentativas e disrupção das ações contraterroristas (Hoffman & Clarke, 2020). Fundamentado em relatórios de segurança e por analistas e estudos relevantes na área, Rogeiro resume quatro elementos que podem afigurar-se àquilo que o autor chama de “Novo Terrorismo Internacional”: o carácter transnacional dos grupos terroristas; a ausência de bases territoriais em Estados apoiantes, transferindo-as para novas bases clandestinas; o uso de armas potentes como meio de destruição; e a associação de grupos com motivações de criminalidade organizada (por exemplo, o tráfico de armas) (Rogueiro, 2004).

Os terroristas são cada vez mais capazes de contornar as medidas de aplicação da lei e empregar outros métodos, como o recrutamento através da Internet, o que representa desafios significativos para a aplicação da lei e aumenta a ameaça geral². Acresce o facto de os próprios grupos esconderem informação, comunicações, movimentos e ações, sendo este um método para permanecerem desconhecidos ou escondidos, e também para combater o adversário, garantindo grandes vantagens. A esta estratégia dá-se o nome de “contrainteligência” (Mobley, 2012).

O terrorismo tem sofrido mutações, sobretudo no que diz respeito ao *modus operandi*, sendo que o desenvolvimento tecnológico permitiu o acesso a diversas fontes de informação e, desta forma, também o aperfeiçoamento de técnicas para a execução dos ataques (como o ciberterrorismo). A Internet tornou-se numa ferramenta lícita utilizada para fins ilegais. Estes grupos recorrem a este método, não só com o propósito de disseminar propaganda extremista e conteúdo terrorista, mas também como meio de recrutamento e planeamento de ataques (COM/2020/795 final).

Existem grupos terroristas que recorrem a plataformas de redes sociais e a revistas digitais (por exemplo, a revista *Dabiq* do Estado Islâmico e a *Inspire* da Al-Qaeda da Península Arábica) com o intuito de incitar apoiantes a identificar alvos, sugerir táticas e armas para os ataques (GCTF, 2017). Elias (2018) destaca a preocupação gerada em torno das publicações da revista online *Rumiyah*, dada a sucessiva difusão de táticas de baixa complexidade e o apelo que direciona aos atores isolados que se encontram “predispostos e motivados para realizar atentados” (Elias, 2018, p.242).

Além da diversificação dos meios para a execução de ataques, foram encontradas formas de cometer um atentado com menores encargos financeiros (Dolnik, 2012), como é o recurso a viaturas e armas brancas, por exemplo. Rapoport (2012) depreende que o investimento necessário para concretizar um ataque terrorista é cada vez menor e mais fácil (*apud* Duque, 2016). As armas usadas em ataques na UE em 2021 não requeriam habilidades específicas no seu manuseamento ou mesmo na produção de dispositivos improvisados (Europol, 2022). O que permite que este tipo de atos violentos seja perpetrado facilmente

² Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (CTC) (s/d). *Comprehensive and Integrated Counter-Terrorism Strategies*. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/comprehensive-and-integrated-counter-terrorism-strategies>

por células e atores isolados, acedendo a instrumentos de uso comum e através do recurso “a táticas de impacto imediato e de execução básica”, sem qualquer apoio externo (Elias, 2018, p.203).

De acordo com o Relatório Anual da Situação e Tendências do Terrorismo da UE 2022 (TE-SAT), os atores isolados continuam a ser os principais responsáveis por ataques terroristas e de extremismo violento nos países da UE. Embora estejam associados maioritariamente ao terrorismo *jihadista* e ao terrorismo de Extrema-Direita, não significa que atuem completamente isolados. Mais uma vez, a comunidade *online* desempenha um papel ativo na influência de indivíduos, que os conduz à radicalização e providencia o acesso a recursos e oportunidades de perpetrarem atos violentos (Europol, 2022).

Tem vindo a tornar-se evidente que os terroristas se encontram enquadrados numa faixa etária mais jovem. Esta tendência pode ser associada ao fácil acesso às plataformas digitais pela juventude (Europol, 2022). Contudo, no Índice Global de Terrorismo 2022, é explicada a Teoria da Protuberância Juvenil, onde se conclui que os terroristas procuram explorar a população mais jovem da região onde pretendem operar. Este facto radica na relação entre o desemprego juvenil e a competição pelos primeiros empregos pela faixa etária mais jovem. A essa circunstância, adiciona-se a oportunidade de recrutamento dos jovens que se opõem ao Estado, sendo-lhes oferecido dinheiro, recursos, segurança e a promessa de um futuro melhor pelos terroristas. Esta teoria explica por que razão os “países com população jovem que tem poucas perspetivas de emprego são suscetíveis de ver taxas mais elevadas de conflito” (Institute for Economics & Peace, 2022, p.82).

Nesta senda, o Conselho da UE procura providenciar oportunidades à população jovem, para fortalecer a resiliência contra a radicalização e, em consequência, ao extremismo violento. Para alcançar esse objetivo, é necessário criar mais emprego, fomentar o setor da educação e treino vocacional, bem com criar programas de inclusão social (Conselho da União Europeia, 2020).

Em resposta à problemática da ameaça terrorista, o Conselho da UE explana alguns dos instrumentos e métodos utilizados por terroristas, desde ações de atacante ativo (referido adiante neste trabalho) usando armas de fogo, armas brancas ou outros meios, a atos com recurso a viaturas, suicídios com bombas, etc. A CE realizou um estudo debruçado nos

ataques terroristas efetuados com recurso a veículos, tendo esta tática vindo a auferir mais atratividade aos terroristas (Grand-Clément et al., 2021).

Ademais, o desenvolvimento das novas tecnologias, tais como a inteligência artificial, sistemas aéreos não tripulados (*drones*)³, robótica, biotecnologias sintéticas, tecnologias criptográficas, impressão 3D⁴, entre outros, pode igualmente ser usado com intenções ilegais. É atualmente uma preocupação da Comissão Europeia o risco de uso de materiais nucleares, radiológicos, biológicos e químicos por grupos terroristas (COM/2014/247 final). Para auxiliar a UE a evitar ataques terroristas com este tipo de materiais perigosos (QBRNE), a CE definiu uma abordagem para detetar e atenuar os riscos de explosivos e materiais perigosos, reforçar a investigação e promover ações de sensibilização, de formação e de simulacros nos Estados-Membros acerca desta matéria. Na mesma comunicação, a Comissão faz também menção à intenção de reforçar as medidas de segurança para gerir atentados futuros contra alvos vulneráveis (Parte III.3, COM/2014/247 final).

Os ataques progridem e diversificam-se as táticas, a população-alvo para recrutamento, os locais, assim como os próprios alvos. De acordo com a Comissão Europeia (2017), os atentados cometidos têm direcionado o seu objetivo a outro tipo de alvos, os *soft targets*. Elias (2018) refere que, enquanto locais públicos, os *soft targets* carecem de medidas de segurança, sendo por isso difíceis de proteger. Estes locais tornaram-se os principais alvos para os ataques terroristas (COM/2020/795 final).

³ A Comunicação (COM/2020/797 final) relativa ao primeiro relatório intercalar sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança, embora aborde também outras ameaças, focaliza nos riscos emergentes associados aos sistemas de aeronaves não tripuladas. Os *drones* representam riscos consideráveis para as infraestruturas críticas e outros locais sensíveis, como as prisões. Neste sentido, a UE determinou novas regras para a utilização destes dispositivos, entre as quais o seu registo obrigatório junto das autoridades nacionais e a regulamentação da gestão do tráfego dos *drones* na Europa. Assim, os indivíduos são impedidos de operar os dispositivos em áreas restritas.

⁴ A Europol alertou para o risco do uso de impressoras 3D para o fabrico de armas, com vista ao cometimento de crimes. Esta técnica dificulta o rastreamento por parte das autoridades, uma vez que não possuem marcas ou números de série. A preocupação da polícia europeia reside nos projetos de armas 3D que já se encontram na *Dark Web*, tendo já ocorrido, em 2019, na Alemanha, um extremista de Direita que matou duas pessoas com uma dessas armas. Fonte: Diário de Notícias (2022, outubro 20).

1.2. Vulnerabilidades e riscos do espaço público enquanto *soft target*

1.2.1. Tipos de *soft targets*

A lógica usada na escolha dos alvos é um fator que reproduz muita influência na inovação de táticas do terrorista. Ou seja, quando identificam um alvo, os terroristas procuram atingir um nível de capacidades de ataque a uma escala que lhes garanta que os seus objetivos são alcançados. Basicamente, a escolha dos alvos é discriminada numa lógica pró-objetivos, e que depende do *modus operandi* que permitirá alcançar essa finalidade em determinado alvo. (Dolnik, 2007).

Os terroristas procuram diversificar os alvos dos seus ataques, optando por espaços de fácil acesso, locais e pessoas vulneráveis. Hesterman (2014) aponta para as instalações que carecem desse reforço de segurança: estabelecimentos de ensino e bibliotecas; centros comerciais e mercados; unidades hospitalares e centros de saúde; locais de culto; complexos desportivos; estações de comboio, metro, autocarro e terminais de aeroportos; cinemas, teatros e salas de espetáculo; eventos culturais e de entretenimento, como desfiles; zonas de restauração, bares, discotecas e hotéis; zonas turísticas e pontos de interesse, como monumentos, museus e galerias (Hesterman, 2014; Beňová et al., 2019). Estes espaços são designados de *soft targets*. Não existindo uma definição oficial de *soft targets*, o termo remete para “lugares com alta concentração de pessoas e um grau baixo de segurança contra ataques” (Kalvach, 2016, p.6).

Para uma melhor compreensão de conceitos, afigura-se pertinente definir o termo de infraestruturas críticas, cujas características securitárias se opõem à dos *soft targets*. De acordo com a Estratégia da UE para a União da Segurança, estas tratam-se de infraestruturas que executam serviços essenciais de cujo funcionamento a sociedade depende, como é o caso da segurança, do bem-estar económico e social, e da saúde. O seu carácter crítico depreende-se com os efeitos negativos significativos que surgem em situação de desordem e destruição destes locais (COM/2020/605 final).

O Decreto-Lei n.º 20/2022 define infraestrutura crítica como

componente, sistema ou parte deste que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação do funcionamento ou destruição teria um impacto

significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções (al. d), art.º 2.º).

Desta forma, as infraestruturas críticas distinguem-se através de uma apreciação qualitativa das consequências que se geravam em função da inoperacionalidade das mesmas, sobretudo o impacto económico-social, prejuízos em termos de soberania nacional, de influência na confiança da população e na perturbação do seu quotidiano, assim como as eventuais vítimas mortais que daí adviriam (n.º 1, art.º 8.º, DL n.º 20/2022).

Em oposição aos *soft targets*, as infraestruturas críticas dispõem de um plano de segurança obrigatório, o qual deve incluir a identificação dos elementos críticos; a delimitação das áreas de segurança; a análise do risco fundamentada em cenários de ameaça grave, na vulnerabilidade de cada elemento e nos impactos potenciais; e a identificação, seleção e prioridade de contramedidas e procedimentos de segurança permanentes e os progressivos, que são ativados consoante o grau de ameaça (n.º 1, art.º 13.º, DL n.º 20/2022). Estes planos de segurança são aprovados pelo Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI). Podemos então designar as infraestruturas críticas como *hard targets*.

Porém, os *soft targets* não se circunscrevem apenas a espaços de livre acesso e de segurança limitada, uma vez que “em certos países, estes espaços podem também albergar edifícios diplomáticos e instalações (...), os quais seriam comumente considerados infraestruturas críticas, como redes de transportes, energia, água e outras estruturas essenciais, porém derivado à escassez de recursos, o grau de segurança fica comprometido”. (GCTF, 2017, p.6).

Nesta senda, além da sua função (ensino, eventos sociais, zonas comerciais, etc.) Kalvach (2016) considera os seguintes critérios para categorizar *soft targets*: (1) a acessibilidade ao público; (2) a presença de um corpo de segurança privada; (3) a densidade de pessoas (na ótica do autor, este é o principal fator motivador para a escolha do alvo por um terrorista); (4) a permanência da Polícia no local (geralmente a presença da polícia nestes locais é temporária, pelo que a sua permanência facilmente altera a categoria para um *hard target*); (5) a presença de órgãos de comunicação social (os terroristas tendem a procurar a mediatização dos seus atos); e finalmente (6) o valor simbólico do espaço, que maioritariamente os terroristas atribuem a determinado local, tornando-o mais atrativo como alvo para executar um ataque.

No conjunto de *soft targets*, existe uma camada de particular relevância: os espaços públicos. Estes locais são o cerne da imagem local, desde praças, avenidas, jardins, recreios, largos de bairros, passeios, parques para crianças, até mesmo os espaços entre edifícios, formam “o esqueleto da cidade sobre o qual tudo repousa” (UN-Habitat, 2018, p.3). Os espaços públicos concebem o cenário para uma panóplia de atividades, porque são locais de comércio, lazer, cultura e expressão política, ou seja, atividades essencialmente urbanas, que contribuem para a atratividade de uma cidade. Neste aspeto, dado o seu carácter aberto, os residentes e utilizadores destes espaços podem usá-los de diferentes formas, gerando coesão social ou, se negligenciados, podem gerar exclusão e marginalização (EFUS⁵). Para contrariar esta ideia, a projeção das ruas e a estrutura dos espaços públicos, quando bem concebidos, contribuem para reduzir as taxas de criminalidade e violência, criando espaço para as demais atividades económicas, dispor de serviços e oportunidades aos seus utilizadores. Neste sentido, UN-Habitat (2018) salienta o investimento necessário nas ruas e espaços públicos para a melhoria da produtividade urbana, sendo este um papel que cabe aos governos, através de planos e incentivos locais para o provisionamento destes espaços.

No entanto, os ataques a *soft targets* não são um fenómeno novo, tendo sido registados cerca de 46% de ataques terroristas contra *soft targets* entre os anos 2000 e 2016 a nível global⁶ (Cuesta et al., 2019). A tendência expectável é que a frequência destes ataques aumente, especialmente no Ocidente, visto que o objetivo do terrorista é a de dissuadir as invasões do nos seus territórios. Para isso, opta por atacar “hotéis, cafés, supermercados e centros comerciais onde Europeus e Americanos outrora se sentiriam seguros” (Martin, 2016, p.274). Embora apresentem fundamentos ideológicos distintos, a escolha destes alvos é similar. Com vista à provocação de danos e a procura pela atenção dos órgãos de comunicação social, os grupos terroristas tendem a direcionar as suas ações para os locais onde existe maior concentração de pessoas, com o intuito de provocar um elevado número de vítimas. Pequenos ataques são mais fáceis de planear e impede que os governos tenham a oportunidade de detetar e interromper a preparação do ataque (GCTF, 2017).

⁵ EFUS é o Fórum Europeu para a Segurança Urbana, uma rede dedicada à cooperação e ao apoio entre as autoridades locais e regionais no domínio da prevenção do crime e da segurança urbana. Dos 250 membros, 10 são cidades portuguesas.

⁶ Dados recolhidos da Base de dados sobre ataques terroristas no mundo (*Global Terrorism Database*).

Como verificado anteriormente, o desenvolvimento tecnológico tem permitido a facilitação no planeamento e realização de ataques, o que conjugado com a oportunidade que os *soft targets* disponibilizam, conduz à alteração do foco dos terroristas para estas estruturas de acesso fácil (Dolnik, 2007). Por exigirem menos complexidade no planeamento e poucos recursos na sua execução, estes atos facilitam a sua realização por atores isolados, sem qualquer ligação com outros terroristas. Todavia, os grupos terroristas mantêm-se uma ameaça grave, na medida em que instigam, inspiram, permitem e direcionam os seus apoiantes na condução do ataque (GCTF, 2017).

1.2.2. Vulnerabilidades e riscos

Ao contrário de outras atividades criminais, o terrorismo não atua indiscriminadamente e, no que respeita aos *soft targets*, a escolha do alvo vai incidir naquele que apresentar mais vulnerabilidades e é suscetível de provocar mais vítimas (Hesterman, 2014). A intensidade da violência provocada por grupos extremistas está ligada ao impacto que o ataque causa na população e nos espaços públicos (Blair, 2018). Dos grupos extremistas que perpetraram ataques nos anos de 2017 até 2020, no mínimo 50% da sua atividade afetou *soft targets*. Destaque-se o ano de 2019, onde se registou cerca de 63% dos ataques sobre estes alvos⁷.

Os terroristas têm demonstrado que os *soft targets* se tornaram num dos alvos prediletos para os seus ataques, dada a sua natureza aberta e caráter público. Esta é a vulnerabilidade intrínseca de espaços como “zonas pedonais, atrações turísticas, plataformas de transporte, centros comerciais, locais de culto, mercados ao ar livre, salas de concerto ou praças urbanas” (COM/2017/612 final, p.2). Os ataques efetuados contra estes alvos visam causar o maior número de vítimas, pelo que os instrumentos utilizados pelos terroristas carecem de pouca tecnologia ou complexidade no seu manuseamento. São, portanto, utilizados produtos do quotidiano, como por exemplo um veículo, utilizado essencialmente para atropelamentos, ou armas brancas, para esfaqueamentos.

Nestes locais evidencia-se o fator oportunidade, que permite aos terroristas que optem por trazer violência, destruição e terror a lugares onde as pessoas se sentem seguras,

⁷ Dados recolhidos da Base de dados sobre ataques terroristas no mundo (*Global Terrorism Database*).

conduzindo a que ponham em causa a crença sobre a sua segurança e desenvolvam um sentimento de insegurança e de inquietude (Hesterman, 2014). Os procedimentos para reforçar a segurança de *soft targets* exige um investimento no robustecimento de medidas securitárias, contudo Jenkins (2009) refere que tal processo apenas é considerado benéfico face a uma elevada probabilidade de que essas medidas não irão transferir o risco para outra estrutura de igual acesso fácil, uma vez que os terroristas seleccionam os seus alvos em função do sucesso imediato, associado ao fator da oportunidade.

Na procura pelo maior número de baixas possível, as infraestruturas e instalações com segurança reforçada afiguram-se menos apelativas, embora se mantenham nos seus objetivos de ataque, seja por razões políticas, ideológicas, ou outras. Porém, para um radicalizado motivado e com poucos recursos, o alvo respeita critérios como a facilidade de acesso e a aglomeração de pessoas. Um operacional do ISIS admitiu que qualquer um pode ser constituído alvo, pois o seu objetivo é “acertar em todos e em tudo” (Muggah, & Aguirre, 2016).

Na análise de anteriores ataques terroristas contra *soft targets*, Kalvach (2016) apurou alguns fatores relevantes a ter em consideração. Os ataques são frequentemente coordenados em simultâneo, podendo atingir alvos diferentes num curto espaço temporal, pelo que deve ser preparada a adequação das medidas e resposta. As pessoas presentes no local não têm a perceção imediata de que estão a ser vítimas de um ataque, seja porque não reconhecem o agressor, seja porque confundem o som de disparos com fogos de artifício, por exemplo. Consequentemente, a incerteza de como reagir impede que seja dada uma “resposta imediata” para evitar consequências fatais (como desativação de bombas, cessação de disparos, etc.), podendo dar origem à materialização da ameaça e gerar o pânico (p.10).

Outro fator importante reside na tendência pelo caminho com menos obstáculos para efetivar o ataque, ou seja, com vista a atingir o maior número de vítimas, o atacante não se irá preocupar se uma porta estiver trancada, por exemplo, pois seguirá por outro percurso. Este facto torna-se muito importante ao nível de estratégias de segurança a pôr em prática, dada a sua simplicidade. Por fim, muitas vezes o atacante encontra-se sob alguma influência mental, seja por drogas, doença mental, ou manipulação exterior, o que por sua vez gera dificuldade na identificação do seu comportamento, na comunicação e negociação com o mesmo (Kalvach, 2016).

1.2.3. *Soft target hardening* – Boas-práticas

O grande desafio lançado aos Estados-Membros da UE exige que seja encontrado um equilíbrio entre o reforço da segurança nos *soft targets* e a preservação das suas características enquanto espaços abertos, que permita a normal continuação da vida quotidiana da população (COM/2017/612 final). A este processo de reforço de segurança é chamado de *soft target hardening*, o que significa que para combater o terrorismo, urge a necessidade de instalar mecanismos que reforcem a proteção dos alvos vulneráveis, com vista a “persuadir o terrorista a procurar por outro alvo” (Jashari, 2018, p.14). Contudo, destaque-se esta dificuldade acrescida na proteção de *soft targets* que, dada as suas características intrínsecas, geram-se as suas próprias vulnerabilidades, por sua vez difíceis de contornar. “Por se tratar de um *soft target*, não se verifica uma tão grande resistência à atividade terrorista e criminosa como seria desejável”, devido à sua indissociabilidade com a liberdade de movimentação de pessoas e bens, que torna a tarefa de garantir a segurança muito mais complexa (Casto, 2018, p.61).

A premissa de que a proteção, a prosperidade e o bem-estar dos cidadãos dependem da segurança dá início à apresentação de um cenário vulnerável, no sentido em que o sentimento de segurança da população gera o bem-estar da sociedade (J. Fernandes, 2014). No entanto, dada a dificuldade da proteção dos espaços públicos, local onde os cidadãos se sentiriam seguros, acompanhada pela incerteza do risco, impede a harmonização de ambas as circunstâncias.

