

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Hélio Alexandre Costa Chaves

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

29º Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A Unidade de Coordenação Antiterrorismo:

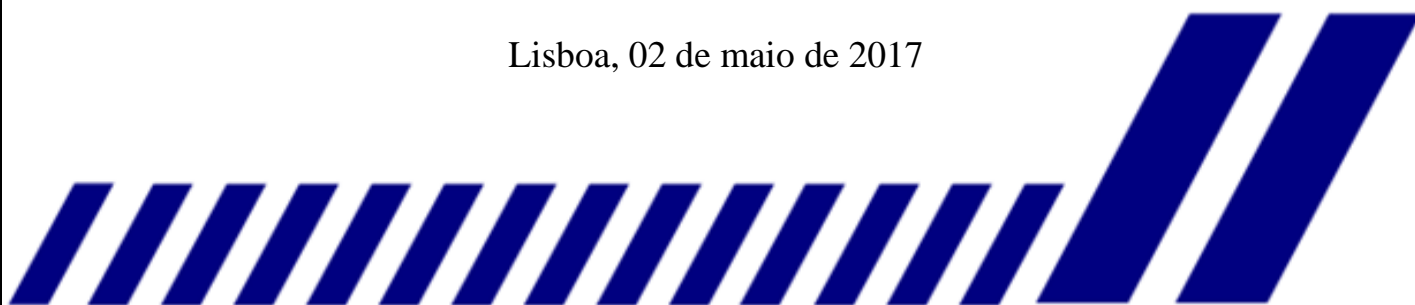
Contributos para uma Eficiente Coordenação do

Contraterrorismo em Portugal

Orientador:

Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos

Lisboa, 02 de maio de 2017



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Hélio Alexandre Costa Chaves

Aspirante a Oficial de Polícia

Dissertação de Mestrado Integrado em Ciências Policiais

29º Curso de Formação de Oficiais de Polícia

A Unidade de Coordenação Antiterrorismo:

Contributos para uma Eficiente Coordenação do

Contraterrorismo em Portugal

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, sob a orientação científica do Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos.



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

Autor: Hélio Alexandre Costa Chaves

Título da obra: A Unidade de Coordenação Antiterrorismo: Contributos para
uma Eficiente Coordenação do Contraterrorismo em
Portugal

Orientador: Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos

Local de edição: Lisboa

Data de edição: 02 de maio de 2017



À Elisabete Guerreiro e à minha filha,
Beatriz Guerreiro Chaves

Agradecimentos

Dedico esta secção a todos os que, de alguma forma, contribuíram, não só para a realização desta dissertação, mas para a conclusão do XXIX Curso de Formação de Oficiais de Polícia.

Ao meu Orientador, Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, uma fonte inesgotável de conhecimento. A sua dedicação e disponibilidade foram sem qualquer sombra de dúvida um fator preponderante para a conclusão bem-sucedida desta investigação. Muito obrigado, meu Orientador, meu Amigo.

Um agradecimento especial à, Elisabete Guerreiro, que me acompanhou desde sempre, e me motivou durante todo o percurso. Foi a sua confiança, encorajamento e disponibilidade que permitiram que iniciasse e mantivesse este longo processo de formação. Nunca me será possível retribuir tamanha consideração. A Ti tudo devo, um bem-haja.

À minha filha Beatriz. É indiscritível a forma como me apoiou, por vezes só com a força do seu olhar, durante estes cinco longos anos. Espero um dia poder recuperar os momentos perdidos ou deixados a meio. Serás sempre uma inspiração para mim.

À minha mãe que com o seu apoio e disponibilidade permitiu, numa fase final de curso, reunir as condições necessárias para me dedicar e concluir este desafio.

Aos meus camaradas de curso, António Pinheiro, Ana Mendonça e Carolina Brito, pela amizade e camaradagem.

Ao Instituto Superior de Ciências Policiais e segurança Interna pela formação e conhecimentos transmitidos.

Índice Geral

| | |
|---|-----------|
| Agradecimentos | i |
| Índice Geral..... | ii |
| Índice de Figuras | iv |
| Resumo | v |
| Abstract | vi |
| Résumé..... | vii |
| Lista de Siglas e Abreviaturas | viii |
| CAPITULO I – INTRODUÇÃO | 1 |
| 1.Introdução | 1 |
| 1.1 Problema de Investigação | 4 |
| 1.1.2 Pergunta de Partida | 5 |
| 1.1.3 Perguntas derivadas | 5 |
| 1.2 Objetivos da Investigação | 6 |
| 1.2.1 Hipóteses de Estudo..... | 6 |
| 1.3 Metodologia..... | 7 |
| 1.4 Estado da Arte | 8 |
| 1.5 Estudos críticos | 13 |
| CAPITULO II – A INTELIGÊNCIA NO TERRORISMO E CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL | 21 |
| 2. Introdução | 21 |
| 2.1 O Terrorismo | 23 |
| 2.2 O terrorismo de matriz islamista: Ideologia <i>Salafista-Jihadista</i> | 25 |
| 2.3 A Criminalidade Organizada Transnacional e o Terrorismo: uma ameaça global em rede | 29 |
| 2.4 A Polícia de Segurança Pública e a <i>Intelligence</i>..... | 36 |
| 2.4.1 Inteligência Policial | 37 |