O Fórum Mundial contra o Terrorismo (GCTF, 2017) aponta a imperiosidade para os Estados e as organizações internacionais elaborarem planos de ação que antecipem e previnam a ameaça, conferindo uma resposta de emergência, com base na gestão de crises e resiliência destes espaços. A proteção deve ser uma atividade dinâmica, centrada numa área geográfica, ao invés de um determinado objeto, uma vez que um *soft target* pode ser qualquer espaço que concentre um largo número de pessoas (GCTF, 2017).

Torres (2009) explica que os ataques a *soft targets* constituem os cenários mais prováveis onde o efeito catalisador do pânico e uma descoordenação das forças envolvidas, juntamente com a cobertura mediática, ampliam os danos e potencia o impacte global do

incidente, sobretudo ao nível psicológico da sociedade. É, portanto, necessário que os líderes políticos enveredem por uma estratégia de limitação do risco.

Para realizar uma avaliação de risco, uma das etapas fundamentais é o levantamento das vulnerabilidades. Estas são as “fraquezas que pode[m] ser explorada[s] por um agressor para tornar o alvo suscetível de danos que lhe são prejudiciais” (FEMA, 2005, *apud* Castro, 2018). Porquanto as vulnerabilidades devem ser avaliadas de forma localizada, isto é, aplicado a um cenário concreto, tendo por base as ameaças identificadas *à priori*, assim como o nível de proteção que se pretende alcançar (Castro, 2018).

Após o levantamento das vulnerabilidades, é referido por FEMA (2005) que estas devem submeter-se a uma avaliação, tendo em consideração os mecanismos que já se encontram implementados para as minimizar, como

segurança do perímetro (barreiras físicas, iluminação, sistemas de CCTV, etc.); segurança dos acessos (controlo de entradas e saídas de pessoas, correio, entre outros aspetos); segurança no interior da infraestrutura (por exemplo, identificação de funcionários e utilizadores do serviço); planos de segurança (partilha de informação, treino, etc.) (*apud* Castro, 2018, p.27).

Antes de proceder à implementação de um sistema de segurança num determinado local, existem alguns passos a ter em consideração, ou perguntas a ser respondidas, para que seja possível enveredar por uma abordagem de segurança lógica e adequada ao local. Em primeiro lugar, é necessário clarificar o que é suposto proteger, ou seja, definir os valores que não se querem perder e as consequências que daí podem surgir (a vida das pessoas, bens, informação e outros valores). No passo seguinte, são identificadas as possíveis fontes de perigo e ameaça contra os valores mencionados anteriormente, em particular se existem inimigos, ou indivíduos com um motivo concebível para atacar. Este é o momento para pesquisar e analisar ataques semelhantes no passado e considerar possíveis ameaças. Na sequência do anterior, o passo que se segue procura prever as diferentes formas de ataque, sendo nesta fase que se deve construir os alicerces do sistema de segurança com a implementação de medidas adequadas para o *soft target* em questão. A quarta fase implica uma análise sobre as ameaças e os riscos, com base na probabilidade da materialização da ameaça e pelas consequências que provocaria num local. Após conhecer as principais ameaças, torna-se possível determinar as medidas de segurança mais adequadas a ser

adotadas, sendo o passo seguinte a sua implementação. Nesta fase são instalados os equipamentos e criados os planos de segurança, contendo a especificação dos procedimentos e respostas a executar, na eventualidade de não ser possível prevenir o ataque. Neste último caso, a resposta insere-se numa ação centrada na redução do impacto (Kalvach, 2016).

O GCTF (2017) procurou sintetizar conhecimentos que permitam aos governos preparar, planear e proteger *soft targets*. Com a finalidade de avaliar a ameaça, priorizar *soft targets* e partilhar informação, procura-se conhecer o inimigo. Neste sentido, são enumeradas as seguintes boas-práticas:

1. Adquirir conhecimento acerca da natureza e do histórico da ameaça, analisar as capacidades e intenções dos terroristas e atentar às suas sugestões sobre táticas bem-sucedidas;
2. A avaliação da ameaça deve acompanhar a evolução das tecnologias emergentes, as condições locais e as vulnerabilidades dos alvos, as capacidades e as intenções do inimigo;
3. Realizar avaliações de risco, num processo iterativo, através do levantamento do impacto que a ameaça é capaz de provocar, considerando fatores como as vulnerabilidades do alvo e as possíveis consequências que possam surgir (L. Fernandes, 2014);
4. Identificar e priorizar alvos, de acordo com a avaliação de risco, o que permitirá alocar os recursos necessários no tempo, lugar e modo corretos (e determinar quem serão os primeiros responsáveis pela segurança, os chamados *first responders*);
5. Alinhar esforços de proteção de infraestruturas críticas e *soft targets*.

A proteção de *soft targets* e a segurança de infraestruturas críticas, de acordo com a quinta boa-prática, requerem políticas e estruturas aptas para a “prevenção, proteção, mitigação, resposta e recuperação”⁸ de ambos os locais (GCTF, 2017, p.6). A Resolução 2341 (2017) do Conselho de Segurança das Nações Unidas menciona a importância da coordenação de esforços na proteção em ambos os setores, visto que muitas vezes estas infraestruturas se encontram em lugares conexos com *soft targets*.

⁸ Tradução livre do autor

Com o propósito de construir parcerias público-privadas, é apresentado um conjunto de boas-práticas que remete para o largo domínio de empresas privadas concernente a estruturas *soft targets*, tais como complexos desportivos, museus e redes de transportes. Uma ameaça como a de um ataque terrorista tem impacto nos interesses de empresas quer do setor público, quer do privado. A proteção de *soft targets* exige uma partilha de responsabilidade entre indústria e governo, entre o privado e o público, pelo que devem colaborar no processo de tomada de decisão baseada no risco. O diálogo regular e ativo entre Governo e *stakeholders* privados permite contruir confiança e ajuda a entender as necessidades de respostas para o problema. Para garantir a eficácia da segurança, o GCTF sugere que sejam estabelecidas parcerias entre o governo e os proprietários de privadas. O objetivo é desenvolver a proximidade entre os responsáveis de segurança da empresa e a força territorialmente competente, desenvolvendo a articulação entre os conhecimentos de ambas as partes, com vista a identificar indicadores-chave sobre a ameaça e as vulnerabilidades da estrutura (GCTF, 2017).

Face ao exposto, as boas-práticas consistem em:

6. Identificar e organizar os *stakeholders*, clarificando o seu papel e responsabilidades, em função de uma preparação eficiente, a fim de estabelecer uma estrutura contraterrorista nacional eficaz, que defina as responsabilidades na prevenção, proteção, mitigação, resposta e recuperação aquando de um ataque;
7. Reforçar a cooperação entre o governo e o setor privado, assim como a partilha de informação e experiências entre Estados (por exemplo, as Forças de Segurança partilham experiência na identificação de uma ameaça e na prevenção de um ataque, enquanto os restantes envolvidos compartilham planos de contingência e perspetivas sobre um possível ataque);
8. Encorajar a indústria a exercer um papel proativo em matéria de segurança;
9. Assegurar a capacidade de os cidadãos e os funcionários privados reportarem atividades suspeitas, a partir da aquisição de conhecimentos por simulacros e sensibilizações.

No que diz respeito à preparação, planeamento e proteção, temos em consideração a constante evolução dos terroristas relativamente às técnicas e aos alvos. Neste sentido, o GCTF (2017) salienta a importância na realização de simulacros e exercícios práticos, de

forma a verificar se as comunicações, a estrutura de comando e controlo e todos os envolvidos têm definidas as suas responsabilidades, e também testar as capacidades para a resolução do problema. A partir dos simulacros, é possível determinar que instrumentos são os mais apropriados, o enquadramento legal em que se insere o problema e o que permite dar resposta. Assoma-se particularmente importante e útil para identificar lacunas na preparação e capacidade de resposta dos governos locais e dos serviços de emergência.

Assim, as boas práticas relevam para o seguinte:

10. Identificar o instrumento ou a medida adequada para cada circunstância (videovigilância, barreiras físicas, etc.);
11. Pôr à prova as medidas de segurança e instituir um programa de lições aprendidas, que incorpore a análise de ataques anteriores;
12. Praticar, através de simulacros com todas as partes envolvidas em situação real;
13. Desenvolver um plano comunicacional para todas as fases do ataque (antes, durante e após).

O modo mais comum, e muitas vezes mais eficaz, na deteção de ataques a *soft targets* é a videovigilância. Porém, não é suficiente. O GCTF (2017) oferece exemplos de métodos que podem dissuadir ou dificultar a ação terrorista, tais como a colocação de barreiras em eventos públicos e locais de elevada concentração de pessoas, a centralização de deteção de sujeitos e veículos suspeitos, por forma a identificá-los posteriormente, a monitorização de imagens CCTV, bem como a instalação de máquinas de raio-X e detetores de metais / explosivos.

A deteção de comportamentos suspeitos é uma importante medida de prevenção e por esse motivo o conhecimento da rotina nos arredores do local, e a sensibilização do pessoal que o frequenta, contribui para a sua capacidade de deteção da ameaça. A partir do conhecimento adquirido por programas, simulacros e projetos de sensibilização, os Governos devem promover e encorajar o indivíduo a reportar qualquer atividade suspeita ou anomalia. Os funcionários são aqueles que frequentemente detetam alguma ação fora do comum, mesmo antes dos seguranças e da Polícia. É neste sentido que se releva a importância de saber o que procurar e a quem reportar. A proximidade da Polícia com a comunidade é uma parte importante do policiamento, permitindo a explicação das leis, o

entendimento dos seus direitos e como podem contribuir para auxiliar a Polícia (GCTF, 2017).

O Governo pode desenvolver recursos que auxiliem na identificação da ameaça e de como reagir. Por exemplo, a Polícia Metropolitana do Reino Unido (*Metropolitan Police*)⁹ estabeleceu procedimentos que as pessoas devem realizar aquando de um ataque de atacante ativo¹⁰, que por sua vez pode ser enquadrado num cenário de ataque terrorista a um *soft target*. Segundo a *Metropolitan Police*, é designado de “*run, hide, tell*”, que se traduz para “fugir, esconder, informar”. A primeira reação será criar distância entre a pessoa e a ameaça, dirigindo-se para uma zona segura. De seguida, a pessoa deve esconder-se num local seguro até as Forças de Segurança intervirem. Se tiver oportunidade de efetuar chamadas, deve ligar para o número de emergência.

O aperfeiçoamento da proteção de *soft targets* advém do treino frequente com todas as partes interessadas. Estes exercícios são úteis a diversos níveis: em primeiro lugar, enquanto advertência de que a ameaça existe; em segundo, a informação que resulta de exercícios anteriores, como forma de aprendizagem e melhoria para o futuro. A frequência dos exercícios é essencial, dada a constante evolução da ameaça, sendo fundamentais também para a determinação dos *first responders*, os procedimentos, as regras e as responsabilidades de cada um.

Neste âmbito de deteção de atividade suspeita, a inteligência artificial sujeita-se a rápidos desenvolvimentos, pelo que já é possível analisar comportamentos suspeitos numa multidão, e dessa forma identificar uma possível ameaça. Além disso, importantes artérias e parques de estacionamento têm a capacidade de reconhecer a matrícula e conecta diretamente com o sistema da Polícia em tempo real (Kalvach, 2016).

A realização de simulacros e o questionamento de estratégias de segurança gera desafios e é uma importante ferramenta para testar as medidas de segurança e a preparação das instalações para responder a uma ameaça. Destes exercícios resultam pontos de

⁹ Metropolitan Police (s/d). Staying safe from terrorism. <https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/t/terrorism-in-the-uk/staying-safe-from-terrorism/>

¹⁰ Um cenário com atacante ativo, ou atirador ativo (*active shooter*), define-se num incidente perpetrado por um ou mais indivíduos que procuram atingir o maior número de vítimas possível, numa área lotada de pessoas, cujo desfecho maioritariamente se materializa no suicídio do agente agressor. Fonte: FBI (s/d). Active Shooter Safety Resources. <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/safety-resources/active-shooter-safety-resources>

melhoria, fatores a observar, os erros cometidos, a detecção de novas vulnerabilidades e as lições aprendidas. Neste sentido, é uma boa-prática organizar e analisar todos esses fatores, para que posteriormente se sujeitem a alterações, melhorias, com o fim de serem aplicados e testados novamente (GCTF, 2017).

Contudo, há que ter em consideração a chamada “ameaça interna” (*insider threat*), cujo significado remete para aquele que se infiltra e simpatiza com um inimigo, com vista a recolher dados, a partir de atos de espionagem, e destabilizar a organização e enfraquecendo os *soft targets*. Neste aspeto, Hesterman (2014) refere a importância do processo de recrutamento para uma organização / empresa, sem descurar a pesquisa pelo passado da pessoa, mas também tentar conhecer mais a sua família, condição financeira e compreender o seu “estado emocional” e se existem “sinais de raiva e inconfidência” (p.182).

O desenvolvimento de um plano de comunicação assume-se fundamental para evitar o pânico da população, uma vez que o ataque terrorista é calculado para provocar caos e medo. O verdadeiro desafio para os Governos é saber como providenciar ao cidadão informação acerca da sua segurança, sem provocar o pânico público. Neste sentido, a passagem de mensagens deve ser efetuada em três momentos. Antes do ataque, as mensagens assumem o propósito de sensibilizar e alertar para a ameaça, a fim de gerir as expectativas do público. Durante o ataque, a informação a ser divulgada tem de ser calculada e as mensagens para o público devem ser instruções claras e práticas, ou seja, sobre locais a evitar, abrigos onde se dirigir, etc. Depois do ataque, o retorno à normalidade deve acontecer tão rápido quanto possível, pelo que também é fundamental avaliar os planos de comunicação imediatamente após um ataque para captar as lições aprendidas (GCTF, 2017).

Em suma, a ação é orientada conforme os momentos em que se encontra um *soft target* face à ameaça: antes do ataque adotam-se medidas preventivas, no sentido de reduzir a probabilidade de materialização do incidente, ao usar mecanismos dissuasores, de reduzir a gravidade do impacto, de facilitar a recuperação e para deter os atacantes. Durante o ataque urge a necessidade de detetar a atividade do agente agressor e proceder conforme o plano de segurança pré-estabelecido, atuando numa resposta imediata. Depois do ataque prioriza-se a ação sobre a recuperação do local, retomando a normalidade do espaço (Kalvach, 2016).

Capítulo II - Ataques terroristas a espaços públicos na Europa

2.1. Estudos de caso

Neste capítulo, abordamos dois casos particulares de ataques a *soft targets*, que ocorreram em solo europeu. Consideramos pertinente estudar estes eventos enquanto acontecimentos representativos do fenómeno em estudo (Severino, 2014).

Para a escolha dos casos, optámos pelo ataque em Madrid, no ano de 2004, com base na proximidade geográfica com o território português, e pelo ataque na cidade de Nice, em 2016, tendo em consideração os meios e o *modus operandi* empregues na sua execução.

2.1.1. Madrid, 2004

No dia 11 de março de 2004, a cidade de Madrid assistiu a um massacre, conhecido por 11-M, provocado por atentados terroristas. O país encontrava-se em dias de campanha para as Eleições Legislativas dentro de poucos dias. Em hora de ponta, entre as 7h36 e as 7h40, momento em que as estações ferroviárias da capital de Espanha estavam lotadas de estudantes e pessoas que se dirigiam para o emprego, dá-se ocorrência de explosões, quase simultâneas, de dez bombas em diferentes locais: três bombas na estação de *Atocha*; duas bombas na estação de *El Pozo de Tío Raimundo*; uma bomba na estação de *Santa Eugenia*; e quatro bombas num comboio que se dirigia a *Atocha*. Destes factos resultaram 191 vítimas mortais, 1755 feridos e inúmeros danos materiais¹¹.

Inicialmente, a atribuição da autoria deste atentado originou controvérsias, dada a primeira argumentação sobre a possibilidade de ter sido provocado pelo grupo terrorista ETA, devido ao tipo de explosivo utilizado. Contudo, foi negada qualquer responsabilidade da ETA. Surgiu a hipótese do envolvimento da Al-Qaeda, dada a semelhança dos meios empregues com outros atentados do grupo, a descoberta de uma cassette com orações em árabe numa carrinha com detonadores e a suspeita de que um bombista suicida seguia num dos comboios. Três dias após o atentado, um extremista islâmico associado à Al-Qaeda na

¹¹ Acusação judicial 11-M (2006). *Sumario n.º 20/2004*. https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2006/07/07/confirmacion_auto_11m/confirmacion_auto_11m.pdf

Europa reivindicou a responsabilidade pelos ataques, a partir de um vídeo em cassete¹². Por esta via, confirmou tratar-se de uma resposta face à intervenção de Espanha no Iraque e no Afeganistão e faz referência aos atentados de 11 de setembro.

Por forma a tentar determinar as motivações dos terroristas, Olga Sánchez verificou uma possível carga simbólica ligada aos atentados em Madrid, visto terem ocorrido 911 dias após os ataques de 11 de setembro de 2001, mas tendo sido 2004 um ano bissexto, 912 tinham decorrido entre os episódios¹³.

Deste ataque terrorista destacamos alguns aspetos. Em primeiro lugar, a técnica utilizada para executar o ataque, o terrorista bombista suicida. Este *modus operandi*, embora requeira algum conhecimento, não impede a ocorrência de mais ataques similares, uma vez que na *internet* facilmente se encontra conteúdo que auxilie no planeamento e preparação destes recursos. Em segundo lugar, as explosões foram efetuadas praticamente em simultâneo, tendo rebentado as dez bombas num espaço temporal inferior a cinco minutos. O objetivo foi atingir mais alvos de uma só vez, com vista a impossibilitar a reação e aplicação de medidas de resposta imediata. Em terceiro lugar, o alvo foi escolhido segundo as características correspondentes a *soft targets*: estações de metro com elevada concentração de pessoas e de acesso público. A hora em que ocorreu o atentado facilitou a aglomeração de pessoas. Em quarto lugar, as motivações apresentadas pelo grupo perpetrador do ataque, levam a crer que também Portugal corria o risco de ser constituído um possível alvo, visto ter sido um dos participantes na Guerra do Iraque e do Afeganistão no período em que ocorreu o incidente.

2.1.2. Nice, 2016

Em 2016, durante as celebrações do feriado nacional francês, dia 14 de julho, quando se comemora o Dia da Tomada da Bastilha (acontecimento marcante da Revolução Francesa), ocorreu um ataque terrorista em Nice. Neste dia, cerca das 22h40, as comemorações foram interrompidas, enquanto as pessoas assistiam ao espetáculo de fogo

¹² BBC News (2004, março 14). *Full text: 'Al-Qaeda' Madrid claim.* <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3509556.stm>

¹³ El País (2005, março 10). *Un factor "cabalístico" en la elección de la fecha de la matanza en los trenes.* https://elpais.com/diario/2005/03/10/espana/1110409202_850215.html

de artifício na Avenida *Promenade des Anglais*. Um caminhão fez vários atropelamentos num troço de dois quilómetros¹⁴, instalou-se o pânico e as pessoas fugiram para o interior de estabelecimentos de hotelaria e restauração que se encontravam ao redor, tendo algumas pessoas se atirado ao mar¹⁵. Houve ainda uma série de disparos entre o condutor do caminhão e a polícia francesa, que terminou assim que o agressor foi atingido. No veículo foi encontrado armamento, entre o qual espingardas e granadas¹⁶. Foram confirmados 87 mortos e mais de 400 feridos, incluindo o atacante.

O responsável pelo atentado era um indivíduo de nacionalidade tunisiana, de 31 anos, que residia em França. Após a identificação do perpetrador do ataque, a Polícia francesa possuía registos de antecedentes do atacante, sobretudo associado a crimes de furto e violação. Da investigação foi verificada a recente radicalização do indivíduo pouco tempo antes do ataque, a partir de registos no seu computador e telemóvel, em particular fotografias no local horas antes do ataque e contactos efetuados com radicais islâmicos¹⁷. Conquanto se tenha confirmado o seu interesse pelo fundamentalismo religioso e extremismo islâmico, os serviços de inteligência contrterrorista reiterou a inexistência de evidências que comprovassem a associação do indivíduo ao terrorismo *jihadista* ou grupos terroristas¹⁸.

França tem sido um alvo frequente para este tipo de ataques, tendo sido decretado o estado de emergência em novembro de 2015, altura em que ocorrera outro incidente, dessa vez com explosões. Apenas algumas horas após o ataque de Nice, o Presidente anuncia o prolongamento do estado de emergência¹⁹ e reforça que o “combate ao terrorismo islâmico continua a ser uma prioridade absoluta”²⁰.

¹⁴ The Guardian (2016, julho 14). *Dozens feared dead after truck drives into crowd in Nice*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/14/several-killed-after-lorry-drives-into-crowd-in-nice-reports>

¹⁵ RTP Notícias (2016, julho 15). *Camião abalroou multidão em Nice durante celebrações do 14 de julho*. https://www.rtp.pt/noticias/politica/pm-e-pr-desvalorizam-divergencias_v1475670

¹⁶ BBC News (2016, julho 15). *Nice attack: At least 84 killed by lorry at Bastille Day celebrations*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-36800730>

¹⁷ BFMTW (2016, julho 17). *Ce que les enquêteurs ont trouvé dans le portable de mohamed lahouaiej bouhlel*. https://www.bfmtv.com/societe/ce-que-les-enqueteurs-ont-trouve-dans-le-portable-de-mohamed-lahouaiej-bouhlel_AN-201607170027.html

¹⁸ CNN World (2016, julho 20). *Attacker in Nice plotted for months with ‘accomplices,’ prosecutor says*. <http://edition.cnn.com/2016/07/21/europe/nice-france-attacker-plot-accomplices>

¹⁹ BBC News (2016, agosto 19). *Nice attack: What we know about the Bastille Day killings*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-36801671>

²⁰ Le Monde (2016, julho 15). *Attentat de Nice: les responsables politiques, entre émotion et colère*. https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/15/attentat-de-nice-les-responsables-politiques-entre-emotion-et-colere_4969928_823448.html

Neste contexto, importa realçar alguns factos. O atentado supra atinge um espaço público, a *Promenade des Anglais*, uma Avenida de sete quilómetros, sendo um dos locais mais turísticos da cidade. Dado o dia de feriado nacional e o período em que ocorreu o ataque, momentos após o *terminus* do fogo de artifício, concentravam-se várias pessoas no local. Perante os factos, os principais alvos resumem-se a residentes e turistas, pelo que, tanto o local como o momento, foram determinados e planeados para atingir o maior número de vítimas mortais. Outro facto relevante prende-se com o meio utilizado para a execução do ataque. Foi usado um veículo, mais concretamente um camião, cujo manuseamento facilita a concretização de um atentado terrorista com atropelamentos em massa. Visto tratar-se de um recurso de fácil obtenção, dificilmente detetável, a menos que existisse suspeita de roubo da viatura, esta tática permite ao terrorista materializar uma ameaça rapidamente antes da intervenção das Forças de Segurança.

Capítulo III – O quadro legislativo na prevenção e proteção contra a ameaça terrorista

3.1. Perspetiva orientadora da ONU

A Organização das Nações Unidas, de tipo intergovernamental, foi criada com o propósito de manter a paz e a segurança através da cooperação internacional e conta atualmente com 193 Estados-Membros. Segundo o site oficial das Nações Unidas, a sua missão integra várias valências, entre as quais destacamos a proteção dos Direitos Humanos, a promoção da justiça e do Direito Internacional e a salvaguarda da paz e segurança. No que diz respeito à coordenação da luta contra o terrorismo, as Nações Unidas detêm um papel fulcral, no sentido em que criaram mecanismos universais para o efeito. No seguimento dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU expressou a determinação de prevenir e combater os atos terroristas, de modo a proteger os Estados desta ameaça.

A Resolução 1368 (2001) condenou inequivocamente “os ataques terroristas que tiveram lugar no dia 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque” e constituiu esses atos uma “ameaça à paz e segurança internacional” (parágrafo 1). A Resolução 1269 (1999) fazia já o apelo à intensificação da luta contra o fenómeno, por meio da legislação e através do desenvolvimento de novos instrumentos de aplicação internacional em atividades contraterroristas, como a adesão a convenções antiterroristas, a troca de informação e o fortalecimento da cooperação entre Estados, sobretudo através de acordos com vista à prevenção do planeamento, financiamento e realização de atos terroristas (parágrafo 4).

A Resolução 1373, de 28 de setembro de 2001, estabeleceu o Comité de Contraterrorismo (CTC), criado para combater o terrorismo e dedicar-se ao acompanhamento do notório aumento destes ataques em várias regiões do mundo, motivados pela intolerância e extremismo.

A Resolução 1624 (2005) traz à colação a preocupação que o aumento do terrorismo provoca no gozo dos direitos humanos e no desenvolvimento social, pelo que evidencia a necessidade de “tomar todas as medidas necessárias e apropriadas em concordância com a lei internacional ao nível nacional e internacional para proteger o direito à vida” (p.1). Neste

sentido, a ONU adotou a Estratégia Global de Contraterrorismo, pelo que desta forma se estabelece “um quadro estratégico e operacional comum contra o terrorismo”.

Este instrumento único reúne medidas práticas, individual ou coletivamente, para prevenir e combater o fenómeno do terrorismo²¹. Os Estados são encorajados a considerar, como parte de suas estratégias nacionais, medidas para fortalecer a resiliência do seu território e da sua população. Essas medidas devem inserir-se nos campos socioeconómicos, políticos, educacionais e de desenvolvimento, assim como na área dos direitos humanos e do Estado de Direito.

A Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas (Resolução A/RES/60/288) integra quatro pilares: (1) Medidas para enfrentar as condições propícias à propagação do terrorismo; (2) Medidas para prevenir e combater o terrorismo; (3) Medidas para fortalecer a capacidade dos Estados de prevenir e combater o terrorismo e fortalecer o papel do sistema das Nações Unidas a esse respeito; e (4) Medidas para garantir o respeito pelos direitos humanos para todos e o Estado de Direito como a base fundamental da luta contra o terrorismo.

O primeiro pilar surge com o propósito de reduzir situações que podem proporcionar um ambiente favorável ao terrorismo, tais como:

conflitos prolongados não resolvidos, desumanização das vítimas do terrorismo em todas as suas formas e manifestações, violação do Estado de Direito e dos direitos humanos, discriminação étnica, nacional e religiosa, exclusão política, marginalização e falta de boa governança, embora se reconheça que nenhuma dessas condições podem desculpar ou justificar atos de terrorismo (Resolução A/RES/60/288, p.4).

Neste aspeto, as Nações Unidas determinam que sejam reforçadas as capacidades dos Estados para a prevenção de conflitos, a negociação, a manutenção e a construção da paz, a fim de contribuir para a prevenção bem-sucedida e resolução pacífica de conflitos prolongados não resolvidos. O objetivo prende-se, essencialmente, com a promoção de uma cultura de paz, justiça e desenvolvimento humano, tolerância nacional e religiosa, em prol

²¹ Gabinete de Contraterrorismo das Nações Unidas (s/d). *UN Global Counter-Terrorism Strategy*. <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>

da inclusão social, por forma a reduzir a marginalização e consequente vitimização provocada pelo extremismo (Resolução A/RES/60/288).

No que concerne à prevenção e combate ao terrorismo, o segundo pilar focaliza as medidas para o controlo de acesso a meios que facilitem a execução dos ataques, com o intuito de impedir a organização, instigação, facilitação, participação, financiamento, encorajamento ou a tolerância de atividades de cariz terrorista. Devem ser adotadas medidas práticas que assegurem que os territórios não estão a ser usados enquanto instalações de preparação, organização ou execução de atos terroristas. Neste sentido, o controlo das fronteiras ganha maior relevância, especialmente aquando da concessão de asilo a refugiados, pelo que a Estratégia determina que sejam tomadas as devidas precauções quanto ao estatuto de refugiado em território nacional, assegurando que o requerente de asilo não foi participante em atos terroristas, bem como deve ser recusado o asilo se este financiar, apoiar, planear ou cometer ataques terroristas (Resolução 1373). Os Estados devem procurar intensificar e acelerar a troca de informação operacional, especialmente no que diz respeito às ações ou movimentos de terroristas ou das suas redes. Neste aspeto, inserem-se atividades criminais como a falsificação de documentos, o tráfico de armas, explosivos ou materiais sensíveis (nucleares, biológicos, químicos), o uso de tecnologias de comunicação por grupos terroristas e a ameaça da posse de armas de destruição maciça.

Importa referir o apelo das Nações Unidas para a integração dos Estados-Membros na Convenção contra o Crime Organizado Transacional (Resolução 55/25), da qual Portugal faz parte desde 2004 (Resolução n.º 32/2004). Esta Convenção é destinada à discussão de protocolos sobre a criação de instrumentos dirigidos à prevenção e punição de crimes organizados de carácter transnacional, como por exemplo o tráfico de pessoas, de drogas e/ou de armas. É relevante, visto que estes crimes poderão fazer parte de uma rede que financia ou prepara ataques terroristas.

Para melhorar a coordenação e coerência dentro do sistema das Nações Unidas na promoção da cooperação no combate ao terrorismo, o terceiro pilar incentiva a cooperação entre a Organização Marítima Internacional (OMI), a Organização Mundial de Alfândegas (OMA) e a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) para trabalhar com os Estados nas áreas de segurança no transporte. O CTC é impelido de melhorar a eficiência da assistência no domínio da luta contra o terrorismo, em particular através do reforço de

diálogo com os Estados e organizações internacionais, regionais e sub-regionais (parágrafo 6, Resolução 1963; parágrafo 18, Resolução 2129).

Neste contexto, a Direção Executiva do Comité de Contraterrorismo (CTED) já tem em funcionamento uma ferramenta capaz de avaliar a implementação dos requisitos do Conselho de Segurança num determinado Estado-Membro das Nações Unidas e a sua resposta ao terrorismo. Esta avaliação é composta por uma lista de perguntas, que constituem o designado Inquérito Eletrónico de Implementação Detalhada (eDIS). Esta base de dados vai integrar o Sumário da Avaliação de Implementação (OIA), que por sua vez concentra toda a informação recolhida pelo eDIS e agrega as recomendações e as necessidades de assistência técnica ao Estado-Membro em questão, para o qual é enviado posteriormente. Esta é uma das ferramentas a que o Comité de Contraterrorismo recorre para avaliar o progresso dos Estados na implementação das Resoluções do Conselho de Segurança e permite o diálogo com os Estados, auxiliando-os no desenvolvimento de políticas e estratégias nacionais de combate ao terrorismo²².

Por fim, o quarto pilar centra-se na promoção e proteção dos Direitos Humanos e do Estado de Direito, pelo que salienta a importância de garantir que todas as medidas a esse respeito não se encontram em conflito, mas que se complementam e reforçam mutuamente. Destaca, igualmente, a proteção dos direitos das vítimas de terrorismo e apela a que se traga justiça aos perpetradores, organizadores e patrocinadores deste tipo de ataques, bem como àqueles que os auxiliam, apoiam e abrigam, por forma a estabelecer punições que reflitam a seriedade de tais ações (Resolução A/RES/60/288).

A última (sétima) revisão da Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas, que tomou lugar em julho de 2021 (Resolução A/RES/75/291) salienta a urgência para a cooperação internacional entre Forças de Segurança e organizações internacionais, como a Interpol (já com 195 membros)²³. Esta tem o dever de recolher e partilhar a informação em bases de dados acessíveis aos Estados e fornecer as ferramentas necessárias

²² Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (CTC) (s/d). *The electronic Detailed Implementation Survey (eDIS) and the Overview of Implementation Assessment (OIA)*. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/electronic-detailed-implementation-survey>

²³ A diferença de dois países que integram os membros da Interpol, mas não se encontram entre os membros da ONU, refere-se à Palestina e ao Vaticano.

ao robustecimento das investigações criminais e procedimentos relacionados com o terrorismo e extremismo violento (parágrafo 30).

No que respeita à especificidade do tema deste trabalho, são alertados todos os Estados-Membros para a impreteribilidade de intensificar a proteção de determinados alvos vulneráveis, como zonas turísticas, espaços religiosos, eventos culturais e desportivos, instituições de educação, centros urbanos, redes de transportes, assim como reforçar a sua capacidade de resposta face a um ataque terrorista (parágrafo 71, Resolução A/RES/75/291).

A Resolução 2395 (2017) refere a importância na aplicação de estratégias que reduzam os riscos de ataques terroristas para as infraestruturas críticas e *soft targets*, no sentido em que devem ser tomadas medidas preventivas e executar respostas adequadas para tais ataques. No parágrafo 32 é mencionada uma Iniciativa de proteção de *soft targets* do Fórum Mundial contra o Terrorismo (GCTF, 2017) (mencionada adiante no trabalho). No seguimento desta resolução, o CTC desenvolveu um trabalho de análise - *analytical brief* (2019a) - sobre a resposta de *soft targets* a ataques terroristas, que de seguida transporemos.

Da análise efetuada, o Comité apresenta os desafios do combate à ameaça. Para começar, evidencia o papel crítico do setor privado no levantamento de potenciais riscos, isto porque o privado deposita a responsabilidade do combate ao terrorismo no governo (Cunningham, 2016, *apud* CTC, 2019a). Daí a importância das parcerias entre o setor público e o privado. Pese embora o desafio que se impõe sobre o exercício da segurança pública, o auxílio do setor privado e a promoção de uma cultura de segurança na sociedade, constitui-se parte integrante na missão de manter a segurança (Silva, 2017). Além disso, no que concerne à formação em matéria de combate ao terrorismo e à sensibilização das pessoas envolvidas, “devem idealmente ser liderados a nível nacional, coordenados a nível regional e divulgados a nível local”²⁴ (GCTF, 2017, p.9). Alguns responsáveis de *soft targets* depositam a segurança desses espaços a empresas privadas, as quais podem ter de assumir o papel de *first responders* a um ataque terrorista.

Outro dos desafios dos Estados é a aproximação com a sociedade civil, dada a relevância da necessidade de partilhar informação e fortalecer a resiliência, sem todavia divulgar informação sigilosa ou perturbar o quotidiano da população (CTC, 2019a).

²⁴ Tradução livre do autor.

Embora existam mais desafios para os Estados, como o impacto que o recurso à tecnologia, enquanto instrumento de proteção de *soft targets*, produz na proteção dos direitos humanos, o CTC (2019a) salienta a presença de lacunas entre a harmonização dos padrões internacionais com os nacionais, sobretudo no que diz respeito a planos operacionais locais.

Existem outros programas desenvolvidos pelas Nações Unidas que se aplicam à proteção de *soft targets* específicos, como os locais de culto²⁵ (UNAO, 2019b). Além disso, também elaboraram um Compêndio de Boas-práticas para a proteção de Infraestruturas Críticas contra ataques terroristas (Interpol, 2018).

Baseado no Guião de Princípios Orientadores sobre combatentes estrangeiros de Madrid, realizado em 2015, o CTC (2019b) elaborou uma adenda ao projeto, contendo um conjunto de recomendações direcionadas para a proteção de *soft targets* e infraestruturas críticas. No que diz respeito ao nosso objeto de estudo, o 50.º e o 51.º Princípios Orientadores referem que os Estados-Membros, em colaboração com as autoridades locais, indústria e setor privado devem: (a) Distinguir infraestrutura crítica e *soft target* e aplicar avaliações de risco regulares, considerando a evolução da ameaça e do adversário, a partir da análise das capacidades terroristas, intenções e o histórico de ataques; (b) Identificar e sensibilizar acerca dos riscos e da ameaça dos ataques terroristas, adotando medidas preventivas baseadas no risco e definindo prioridades de atuação; (c) Desenvolver e implementar estratégias e planos de ação para minimizar o impacto, integrando as capacidades de *stakeholders* públicos e privados (através de parcerias) e assim promover a interoperabilidade na gestão de crises e de segurança; e (d) Estabelecer e aperfeiçoar mecanismos de partilha de informação, conhecimento, procedimentos e experiência entre os *stakeholders* para investigar e responder a ataques terroristas; (e) Atualizar os planos de contingência e realizar exercícios regulares, desenvolvendo capacidades de resposta, de forma a acompanhar a ameaça atual, redefinir estratégias e assegurar a adaptação dos *stakeholders* à evolução da ameaça e à especificidade do local (estádios, hotelaria, centros comerciais, escolas, etc.).

²⁵ Foi também elaborado pela UE um Guia Rápido para apoiar a proteção de locais de culto (2021), em que são mencionados os tópicos de Gestão do Risco e de sensibilização para a ameaça, assim como são apresentados os princípios para uma avaliação da segurança dos locais de culto. É ainda disponibilizada uma lista de controlo informal de segurança pelos responsáveis desses locais.

Neste momento, o Gabinete de Contraterrorismo das Nações Unidas, desenvolve um Programa Global de Proteção de Alvos Vulneráveis contra ataques terroristas, com o propósito de aumentar as capacidades de prevenir e combater ameaças contra eventos desportivos, locais de culto, centros urbanos, zonas turísticas e sistemas aéreos não tripulados, através da partilha de conhecimentos e boas-práticas²⁶.

3.2. Diretrizes da União Europeia

Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a luta contra o terrorismo afigurou-se uma das prioridades de segurança da União Europeia. Para concretizar esse objetivo, a Posição Comum 2001/931/PESC do Conselho da União Europeia defendeu o congelamento dos ativos financeiros e recursos económicos utilizados no financiamento de atos terroristas.

A Decisão-Quadro 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo, vem determinar que os atos intencionais referidos anteriormente sejam considerados infrações terroristas pelo direito nacional de cada Estado-Membro (n.º 1, art.º 1.º, 2002/475/JAI). Porém, não são somente os atos enumerados no seu artigo 1.º, mas quaisquer infrações que se encontrem relacionadas com a prática de atos terroristas, como roubo, chantagem ou falsificação de documentos (artigo 3.º) com o intuito de contribuir para a realização de infrações terroristas. Igualmente se incluem os crimes de instigação e cumplicidade, assim como a tentativa de cometer tais atos (artigo 4.º)²⁷.

É fundamental que, para cumprir as missões que lhes estão confiadas, as autoridades judiciais, os serviços nacionais especializados de cada Estado-Membro e as instâncias competentes da UE, disponham de informações completas e atualizadas acerca desta matéria. Neste sentido, a Decisão-Quadro 2005/671/JAI²⁸, relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas, determina que os Estados-Membros

²⁶ Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (2022). *Global Programme on Countering Terrorist Threats against Vulnerable Targets*
https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2022_vt_programme_year_end.pdf

²⁷ Em cumprimento da Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, Portugal efetua as devidas alterações ao Código de Processo Penal e ao Código Penal, através da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto.

²⁸ Alterada pela Proposta (COM/2021/757 final), relativa ao intercâmbio de informações digitais em casos de terrorismo.

designem um serviço especializado que recolha e investigue informação sobre infrações terroristas e os transmita à Europol (n.º 1, art.º 2.º); e designem uma autoridade que corresponda com a Eurojust sobre assuntos de processos penais e condenações relativos a infrações terroristas (n.º 2, art.º 2.º).

Em 2014, foi determinada a execução da Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo (Conselho da União Europeia, 2014), cujo objetivo é o de impedir que surjam novas gerações de terroristas, evitando que indivíduos se tornem radicais e sejam recrutados para esse propósito. A resposta concentra os esforços, essencialmente, na promoção da segurança, justiça e igualdade de oportunidades, no reforço das comunicações oficiais, no aumento da resiliência da sociedade civil, bem como assegurar que a opinião pública prevalece contra o extremismo e o terrorismo, e apoiar investigações concernentes às tendências e desafios da radicalização e do recrutamento para o terrorismo.

Estes objetivos passam por concretizar ações de sensibilização, permitindo que a sociedade civil tem de facto conhecimento da ameaça. Devem ser desenvolvidas atividades no setor da educação e formação dos jovens, que promovam a tolerância e respeito mútuo e inculquem os valores democráticos, levando-os a renunciar à violência. A sensibilização enquadra-se naquilo que Silva (2017) designa de uma perspetiva micro da prevenção situacional de *soft targets*, uma vez que a ação preventiva está associada ao indivíduo e aos seus comportamentos individuais ou grupais. “A eficácia de uma polícia na antecipação e neutralização de uma ameaça será tanto mais comprometida quando menor for a interação com os cidadãos” (Silva, 2017, p.10). Mais uma vez, requer-se a cooperação entre as entidades competentes, quer ao nível europeu - da segurança e da justiça, entre vários parceiros - quer ao nível nacional, regional e local, sendo esta uma perspetiva macro da prevenção situacional (Conselho da União Europeia, 2014). O fator fundamental que novamente se destaca é a partilha de informações entre os parceiros, sejam Estados, Forças de Segurança, Serviços de informações, entre outros atores envolvidos nas atividades de contrainteligência e combate ao terrorismo (Lowe, 2016).

Considerando a evolução das ameaças terroristas, em 2017, foi elaborado um Plano de Ação para a proteção dos Espaços Públicos (COM/2017/612 final), focado na supressão das vulnerabilidades destes locais, na deteção de ameaças, na redução dos riscos de um ataque e, por fim, na atenuação das suas consequências. Neste plano estão previstas medidas

operacionais e ações de coordenação, com vista a intensificar os esforços em prol da salvaguarda destes espaços. O papel da União Europeia na proteção dos espaços públicos contempla duas vertentes: o fomento do intercâmbio transfronteiriço de boas-práticas através de financiamentos e material de orientação; e o envolvimento de uma pluralidade de partes interessadas, ao nível local e do setor privado (ver Anexo VI).

De forma sucinta, o financiamento visa essencialmente: apoiar a cooperação operacional entre as equipas de primeira intervenção (*first responders*) na reação a atentados terroristas, em particular entre a Polícia, a Proteção Civil e os serviços de saúde; financiar as chamadas “Ações Urbanas Inovadoras”, como por exemplo assegurar a proteção e resistência física dos edifícios e de locais de concentração de pessoas. Esta última finalidade promove a segurança dos espaços públicos desde a sua conceção, o incremento de medidas de reabilitação urbana e a sensibilização para o planeamento urbanístico (iremos aprofundar este assunto no capítulo seguinte). Não obstante, o financiamento da UE pretende também suportar os projetos de investigação em matéria de segurança, em particular os que se prendem com a análise da eficácia das medidas de redução dos riscos, das estratégias para a redução das vulnerabilidades e com o reforço da resiliência de potenciais alvos (COM/2017/612 final).

No que diz respeito ao intercâmbio de conhecimento especializado e de boas-práticas no combate aos desafios hodiernos, a UE pretende uma abordagem baseada na partilha de informação sistemática e estruturada, congregando ensinamentos, orientações e soluções para reforçar a proteção dos *soft targets*. Considerando que a partilha de informação não deve começar durante um ataque, os mecanismos de coordenação e confiança entre organizações e entidades devem ser previamente estabelecidos entre si. A troca de informação carece de um diálogo rotineiro, não obstante essa partilha ocorra em momentos inopinados, uma vez que o conhecimento de informação no momento oportuno pode assumir a sua relevância em contexto de análise e preparação antecipada da ação (GCTF, 2017).