| | |
|--|-----|
| 2.4.2 Inteligência Criminal | 39 |
| CAPITULO III – SISTEMAS DE INFORMAÇÕES E SEGURANÇA | 43 |
| 3. Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) | 43 |
| 3.1 Sistema de Segurança Interna (SSI) | 46 |
| 3.2 Um Sistema em Rede: Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) | 50 |
| 3.3 A Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) | 53 |
| 3.4 Unidade Nacional Contra Terrorismo da Polícia Judiciária (UNCT/PJ) | 56 |
| Considerações Finais | 59 |
| Bibliografia | 65 |
| ANEXOS | 76 |
| Anexo A - Organização das Nações Unidas: os quatro pilares da Estratégia Global Contrterrorista | 76 |
| Anexo B – Estratégia de Contrterrorismo da União Europeia e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Portugal) | 81 |
| Anexo C – Sistema de Segurança Interna | 87 |
| Anexo D – Sistema de Informações da República Portuguesa | 88 |
| Anexo E – Composição da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) | 89 |
| Anexo F – Europol | 90 |
| Anexo G – Sistema de Informações Europol (EIS) | 93 |
| Anexo H – Centro de <i>Intelligence</i> e Análise (INTCEN) | 95 |
| Anexo I – Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA) | 97 |
| Anexo J – A Unité de Coordination de la Lute AntiTerroriste (UCLAT) | 98 |
| Anexo K – Rede ATLAS | 102 |
| Anexo L – Proposta de reestruturação orgânica da UCAT inserida no “Centro Nacional de Contrterrorismo” | 104 |
| Anexo M – Sistema de Prevenção e Alerta Terrorista (SISPRAT) | 105 |
| Anexo N – Entrevista | 106 |

Índice de Figuras

| | |
|--|------------|
| Figura 1: Ataques Terroristas perpetrados pelo E.I. (2014-2016) | 30 |
| Figura 2: <i>Continuum</i> Crime-Terror | 33 |
| Figura 3: Evolução do número de combatentes do EI – 1Jan2015 a 15fev2016..... | 94 |
| Figura 4: Unité de Coordination de la Lute AntiTerroriste | 100 |

Resumo

O fenómeno do terrorismo contemporâneo incide danosamente no pilar central de qualquer Estado, a segurança. Uma vez demolido, os restantes pilares implodem, o Estado colapsa e transforma-se num Estado falhado dando lugar ao Estado Natureza preconizado por Hobbes.

O terrorismo é atualmente a principal ameaça securitária que impende sobre os Estados e que amiúde convoca ao debate público e político a dicotomia entre liberdade e segurança. De acordo com as estratégias de prevenção ao terrorismo – Estratégia Global da ONU, Estratégia Contraterrorista da União Europeia e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo – o Estado português dotou o Sistema de Segurança Interna com a Unidade de Coordenação Antiterrorismo, a funcionar sob a alçada do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. A constante mutação de um fenómeno complexo como o terrorismo de inspiração Jihadista Salafista representa um desafio intenso na adaptação dos sistemas de segurança dos Estados.

A presente investigação debruçou-se sobre o tema do terrorismo, tendo sempre como pano de fundo a adaptação do Sistema de Segurança Interna português, procurando avançar com um contributo para o desenvolvimento e evolução da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Palavras-chave: Terrorismo; Criminalidade Organizada Transnacional; Sistema de Segurança Interna; Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

Abstract

The actual phenomenon of terrorism strikes the core pillar of any state - the security. Once demolished, all the other pillars will implode. The state collapses and turns itself in to a failed state, being replaced by a nature state as described by Hobbes.

Currently, terrorism is the main threat imposed upon the states and often leads to a public and political discussion between freedom and security. The strategies on terrorism prevention - UN Global Counter-Terrorism Strategy, EU Counter-Terrorism Strategy and National Strategy of Fight Against Terrorism. The Portuguese state, within the Nacional Security System, created the Coordination Unit for Counter-Terrorism working under the authority of the Secretary General for Internal Security. The constant mutation of the complex problem of terrorism with Jihadist/Salafist inspiration represents an intense challenge to the States Security Systems and its capacity of adaptation.

The current research on the terrorism phenomenon, intends to contribute for the development and evolution of the Coordination Unit for Antiterrorism, within the adaptation of the Portuguese Internal Security System to this phenomenon.

Key words: Terrorism; Transnational Organized Crime; Internal Security System; Coordination Unit for Antiterrorism.

Résumé

Le phénomène du terrorisme contemporain affecte dangereusement le pilier central de toute sécurité de l'Etat. Une fois démolis, les piliers restants implosent, on assiste à l'effondrement de l'Etat qui devient un État défaillant et qui cède sa place à l'Etat Nature préconisée par Hobbes.

Le terrorisme est actuellement la principale menace à la sécurité face aux États et mène souvent la dichotomie entre la liberté et la sécurité au débat public et politique. Selon les stratégies de prévention du terrorisme - Stratégie Mondiale des Nations Unies, la Stratégie Contre-terroriste de l'Union Européenne et la Stratégie Nationale de Lutte contre le Terrorisme - le gouvernement portugais a pourvu le système de sécurité Intérieure avec l'Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste, opérant sous l'égide du Secrétaire Général du Système de la Sécurité Intérieure. La mutation constante d'un phénomène complexe tel que le terrorisme d'inspiration Salafiste Djihadiste est un énorme défi à l'adaptation des systèmes de sécurité des États.

Cette recherche s'est penchée sur la question du terrorisme, toujours dans le contexte de l'adaptation portugaise du Système de Sécurité Intérieure, en voulant apporter une contribution à l'aide au développement et à l'évolution de l'Unité de Coordination Antiterroriste.