A nível político, o Plano de Ação (COM/2017/612 final) prevê a intensificação da cooperação e coordenação entre os Estados-Membros na troca de informações relevantes relacionados com a matéria em questão, assim como a realização de formações e exercícios conjuntos, a fim de melhorar a sua preparação e reação face a um ataque. Neste aspeto, importa ministrar formação e reforçar a cooperação entre unidades especializadas da polícia,

criando uma Rede de Risco Elevado para a Segurança, que por sua vez será composta por profissionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei. Além disso, a cooperação da UE tenciona auxiliar na sensibilização do público sobre o assunto sensível que é o terrorismo e difundir material de orientação para a adoção de medidas aptas para a proteção de espaços públicos e diretrizes especiais para eventos desportivos e culturais. A UE visa ainda a melhoria da segurança do setor de transportes rodoviários, por forma a reduzir furtos ou desvios de veículos e, numa abordagem mais tecnológica, visa explorar sistemas que permitam uma travagem de emergência e de prevenção de colisão e a imobilização à distância dos veículos pelas Forças de Segurança. (COM/2017/612 final).

Por último, a UE considera fundamental fomentar a cooperação entre os intervenientes locais e o setor privado, permitindo o envolvimento dos *stakeholders* no reforço das medidas preventivas e de proteção dos espaços públicos, em virtude de muitos destes locais serem explorados por entidades privadas. Desta forma, incentiva-se a criação de parcerias público-privadas com fins securitários, cuja boa-prática é já recomendada pelo Fórum Mundial contra o Terrorismo (GCTF, 2017). Por outro lado, não deve ser descurada a cooperação com os órgãos de poder local e regional, nomeadamente as autarquias das grandes cidades europeias, com o propósito de partilhar informações, conhecimentos científicos e boas-práticas (principal atividade do EFUS).

A Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605 final) vem em resposta ao aumento das ameaças à segurança e para realçar que a proteção dos cidadãos não é possível de ser alcançada a partir de ações isoladas dos Estados-Membros. A Comissão Europeia estabeleceu quatro prioridades de ação: (1) a criação de um ambiente de segurança adequado às exigências do futuro (implementação de medidas para a resiliência das infraestruturas críticas e espaços públicos); (2) o combate à evolução das ameaças (luta contra os crimes no ciberespaço e as ameaças híbridas²⁹); (3) a proteção contra o terrorismo e a criminalidade organizada (luta contra a radicalização e criminalidade transnacional); (4) e a criação de um ecossistema europeu de segurança forte (fortalecimento das ligações com

²⁹ As ameaças híbridas visam conjugar atividades coercivas e subversivas, métodos convencionais e não convencionais (ou seja, diplomáticos, militares, económicos, tecnológicos), que podem ser usados de maneira coordenada por atores estatais ou não estatais para alcançar objetivos específicos (COM/2020/605 final).

a Europol e Interpol, desenvolvimento da Eurojust e promoção da cooperação entre autoridades judiciais e de aplicação da lei) (CE, 2020, julho 24).

O terrorismo e a criminalidade organizada representam significativas perdas económicas e um custo elevado de perdas humanas. A luta contra estas ameaças exige mecanismos que reduzam as vulnerabilidades das pessoas face ao discurso radical, tornando-se, portanto, indissociável das iniciativas de coesão social. Também se fazem aqui representar as políticas designadas flexíveis, ou seja, as que se referem à educação, à cultura, aos jovens e ao desporto. Associada ao fenómeno terrorista encontramos a criminalidade organizada que pode, ou não, constituir um meio de financiamento aos ataques terroristas. Face ao exposto, a Estratégia propõe o seguinte: desenvolver programas de luta contra o terrorismo e a radicalização e contra a criminalidade organizada; criar planos de ação contra o tráfico de droga, o tráfico de migrantes e o tráfico de armas de fogo; e aumentar a cooperação com países fora da União Europeia e organizações internacionais (CE, 2020, julho 24).

No que respeita à criação de um ecossistema europeu de segurança forte, é realçada a importância da cooperação e do intercâmbio de informação entre governos e autoridades responsáveis pela aplicação da lei, bem como com o setor privado, como forma de garantir a justiça e segurança dos cidadãos e a integração do espaço Schengen. Assim, combater e antecipar ameaças significa investir na investigação e na inovação de tecnologias³⁰ e técnicas no domínio da segurança. Esta prioridade estratégica compreende as seguintes ações: o desenvolvimento de um mecanismo de coordenação e cooperação entre as forças policiais da UE em tempos de crise; a revisão da Diretiva referente a Informações Prévia sobre Passageiros³¹ e pelas transportadoras³²; o reforço da interoperabilidade entre os sistemas de informações da UE e a partilha de informações com países terceiros; o reforço do mandato

³⁰ Por exemplo, tecnologias de deteção de objetos e comportamentos suspeitos ou tecnologias de identificação facial, que possuam capacidades de deteção do movimento de terroristas, a partir da comparação de imagens dos indivíduos reunidas numa base de dados (COM/2020/795 final).

³¹ Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave.

³² Diretiva 2004/82/CE do Conselho, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras.

da Europol³³; a consolidação da Eurojust para assegurar a ligação entre autoridades judiciais e responsáveis pela aplicação da lei (serviços repressivos); e o reforço da cooperação entre a UE e a Interpol.

No seguimento da Estratégia da UE para a União da Segurança, foi publicada a Agenda em matéria de Luta contra o Terrorismo 2020-2025 (COM/2020/795 final). Em função da evolução do fenómeno, dos *modi operandi*, assim como do próprio desenvolvimento tecnológico e instrumentos de deteção e análise, a Estratégia Antiterrorista 2020-2025 da UE inseriu alterações naquelas que são as vertentes que integram este “abstrato compromisso estratégico” (Tomé, 2006, p.31). Este contributo da UE assenta em quatro pilares: antecipar, prevenir, proteger e responder. Numa versão anterior (Conselho da União Europeia, 2005), não existia a vertente “antecipar”, sendo-nos apresentado o “perseguir” como terceiro pilar da Estratégia, cuja finalidade primava pela investigação dos terroristas, de forma a impedir o planeamento de ataques e o acesso a materiais usados nas suas ações, bem como o desmantelamento das suas redes de apoio (Tomé, 2006) (ver Anexo VII). Embora tenha sido excluído dos pilares que compõem este documento, a “perseguição” dos terroristas encontra-se diluída na Estratégia atual, dada a reiterada investigação necessária para antecipar, prevenir proteger e responder a estes ataques.

Assim, tal como o nome indica, a melhoria das capacidades de antecipação das ameaças afigura-se determinante para a mitigação do risco. Para isso acontecer são decisivos a implementação de uma cultura de cooperação, que englobe a partilha de informações, assim como as avaliações de risco e a investigação em matéria de segurança, em prol do fortalecimento das capacidades de deteção precoce. O Centro de Situação e de Informações da UE (INTCEN UE) desempenha um papel relevante no alargamento do conhecimento acerca das principais ameaças, tendências e *modi operandi* no domínio da segurança interna da UE. Porém, a sua ação está dependente dos contributos dos Estados-Membros. Por sua vez, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), juntamente com a Comissão, compilam todas as informações estratégicas nas políticas de luta contra o terrorismo. Em suma, estas instituições permitem que os Estados-Membros desenvolvam a comunicação estratégica, o que permite gerar um fluxo de informação partilhada para que sejam aplicadas

³³ Atualmente, a Europol enfrenta graves restrições relativas ao intercâmbio direto de dados com entidades privadas, que por sua vez a impedem de desempenhar as suas funções quanto ao apoio dos Estados-Membros na luta contra o terrorismo e a criminalidade (COM/2020/605 final).

medidas relevantes na prevenção contra atos terroristas, incluindo contributos para a proteção de espaços públicos (COM/2020/795 final).

Em relação à prevenção dos ataques terroristas, a UE salienta novamente a importância dos sistemas de ensino, saúde e assistência social coordenados para o respeito pelos valores democráticos e para a inclusão social no combate à radicalização e propagação de ideologias extremistas, visto que alguns atentados foram perpetrados por europeus radicalizados. Matos (2010) infere que a ameaça atual é endógena, uma vez que já existem redes terroristas europeias, compostas por imigrantes de segunda e terceira geração, que já se encontram familiarizados com o contexto social em que estão inseridos. Aqui afigura-se relevante o controlo dos conteúdos extremistas acessíveis ao público (destaque-se a importância da Inteligência Artificial na deteção e interrupção da disseminação de conteúdos terroristas), as ações de reabilitação e reintegração de reclusos radicalizados, especialmente após serem libertados, e a formação e partilha de conhecimentos face a combatentes terroristas estrangeiros (COM/2020/795 final).

Quanto à proteção, urge continuar a mitigar as vulnerabilidades dos espaços públicos e das infraestruturas críticas e proteger as pessoas. Neste aspeto, há que assegurar a proteção física dos espaços públicos e a resiliência urbana³⁴ e melhorar a gestão das fronteiras externas da UE. Com vista à perseguição dos terroristas ao nível transnacional, o controlo sistemático das fronteiras permite a interdição da entrada de terroristas, através da verificação de todos os indivíduos que entrarem na UE, a partir de bases de dados. Estas medidas dependem da interoperabilidade dos sistemas de informações da UE³⁵. Além disso, acrescente-se as medidas de desenvolvimento de programas e planos de ação contra a criminalidade organizada, que esteja associada à atividade terrorista, prevista na Estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/795 final).

Por fim, a resposta visa gerir e minimizar os efeitos de um atentado terrorista, pelo que os Estados-Membros carecem do apoio operacional da Europol, da Eurojust e da Interpol. De igual modo, um quadro jurídico em matéria penal capaz de responsabilizar e

³⁴ Já prevista no Plano de Ação para a proteção dos Espaços Públicos (COM/2017/612 final)

³⁵ O Sistema de Informação de Schengen (SIS II), o Sistema de Entrada/Saída (SES), o Sistema de Informação sobre Vistos, o Eurodac (base de dados de impressões digitais para identificar refugiados e indivíduos que atravessem as fronteiras de forma ilegal), o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS-TCN) (na sua parte relativa aos nacionais de países terceiros e aos apátridas).

trazer à justiça os agentes dos ataques, garantindo assistência às vítimas. Não obstante, existe um fator transversal a todos os pilares: o compromisso internacional, cuja concretização facilita a cooperação e melhoria da segurança interna da UE (COM/2020/795 final).

3.3. Legislação nacional e atores de segurança

Em cumprimento ao disposto da Estratégia da UE para a União da Segurança, foi criado o Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional em 2017³⁶. Este PUC integra o “Gabinete Nacional SIRENE³⁷, a Unidade Nacional da Europol, o Gabinete Nacional da Interpol, o Gabinete de Informações de Passageiros, a coordenação dos oficiais de ligação nacionais e estrangeiros e a coordenação dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira” (n.º 6, art.º 23.º-A, LSI). O PUC-CPI funciona 24 horas por dia, todos os dias, determinando um coordenador-geral responsável pela distribuição dos pedidos e informações recebidos do exterior, executando ainda a validação das respostas nacionais emitidas, numa ótica de sinalização de terrorismo (Elias, 2018).

A Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) é o órgão de coordenação e partilha de informações no âmbito do combate ao terrorismo, que funciona na dependência e sob a coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI) (art.º 23.º LSI). Esta unidade desempenha a função de coordenar e partilhar informações, coordenar os planos de execução das ações previstas na ENCT, e articular os pontos de contacto das diversas áreas de intervenção em matéria de terrorismo no âmbito da cooperação internacional (ponto 4, relativo à coordenação e execução, da ENCT). Esta unidade começou a funcionar em permanência em 2016, dada a escalada da ameaça terrorista na Europa.

Portugal dispõe de dois Serviços de Informações: o Sistema de Informações de Segurança (SIS) e o Sistema de Informações Estratégicas de Defesa (SIED). De um modo geral, o SIS exerce a sua atividade a partir da produção de informações que salvaguarde a segurança interna do território nacional e previna atos de sabotagem, terrorismo e de espionagem (art.º 21.º, Lei n.º 30/84). Enquanto o SIED tem por missão produzir informações que salvaguardem a independência nacional, protegendo os interesses nacionais

³⁶ Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio.

³⁷ O Gabinete Nacional Sirene (outrora na dependência do MAI) passa a integrar o PUC-CPI.

e a segurança externa de Portugal (art.º 20.º, Lei n.º 30/84), ou seja, atua sem limitação geográfica (Micu, 2022). Estes serviços possuem a relevante missão de produzir inteligência, bem como aplicar medidas de contrainteligência. “Antecipar as vulnerabilidades de contrainteligência terrorista, permite aos governos monitorizar e diagnosticar eficazmente as capacidades de um grupo terrorista e as suas fraquezas”, bem como oferece a possibilidade às Forças de Segurança para detetar e intervir antecipadamente (Mobley, 2012, p.3).

Segundo Elias (2018), para fazer face à ameaça terrorista, assoma-se de “crucial relevância a aprovação de novos dispositivos legais para os Órgãos de Polícia Criminal e os Serviços de Informações, que permitam (...) melhorar o comando, a coordenação e o controlo operacional”, sendo exemplo disso a videovigilância em locais públicos “para efeitos de prevenção e de segurança pública” (Elias, 2018, p.251).

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo³⁸, aprovada em Conselho de Ministros no presente ano de 2023, deriva da Estratégia de luta contra o terrorismo da União Europeia³⁹, sendo complementada pela Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo (Conselho da União Europeia, 2014), bem como de planos de ação direcionados à sua implementação. Esta Resolução vem revogar a ENCT que vigorava desde 2015⁴⁰, impondo uma atualização dos objetivos estratégicos e das respetivas linhas de ação. Assim, a ENCT encontra-se organizada em quatro eixos estratégicos: prevenir, proteger, perseguir e responder.

No eixo da prevenção, a ENCT propõe linhas de ação que inferem sobre a partilha de informação e o fortalecimento da cooperação internacional e com os demais serviços de informações, a fim de detetar ameaças com a devida eficiência. Invoca o envolvimento com a sociedade civil e os diferentes atores competentes para prevenir e detetar processos de radicalização, de forma a impedir a emergência de focos de propaganda e o recrutamento de indivíduos. Promove a adoção de medidas que previnam o financiamento de ações terroristas, o acesso e posse de armas, explosivos e matérias perigosas. Apela à coordenação das capacidades necessárias para combater a desinformação e os discursos de ódio com fins instrumentais para a radicalização, recrutamento e difusão de propaganda extremista,

³⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023, de 3 de maio.

³⁹ Integrada na Agenda Antiterrorista 2020-2025 da UE (CE, 2020, dezembro 9).

⁴⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro.

garantindo que são criadas estratégias de desradicalização e inclusão na sociedade. Nesta senda, impele combater as condições de exclusão social, com especial enfoque nos jovens, a partir da consciencialização e do estímulo da tolerância religiosa e cultural entre comunidades.

No que concerne à proteção, a ENCT propõe o aumento da resiliência de potenciais alvos do terrorismo. Para isso, determina a adoção de medidas que reduzam “as vulnerabilidades de infraestruturas críticas, bem como dos espaços públicos” (al. i), II). Promove a intensificação da cooperação entre as autoridades policiais, judiciárias, os serviços de informações e também entre entidades públicas e privadas, apelando à colaboração da sociedade civil. Pretende igualmente reforçar a segurança nas fronteiras, através do controlo das entradas, saídas e permanências no território nacional e europeu. É ainda referida a importância da adoção de medidas que contribuam para proteger os interesses nacionais e as comunidades portuguesas em territórios transfronteiriços, em situações de contexto terrorista.

Em relação ao eixo de perseguir, tem-se em vista a investigação criminal das infrações terroristas, relacionadas com grupos, atividades e financiamento com fins terroristas. Neste sentido, o objetivo concentra esforços na neutralização de fontes de apoio logísticos e redes de financiamento, mediante a sua responsabilização penal. Assim, são promovidas as devidas alterações legislativas e a adaptação do quadro penal à evolução do fenómeno terrorista, garantindo que são criados todos os meios necessários para perseguir as fontes de financiamento e a utilização ilícita do ciberespaço para a radicalização, o recrutamento e a disseminação de propaganda extremista. É reforçada a cooperação policial, judiciária e serviços de informações, a fim de aumentar a eficiência na recolha de prova e melhorar a articulação de procedimentos para a sinalização e encaminhamento de indivíduos que indiciem o risco de praticar ações de carácter terrorista.

Por fim, o eixo da resposta prende-se com a operacionalização de um efetivo sistema de gestão de crises, que permita restabelecer a normalidade após a ocorrência de um ato terrorista, com a maior brevidade possível, mediante a gestão operacional de todos os meios de reação disponíveis. Procurando mitigar as consequências de tais atos, promove-se o robustecimento das estruturas, meios e procedimentos, mediante ações que permitam aos diversos atores desenvolver mecanismos que garantam uma resposta adequada. Neste

aspecto, insere-se a realização de formações e de exercícios conjuntos, para testar os procedimentos de resposta e a articulação entre todos os envolvidos. Ressalva-se, neste objetivo estratégico, a importância de compilar conhecimentos, análises de incidentes terroristas e boas-práticas, que potenciem a resposta eficaz e concertada a ações terroristas. Ademais, salvaguarda-se a proteção e o apoio das vítimas e das testemunhas de terrorismo, garantindo a sua participação segura nos processos penais, bem como a aplicação de medidas que minimizem o risco de vitimização, intimidação e retaliação sobre as mesmas.

A nova Estratégia vem adicionar aqueles que são os princípios orientadores em que se baseia a ENCT: (1) Abordagem Integrada, que determina a colaboração da sociedade civil e o compromisso de todas as estruturas nacionais responsáveis, direta ou indiretamente, no âmbito do combate ao terrorismo; (2) Cooperação, baseada na partilha de informação, na celeridade da comunicação e na interoperabilidade de sistemas entre as estruturas referidas no princípio anterior; (3) Proatividade, que prevê a partilha ativa de conhecimentos sobre o terrorismo e extremismo violento por parte dos serviços de informações, salvaguardando a importância da análise, avaliação, antecipação e adaptação contínuas perante a evolução constante da ameaça terrorista; (4) Proporcionalidade, que pressupõe a adequação, exigibilidade e justa medida das linhas de ação dos diferentes eixos estratégicos, face à evolução e aos desafios da ameaça; (5) Exequibilidade, que por sua vez se fundamenta na racionalização dos recursos disponíveis e nas capacidades necessárias para a prossecução das linhas de ação definidas para os objetivos estratégicos.

No que respeita à temática deste trabalho, as medidas enumeradas na ENCT somente passaram a integrar linhas de ação concretamente direcionadas à proteção de espaços públicos nesta sua última versão, de acordo com o previsto na alínea i), do eixo estratégico II. Outrora, tratar-se-ia de uma lacuna na legislação portuguesa, uma vez que apenas se focalizavam os esforços na proteção e robustecimento das infraestruturas críticas. Aqui apraz mencionar o Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro, que aprova os procedimentos para identificação, designação, proteção e aumento da resiliência das infraestruturas críticas nacionais e europeias.

Ainda que Portugal evidencie o alinhamento entre as Estratégias contraterroristas da UE com a Estratégia Nacional, Sampaio (2021) infere que Portugal não dispõe de uma estratégia preventiva implementada, apesar de todas as obrigações da UE. Embora o país

pareça não ser afetado pelo fenómeno terrorista, tem vindo a revelar um crescimento do nacionalismo de Extrema-Direita, derivado ao descontentamento com imigrantes e insatisfação com a democracia da nação e, mais recentemente, apesar do número reduzido, a radicalização de combatentes estrangeiros⁴¹ (Soares, 2018). Enquanto porta de entrada para o espaço Schengen, Portugal tem conseguido escapar ao radar terrorista. As políticas contraterroristas portuguesas, em concordância com o padrão da UE, continuam aquém de uma estrutura efetiva de prevenção e proteção. Porquanto, Costa (2015) dá ênfase a uma particularidade: a legislação nacional de combate ao terrorismo tem desenvolvido vantagens no que diz respeito à cooperação internacional (*apud* Sampaio, 2021).

Mesmo que Portugal não pareça um alvo prioritário, há que focalizar na prevenção do terrorismo transnacional e a análise de possíveis fontes de ameaça e radicalização no país. Matos (2010) faz referência à organização ETA que, operando no território espanhol e francês, tem sedes de comando operacional em ambos os países e também no Canadá. No entanto, procura zonas de recuo para os seus membros e, dada a contiguidade territorial, Portugal pode ser constituído um local de suporte logístico, financiamento e recrutamento para as suas ações, pelo que o território português não está “livre” da ameaça terrorista.

Apesar da recente introdução de linhas estratégicas relativas à proteção dos espaços públicos na ENCT, permanece a inexistência de planos de ação e medidas concretas e específicas para implementar nestes alvos vulneráveis em Portugal. Esta situação pode ser parcialmente colmatada por outras normas que estabelecem planos de coordenação e reação, e conjuntos de procedimentos de intervenção policial, suscetíveis de fazer face a estes incidentes, porém limitam-se a uma ação reativa. No domínio de ataques a espaços públicos, como por exemplo a do atacante ativo, enquadrámos naquilo que se designa por Incidente Tático-Policial (ITP), definido no n.º 3, art.º 18.º da LSI, aqueles que requeiram a intervenção conjunta de várias Forças e Serviços de Segurança (ver Anexo VIII). Acrescente-se a Norma de Execução Permanente (NEP) n.º DN/AUOOS/DO/01/11, relativa a ITP's, e o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS), sendo estas normas internas das Forças de Segurança portuguesas, onde é determinada a sua cooperação e articulação, bem como a coordenação por parte do SGSSI.