Mots-clés: Terrorisme; Criminalité Transnationale Organisée; Système de la Sécurité Intérieure; Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste

Lista de Siglas e Abreviaturas

- AAN** – Autoridade Aeronáutica Nacional
- AMN** – Autoridade Marítima Nacional
- ANAC** – Autoridade Nacional da Aviação Civil
- CEMGFA** – Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
- CCNC** – Coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança
- CCPA** – Centros de Cooperação Policial e Aduaneira
- CFSIIC** – Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal
- CNCM** – Centro Nacional Coordenador Marítimo
- COT** – Criminalidade Organizada Transnacional
- CPP** – Código Processo Penal
- CSSI** – Conselho Superior de Segurança Interna
- DG-ATA** – Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira
- DG-RSP** – Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais
- EIS** – Sistema de Informações Europol
- EI** – Estado Islâmico
- ENCT** – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo
- EUA** – Estados Unidos da América
- FSS** – Forças e Serviços de Segurança
- GCS** – Gabinete Coordenador de Segurança
- GNR** – Guarda Nacional Republicana
- INTCEN** – Centro de Intelligence e Análise

- ISIL** – Islamic State of Iraq and the Levant
- ISIS** – Islamic State in Iraq and Syria ou Islamic State of Iraq and al-Sham
- LOIC** – Lei Orgânica de Investigação Criminal
- LSI** – Lei de Segurança Interna
- MIPP** – Modelo de Policiamento de Proximidade
- OT** – Organizações Terroristas
- OPC** – Órgão de Polícia Criminal
- PANPC** – Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil
- PCCCOFSS** – Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança
- PIIC** – Plataforma de Interoperabilidade de Investigação Criminal
- PJ** – Polícia Judiciária
- PM** – Polícia Marítima
- PNIF** – Ponto Nacional de Informações de Futebol
- PSP** – Polícia de Segurança Pública
- SG-SIRP** – Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa
- SG-SSI** – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna
- SIED** – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
- SIENA** – Aplicação e Intercâmbio Seguro de Informações
- SIIC** – Sistema Integrado de Informação Criminal
- SIRP** – Sistema de Informações da República Portuguesa
- SIRESP** – Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal
- SIS** – Serviço de Informações de Segurança
- SIS-II** – Sistema de Informação Schengen II

- SISI** – Sistema Integrado de Segurança Interna
- SISPRAT** – Sistema de Prevenção e Alerta Terrorista
- SSI** – Sistema de Segurança Interna
- UCAT** – Unidade de Coordenação Antiterrorismo
- UCLAT** – Unité de Coordination de La Lute AntiTerrorisme
- UNCT** – Unidade Nacional Contra Terrorismo
- UCIC** – Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta
- UE** – União Europeia

CAPITULO I – INTRODUÇÃO

1.Introdução

A presente Dissertação insere-se no curso de Mestrado Integrado em Ciências Policiais e Segurança Interna, ministrado no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Pretendemos desenvolver um estudo sobre a estrutura e eficácia do Sistema de Segurança Interna português, focado na ameaça que o terrorismo contemporâneo representa.

A opção pelo estudo desta temática afigura-se-nos relevante, na medida em que, particularmente no contexto europeu, os ataques terroristas têm vindo a intensificar-se e a provocar um crescendo de instabilidade política e securitária a eles associada.

Neste sentido, serão abordadas as problemáticas em torno da conceptualização de termos como «terrorismo» e «Inteligência», na medida em que, a diversos níveis, não são consensuais.

É também nosso objetivo abordar o fenómeno do terrorismo, e a sua relação com a Criminalidade Organizada Transnacional, por forma a perceber o seu contexto organizacional e a forma como interagem e se relacionam. Refletiremos sobre a comunhão de esforços, e nalguns casos até de fusão organizacional, bem como as características estruturais das Organizações Terroristas e de Criminalidade Organizada Transnacional.

Será efetuada uma análise aos Sistemas de Segurança Interna e de Informações da República Portuguesa e a sua evolução e adaptação, em termos de prevenção e resposta, à ameaça securitária imposta, maioritariamente, pelo terrorismo contemporâneo de matriz islamista. Pretende-se, assim, analisar a estrutura, de geometria variável, do Sistema Integrado de Segurança Interna, estabelecendo um grau de comparação, do ponto de vista da flexibilidade e versatilidade estrutural, com as organizações supra mencionadas.

As Estratégias Contraterroristas da ONU, Europeia e Nacional – global, regional e local, respetivamente – são o ponto de partida e referência para a implementação de planos de coordenação conjunta, reforço de instrumentos de partilha de informações, no plano internacional e local, assim como para a adaptação dos sistema de segurança dos

Estados, e o desenho de novos instrumentos legais, em matérias relacionadas com o terrorismo.

No plano nacional, o aditamento do pilar “Detetar”, da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo¹, à Estratégia de Contraterrorismo da União Europeia², será também alvo de reflexão.

A deteção precoce de ameaças – na perspetiva do “*Early Warning intelligence*” –, constitui o primeiro passo para uma eficaz e eficiente ação dos Estados na preparação e acionamento de contramedidas de segurança, sendo “assaz importante, na nossa perspetiva, o conhecimento antecipado, quer das especificidades, quer das capacidades (e motivações) de um oponente, ou agente da ameaça, sabendo qualquer Estado prever e frustrar quaisquer ameaças ou desafios que se lhe coloquem no âmbito da segurança interna, identificando e suprimindo, ao mínimo, a existência de quaisquer riscos ou vulnerabilidades” (Matos, 2016, p. 67). Nestes termos, os Serviços de Informações³ dão o seu contributo na produção de Relatórios de Informações de Segurança, procurando perscrutar e antecipar, em ambiente interno e externo, ameaças e riscos da sua concretização em território nacional.

Destacamos o contributo das forças de segurança, pela atividade geral de prevenção e em especial pelo Modelo de Policiamento de Proximidade (MIPP) que permite, em primeira mão, uma perceção e identificação de sinais radicalização *jihadista* bem como outros tipos de extremismos.

O terrorismo, na conceção europeia e nacional, é um crime. Partindo desta premissa, e de acordo com a Lei Orgânica de Investigação Criminal⁴, a Polícia Judiciária, através da Unidade Nacional Contra Terrorismo⁵, em sede de inquérito procede à investigação do crime de terrorismo e criminalidade organizada. O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no quadro das suas atribuições legais, dá o seu contributo, no plano da deteção e prevenção, no controlo e fiscalização das fronteiras e na monitorização da permanência de indivíduos oriundos de países Terceiros em território nacional.

A diversidade dos atores do Sistema de Segurança Interna, e daqueles que não o sendo contribuem para o seu funcionamento, assim como o resultado das suas

¹ Cf. Resolução de Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro.

² Aprovada pelo Conselho da União Europeia, em 30 de novembro de 2005.

³ De acordo com a Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

⁴ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

⁵ Prevista no artigo 28.º, n.º1, al. a), da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

atividades, necessitam de uma coordenação eficaz. O *Plano de Coordenação, Controle e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança*⁶ contempla um conjunto de medidas, de protocolos de atuação e de estruturas de apoio para fazer face a eventos danosos, incluindo o terrorismo, relacionados com a segurança interna. O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, no quadro das suas competências consignadas na LSI⁷ e plasmadas no PCCCOFSS, superintende a coordenação de todos os atores do SSI.

Em 2003, com a criação da Unidade de Coordenação Antiterrorismo⁸, foi dado o impulso inicial para a concentração de meios numa estrutura vocacionada para o *combate* ao terrorismo. O SG-SSI assumiu, assim, “o papel de destaque que, para lá da segurança interna em sentido lato, o SG-SSI pode ter no âmbito da prevenção, resposta e gestão dos efeitos – planeados, em curso ou resultantes – de um ataque terrorista em território nacional” (Matos, 2016, p. 85).

Num passado recente, a UCAT, conforme refere Matos (2016, p. 261), não possuía “de uma forma clara, nem uma definição legal das suas atribuições, nem muito menos uma clara dependência orgânica e funcional (...) nem sequer possui uma estrutura física permanente ou um ponto de contacto permanente entre os representantes dos «serviços que a integram»”, no entanto a evolução do próprio sistema veio colmatar as lacunas referidas. Esta evolução merece da nossa parte uma reflexão, na medida em que nos propomos prestar um contributo, em termos de organização e funcionamento da UCAT, no sentido da contínua adaptação às exigências e desafios, no quadro das ameaças, em especial da ameaça do terrorismo contemporâneo.

⁶ Aprovado pela Deliberação n.º 230/2006, de 18 de maio, do Conselho de Ministros.

⁷ Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna.

⁸ Cf. Despacho do Primeiro-Ministro, de 25 de fevereiro de 2003.

1.1 Problema de Investigação

A formulação do problema de investigação, nas palavras de Almeida & Freire (2003), é a etapa que determina o início do processo de pesquisa, o ponto de partida da investigação. Na mesma esteira, Sarmiento (2013) acrescenta que a credibilidade da investigação sustenta-se no ciclo de conhecimento, com a identificação do problema de investigação, a formulação de hipóteses e a análise de dados e resultados. A investigação deve terminar com conclusões que permitam acrescentar algo ao conhecimento já adquirido.

A problemática que nos propomos estudar prende-se com a ameaça crescente do terrorismo de matriz islamista – ou Jihadismo Global – que configura uma ameaça securitária que atualmente impende sobre os Estados à escala internacional.

De acordo com as diretivas da União Europeia, os Estados-Membros devem adotar medidas que enquadrem os pressupostos gizados na Estratégia Europeia de Contraterrorismo (2005), nomeadamente a criação de organismos que promovam, quer uma eficaz coordenação interna nos Estados-membros, quer uma cooperação internacional que promova sinergias, em particular no âmbito da partilha de informações, para a prossecução dos fins contraterroristas.

Neste âmbito, foi criada em 2003 a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), devidamente enquadrada no Sistema de Segurança Interna, e sob a dependência direta do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Algumas críticas sobre o eficaz funcionamento da UCAT, ainda que devidamente prevista em diploma legal, bem como a falta de informação publicamente acessível, provocam uma reflexão profunda sobre a sua operacionalização e eficácia na prevenção e resposta ao terrorismo.

Um outro aspeto que nos parece igualmente importante aqui aprofundar é a aparente relação, de interdependência e cooperação, entre organizações terroristas e criminalidade organizada transnacional.

1.1.2 Pergunta de Partida

De acordo com Quivy & Campenhoutdt (1998), na formulação da pergunta de partida deverá ser tida em conta a sua clareza, exequibilidade e pertinência, de forma a permitir a concretização de um trabalho composto por elementos que respondam ao problema.

Na presente dissertação, e tendo em conta que a UCAT, nos termos do Plano de Coordenação, está definida como a estrutura **“responsável pela coordenação e partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo”**, partimos da seguinte pergunta de partida:

– No atual quadro do Sistema de Segurança Interna, qual a eficácia da UCAT no combate ao terrorismo em território nacional?

1.1.3 Perguntas derivadas

Depois de formulada a pergunta de partida, torna-se necessário encerrar as variáveis de investigação, de forma a desenvolver a problemática já apresentada. Assim, definimos **quatro questões derivadas** de investigação:

PD 1: *As competências de coordenação, controlo e comando operacional do SG-SSI estão, por inerência de funções, delegadas na UCAT?*

PD 2: *Nos termos do Plano de Coordenação, a gestão de Incidentes Tático Policiais (ITP) é da competência da força de segurança territorialmente competente. Poderá a UCAT, numa situação de atentado terrorista, após a consolidação de perímetros, assumir a coordenação operacional?*

PD 3: *As organizações terroristas suportam frequentemente as suas atividades nas atividades de organizações criminosas, em especial para fins de financiamento. Nesse*

sentido, *poderá a UCAT constituir-se como órgão de coordenação e partilha de informações em investigações relacionadas com a criminalidade organizada?*

PD 4: *Qual a relação funcional entre a UNCT/PJ e a UCAT, tendo em conta que a primeira é competente para a investigação criminal e a última para a coordenação e partilha de informações no plano contraterrorista?*

1.2 Objetivos da Investigação

No que concerne aos objetivos de investigação, esta dissertação propõe-se:

- Descrever as competências da Unidade de Coordenação Antiterrorismo no quadro do Sistema de Segurança Interna;
- Avançar com hipóteses para uma reformulação do enquadramento e competências da UCAT no SSI;

1.2.1 Hipóteses de Estudo

Hipóteses Teóricas:

HT 1. O fenómeno do terrorismo de matriz islamita, de ideologia Salafista-Jihadista, está intimamente relacionado com a criminalidade organizada transnacional.