⁴¹ Indivíduos radicalizados que saem do Ocidente para combater noutra território (Soares, 2018).

Capítulo IV - Planos Estratégicos de proteção a Espaços Públicos

A proteção dos espaços públicos tem auferido a atenção de investigadores e decisores, constituindo-se numa das prioridades dos governos. O “Fundo de Segurança Interna – Polícia” é um instrumento financeiro criado precisamente para apoiar os Estados-Membros da UE na gestão dos riscos relacionados com a segurança, a partir do financiamento de projetos destinados ao robustecimento da prevenção e combate do terrorismo e da criminalidade transnacional, grave e organizada⁴².

Entre programas, seminários e ações desenvolvidos pela Comissão Europeia, destacamos alguns desses projetos. O projeto *PACTESUR (Protecting Allied Cities against Terrorism by Securing Urban Areas)*, encabeçado pela cidade de Nice, em 2019, reúne decisores locais, Forças de Segurança, especialistas em segurança urbana, e outros profissionais, com a finalidade de produzir políticas locais europeias que protejam os espaços públicos contra as várias ameaças⁴³.

O projeto *CT Public Spaces*, implementado pela Guarda Civil espanhola, trabalha em cooperação com os setores públicos e privados em países parceiros, como o Gana, o Quênia e o Senegal, com vista à melhoria da segurança na prevenção de ataques terroristas, com especial enfoque na mitigação do impacto nos espaços públicos. As principais atividades realizadas nestes projetos são as formações das forças especiais e de segurança, os seminários e exercícios, a doação de equipamentos, o reforço de cooperação com o setor privado e a consciencialização dos cidadãos e dos políticos sobre o seu papel na prevenção enquanto atores de segurança⁴⁴.

Desde 2019, as cidades de Nice e de Madrid, juntamente com o EFUS, têm estado em coordenação numa parceria sobre a segurança de espaços públicos, de onde surgiu um Plano de Ação⁴⁵. Implementado em 2020, este plano concentra três prioridades: (1)

⁴² Comissão Europeia (2021, março). Newsletter Protection of Public Spaces: The Internal Security Fund – Police. <https://ec.europa.eu/newsroom/pps/newsletter-archives/31190>

⁴³ PACTESUR (2021, fevereiro 2). *An initial review of the PACTESUR project on the security of public spaces*. <https://www.pactesur.eu/2021/02/02/an-initial-review-of-the-pactesur-project-on-the-security-of-public-spaces/>

⁴⁴ CT Public Spaces (2021). Newsletter #1 February 2021: CT Public Spaces: the origins Activities Perspectives. <https://www.ctpublicspaces.eu/english/acciones-english>

⁴⁵ Parceria para a segurança dos Espaços públicos (2020). Action Plan Urban Agenda Partnership Security in Public Spaces. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_security_in_public_spaces.pdf

planeamento e *design* urbano para criar cidades mais seguras; (2) tecnologia para cidades inteligentes, sustentáveis e seguras; e (3) gestão de segurança e partilha de espaços públicos em áreas urbanas e periurbanas. Para atingir estes objetivos, o plano traça seis ações, que se agrupam em critérios consoante a necessidade de “melhorar regulamentação”, “melhorar financiamento” e “melhorar conhecimento” (ver Anexo IX).

A Comissão Europeia (2022) destaca o papel dos *stakeholders* potencialmente envolvidos e determina o possível impacto que estes detêm, estabelecendo a sua categorização, com o propósito de aprofundar a interação e colaboração com os mesmos. Desta forma, é providenciado um gráfico, onde se inserem os diferentes *stakeholders*, o seu grau de interesse para a equipa de gestão do projeto de proteção a espaços públicos, bem como o poder de influência que estes possuem nesta matéria (ver Anexo X). Na matriz, é possível observar que a Polícia detêm um nível de influência bastante elevado e um grau de interesse positivo para os gestores na proteção dos espaços públicos, o que demonstra ser uma mais-valia indispensável enquanto responsáveis pela garantia da segurança da área urbana.

Tendo já sido apresentadas algumas iniciativas e boas-práticas para a promoção da segurança em espaços públicos, ressalva-se um fator crucial: a perceção de segurança é alcançada se for planeada desde o planeamento da conceção do espaço público. Designado por *Security by design*, a Comissão Europeia apresenta-nos medidas que, quando instaladas numa estrutura de segurança desde os estágios iniciais do projeto, são propensas a uma melhor integração com os serviços e o ambiente circundante, ao contrário de quando instaladas em fase posterior. Este manual, de dezembro 2022, visa fornecer informação e abordar questões práticas relativas à conceção de espaços públicos mais seguros, mas também “estéticos, resistentes, simples e funcionais” para todas as pessoas (CE, 2022, p.44).

O documento compila variada informação, desde boas-práticas implementadas pelos Estados-Membros, a fundos financeiros que providenciam iniciativas, projetos e preparação. Numa ótica de avaliação do impacto (risco), desenvolve ferramentas geradas para a identificação das vulnerabilidades de diferentes *soft targets*. Um dos objetivos é atingir a

uniformização de procedimentos e de implementação de medidas de segurança, com a finalidade de serem reconhecidos, compreendidos e aplicados internacionalmente⁴⁶.

Com a finalidade de apreender e compreender as medidas de segurança que seguidamente serão explanadas, importa distinguir o que se entende por medidas *security* e medidas *safety*. As primeiras destinam-se a designar as medidas de prevenção de ameaças intencionais, sobretudo contra as atividades criminosas e a desordem. Por oposição, as medidas *safety* atuam numa vertente de proteção e socorro, ou seja, se a ameaça for concretizada, estas medidas impedem o escalamento das consequências e, por isso, minimizam o seu impacto (Elias, 2011).

4.1. Medidas de prevenção (*security*) e de proteção (*safety*)

De modo a proteger os espaços públicos, as medidas devem ser direcionadas a locais abertos, acessíveis ao público, mantendo a essência de lugar que cumpre os seus propósitos enquanto espaço destinado ao usufruto da sociedade. Como dilucidado por L. Fernandes (2014), um processo de gestão dos riscos deve seguir um escrupuloso ciclo de produção de inteligência, cujo poder de decisão cabe a todos os *stakeholders* envolvidos, neste caso, na proteção estrutural dos espaços públicos (SafeCi, 2021).

Os resultados que surgem deste processo, isto é, a determinação e decisão das medidas securitárias mais adequadas a serem aplicadas no local, e a posterior exploração por parte dos *stakeholders*, ou seja, a implementação dessas medidas, são precedidas pela etapa fundamental de planeamento (L. Fernandes, 2014). Nesta fase, é efetuado o levantamento das necessidades e vulnerabilidades do local para proceder às avaliações da ameaça e do risco. A finalidade é a de reunir todas as condições para aqueles a quem lhes compete essa função poderem tomar uma decisão informada. Este processo permite que seja ponderada a relação custo-benefício das medidas de segurança a ser implementadas. Neste sentido, as avaliações do risco ponderam todos os fatores críticos que possam conduzir à materialização da ameaça, tendo em conta os critérios da oportunidade, isto é, o momento e o local, as vulnerabilidades, as motivações e intenções do atacante, bem como os recursos disponíveis.

⁴⁶ Comissão Europeia (2019, junho 24). *Security by design for the Protection of Public Spaces*. Bruxelas. <https://ec.europa.eu/newsroom/pps/items/653933/en>

Quanto à aplicação das medidas, serão seguidamente explanadas consoante a ameaça que pretendem prevenir e/ou mitigar as suas consequências. Em primeiro lugar, a ameaça que tem preocupado decisores e organizações que se debruçam sobre a temática, os ataques perpetrados por terroristas que recorrem a veículos para obter o maior número de vítimas por atropelamentos. Este tipo de ataque permite que sejam adotadas quer medidas preventivas, isto é, que evitam a materialização da ameaça, e portanto dissuasoras, quer medidas de proteção, ou seja, de redução de consequências. Para mitigar o risco da ocorrência de ataques com viaturas, são úteis: a instalação de barreiras físicas de segurança, cujas particularidades se encontram relacionadas com os requisitos espaciais e funcionais do espaço concreto (ver Anexo XI); o alargamento de zonas destinadas à passagem de pedestres ou a interdição de trânsito para não residentes na área (SafeCi, 2021); e medidas que impendem sobre a condução de viaturas, como as táticas usadas para reduzir a velocidade, com especial atenção às ligações que dão destino ao local protegido, como a construção de rotundas, lombas, cruzamentos e estradas com mais curvas, ao invés de retas. Estas últimas medidas relativas à segurança nas estradas afiguram-se uma alternativa económica para o controlo de acesso com veículos (CE, 2022).

Outro cenário que gera preocupação são os ataques realizados com recurso a armas brancas, pois estes são objetos fáceis de obter, de manusear e de transportar. Este recurso permite ao atacante explorar o momento oportuno para realizar o ataque. As vítimas costumam ser específicas e previamente estabelecidas, considerando motivações étnicas, religiosas ou profissionais. Embora estes ataques sejam de execução frequente na Europa, “o número de vítimas é baixo” (SafeCi, 2021). A deteção destes dispositivos são difíceis de concretizar, pelo que a sua prevenção é, consequentemente, mais difícil. Se o local a ser protegido for um edifício ou um evento de acesso ao público, aplicar-se-iam medidas como a vigilância com recurso à instalação de sistemas CCTV e monitorização de entrada e saída de objetos através de máquinas de raio-X. Tratando-se de um espaço público, a prevenção seria praticada meramente a partir da deteção de comportamentos suspeitos pelos cidadãos ou pelas Forças de Segurança.

A utilização de armas de fogo é também um cenário preocupante que se pretende evitar, porém alguns obstáculos acrescem dificuldade a essa tarefa, tais como a criminalidade organizada. O tráfico de armas e a obtenção de armas improvisadas, auxiliados pela

propagação de instruções para a criação das mesmas, assim como a produção destas armas em máquinas de impressão 3D são alguns exemplos. A proteção de espaços públicos contra ataques com recurso a armas de fogo é, portanto, também uma possibilidade limitada, que obriga a enveredar por medidas tão-somente de *safety*, e não de *security*, como o uso de material balístico (por exemplo nas paragens de autocarros ou colunas de publicidade), criando também mais obstáculos entre o atacante e o alvo (SafeCi, 2021).

Por fim, temos as ameaças de ataques com bombas, que, apesar de terem vindo a diminuir (a par do evidente aumento de ataques com viaturas), este continua a ser o tipo de ataque com efeitos mais devastadores. As principais medidas centram-se também numa visão *safety*, consolidada na construção de estruturas resilientes contra as cargas explosivas. O manual (SafeCi, 2021) disponibiliza os procedimentos para o cálculo de carga explosiva na consequência de uma explosão a ocorrer no exterior de um edifício. Seja transportado em veículos ou por pessoas, as medidas devem ser adequadas às componentes estruturais do local, para que possam suportar explosões no redor e mitigar o seu impacto. A distância e a colocação de obstáculos entre o explosivo e o alvo são determinantes para tornar o local mais protegido. Ao nível de medidas *security*, existem as que se destinam a estabelecer um perímetro seguro, através da identificação dos pontos de acesso ao local e através da vigilância, seja por monitorização de imagens CCTV, ou pelas funções desempenhadas pelas Forças de Segurança e corpos de segurança privada.

Para além das medidas mencionadas, a Comissão Europeia (2022) salienta outras igualmente pertinentes. No que diz respeito à proteção de edifícios, são sugeridos alguns procedimentos para proteger os seus ocupantes, minimizando a perturbação das atividades realizadas no local, como os planos de contingência e de emergência (CE, 2022). Para evitar a introdução de pessoas e/ou objetos que constituam uma ameaça para o espaço, são fornecidas soluções técnicas, como a proteção da(s) entrada(s) e a instalação de perímetros que impeçam o acesso ilegítimo, por exemplo com recurso videovigilância ou máquinas de raio-X e detetores de explosivos. Outras medidas importantes regem-se por diretrizes destinadas a grupos de operadores específicos, como gerentes, administradores, agências de aluguer de viaturas, etc. (*stakeholders*), com o intuito de os preparar, seja na perspetiva preventiva, seja na ótica da reação a um ataque (por exemplo, reuniões, simulacros, planos de atuação, etc.) (SafeCi, 2021).

Ao nível da produção de informação, o manual de *Security by design* não coloca de parte a apreciação de relatórios especificamente direcionados à proteção de espaços públicos contra ataques terroristas. É um ponto chave para recolher informação imprescindível relativa a boas-práticas e recomendações, a fim de as implementar nos respetivos locais de risco, naturalmente adaptadas ao espaço. No que concerne a abordagens inovadoras na proteção de espaços públicos, é enfatizada a relevância da utilização de *drones*, Inteligência Artificial e videovigilância para a monitorização e deteção de indivíduos e atividades suspeitos (SafeCi, 2021).

Os principais objetivos a atingir com estas medidas de segurança são a de reduzir a atratividade do espaço público como alvo para o terrorista, aumentar a sua resistência e adaptação contra os vários cenários de ataques terroristas e robustecer a resiliência do espaço em caso de ataque (SafeCi, 2021). Face ao exposto, cada local é distinto pela sua natureza, características e funcionalidade, pelo que a aplicação de medidas fica sempre dependente da sua adaptação ao local.

No seguimento das medidas apresentadas, considera-se necessário proceder à priorização de medidas de segurança, através do estudo de vários ataques terroristas ocorridos no passado. Não só por uma questão de escassez de recursos e viabilidade de financiamento, as ações a ser implementadas devem respeitar a utilidade que é dada ao espaço público, seja para mercados, feiras, locais de recreação, para relaxar ou de passagem. Ademais, ressalva-se a ponderação dos objetivos de segurança que se pretendem para o local específico, sem descurar o facto de que, embora seja uma decisão política, esta pode “basear-se em recomendações da Polícia” (SafeCi, 2021, p.121), sendo esta um dos *stakeholders* com maior poder de influência nas questões de segurança (CE, 2022).

Ainda neste contexto, o manual de SafeCi (2021) oferece auxílio através da exposição de um conjunto de 35 questões, cada uma contendo uma série de critérios para identificar, caracterizar e analisar os espaços públicos que se pretendem proteger, de modo a facilitar a determinação de medidas concretas a adotar.

O papel das Forças de Segurança na proteção destes locais tem grande relevo, concentrando-se em três grupos de ação. Em primeiro lugar, apoiam os operadores destes alvos vulneráveis, desde o seu envolvimento na execução de planos de contingência e na avaliação da ameaça e das vulnerabilidades, até à organização de exercícios, simulacros,

preparação e sensibilização sobre a identificação de ameaças, bem como introduz oportunidades para efetuar atualizações na segurança. Em segundo lugar, investigam ataques terroristas e atos preparatórios, sendo que o sucesso destas investigações depende da atividade dos serviços de informações para determinar a probabilidade de um ataque e providenciar informações sobre o movimento de indivíduos suspeitos. E em terceiro lugar, as Forças de Segurança, enquanto *stakeholders* que interagem com a comunidade, auxiliam os cidadãos na compreensão dos seus direitos e deveres, como medida preventiva destinada a detetar comportamentos e atividades suspeitas e a resolver problemas (Nações Unidas, 2022).

Em relação às boas-práticas na segurança de eventos em espaços públicos, as recomendações da Comissão Europeia contam com o contributo português que, em 2014, criou as unidades operacionais das EPRI (Equipas de Prevenção e Reação Imediata). Estas unidades revelaram-se cruciais em atuações que exigem mobilidade e flexibilidade em ambientes urbanos difíceis e cenários urgentes. As Forças de Segurança portuguesas destacaram-se também pelo seu envolvimento nas várias fases de organização deste tipo de eventos. Tal como em outros países (como a Finlândia, o Luxemburgo, a República Checa e a Irlanda), os organizadores e gestores depositam a sua confiança na responsabilidade da Polícia para garantir a segurança do evento, desde o seu planeamento e análise de risco, até à execução do policiamento. Ressalva-se o envolvimento de mais do que uma subunidade policial, dependendo da localização e da sua exigência operacional, como são exemplos os departamentos de informações policiais e de investigação criminal, as forças especiais de reserva, entre outros. Além disso, por questões de segurança, são intervenientes outros atores responsáveis pela segurança, também desde a fase do planeamento, como os serviços de emergência e empresas de segurança privada, por exemplo (SafeCi, 2021).

Um dos desafios que se colocam às Forças de Segurança é a gestão de multidões. As pessoas tendencialmente optam por se deslocar pelo trajeto mais curto e escolhem determinados locais onde permanecem mais tempo. Por meio de observação sistemática nas rotas preferenciais das pessoas e nas zonas mais ocupadas, é possível verificar as áreas com maior densidade de pedestres. Assim, de modo a influenciar o comportamento das pessoas, existem lugares que podem ser promovidos ou evitados, trajetos que podem ser recomendados e o fluxo crítico de multidões acabará por aliviar (SafeCi, 2021). Neste

contexto, inserem-se as atividades realizadas pelo policiamento de proximidade, cujos resultados se obtêm pela forte interação entre Polícia e comunidade, onde também podem ser criados momentos para a sensibilização da comunidade sobre a ameaça e detecção de comportamentos suspeitos. Além disso, não deve ser negligenciada a criação de planos de emergência, assim como trajetos de evacuação.

4.2. (In)eficácia das medidas

A avaliação da eficácia das medidas de proteção é uma tarefa complexa no âmbito contraterrorista. Este processo é dificultado por múltiplos fatores, podendo variar desde a ausência, ou não, de atentados, até ao número de técnicas e táticas bem-sucedidas protagonizadas por terroristas (Clutterbuck, 2010).

No que diz respeito à eficácia das medidas de *security by design*, apresentam-se alguns desafios, devido ao uso e às mutações sofridas nos espaços públicos ao longo do tempo, que exigem a constante adaptação das medidas para evitar a sua obsolescência. Os espaços públicos não podem ser tratados como infraestruturas críticas ou objetos de risco, pois “dada a sua elevada vulnerabilidade, estes locais encontram-se expostos a uma ameaça abstrata” (SafeCi, 2021). Ou seja, não se consegue assegurar espaços públicos contra a entrada de pessoas ou impedir que circulem livremente, podendo apenas deixar lugar à possibilidade de mitigar o risco de tal acontecer. O que se pretende é reduzir a atratividade de um espaço público para um terrorista motivado. Esse objetivo pode ser alcançado a partir da livre circulação das pessoas no local, mas garantindo a sua segurança contra cenários concretos de ameaça, como por exemplo a ameaça de ataques com veículos.

A perceção das pessoas sobre as medidas de segurança em espaços públicos e sobre o terrorismo é algo a ressaltar. A perspetiva do público num determinado contexto pode variar, considerando o histórico do local e a sua exposição a ataques terroristas no passado. Assim, os fatores que provocam medo e preocupação devem ser tidos em conta aquando do planeamento e implementação das medidas de segurança, com o propósito de transmitir uma mensagem do que pode eventualmente acontecer e providenciar orientações para o comportamento expectável (CE, 2022). Apraz referir que a mediatização de detenções de suspeitos de atos terroristas, poderá contribuir para o sentimento de segurança das pessoas.

A eficácia das medidas de proteção depende, entre outros fatores, do financiamento e da disponibilidade de recursos para projetar e aplicar as soluções apresentadas. Aqui inserem-se os projetos e iniciativas financiadas por vários parceiros e organizações, como o EFUS e o Fundo de Segurança Interna – Polícia, que criam condições que permitem melhorar a segurança nos espaços públicos. Por outro lado, este processo submete-se à aceitação política e social, visto que existe uma colisão entre interesses, necessidades e princípios, em virtude das restrições decorrentes do uso desses espaços. Quer isto dizer que existe uma dificuldade em conciliar segurança e liberdade nos espaços públicos, o que por sua vez exerce influência sobre a percepção das pessoas sobre a ameaça e sobre o sentimento de segurança. Contudo, o que estas medidas visam é mostrar que existe o risco, mas que este pode ser reduzido com uma melhor proteção dos espaços comuns. Esta é a mensagem que se pretende que seja transmitida (SafeCi, 2021).

As condições estruturais é mais uma dificuldade imposta à implementação destas medidas, uma vez que deve manter-se a harmonia e a integração dos serviços e atividades do local com a adoção das medidas *à posteriori*. Daí a importância das medidas *security by design*, cujo critério passa precisamente por gerar um ambiente enquadrado, agradável e incorporado com todos os intervenientes (CE, 2022).

Por fim, não nos podemos esquecer da dificuldade em prever tendências e prognósticos através da análise de ataques individualmente, mesmo que o sucesso de ataques anteriores potencie a ocorrência de ataques de *copycats*. Ou seja, é extremamente complexo tentar prever um atentado, porém, é necessário aceitar o facto de que estas medidas de segurança passivas não impedem totalmente que os atentados ocorram, podendo apenas dificultar a sua concretização, mitigar o seu impacto ou serem deslocados para outro local (SafeCi, 2021).