HT 2. A Unidade de Coordenação Antiterrorismo e a Unidade Nacional Contra Terrorismo da Polícia Judiciária partilham informações no âmbito das investigações relacionadas com o terrorismo.

Hipóteses Práticas:

HP 1. A luta contra o terrorismo vem redimensionar o Sistema de Segurança Interna.

HP 2. O Sistema de Segurança Interna não responde às necessidades de coordenação, análise e partilha de informações, no âmbito da Resposta a atentados terroristas, entre as Forças e Serviços de Segurança.

1.3 Metodologia

Sarmiento (2013, p.3), advoga que “a investigação é crucial para o desenvolvimento dos povos e das nações”, pelo que a investigação deve ser concretizada com o recurso a métodos específicos, consoante o objeto de estudo.

Considerando a temática já por nós apresentada, optaremos por uma abordagem analítica, do tipo expositiva e prospetiva, na medida em que nos propomos introduzir, em sede académica, uma reformulação das competências e enquadramento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo no Sistema de Segurança Interna.

Na primeira fase do nosso trabalho, procederemos à pesquisa em documentos e fontes oficiais – mormente de enquadramento normativo-jurídico –, bem como à revisão de literatura especializada, tarefa que se revela fundamental para uma estruturada e densificada abordagem do tema em investigação.

Numa segunda fase, optaremos por efetuar trabalho de campo, utilizando o método inquisitivo, efetuado através de entrevista junto de entidade com desempenho profissional relevante, no plano nacional, nesta matéria, por forma a obter as informações pretendidas, uma vez que nos “permite obter um conjunto de informações através de discursos individuais ou de grupo” (Sarmiento, 2013, p. 30), pelo que serão colocadas perguntas abertas, por meio de uma entrevista semiestruturada, de modo a que o entrevistado tenha “liberdade para responder às perguntas colocadas, tão longamente quanto considere necessário” (Santo, 2010, p. 31).

1.4 Estado da Arte

A violência está subjacente à própria condição humana e tem acompanhado a História da Humanidade. Segundo Laqueur (1999, p. 10), “o assassinato político aparece nos primeiros anais da humanidade, incluindo a Bíblia. As histórias de Judith e Holofernes, de Jael e Sisara, os heróis e vilões do Velho Testamento, deram inspiração a pintores, bem como aos Teólogos e Filósofos durante Eras”. Ainda de acordo com Laqueur (Idem, *ibid.*), “Sêneca escreveu que nenhum sacrifício era tão agradável aos Deuses quanto o sangue de um tirano, e Cícero observa que os tiranos atraíram sempre um fim violento”.

O uso da violência é uma das principais características do terrorismo, no entanto, a sua definição está longe de ser pacífica e consensual. As divergências, na sua concetualização, derivam de inúmeros fatores, entre os quais, os interesses dos “Estados que patrocinam o terrorismo tentam persuadir a comunidade internacional a definir o terrorismo de acordo com os seus interesses, absolvendo-os assim de qualquer responsabilidade pelo apoio que prestam” (Ganor, 2002, p. 388), o que dificulta, não só a sua definição, mas também a sua prevenção e resposta, pelo que “a questão que gravita em torno das definições de terrorismo é central na Guerra Global ao Terrorismo, tanto internamente como internacionalmente” (Jackson, 2008, p. 25), facto este já relevado por Crenshaw (1992, p. 2), quando refere que “a falta de acordo sobre a definição do conceito “terrorismo” é um grande impedimento para a investigação sobre o terrorismo”.

Segundo Jackson (2008) Schmidt & Jongman (1988), entre outros, existem mais de 200 definições de terrorismo, razão pela qual “há quem defende que é necessária uma definição de terrorismo, desde que sirva os seus próprios fins políticos” (Martha Crenshaw, 1995 *cit in* Ganor, 2002, p. 388), sendo que “a maioria das definições de terrorismo, por mais divididas que sejam, concordam no facto de ser uma forma de violência política” (Crenshaw, 1992, p.1).

O significado do termo «terror» reúne maior consenso. Para Crenshaw (1972, p. 383), “o terrorismo significa “sistema de terror” e foi inventado para condenar o Reino do Terror durante a Revolução Francesa. Primoratz (1990) concorda, acrescentando que os jacobinos aplicaram inicialmente a palavra sem qualquer conotação negativa. Posteriormente, passou a ser aplicada a qualquer regime ou política do género

assumindo assim uma carga fortemente negativa”. Para Waciorski (1939, *cit in* Crenshaw, 1972, p. 383), o termo «terrorismo» “é formado a partir de uma palavra latina que significa “tremendo”, que mais tarde veio a adquirir o estado emocional de medo extremo”.

A problemática em torno da concetualização do «terrorismo» abrange todas as áreas do conhecimento, sendo que “as perguntas acerca das motivações dos terroristas têm sido uma constante. Tais questões não surpreendem uma vez que o terrorismo tem aparecido sob muitas formas e tem variado nos tempos e de país para país” (Laqueur, 1977, p.1).

Segundo Charters (1957), o assunto é tão vasto que só pode ser estudado através de uma abordagem multidisciplinar e dominada pelas ciências sociais, abrangendo disciplinas tão diferentes como as relações internacionais e a psicologia comportamental, facto que Crenshaw (1992, p. 5) corrobora advogando que “o estudo do terrorismo tem de ter uma abordagem multidisciplinar. O tema baseia-se na pesquisa em ciência política, antropologia, sociologia, psicologia, história, sociobiologia, filosofia e economia”. A demanda pela explicação das causas do terrorismo, levou a que alguns estudiosos e “outros observadores contemporâneos interpretaram o terrorismo como uma forma de loucura, uma desordem física subjacente. Verificou-se que muitos terroristas sofreram de epilepsia, tuberculose e outras doenças. Lombroso estabeleceu uma conexão entre o arremesso de bombas e a carência de vitaminas” (Laqueur, 1977, p. 2).

Para Laqueur (1977), foi com o início dos estudos de Hardman, em 1930, que o terrorismo começou a ser definido como um método ou como a teoria por detrás do método, em que um grupo organizado ou partido procura alcançar os seus objetivos, principalmente através do uso da violência. Posteriormente, foram surgindo várias escolas de pensamento e novas teorias, uma vez que “o fenómeno do terrorismo permite uma grande variedade de explicações, assim como um grande número de linhas de pesquisa académica” (Charters, 1987, p. 64). Sobre estes avanços, aliás, diz-nos Charters (1987) que existem duas grandes escolas de pensamento, lideradas por: 1) Grant Wardlaw, com uma abordagem á luz da criminologia; 2) Paul Wilkinson, com uma visão através da lente das relações internacionais.

Charters (1987), acrescenta que na década de 80 sobressaíram escolas de pensamento lideradas por:

- Michael Stohl e George Lopez, que se concentraram no envolvimento direto do Estado no uso de táticas terroristas, tais como o uso do genocídio como arma de repressão;
- Maurice Tugwell, que evidencia a importância da propaganda na campanha terrorista. Considera que os órgãos de comunicação social são uma consequência direta do primado da propaganda nas táticas terroristas;
- Schmid & Janny de Graaf, bem como Clutterbuck, Cox, Jenkins, Kelly & Mitchell, Miller, Schlesinger e Wilkinson, que estudaram a relação da cobertura dos conflitos pela comunicação social e os dilemas particulares do terrorismo;
- Robert Friedlander, na sua abordagem legalista sobre a temática, bem como na resposta diplomática relacionada com o terrorismo internacional;

O panorama internacional, em termos securitários, viria a sofrer profundas alterações com “os dramáticos ataques terroristas de 11 de setembro, seguidos dos ataques em Bali, Madrid, Casablanca, Londres e noutros locais, catapultaram o terrorismo para a principal preocupação da agenda internacional da maior parte dos Estados Ocidentais e organizações internacionais” (Jackson, 2007, p. 233), opinião que reúne consenso na comunidade internacional.

O terrorismo que os Estados enfrentam apresenta uma estrutura organizacional inovadora, conforme refere Matos (2016, p. 169), reportando-se particularmente à al-Qaeda. A sua estrutura “terá percorrido três estádios ou modelos de organização que amiúde se lhe atribuem: 1) a fase hierárquica ou piramidal; 2) uma segunda fase que terá preenchido, com maior ou menor intensidade e delineação, os pressupostos que configuram uma estrutura em rede [ou rede de redes] e 3) a fase atual, sob a égide de um novo modelo a que se ousou chamar de “organização em duna⁹”, modelo este que viria a ser adotado por outros grupos terroristas, nomeadamente o autoproclamado *Estado Islâmico*, que se move “ através da internet e por várias outras tecnologias modernas para propagar a sua mensagem, encontrar novos recrutas, partilhar informação, angariar e obter fundos. Essa estratégia foi apelidada por techno-terrorismo (...) o que é irónico que grupos modernos utilizem a tecnologia moderna para regressar a um modo de vida arcaico.” (Jackson, 2007, p. 410).

⁹ segundo Mishal & Rosenthal *cit in* Matos (2016, p. 169).

A complexidade da ameaça terrorista, assim como a própria definição do conceito, representa desde logo um dos principais obstáculos a uma política global de contraterrorismo. Os dois atores ocidentais mais proeminentes nesta demanda, Estados Unidos e União Europeia, abordam o terrorismo de forma aparentemente idêntica, no entanto com alguns pontos divergentes. Para Jackson (2007, p. 237), “as diferenças da narrativa entre a UE e os EUA são pequenas, mas cruciais. A UE refere-se a atos terroristas como «atos criminosos», ao invés de «atos de guerra», conforme referem os EUA. Enquanto os EUA utilizam uma abordagem militar a UE utiliza uma abordagem do ponto de vista criminal”. Um facto, porém, que nos parece convergente, na abordagem ao “novo” terrorismo, reside no reconhecimento de que “a nova forma de terrorismo internacional de inspiração religiosa está disposta a usar a violência indiscriminada de modo a causar o maior número de baixas civis possíveis” (Conselho da União Europeia, 2003).

A interpretação do fenómeno terrorista tem influência nas competências e nos orçamentos das agências que lidam com as questões securitárias nacionais. Tomando como exemplo os EUA, Crenshaw (2001, p. 330) explica que, “por exemplo, se o terrorismo for definido como um crime, é da jurisdição do Departamento de Justiça e da lei do país, ou seja, é uma competência do FBI. No entanto, se for definido como guerra ou uma ameaça à Segurança Nacional, a competência passa a ser da CIA e dos militares”. A abordagem alicerçada numa doutrina de guerra tem sido alvo de críticas, uma vez que pode conduzir a “algumas políticas moralmente contestáveis e contraproducentes que estão no cerne de práticas de segurança do Estado na campanha global de combate ao terrorismo, tais como o uso da tortura, internamento em Guantánamo, guerra *preemptiva*, *targeted killing*, etc., deveriam soar como um claro chamamento aos académicos para realizarem trabalhos de campo” (Jackson, 2008, p. 31).

Para Crenshaw (1991, p. 72), “o problema interessa aos decisores políticos e aos académicos. No entanto, os decisores querem resolver o conflito e os cientistas sociais querem explicar a razão da ocorrência dos eventos. As recomendações úteis sobre políticas para acabar com o terrorismo só podem ser elaboradas após uma análise cuidada. Um bom conselho operacional, sempre que possível, deve ser resultado da compreensão do problema quando comparada com outra situação do mesmo tipo”.