Existem aspetos que impossibilitam uma uniformização da aplicação de medidas nos vários países, quer sejam influenciados pelo quadro legal vigente, pela própria avaliação da ameaça efetuada em cada local, quer por questões políticas do país. Dessa forma, cada medida deve ser deliberada e adaptada à realidade de cada território. Em suma, o grande desafio não é a implementação das medidas em concreto, mas sim atingir soluções, cujo compromisso de segurança se encontre conjugado com liberdade, estética e funcionalidade, por forma a harmonizar o máximo de interesses possível.

Discussão de resultados e Considerações finais

O terrorismo é um fenómeno complexo, devido à sua natureza clandestina, o que gera dificuldades na prevenção de cenários incertos provocados pelo risco associado à ameaça. A evolução do fenómeno facilitou o desenvolvimento de novas táticas e o acesso a novos recursos. A par deste progresso, também os terroristas diversificaram os locais onde operam os seus ataques, tornando-se os *soft targets* os seus principais alvos. Ao longo do trabalho, procurámos compreender de que modo são percecionados os espaços públicos enquanto um alvo vulnerável aos olhos de um terrorista, e como essa preocupação é fundamentada no âmbito do quadro legal vigente.

No que respeita à primeira pergunta derivada, foi possível apurar as vulnerabilidades dos espaços públicos que facilitam a concretização de um ataque terrorista (Q1). Estes locais caracterizam-se pelo seu fácil acesso ao público, pelo baixo grau de segurança e pela sua ocupação e utilização por elevadas aglomerações de pessoas. Claro que, em comparação a *hard targets* como infraestruturas críticas por exemplo, o seu grau de segurança encontra-se bastante aquém do expectável para prevenir a ocorrência de ataques terroristas. Não só estes espaços se caracterizam pela ausência de edifícios, impedindo a colocação de mecanismos tecnológicos para controlo do perímetro e detetar a posse de objetos ilícitos, como também não dispõem de planos de segurança obrigatórios. Alguns *soft targets* conseguem reduzir o risco mediante a presença de um corpo de segurança privada, por exemplo em monumentos e centros comerciais. Contudo, a segurança dos espaços públicos fica sujeita a uma presença temporária das autoridades policiais que, no exercício das suas funções, tentam colmatar a ausência de dispositivos de segurança ativa através do patrulhamento das ruas e espaços abertos ao público.

Além disso, há que fazer uma análise de custo-benefício, de modo a evitar a colisão de direitos protegidos, pois os Estados têm o desafio de equilibrar a garantia da segurança das pessoas que usufruem do espaço e a liberdade de circulação de pessoas e de bens. A concentração de pessoas contribui para o sucesso dos atentados terroristas, em virtude do fator da oportunidade, cuja facilidade em atingir o maior número de vítimas é possível com menor investimento. No entanto, cada local é único e o seu *design* urbano influencia a sua resistência a eventuais ataques. Desta forma, o levantamento das vulnerabilidades tem de ser circunscrito ao espaço concreto, e considerar as possíveis ameaças.

Após a análise das vulnerabilidades que os espaços públicos apresentam, a segunda pergunta derivada comprometia-se a compreender que medidas de proteção são eficazes para mitigar significativamente o risco de um ataque terrorista nestes locais (Q2). Neste sentido, procurámos recolher medidas numa vertente *security*, que previnam a ocorrência de ataques, e numa vertente *safety*, centradas na redução do impacto. Relativamente às medidas *security*, enumeram-se as seguintes: a segurança do perímetro, através do controlo de acessos e da identificação dos utilizadores frequentes do espaço, destacando-se aqui o papel das Forças de Segurança no exercício do policiamento de proximidade; o alargamento de zonas pedonais e a interdição de trânsito em determinadas áreas, que permite a permeabilidade de pedestres, evitando a prática de ataques terroristas com recurso a viaturas; a aplicação de táticas de redução da velocidade dos veículos em circulação (a partir da construção de estradas curvilíneas, com cruzamentos, rotundas e lombas); e a instalação de barreiras físicas na área que se pretende proteger (tais como balaustradas, pilaretes, postes de iluminação, elementos paisagísticos e mobiliário urbano).

No que concerne às medidas *safety*, temos: o robustecimento de componentes estruturais contra explosões, através do cálculo da carga explosiva que a estrutura é capaz de suportar; a utilização de material balístico em mobiliário urbano, assegurando-se obstáculos entre a fonte da ameaça e as possíveis vítimas; a instalação de barreiras aptas a suportar a força do impacto (como grades, malhas metálicas, redes); a realização de formações e exercícios em conjunto com os demais participantes que intervêm em caso de situação real, de modo a que sejam encontradas soluções reativas eficientes; na sequência da medida anterior, também a criação de planos de segurança e de emergência, que prevejam os procedimentos a executar e determinem trajetos de evacuação, pode ser crucial na redução das consequências; e o desenvolvimento de um plano comunicacional, que garanta o fluxo de informações em tempo útil. Por fim, as funções das Forças de Segurança que impendem sobre o policiamento de proximidade contribui para incrementar a colaboração entre a sociedade civil e as autoridades. A aplicação desta medida tem bastante relevo na segurança pública, na medida em que a eficácia da antecipação e neutralização da ameaça será maior, quanto melhor for a interação da Polícia com a população. A videovigilância comporta-se como uma das ferramentas mais eficazes para prosseguir os fins da segurança pública, existindo ainda a possibilidade de detetar comportamentos suspeitos e identificar fontes de possíveis ameaças através da análise efetuada por dispositivos de IA. Por outro lado, estes

instrumentos podem pôr em causa princípios e direitos, como a privacidade das pessoas, fator que condiciona o seu recurso.

No entanto, estas medidas dependem de uma prévia análise do risco. Face ao exposto, as medidas podem e devem ser complementadas com a aplicação de boas-práticas. O conjunto que se segue, encontra-se maioritariamente orientado para ações precedentes a um ataque, com o objetivo de adaptar e atualizar as medidas de segurança. Em primeiro lugar, é recomendada a criação de planos de ação adaptados à proteção de *soft targets* específicos, como por exemplo o plano das Nações Unidas dedicado à proteção de locais de culto e o plano da UE destinado à proteção de espaços públicos. A implementação de medidas de segurança deve obedecer a um processo de levantamento de vulnerabilidades do espaço que se pretende proteger, realizar análises da ameaça, conforme pesquisas de ataques ocorridos no passado, e análises do risco, recolhendo informação fundamental que permita auferir as possíveis consequências provocadas por um ataque. Naturalmente, este processo deve ser provido de uma investigação e acompanhamento da ameaça, de forma a identificar as capacidades, intenções e motivações do terrorista, e as táticas usadas.

Dada a escassez de recursos disponíveis e viabilidade de financiamento para colocar estas medidas em prática, considera-se a priorização dos espaços públicos, que por sua vez seguiriam uma lógica descendente face aos resultados das avaliações de risco. O planeamento de medidas de segurança desde os estágios iniciais da conceção de um determinado espaço, garante a harmonização da estética, da funcionalidade e da segurança. A eficiência, tanto da prevenção como da resposta, exige que seja partilhada informação entre as Forças de Segurança, as autoridades judiciais e os Serviços de Informações, com o intuito de assegurar a eficiência na deteção de atividades criminosas que conduzam à prática de atos terroristas. Além disso, os *stakeholders* devem igualmente encontrar-se conscientes do seu papel naquilo que é a sua responsabilidade em matéria de segurança. A transmissão de conhecimentos e experiências deverá abranger, não apenas entidades públicas e privadas, mas também países e organizações transnacionais. Por fim, a sensibilização dos cidadãos para as ameaças que emergem contribui para desenvolver as suas capacidades de detetar e reportar atividades e comportamentos suspeitos.

A eficácia das medidas supramencionadas, sendo difícil de avaliar, sujeita-se a um conjunto de condicionantes. A aplicação destas medidas exige a sua constante adaptação, de

forma a evitar a sua obsolescência, pois os espaços públicos submetem-se a variadas alterações, seja no *design* urbano ou na sua funcionalidade. Naturalmente, a aplicação de medidas de segurança requer o financiamento e a disponibilidade de recursos para poder apoiar e projetar as soluções pretendidas, pelo que a adesão em projetos e parcerias confere auxílio nesse aspeto. A perceção do público sobre o espaço submetido a uma série de medidas de segurança afeta o sentimento de segurança das pessoas, podendo transmitir uma mensagem errónea e suscitar preocupações. Por outro lado, existe a dificuldade de prever futuros ataques terroristas apenas, dificultando a decisão sobre as soluções mais adequadas.

Em relação à terceira pergunta derivada, na qual pretendemos conhecer se as estratégias e os planos atualmente existentes, em Portugal, são suficientes para proteger os espaços públicos de ataques terroristas (Q3), procurámos fazer uma abordagem à legislação ao nível internacional, para posterior análise da situação nacional. No âmbito internacional, os esforços para combater o terrorismo foram evidentes através da conceção da difusão de documentos normativos e oficiais, tais como a Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas, a Resolução 2395 (2017), a Iniciativa de proteção de *soft targets*, do GCTF, a análise sobre a resposta de *soft targets* a ataques terroristas, do CTC, e os diversos planos de ação concebidos para proteger *soft targets* específicos.

A UE, por sua vez também combateu os atos de cariz terrorista, através do estabelecimento da Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo, da Estratégia Antiterrorista 2020-2025 e do Plano de Ação para a Proteção dos Espaços Públicos. Estes diplomas sustentam o quadro penal dos Estados-Membros e persuadem à iniciativa de cada país para o desenvolvimento de planos estratégicos adaptados à realidade do seu território. No ano transato, a Comissão Europeia publicou *Security by design*, sobre a importância da integração de mecanismos de segurança nos espaços públicos, desde o planeamento da sua conceção. De um modo geral, este conceito permite planear o espaço de forma a assegurar uma estrutura robusta e resiliente, sem necessidade de posteriores alterações ou adições ao projeto que possam conflitar com serviços de utilidade pública existentes (como água, eletricidade, redes de telecomunicações). As modificações ao *design* urbano, além de consumir tempo e custos financeiros, pode dificultar a incorporação de um sistema de segurança apto o suficiente para a prevenção de múltiplas ameaças.

Por fim, no que concerne à pergunta de investigação, podemos concluir que, por um lado, Portugal dispõe de um conjunto de medidas adequadas para combater atos terroristas e suscetíveis de ser implementadas em espaços públicos, uma vez que enquanto Estado-Membro da UE, pode e deve aplicar os planos de ação e as medidas recomendadas pela organização. Por outro lado, importa implementar ao nível nacional as medidas elaboradas pela UE, o que se poderá concretizar através do desenvolvimento de um plano de ação específico de proteção de espaços públicos – que se torna cada vez mais relevante, visto que foi recomendado pela nova ENCT. Para chegar a esta conclusão tentámos compreender de que forma foram transpostas as recomendações e medidas para o quadro normativo nacional. As orientações transnacionais contribuíram para a criação da Lei de Combate ao Terrorismo e da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Na última versão da ENCT, é dada primazia à elaboração e implementação de novos planos de ação “setoriais ou específicos”, se dessa necessidade depender o eficaz cumprimento dos objetivos estratégicos. Não obstante já se encontrarem previstos alguns planos consolidados para a prevenção e combate ao terrorismo, Portugal continua a carecer de um plano de ação direcionado à proteção dos espaços públicos. A ENCT expõe objetivos claros, mas superficiais face àquilo que se pretende atingir. Uma vez que se trata de um documento estratégico, a sua eficácia fica aquém das expectativas, devido à ausência de medidas operacionais. Em suma, com base nesta estratégia é dada a oportunidade de criar procedimentos operacionais e planos de ação que concretizem medidas, a fim de se alcançar os objetivos que a estratégia estabelece.

No desenrolar deste trabalho, são evidenciadas algumas limitações, nomeadamente no que concerne à acessibilidade de dados, dos quais esta investigação depende. A matéria relativa aos espaços públicos é recente, e por esse motivo os recursos são ainda escassos. É de ressaltar a dificuldade de manter uma atualização constante da legislação vigente, uma vez que foram analisados documentos oficiais promulgados e publicados durante o período de elaboração deste estudo: a ENCT, de 3 de maio de 2023, revogando a anterior, e o manual da Comissão Europeia, de dezembro de 2022. Para investigações futuras no domínio da matéria de proteção dos espaços públicos, seria interessante dar seguimento ao presente estudo, que segue a ordem estratégica, e enveredar por uma abordagem operacional. No sentido de verificar a implementação, ou não, de medidas de natureza preventiva contra ataques terroristas nestes locais, propõe-se efetuar um trabalho de campo, tendo por base o conjunto de medidas reunidas neste trabalho.

Referências

Artigos científicos:

- Beňová, P., Hošková - Mayerová, Š. & Navrátil, J. (2019). Terrorist attacks on selected soft targets. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 8(3), 453-471. [https://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(13\)](https://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(13))
- Cuesta, A., Abreu, O., Balboa, A., & Alvear, D. (2019). A new approach to protect soft-targets from terrorist attacks. *Safety Science*, 120(1), 877-885. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.08.019>
- Elias, L. (2019). O Terrorismo Transnacional Contemporâneo: Segurança, Justiça e Cooperação. *Terrorismo e violência política* [Instituto da Defesa Nacional], (152), 78-112. https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32222/6/ELIASLuis_Oterrorismotransnacionalcontempor%c3%a2neo_ND_152_p_78_112.pdf
- Jenkins, B. M. (2009). Terrorists can think strategically: Lessons learned from the Mumbai Attacks. *Testimony* [RAND Corporation]. <https://doi.org/10.7249/CT316>
- Levi, M., & Wall, D. S. (2004). Technologies, Security, and Privacy in the Post-9/11 European Information Society. *Journal of Law and Society*, 31(2), 194-220. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2004.00287.x>
- Martin, R. H. (2016). Soft targets are easy terror targets: increased frequency of attacks, practical preparation, and prevention. *Forensic Research & Criminology International Journal* 3(2), 273-278. <https://doi.org/10.15406/frcij.2016.03.00087>
- Matos, H. (2014). Contraterrorismo e contrarradicalização: mitigar ou exacerbar da violência?. *Janus Anuário*, 132-133. https://janusonline.pt/images/anuario2014/3.26_HerminioMatos_Contraterrorismo.pdf
- Soares, F. M. (2018). A Radicalização Salafista-Jihadista na Europa: O Caso dos Imigrantes de Segunda e Terceira Geração Conectados Com o Islão. *Proelium* 7(14), 87-106. [file:///C:/Users/catia/Downloads/15542-Textos%20Originais-50988-1-10-20181114%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/catia/Downloads/15542-Textos%20Originais-50988-1-10-20181114%20(1).pdf)
- Tomé, L. (2006). 4-4-4: A estratégia anti-terrorista da União Europeia. *Segurança e Defesa*, 24-33. <https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/1746/1/4-4-4%2CEstrat%20Anti-Terrorista%20da%20UE%2C%20rev.%20Seg.%20e%20Defesa%2CNOV06%2C%20LTOME%20.pdf>

Livros e Capítulos de livros:

- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo*. Edições 70
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático* (7ª ed). Vozes.
- Clutterbuck, L. (2010). An overview of violent jihad in the UK: radicalisation and the state response. In M. Ranstorp (Ed.), *Understanding Violent Radicalisation Terrorist and Jihadist Movements in Europe* (pp. 144-167). Routledge.
- Comissão Europeia (CE) (2022). *Security by Design: Protection of public spaces from terrorist attacks*. Publications Office of the European Union.
- Dolnik, A. (2007). *Understanding Terrorist Innovation: Technology, tactics and global trends*. Routledge.
- Duque, R. (2016). Terrorismo: um olhar sobre a evolução e as particularidades desta forma de violência. In D. Noivo, R. Duque & T. Siva (coord.), *Segurança Contemporânea* (pp. 131-150). Pactor.
- Elias, L. (2018). O Terrorismo Transnacional Contemporâneo. Subversão, Violência e Disrupção. In L. Elias (Ed.), *Ciências Policiais e Segurança Interna* (pp. 201-256). ISCPSI.
- Fernandes, J. J. A. (2014). Os desafios da segurança contemporânea: Estado, Identidade e Multiculturalismo. Lisboa.
- Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. ISCPSI.
- Hesterman, J. (2014). *Soft target hardening: protecting people from attack*. Boca Raton: CRC Press.
- Kalvach, Z. (2016). *Basics of soft targets protection guidelines*. Soft Targets Protection Institute.
- Kothari, C. R. (2004). *Research methodology: Methods and techniques* (2ª ed.). New Age International (P) Limited, Publishers. <https://ccsuniversity.ac.in/bridge-library/pdf/Research-Methodology-CR-Kothari.pdf>
- Lowe, D. (2016). *Policing Terrorism: Research Studies into Police Counterterrorism Investigations*. CRC Press.
- Marconi, M. A., & Lakatos, E. L. (2017). *Fundamentos de metodologia científica* (8ª ed.). Editora Atlas.
- Matos, H. (2010). O sistema de segurança interna: O caso português. In A. Moreira & P. Ramalho (coord.), *Estratégia* (pp. 173-246). Instituto Português da Conjuntura Estratégica

- Mobley, B., W. (2012). *Terrorism and counterintelligence: how terrorist groups elude detection*. Columbia University Press.
- Moghadam, A. (2006). *The Roots of Terrorism*. Chelsea House.
- Quivy, R., & Campenhoudt, L. (2017). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.
- Renda, A. I., Ribeiro, F. P. & Baleiro, R. (2017). *Manual de Regras para Trabalhos Académicos em Ciências Sociais: Organizar, Escrever e Formatar*. Edições Colibri.
- Rogero, N. (2004). O novo terrorismo internacional como desafio emergente de segurança. In A. Moreira (coord.), *Terrorismo* (pp. 479-494). Almedina.
- SafeCi (2021). Structural Protection of Public Spaces Against Terrorist Attacks. In *European Recommendations for the Protection of Public Spaces against Terrorist Attacks* (pp. 78-157). Berlin Police.
- Schmidt, B. E., & Schröder, I. W. (2001). *Anthropology of Violence and Conflict*. Routledge.
- Severino, A. (2014). *Metodologia do trabalho científico*. (2ª ed.). Cortez. [https://www.ufrb.edu.br/ccaaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVRO S/Metodologia do Trabalho Cient%C3%ADfico _ _1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o _ _Antonio_Joaquim_Severino _ _2014.pdf](https://www.ufrb.edu.br/ccaaab/images/AEPE/Divulga%C3%A7%C3%A3o/LIVRO_S/Metodologia_do_Trabalho_Cient%C3%ADfico_-_1%C2%AA_Edi%C3%A7%C3%A3o_-_Antonio_Joaquim_Severino_-_2014.pdf)
- Supino, P. G., & Borer, J. S. (2012). *Principles of research methodology: A guide for clinical investigators*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3360-6>
- Torres, J. (2009). *Terrorismo islâmico: Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional*. EDIUAL.
- Torres, J. E. M. (2015). *Gestão de riscos no planeamento, execução e auditoria de segurança*. Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Publicações institucionais e Trabalhos de investigação:

- Aliança das Civilizações das Nações Unidas (UNAOC). (2019). *Plano de Ação para Salvar Locais Religiosos: Em Unidade e Solidariedade para um Culto Seguro e Pacífico*. <https://www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/12-09-2019-UNAOC-PoA-Religious-Sites.pdf>
- Castro, M. L. S. V. (2018). *Diagnóstico de comportamentos de risco: O metropolitano de Lisboa*. [Dissertação de Mestrado, ISCPSI]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/25030>

- Comissão Europeia (CE) (2020, dezembro 9). *Primeiro relatório intercalar sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança* (COM/2020/797 final). Secretária-geral da Comissão Europeia. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14019-2020-REV-1/en/pdf>
- Conselho da União Europeia (2009). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança Conselho da União Europeia: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas. <https://doi.org/10.2860/16255>
- Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (CTC) (2019a). *Analytical Brief: Responding to terrorist threats against soft targets*. [cted-analytical-brief-soft-targets.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/security-council-guiding-principles-on-foreign-terrorist-fig.pdf) (un.org)
- Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (CTC) (2019b). *Security Council Guiding Principles on Foreign Terrorist Fighters: The 2015 Madrid Guiding Principles + 2018 Addendum*. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org/securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/security-council-guiding-principles-on-foreign-terrorist-fig.pdf>
- Costa, C. S. F. (2016). *O Impacto do terrorismo na administração interna em Portugal, no século XXI* (Master Thesis, ISCSP). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/12773>
- Elias, L. M. A. (2011). *Segurança na Contemporaneidade - Internacionalização e Comunitarização* (Tese de Doutoramento, FCSH). Faculdade de Ciências Sociais Humanas. <https://run.unl.pt/bitstream/10362/14011/1/doutoramento%20Luis%20Elias%20Seguran%C3%A7a%20Contemporaneidade.pdf>
- Europol (2022). *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2022*. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Tesat_Report_2022_0.pdf
- Fórum Mundial contra o Terrorismo (GCTF). (2017). *The GCTF Soft Target Protection Initiative: Antalya Memorandum on the Protection of Soft Targets in a Counterterrorism Context*. <https://www.thegctf.org/Portals/1/Documents/Links/Meetings/2017/Twelfth%20GCTF%20Coordinating%20Committee%20Meeting/GCTF%20-%20Antalya%20Memorandum%20on%20the%20Protection%20of%20Soft%20Targets%20in%20a%20Counterterrorism%20Context.pdf?ver=2017-09-17-010844-720>
- Grand-Clément, S., Jordan, V. & Paille P., Ogden, T. & Harris, R. (2021, outubro). *Executive summary of the Study into measures to prevent terrorist attacks with vehicles and mitigate the impacts thereof*. Comissão Europeia. https://home-commission.europa.eu/en/eu/press_corner/press_releases/press_release/2021/10/20/2021-10-20-study-into-measures-to-prevent-terrorist-attacks-with-vehicles-and-mitigate-the-impacts-thereof

affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-10/Vehicular%20terrorism%20public%20-%20executive%20summary_en_0.pdf