É neste ambiente complexo que as políticas de segurança dos Estados são gizadas. Procura-se, em teoria, um equilíbrio entre uma abordagem conceptual e operacional, sob a perspectiva criminal ou de guerra. A “recente” configuração, em rede, das estruturas das organizações terroristas vem densificar a complexidade da prevenção e resposta ao fenómeno, na medida em que “as redes terroristas contemporâneas desafiam as instituições estatais e a segurança global. Empreendem operações que passam as fronteiras tradicionais entre a segurança nacional e a lei penal, explorando zonas cinzentas entre a definição de crime e de guerra” (Sullivan & Wirtz, 2008, p. 13).

Como já fora mencionado, ao longo da presente investigação, o processo de formação de políticas de segurança relacionadas com o terrorismo é complexo e multidisciplinar. Para Schmidt & Price (2011), grande parte da investigação sobre o terrorismo resulta de processos políticos posteriores aos atentados. O mesmo autor defende que existe uma relação entre, por um lado, o *modus operandi* utilizado nos atentados e, por outro, na narrativa política e dos meios de comunicação social subsequente, elencando os seguintes acontecimentos:

- 1) Ataque de gás Sarin no metro de Tóquio, em 1995, levado a cabo por Aum Shinrikyo. Posteriormente a relação entre «o terrorismo e armas de destruição massiva» passou a fazer parte da agenda política internacional;
- 2) Quando, em 2000, os palestinianos lançaram a segunda intifada contra os israelitas, houve um aumento significativo de pesquisas sobre o «terrorismo suicida»;
- 3) No período imediato pós 9/11, as pesquisas sobre a al-Qaeda e o «jihadismo salafista» aumentaram significativamente;
- 4) Após a invasão do Iraque, pelos Estados Unidos, a indignação dos muçulmanos, tanto no Médio Oriente como nas diásporas, fizeram com que o «terrorismo local» se tornasse uma prioridade;
- 5) Após a detenção de um grande número de terroristas e militantes verificou-se um aumento exponencial de estudos sobre «radicalização e desradicalização».

Foi neste contexto que surgiram novas escolas de pensamento e formas de abordagem diferenciada nos estudos sobre o fenómeno terrorista. Segundo Schmidt & Price (2011), parte da literatura dedicou-se a estudar os locais mais propensos à radicalização – prisões, madrassas, universidades, diásporas ou Internet –, outra parte dedicou-se ao estudo das motivações dos radicalizados – discriminação, ocupação

estrangeira ou sobre reação contraterrorista. Outros estudos focaram-se nos aspetos ideológicos e religiosos, de que são exemplo as correntes jihadista, salafista e wahhabista. O mesmo autor considera surpreendente, todavia, o facto de existirem poucos ou nenhuns estudos sobre onexo entre radicalização, terrorismo e criminalidade organizada.

1.5 Estudos críticos

A narrativa internacional em torno do terrorismo, tende a afastar a responsabilidade dos Estados, conforme alude Jackson (2008) quando afirma que todas as tentativas levadas a cabo pelos Estados, no sentido de definir o terrorismo, são altamente suspeitas na medida em que encontram sempre alguma forma de absolver as suas ações de forma a não serem eles próprios considerados terroristas. Na mesma esteira, Crenshaw (1992, p. 2) menciona que “uma questão que não é consensual é o facto de definir se o conceito implica apenas a ação de grupos ou indivíduos na sociedade contra o Estado, ou se inclui a violência por parte do Estado. Daqueles que podem mobilizar apoio, suprir resistência, promover segurança ou implementar políticas públicas. Tais manifestações do Estado podem ser vistas e classificadas como «o uso da força», que se supõe ser legítimo, uma vez que a violência implica legitimidade”.

As questões sobre o envolvimento do governo no terrorismo internacional são controversas, “uma vez que muitos governos apoiam grupos de «movimentos de libertação nacional», mas não os reconhecem como sendo terroristas, independentemente de serem Palestínianos ou Afegãos. A definição ou rotulagem assume assim um carácter ideológico” (Charters, 1987, p.67), facto que vai ao encontro do proposto por Ganor (2002, p. 388) quando refere que “países como a Líbia, Síria e Irão têm pressionado para a definição incidir sobre a perspectiva de “combatentes da liberdade” para que dessa forma, os terroristas, receberem carta-branca para levar a cabo os seus intentos”. Nesta perspectiva, aliás, “ao aceitarmos que os «Estados possam também ser terroristas», verificamos que os Estados foram responsáveis por mais terrorismo do que todos os grupos não estatais juntos” (Jackson, 2008, p. 25), ou seja, conforme refere Goodin (*cit.* em Jackson, 2008, p. 27), “quanto mais forte for o Estado

mais forte é a tentação de governar através de um regime de terror”, o que sugere que os atores fortes têm usado com mais frequência o terror do que os fracos.

Neste sentido, Crenshaw (1992, p. 2) refere que estudos recentes verificaram que alguns Estados, especialmente as superpotências, no período da Guerra Fria, eram a maior fonte de terrorismo. Paradoxalmente, segundo Zulaika & Douglas (2012, p. 33), esse paradigma atravessa um período de mudança: “em oposição à violência simbólica e contra a esmagadora força dos Estados, temos agora o suicida que é mais eficaz (...) as bombas dirigidas por laser, bombas inteligentes, foram agora substituídas pela «bomba mais inteligente», o pacote escondido e dirigido por um cérebro humano”.