Institute for Economics & Peace (2022). *Global Terrorism Index 2022: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney. <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf>

Interpol (2018). *A proteção de infraestruturas críticas contra ataques terroristas: Compêndio de boas práticas*. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/eng_c ompendium-cip-final-version-120618.pdf

Jashari, L. (2018). *Soft target security: Environmental design and the deterrence of terrorist attacks on soft targets in aviation transportation*. [Pós-graduação, Naval Postgraduate School]. Calhoun: The NPS Institutional Archive. <https://calhoun.nps.edu/handle/10945/58317>

Micu, T. M. (2022). *O combate ao terrorismo pela União Europeia pós-2015: estudo de caso das estratégias antiterroristas da Roménia e de Portugal*. [Dissertação de Mestrado, ISCSP]. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/24441/1/Teodora%20Micu_Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20.pdf

Nações Unidas (2022). *Protecting vulnerable targets from terrorist attacks: Good Practices guide*. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2118451e-vt-mod1-introduction_final-web.pdf

Parceria para a segurança dos Espaços públicos (2020). *Action Plan Urban Agenda Partnership Security in Public Spaces*. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_security_in_public_spaces.pdf

Ross, R., Pillitteri, V., Dempsey, K., Riddle, M., & Guissanie, G. (2016). *Protecting Controlled Unclassified Information in Nonfederal Systems and Organizations*. (U.S. Department of Commerce, Washington, D.C.), NIST SP 800-171, 2nd rev. <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.800-171r2>

Sampaio, A. X. M. (2021). *The Portuguese counter-terrorism prevention case: An analysis of the P/CVE strategy and Planning*. [Dissertação de Mestrado, ISCTE]. Repositório ISCTE. https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/23434/1/master_augusto_magalhaes_sampaio.pdf

Silva, A. M. L. (2017). *A responsabilização no exercício da segurança pública: A proteção de soft targets*. [Trabalho de Investigação final, ISCPSI]. Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/35120/1/A%20CORRESPONSABILIZ>

A%20EXERC%20CIO%20DA%20SEGURAN%20CA%20PUBLICA%20A%20PROTE%20O%20DE%20S%20OFT%20TARGETS.pdf

Tony Blair Institute for Global Change (2018). How Islamist Extremists Target Civilians. *Global Extremism Monitor* 2017. Co-Existence. <https://institute.global/sites/default/files/articles/How-Islamist-Extremists-Target-Civilians.pdf>

UN-Habitat (2018). SDG Indicator 11.7.1 Training Module: Public Space. *United Nations Human Settlement Programme* (UN-Habitat), Nairobi. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/07/indicator_11.7.1_training_module_public_space.pdf

Fontes eletrônicas e imprensa:

Acusação judicial (2006). *Sumario n.º 20/2004*. https://e00-elmundo.uecdn.es/documentos/2006/07/07/confirmacion_auto_11m/confirmacion_auto_11m.pdf

BBC News (2004, março 14). *Full text: 'Al-Qaeda' Madrid claim*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/3509556.stm>

BBC News (2016, agosto 19). Nice attack: What we know about the Bastille Day killings. <https://www.bbc.com/news/world-europe-36801671>

BBC News (2016, julho 15). Nice attack: At least 84 killed by lorry at Bastille Day celebrations. <https://www.bbc.com/news/world-europe-36800730>

BFMTW (2016, julho 17). *Ce que les enquêteurs ont trouvé dans le portable de mohamed lahouaiej bouhlel*. https://www.bfmtv.com/societe/ce-que-les-enqueteurs-ont-trouve-dans-le-portable-de-mohamed-lahouaiej-bouhlel_AN-201607170027.html

CNN World (2016, julho 20). *Attacker in Nice plotted for months with 'accomplices,' prosecutor says*. <http://edition.cnn.com/2016/07/21/europe/nice-france-attacker-plot-accomplices>

Comissão Europeia (CE) (2019, junho 24). *Security by design for the Protection of Public Spaces*. Bruxelas. <https://ec.europa.eu/newsroom/pps/items/653933/en>

Comissão Europeia (CE) (2020, julho 24). *Estratégia da UE para a União da Segurança: integrar as medidas individuais num novo ecossistema de segurança* [Comunicado de imprensa]. Bruxelas. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_1379

- Comissão Europeia (CE) (2021, março). *Newsletter Protection of Public Spaces: The Internal Security Fund – Police*. <https://ec.europa.eu/newsroom/pps/newsletter-archives/31190>
- Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (2022). *Global Programme on Countering Terrorist Threats against Vulnerable Targets*. https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/2022_vt_programme_year_end.pdf
- Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (s/d). *Comprehensive and Integrated Counter-Terrorism Strategies*. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/comprehensive-and-integrated-counter-terrorism-strategies>
- Conselho de Segurança - Comité de Contraterrorismo (s/d). *The electronic Detailed Implementation Survey (eDIS) and the Overview of Implementation Assessment (OIA)*. <https://www.un.org/securitycouncil/ctc/content/electronic-detailed-implementation-survey>
- CT Public Spaces (2021). *Newsletter #1 February 2021: CT Public Spaces: the origins Activities Perspectives*. <https://www.ctpublicspaces.eu/english/acciones-english>
- Diário de Notícias (2022, outubro 20). *Europol atenta à crescente ameaça de armas impressas em 3D*. <https://www.dn.pt/internacional/europol-atenta-a-crescente-ameaca-de-armas-impressas-em-3d-15272458.html>
- El País (2005, março 10). *Un factor "cabalístico" en la elección de la fecha de la matanza en los trenes*. https://elpais.com/diario/2005/03/10/espana/1110409202_850215.html
- FBI (s/d). *Active Shooter Safety Resources*. <https://www.fbi.gov/how-we-can-help-you/safety-resources/active-shooter-safety-resources>
- Fórum Europeu para a Segurança Urbana (EFUS) (s/d). *Public Spaces*. <https://efus.eu/category/topics/public-spaces/>
- Gabinete de Contraterrorismo das Nações Unidas (CTC) (s/d). *Global Programme on the Protection of Vulnerable Targets*. <https://www.un.org/counterterrorism/global-programme-protection-vulnerable-targets>
- Gabinete de Contraterrorismo das Nações Unidas (CTC) (s/d). *UN Global Counter-Terrorism Strategy*. <https://www.un.org/counterterrorism/un-global-counter-terrorism-strategy>
- Global Terrorism Database. *Advanced Search Incidents*. https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=regions&casualties_type
-

=b&casualties_max=&start_yearonly=2000&end_yearonly=2020&ctp2=all&target=8,10,13,15,18,19,21

Hoffman, B. & Clarke, C. (2020). The Growing Irrelevance of Organizational Structure for U.S. Domestic Terrorism. *The Cipher Brief*. <https://www.thecipherbrief.com/article/united-states/the-next-american-terrorist>

Le Monde (2016, julho 15). *Attentat de Nice: les responsables politiques, entre émotion et colère*. https://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/15/attentat-de-nice-les-responsables-politiques-entre-emotion-et-colere_4969928_823448.html

Metropolitan Police (s/d). *Staying safe from terrorism*. <https://www.met.police.uk/advice/advice-and-information/t/terrorism-in-the-uk/staying-safe-from-terrorism/>

Migração e Assuntos Internos (s/d). *Combate ao terrorismo e radicalização*. Comissão Europeia. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation_en

Ministério Público Portugal (s/d). *Consulta de Tratados Internacionais: Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional*. <https://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-das-nacoes-unidas-contra-criminalidade-organizada-transnacional-0>

Muggah, R., & Aguirre, K. (2016, dezembro 13). *Terrorists want to destroy our cities. We can't let them*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2016/12/terrorists-want-to-destroy-our-cities-we-can-t-let-them/>

Nações Unidas (s/d). *Missão da ONU*. <https://unric.org/pt/missao-da-onu/>

NATO (2016, agosto 19). *NATO's military concept for defence against terrorism*. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm?selectedLocale=en

PACTESUR (2021, fevereiro 2). *An initial review of the PACTESUR project on the security of public spaces*. <https://www.pactesur.eu/2021/02/02/an-initial-review-of-the-pactesur-project-on-the-security-of-public-spaces/>

RTP Notícias (2016, julho 15). *Camião abalroou multidão em Nice durante celebrações do 14 de julho*. https://www.rtp.pt/noticias/politica/pm-e-pr-desvalorizam-divergencias_v1475670

The Guardian (2016, julho 14). *Dozens feared dead after truck drives into crowd in Nice*. <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/14/several-killed-after-lorry-drives-into-crowd-in-nice-reports>

Legislação internacional e nacional consultada:

Comissão Europeia (2014, maio 5). *Nova abordagem da UE para a deteção e mitigação de riscos QBRN* (COM/2014/247 final). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0247&from=SK>

Comissão Europeia (2017, outubro 18). *Plano de ação para apoiar a proteção dos espaços públicos* (COM/2017/612 final). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0612&from=EN>

Comissão Europeia (2020, dezembro 9). *Uma Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder* (COM/2020/795 final). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0795&from=EN>

Comissão Europeia (2020, julho 24). *Estratégia da UE para a União da Segurança* (COM/2020/605 final). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>

Comissão Europeia (2021, dezembro 1). Alteração do Regulamento (UE) 2018/1727 do Parlamento Europeu e do Conselho e da Decisão 2005/671/JAI do Conselho, no que respeita ao intercâmbio de informações digitais em casos de terrorismo (COM/2021/757 final). *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho*. Bruxelas. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0757&from=PT>

Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Presidência e Coordenação de Luta Antiterrorista. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2014469%202005%20REV%204/PT/pdf>

Conselho da União Europeia (2014, maio 19). *Estratégia da UE de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo*. Bruxelas. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/pt/pdf>

Conselho da União Europeia (2020, junho 16). *Ação Externa da UE para Prevenir e Combater o Terrorismo e o Extremismo Violento*. Secretariado-Geral do Conselho. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8868-2020-INIT/pt/pdf>

Convenção contra o Crime Organizado Transacional das Nações Unidas. Resolução A/RES/55/25 adotada pela Assembleia Geral. *Assembleia Geral das Nações Unidas*. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_25.pdf

Decisão-Quadro (2002/475/JAI) do Conselho de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>

Decisão-Quadro (2005/671/JAI) do Conselho de 20 de setembro de 2005, relativa à troca de informações e à cooperação em matéria de infrações terroristas. *Jornal Oficial da União Europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0671&from=PT>

Decreto-Lei n.º 20/2022, de 28 de janeiro. *Diário da República n.º 20/2022, Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2 –14.

Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio. *Diário da República n.º 100/2017, Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2521 –2524.

Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave. *Jornal Oficial da União Europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=FR>

Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho. *Jornal Oficial da União Europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541>

Diretiva 2004/82/CE do Conselho de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras. *Jornal Oficial da União Europeia*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=PT>

Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas (7ª rev.). Resolução A/RES/75/291 adotada pela Assembleia Geral a 30 de junho de 2021. *Assembleia Geral das Nações Unidas*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/175/70/PDF/N2117570.pdf?OpenElement>

Estratégia Global de Contraterrorismo das Nações Unidas. Resolução A/RES/60/288 adotada pela Assembleia Geral a 8 de setembro de 2006. *Assembleia Geral das Nações Unidas*. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488.pdf?OpenElement>

Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2023, de 3 de maio. *Diário da República n.º 85/2023 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministro.

Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro. *Diário da República n.º 36/2015 – Série I*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministro.

Lei de Combate ao Terrorismo. Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto. *Diário da República n.º 193/2003, Série I-A*. Lisboa: Assembleia da República, 5398 – 5400.

Lei de Segurança Interna. Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. *Diário da República n.º 167/2008 – Série I*. Lisboa: Assembleia da República, 6135-6141.

Lei n.º 2/2023 de 16 de janeiro. *Diário da República n.º 11/2023, Série I*. Lisboa: Assembleia da República, 2 –19.

Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa. Lei n.º 30/84, de 5 de setembro. *Diário da República n.º 206/1984 – Série I*. Lisboa: Assembleia da República, 2734-2738.

Norma de Execução Permanente n.º DN/AUOOS/DO/01/11, de 5 de janeiro. Lisboa: Direção nacional da Polícia de Segurança Pública.

Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança. *Deliberação n.º 230/2006, de 18 de maio*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Posição comum (2001/931/PESC) do Conselho de 27 de Dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo. *Jornal Oficial da União Europeia*. <http://data.europa.eu/eli/compos/2001/931/2017-11-15>

Regime do Exercício da Atividade de Segurança Privada. Lei n.º 34/2013, de 16 de maio. *Diário da República n.º 94/2013 – Série I*. Lisboa: Assembleia da República, 2921-2942

Resolução 1269 (1999) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 4053ª reunião, a 19 de outubro de 1999 [S/RES/1269 (1999)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. <https://digitallibrary.un.org/record/287509>

Resolução 1368 (2001) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 4370ª reunião, a 12 de setembro de 2001 [S/RES/1368 (2001)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. <https://digitallibrary.un.org/record/448051>

Resolução 1373 (2001) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 4385ª reunião, a 28 de setembro de 2001 [S/RES/1373 (2001)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>

Resolução 1624 (2005) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 5261^a reunião, a 14 de setembro de 2005 [S/RES/1624 (2005)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/510/52/PDF/N0551052.pdf?OpenElement>

Resolução 1963 (2010) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 6459^a reunião, a 20 de dezembro de 2010 [S/RES/2129 (2013)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/702/23/PDF/N1070223.pdf?OpenElement>

Resolução 2129 (2013) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 7086^a reunião, a 17 de dezembro de 2013 [S/RES/1963 (2010)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/624/37/PDF/N1362437.pdf?OpenElement>

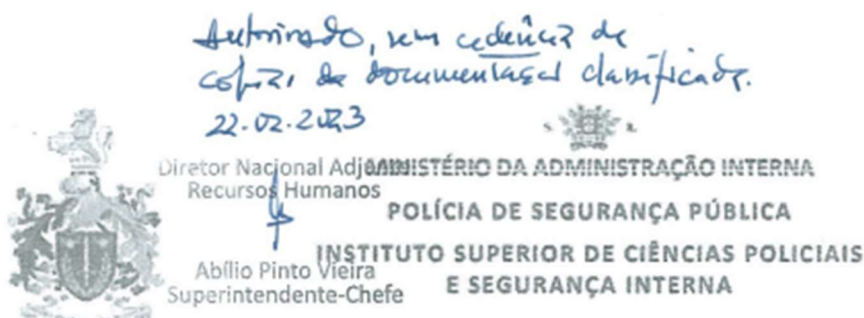
Resolução 2178 (2014) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 7272^a reunião, a 24 de setembro de 2014 [S/RES/2178 (2014)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/547/98/PDF/N1454798.pdf?OpenElement>

Resolução 2395 (2017) adotada pelo Conselho de Segurança na sua 8146^a reunião, a 21 de dezembro de 2017 [S/RES/2395 (2017)]. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*.
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/459/55/PDF/N1745955.pdf?OpenElement>

Resolução n.º 32/2004. *Diário da República n.º 79/2004, Série I-A*. Lisboa: Assembleia da República, 2080-2129.

Anexos

Anexo I – Ofício de autorização para o acesso a documentação classificada



Exmo. Senhor Diretor Nacional Adjunto da Unidade Orgânica de Recursos Humanos,
Superintendente-Chefe Abílio Pinto Vieira,

Eu, Cátia Isabel Lopes dos Santos, Aspirante a Oficial de Polícia (AOP) a frequentar o 35º CFOP, nº de matrícula 157703, venho por este meio solicitar a Vossa Excelência autorização para a consulta e referência de documentos classificados, nomeadamente os seguintes:

- a) Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS);
- b) NEP n.º DN/AUOOS/DO/01/11, relativa à Gestão de Incidentes Tático-Policiais (ITP's).

Este pedido enquadra-se no âmbito da Dissertação de Mestrado subordinada ao tema "Terrorismo e espaços públicos: Estratégias de proteção e de prevenção", sob orientação científica da Prof.ª Doutora Raquel Duque e do Sr. Comissário Bruno Amorim Santos.

Tem-se por objetivo verificar as medidas de proteção e segurança adotadas, ao nível estratégico, que permitem a proteção de espaços públicos, assim como a resposta exigida face à ameaça terrorista.

Comprometo-me a manter a confidencialidade dos dados recolhidos fora do âmbito da elaboração e discussão da dissertação, bem como a cumprir as demais regras éticas relativas à realização da investigação científica.

Lisboa e ISCPSI, 19 de fevereiro de 2023

Bantos

Aspirante a Oficial de Polícia

Anexo II – Artigo 1.º da Posição Comum de 27 de dezembro de 2001, relativa à aplicação de medidas específicas de combate ao terrorismo (2001/931/PESC)

Artigo 1.º

1. A presente decisão é aplicável, nos termos dos artigos seguintes, às pessoas, grupos ou entidades envolvidos em atos terroristas e enunciados no anexo.

2. Para efeitos da presente posição comum, entende-se por «pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas»:

— pessoas que pratiquem ou tentem praticar atos terroristas, neles participem ou os facilitem;

— grupos e entidades direta ou indiretamente possuídas ou controladas por essas pessoas; e pessoas, grupos e entidades que atuem em nome ou sob a orientação dessas pessoas, grupos e entidades, incluindo fundos obtidos a partir de bens direta ou indiretamente possuídos ou controlados por essas pessoas e por pessoas, grupos e entidades a elas associadas, ou provenientes desses bens.

3. Para efeitos da presente posição comum, entende-se por «ato terrorista» um ato intencional que, dada a sua natureza ou o seu contexto, possa causar sérios danos a um país ou a uma organização internacional, definido como infração na legislação nacional e cometido com o intuito de:

i) Intimidar gravemente uma população ou

ii) Obrigar indevidamente autoridades públicas ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou

iii) Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional:

a) Atentados à vida de uma pessoa que possam causar a morte;

b) Atentados à integridade física de uma pessoa;

c) Rapto ou tomada de reféns;

d) Danos maciços em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, em locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr vidas humanas em perigo ou provocar prejuízos económicos consideráveis;

e) Captura de aeronaves e de navios, ou de outros meios de transporte coletivos ou de mercadorias;

- f) Fabrico, posse, aquisição, transporte, fornecimento ou utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas ou químicas, assim como investigação e desenvolvimento de armas biológicas e químicas;
- g) Libertação de substâncias perigosas ou provocação de incêndios, inundações ou explosões que tenham como efeito pôr em perigo vidas humanas;
- h) Perturbação ou interrupção da distribuição de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental que tenham como efeito pôr em perigo vidas humanas;
- i) Ameaça da prática de um dos atos enunciados nas alíneas a) a h);
- j) Direção de um grupo terrorista;
- k) Participação nas atividades de um grupo terrorista, nomeadamente através da prestação de informações, do fornecimento ou meios materiais, ou de qualquer forma de financiamento das suas atividades, com o conhecimento de que essa participação contribui para as atividades criminosas desse grupo.

Para efeitos do presente número, entende-se por «grupo terrorista» uma associação estruturada de mais de duas pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada na prática de atos terroristas. A expressão «associação estruturada» designa uma associação que não foi constituída de forma fortuita para a prática imediata de uma infração e que não tem necessariamente funções formalmente definidas para os seus membros, nem continuidade na sua composição ou uma estrutura desenvolvida.

4. A lista do anexo deve ser elaborada com base em informações precisas ou em elementos do processo que demonstrem que foi tomada uma decisão por uma autoridade competente sobre as pessoas, grupos e entidades visados, quer se trate da abertura de um inquérito ou de um processo relativo a um ato terrorista, a uma tentativa, à participação ou à facilitação de tal ato, com base em provas e indícios sérios, ou de uma condenação por esses factos. As pessoas, grupos e entidades identificados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas como estando relacionadas com terrorismo e contra quem este ordenou sanções podem ser incluídas na lista.

Para efeitos do presente número, entende-se por «autoridades competentes» as autoridades judiciais ou, sempre que estas não sejam competentes na matéria abrangida por este número, as autoridades competentes equivalentes nessa matéria.

5. O Conselho deve garantir que os nomes das pessoas singulares ou coletivas, grupos ou entidades enunciados no anexo incluam elementos suficientes que permitam a identificação efetiva de indivíduos, pessoas coletivas, entidades ou organismos específicos, facilitando assim a exculpação de pessoas que tenham nomes idênticos ou semelhantes.

6. Os nomes das pessoas e entidades constantes da lista devem ser regularmente revistos, pelo menos uma vez por semestre, a fim de assegurar que a sua presença na lista continua a justificar-se.

Anexo III – Artigo 2.º da Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, relativa à lei de combate ao terrorismo

Artigo 2.º

Conceito de grupo terrorista e de infração terrorista

1 — Considera-se grupo terrorista a associação de duas ou mais pessoas que, independentemente de ter ou não funções formalmente definidas para os seus membros, continuidade na sua composição ou estrutura elaborada, se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada com o objetivo de cometer infrações terroristas.

2 — Não se considera grupo terrorista a associação constituída fortuitamente para a prática imediata de uma infração.

3 — São infrações terroristas os atos dolosos a seguir indicados, na medida em que estejam previstos como crime, que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, possam afetar gravemente o Estado, um Estado estrangeiro ou uma organização internacional, quando forem praticados com o objetivo de intimidar gravemente certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, compelir de forma indevida os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster -se de praticar um ato ou de perturbar gravemente ou destruir as estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais do Estado, de um Estado estrangeiro ou de uma organização internacional:

- a) As ofensas à vida;
- b) As ofensas à integridade física;
- c) A coação, o sequestro, a escravidão, o rapto e a tomada de reféns e o tráfico de pessoas;
- d) A destruição em massa de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, de infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, de locais públicos ou propriedades privadas, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos de valor elevado;
- e) A captura de aeronaves, navios ou outros meios de transporte coletivo ou de mercadorias;
- f) O fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de explosivos, armas ou munições, incluindo armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas químicas, biológicas, radiológicas ou nucleares e a posse, a aquisição e o transporte dos seus precursores;
- g) A libertação de substâncias perigosas ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões que coloquem em perigo vidas humanas;

- h) A perturbação ou a interrupção do abastecimento de eletricidade, de água ou de qualquer outro recurso natural fundamental que crie perigo para as vidas humanas;
- i) A interferência ilegal em sistema de informação com recurso a programa informático, senha, código de acesso ou dados similares que permitam aceder à totalidade ou a parte de um sistema de informação, concebidos ou adaptados para a interferência, nos casos em que um número significativo de sistemas de informação seja afetado, em que sejam causados danos graves ou em que o sistema de informação afetado constitua uma infraestrutura crítica, bem como a interferência ilegal nos dados de sistema de informação que constitua uma infraestrutura crítica;
- j) A ameaça da prática de qualquer dos atos referidos nas alíneas anteriores.

4 — Para efeitos do disposto no número anterior consideram -se, nomeadamente, os seguintes crimes:

- a) Crimes contra a vida, a integridade física ou a liberdade pessoal, previstos nos artigos 131.º, 132.º, 143.º, 144.º, 145.º, 147.º, 153.º, 154.º, 158.º, 159.º, 160.º, 161.º, 162.º e 322.º do Código Penal;
- b) Crimes contra a propriedade e contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão e crimes informáticos, previstos nos artigos 204.º, 210.º, 211.º, 213.º, 214.º, 287.º a 291.º, 293.º e 294.º do Código Penal e nos artigos 3.º a 6.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro, que aprova a Lei do Cibercrime;
- c) Crimes de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, emissão de radiações, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, inundação, avalanche, desprendimento de massas de terra ou de pedras, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos, previstos nos artigos 272.º a 274.º, 275.º, 277.º, 278.º, 279.º, 280.º a 283.º e 285.º do Código Penal;
- d) Crime de sabotagem, previsto no artigo 329.º do Código Penal;
- e) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, armas e substâncias biológicas, químicas, radiológicas ou nucleares, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas, previstos nos artigos 272.º a 274.º e 275.º do Código Penal e nos artigos 86.º a 89.º da Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro, que aprova o regime jurídico das armas e suas munições;
- f) Crime de ameaça com prática de crime, previsto no artigo 305.º do Código Penal.

5 — (Revogado.)

Anexo IV – Prioridades da Estratégia da UE para a União da Segurança



Figura 1 - Prioridades da Estratégia da UE para a União da Segurança

Fonte: Comissão Europeia (2020, julho 24). *Estratégia da UE para a União da Segurança: integrar as medidas individuais num novo ecossistema de segurança* [Comunicado de imprensa]. Bruxelas.

Anexo V – Número de ataques e detenções em Estados-Membros da UE em 2021

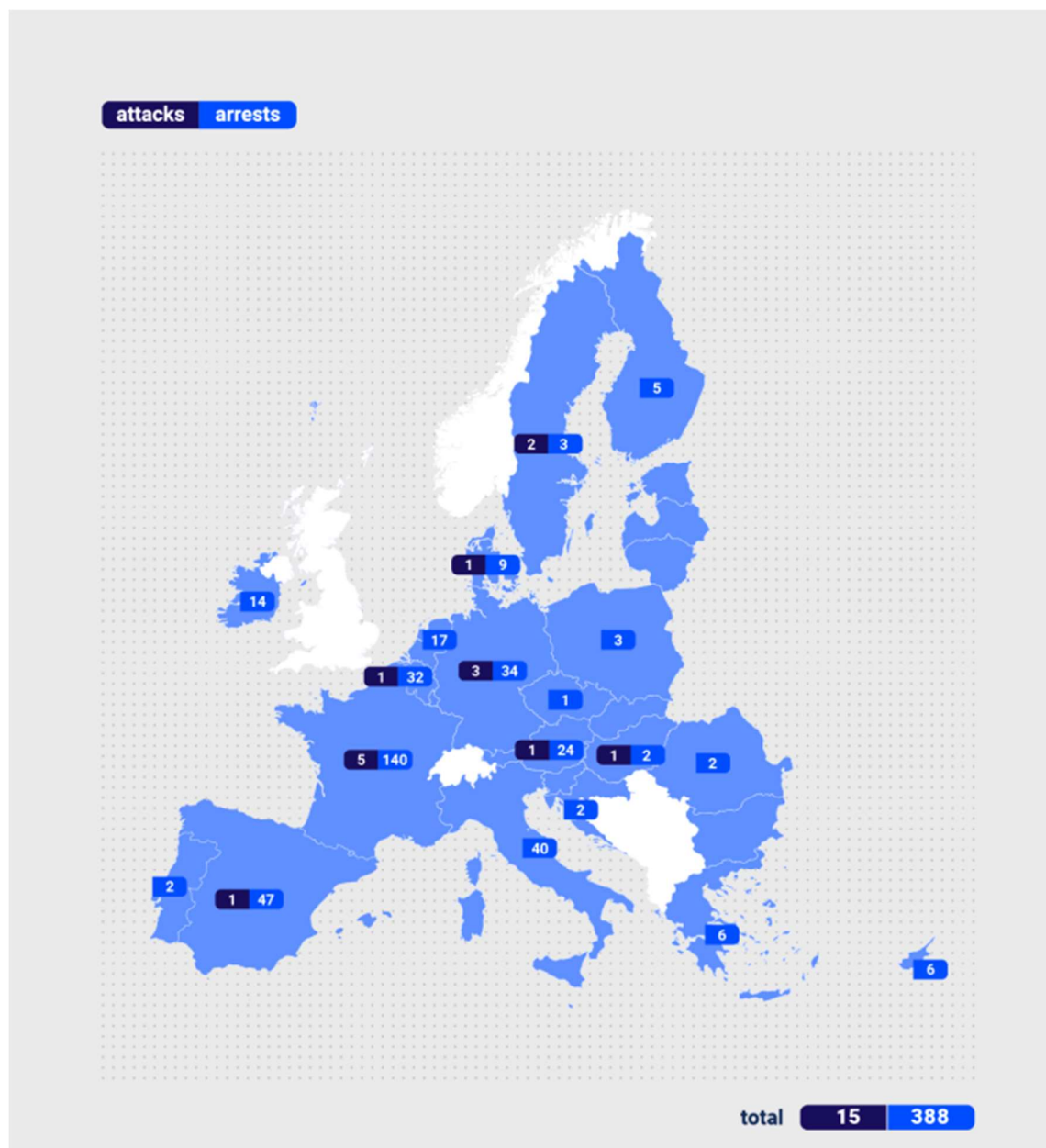


Figura 2 - Ataques terroristas (concluídos, tentados, falhados) e detenções por suspeita de terrorismo

Fonte: Europol (2022). *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2022*.

Anexo VI – Medidas estabelecidas pelo Plano de Ação para a proteção dos Espaços Públicos

	Objetivos	Medidas
Financiamento da UE para a proteção dos espaços públicos	Apoiar e disponibilizar mais financiamento as ações dos Estados-Membros para proteger os espaços públicos.	Financiamento de projetos de cooperação destinados a melhorar a coordenação entre as Forças de Segurança e serviços de proteção civil e de saúde na fase crítica após um ataque.
Redes de profissionais e orientações da UE para proteger os espaços públicos	Reforçar a cooperação e a coordenação política entre os Estados-Membros.	Criar um Grupo de Política da UE sobre a proteção de alvos vulneráveis e um Fórum de Profissionais, composto por responsáveis nacionais pela aplicação coerciva da lei e redes policiais.
	Reforçar a cooperação entre unidades especializadas da polícia.	Criar uma Rede de Risco Elevado para a Segurança, composta por profissionais responsáveis pela aplicação coerciva da lei para a proteção dos espaços públicos de alto risco, com o objetivo de ministrar formação comum, realizar exercícios conjuntos e partilhar boas práticas.
	Reforçar a proteção física dos edifícios.	Fornecer orientações sobre o reforço da resistência física dos edifícios.
	Reforçar a proteção de locais muito frequentados, eventos desportivos e culturais.	Fornecer material de orientação para a proteção de locais muito frequentados, designadamente eventos desportivos e culturais, com base nos ensaios realizados nos Estados-Membros selecionados. Desenvolver uma aplicação informática para facilitar a avaliação da vulnerabilidade de todos os tipos de espaços públicos.
	Reforçar a segurança nos aeroportos.	Fornecer material de orientação para a proteção das zonas circundantes dos aeroportos, com destaque para o fluxo de passageiros.
	Intensificar a utilização de cães detetores de explosivos.	Fornecer material de orientação sobre a utilização de cães detetores de explosivos na proteção dos espaços públicos.
Participação dos intervenientes locais e do setor privado	Reforçar a cooperação entre os setores público e privado e com os órgãos de poder local e regional na proteção dos espaços públicos.	Criar um canal para a comunicação entre os responsáveis por espaços públicos, as autoridades regionais e locais e as partes interessadas do setor privado, com vista à recolha de orientações, formulação de recomendações e partilha de boas-práticas.

Tabela 1 - Objetivos e medidas do Plano de Ação para a proteção dos Espaços Públicos

Adaptado de: Comissão Europeia (2017, outubro 18). *Plano de ação para apoiar a proteção dos espaços públicos* (COM/2017/612 final). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas.

Anexo VII – Pilares da Estratégia Antiterrorista da UE (2005)

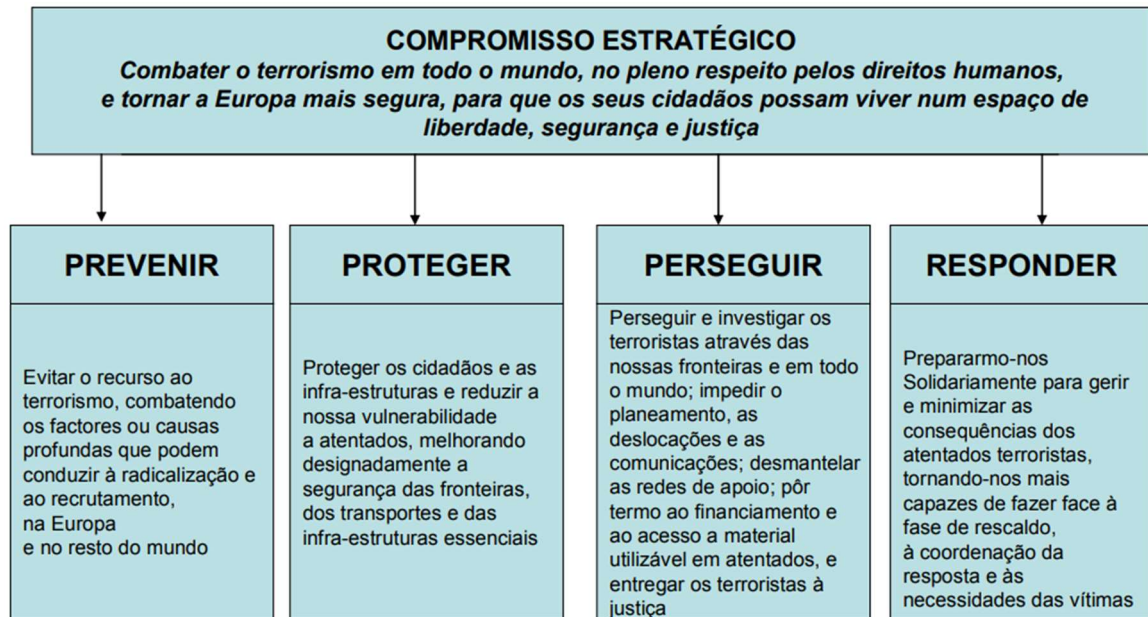


Figura 3 - Pilares da Estratégia Antiterrorista da UE

Fonte: Conselho da União Europeia (2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Presidência e Coordenação de Luta Antiterrorista.

Anexo VIII – Definição de ITP pela Lei n.º 53/2008

Artigo 18.º

3 - Consideram-se incidentes tático-policiais graves, além dos que venham a ser classificados como tal pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma força e serviço de segurança e que envolvam:

- a) Ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;
- b) O emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;
- c) A utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;
- d) Sequestro ou tomada de reféns.

Anexo IX – Plano de Ação da Parceria para a Segurança dos Espaços públicos (Nice e Madrid)

	Ação	Objetivo
1	Desenvolver um instrumento de autoavaliação que as autoridades urbanas possam usar para avaliar seu contexto de segurança local	melhorar conhecimento
2	Recomendações sobre a Estratégia de Segurança da UE, bem como sobre governança e financiamento multinível, participativo e inovador	melhorar financiamento e melhorar regulamentação
3	Avaliar a aplicação e inclusão de tecnologias de Inteligência Artificial (IA)	melhorar regulamentação
4	Desenvolver a capacitação das autoridades locais e regionais e os parceiros locais para uma abordagem holística, integrada e sustentável da segurança urbana	melhorar conhecimento
5	Medir o impacto da coesão e inclusão social na segurança em espaços públicos em áreas urbanas e periurbanas	melhorar conhecimento
6	Desenvolver orientações para a segurança urbana através do design e ordenamento do território (<i>security by design</i>)	melhorar regulamentação

Tabela 2 - Ações do Plano de Ação da Parceria para a Segurança dos Espaços públicos (Nice e Madrid)

Adaptado de: Parceria para a segurança dos Espaços públicos (2020). *Action Plan Urban Agenda Partnership Security in Public Spaces*. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_security_in_public_spaces.pdf

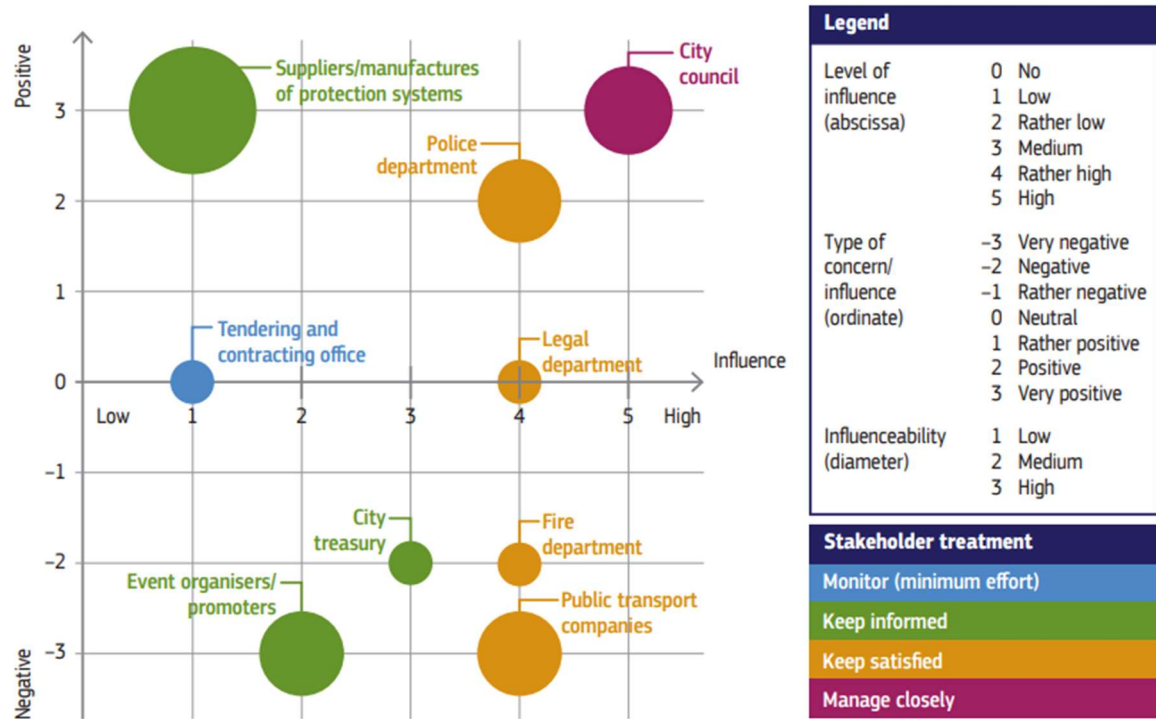
Anexo X – Estratégia de gestão de *stakeholders*

Figura 4 - Análise de stakeholders com exemplos para um projeto de proteção de espaços públicos

Nota: A cor dos círculos indica o tipo de interação com os respetivos *stakeholders* (monitorização; manter informado; manter satisfeito; gestão), o diâmetro dos círculos determina o poder de influência dos *stakeholders*, e a sua posição no gráfico determina o grau de interesse (positivo ou negativo).

Fonte: Comissão Europeia (2022). *Security by Design: Protection of public spaces from terrorist attacks*. Publications Office of the European Union.

Anexo XI – Requisitos de barreiras e possíveis soluções (*Security by design*)

Requisitos	Solução	Exemplos
Permeabilidade de pedestres	Configuração de barreira permeável	Pilaretes, vasos/canteiros, postes de iluminação
Acesso ao trânsito	Barreiras ativas	Pilastras retráteis, portões, bloqueadores de via
Pouco espaço	Barreiras com pequenas seções transversais	Pilaretes, postes de iluminação, grades/cercas, vasos/canteiros
Espaço suficiente	Elementos da paisagem	Aterros, valas/valetas, córregos urbanos, lagos, fontes
Minimização da dispersão de detritos	Forças de impacto inferiores em barreiras	Grades/cercas, barreiras de corda, redes, malha metálica
Mostrar força	Barreiras dissuasoras	Pilaretes, barreiras de contenção, portões
Esconder força	Barreiras invisíveis	Mobiliário urbano (bancos, mesas, bebedouros, contentores do lixo coretos, balaustradas etc.)
Soluções sustentáveis (ambiente)	Barreiras azul-verdes	Fontes, lagos, córregos urbanos, árvores, plantas, elementos paisagísticos (esculturas)

Tabela 3 - Requisitos de barreiras e possíveis soluções

Adaptado de: Comissão Europeia (2022). *Security by Design: Protection of public spaces from terrorist attacks*. Publications Office of the European Union.

Apêndices

Apêndice A – Quadro categorial

<u>Medidas security</u>	<u>Medidas safety</u>
Segurança do perímetro (controlo de acessos, identificação de utilizadores do espaço);	Robustecimento de componentes estruturais contra explosões, mediante o cálculo da carga explosiva suportada;
Alargamento de zonas pedonais e interdição de trânsito na área, através da permeabilidade de pedestres;	Uso de material balístico no mobiliário urbano (paragens de autocarros, colunas de publicidade);
Táticas de redução da velocidade dos veículos (construção de estradas com curvas, cruzamentos, lombas e rotundas);	Instalação de barreiras que obstruam e / ou reduzam o impacto da ameaça no alvo (minimização da força de impacto);
Instalação de barreiras físicas e outros obstáculos (como mobiliário urbano);	Realização de formações, simulacros e exercícios conjuntos com todos os <i>stakeholders</i> envolvidos em situação real;
Deteção de atividade suspeita (monitorização CCTV, instalação de equipamentos de deteção de objetos ilícitos);	Criação de planos de segurança e de emergência, especificando os procedimentos a executar (p.e: <i>run, hide, tell</i>);
Análise de comportamentos suspeitos em multidões e identificação de possíveis ameaças (contributos da IA);	Desenvolver um plano comunicacional para todas as fases do ataque (antes, durante e após);
Proximidade das Forças de Segurança com a população, assegurando a coesão e a colaboração da sociedade civil.	

Boas-práticas

Criação de planos de ação relativos à proteção de espaços públicos e <i>soft targets</i> específicos;
Levantamento de vulnerabilidades circunscritas a um espaço específico;
Acompanhar a evolução das capacidades e das técnicas e táticas usadas pelos terroristas contra alvos vulneráveis;
Identificar as potenciais fontes de perigo e ameaça, mediante a análise de anteriores ataques a locais similares;
Avaliações de risco regulares, considerando o impacto de materialização da ameaça;
Priorização de alvos a proteger, de acordo com as avaliações de risco, permitindo a racionalização de recursos;

Implementação de medidas, planeadas desde a conceção do espaço (*security by design*);

Partilha de informação entre as autoridades policiais, judiciárias e os serviços de informação;

Identificar os *stakeholders* e estabelecer a sua responsabilidade, em função da eficaz prevenção e resposta a um ataque terrorista;

Sensibilizar os cidadãos para a ameaça, assegurando a sua capacidade para detetarem e reportarem atividades e comportamentos suspeitos;

Partilha de conhecimentos, experiência e boas-práticas entre entidades públicas e privadas, Estados-Membros e organizações transnacionais.

Tabela 4 - Quadro categorial