Ainda a propósito da participação de alguns Estados em atividades terroristas, Charters (1987, p. 67) enfatiza o facto de existirem provas de que alguns Estados patrocinam grupos terroristas, dado que “como vários estudos indicam, os Estados patrocinadores de grupos terroristas, fazem-no de uma forma sub-reptícia para ocultarem o seu envolvimento. A consequência deste *modus operandi* é a prova circunstancial não se chegando a detetar uma prova sólida e consistente que comprove o envolvimento, ficando apenas uma suspeita persistente. Exemplo disso, é a suspeita do envolvimento da Bulgária na tentativa de assassinato do Papa”, ou ainda o facto de a União Soviética ser, ainda hoje, um dos grandes patrocinadores de grupos terroristas, misturando negócios legítimos com extorsões, tráfico de droga e roubos.

O terrorismo “tanto ocorre no contexto de resistência ao poder do Estado como ao serviço dos interesses do próprio Estado” (Crenshaw, 1981, p. 379), podendo ser inclusive uma tática de repressão do Estado. Crenshaw (1992, p. 5) refere que estudos baseados em obras clássicas sobre o totalitarismo, e inspirados na época de Hitler e Stalin, mencionam que estes governantes usaram a violência para esmagar ou impedir a resistência dos seus cidadãos. Volvido um quarto de século sobre a afirmação de Crenshaw, poderão os Estados continuar a participar em atividades terroristas? Julgamos que sim. A nossa opinião é influenciada por Stampnitzky (2011, p. 6), quando informa que os estudos críticos sobre o terrorismo destacam as conexões entre os Estados e os especialistas, no que concerne às investigações sobre a temática do terrorismo, nomeadamente “o interesse de especialistas e políticos para a persistência de uma «indústria do terrorismo»” (Muller *cit in* Stampnitzky, 2011), ou o facto de “que a «guerra ao terror» se pode ter tornado um fenómeno auto perpetuado que gera incentivos para a sua própria continuação” (Lustick *cit in* Stampnitzky 2011).

Para Stampnitzky (2011), os especialistas em terrorismo constituem uma “indústria” financiada e organizada pelos interesses das elites. Nas palavras de Zulaika (2012, p.51), “o orçamento do Departamento de Defesa dos Estados Unidos quase dobrou durante a última década pós 9/11, sendo atualmente mais elevado do que o investimento somado de todos os outros países. Estes custos são justificados com o surgimento de um novo inimigo, findo o período da guerra fria: o terrorista. Surgiram entre 1200 a 1900 empresas em torno da segurança. Foram estimados gastos que rondam entre 3 a 4 trilhões de dólares americanos” o que demonstra a importância e o impacto que a “indústria” do terrorismo representa nos EUA e conseqüentemente em todo o Ocidente, incluindo a União Europeia.

Outro fator que concorre para a «auto perpetuação» do terrorismo, segundo Wilkinson (2007), é o processo de disseminação pública do terror. Nesta perspectiva, os órgãos de comunicação social, de algum modo, acabam por estar sempre envolvidos. Crenshaw (1991, p. 73) refere que “a relação entre o terrorismo e a comunicação social é simbiótica. Os terroristas querem passar uma mensagem e os *media* querem atrair os leitores e observadores”. Nas palavras de Jackson (2007, p. 410), “Bin Laden sem os *media* teria sido um rato do deserto desconhecido”, na medida em que o “terrorismo prospera com a publicidade, especialmente com a publicidade sensacionalista, que o estimula” (Picard *cit. in* Crenshaw, 1991, p. 73), o que implica que o terrorismo sem publicidade desapareça, uma vez que o crescimento do terrorismo está muitas vezes ligado aos meios de comunicação de massa modernos (Crenshaw, 1991).

Embora se possa estabelecer umnexo causal entre terrorismo e comunicação social, outras entidades concorrem entre si para que o fenómeno do terrorismo, mormente a sua continuidade, se torne complexo e imbricado. Segundo Crenshaw (2001, p. 329), “a perceção da ameaça e a determinação de políticas ocorrem num contexto em que são envolvidas entidades governamentais, meios de comunicação social, grupos de elite e a opinião pública”, originando a que, nas palavras de Jackson (2008), o termo «terrorismo» seja também uma moeda académica, existindo um vasto campo de pesquisa, ensino e advocacia em torno do conceito de «terrorismo», contando com inúmeras revistas, conferências, programas de ensino, grupos de reflexão, centros de oportunidades e postos de assessoria existentes.

O terrorismo islamista, para Jackson (2007), é interpretado e construído socialmente como uma ameaça real e serve também, enquanto discurso narrativo, para promover projetos políticos discretos e refinar uma certa ordem política e social.

A problemática em torno da coordenação entre as diversas agências responsáveis em questões relacionadas com o terrorismo “ocorre geralmente quando existem várias agências a partilhar as mesmas competências. As questões relacionadas com a segurança interna são particularmente vulneráveis a estas situações, uma vez que abrangem uma vasta gama de atores” (Eyerman & Strom, 2008, p. 92). Foram elaborados estudos nos EUA com o intuito de compreender as dificuldades na coordenação de entidades com responsabilidades em questões relacionadas com o terrorismo, tendo sido apurado, segundo Eyerman & Strom (2008, p. 93), as seguintes barreiras à coordenação entre agências:

- 1) Cada agência tende a desenvolver a sua própria linguagem, vulgo jargão, o que dificulta a comunicação entre agências;
- 2) A liderança também se revela um fator importante na medida em que, por questões de economia, as agências não dispõem de pessoal especializado em estabelecer a ligação com outras agências;
- 3) As agências desenvolvem a sua própria cultura organizacional, assim como distintos estilos de liderança, que podem ter reflexo na forma como interagem com o público, bem como na formulação do processo de decisão;
- 4) As agências têm bases e limitações legais variáveis que estão enquadradas no seu funcionamento. Estas diferenças podem retardar ou desencorajar iniciativas de planeamento conjunto.

Outra questão subjacente, é a competição entre as diversas agências. Foi assim criada, pela Administração Clinton, a figura do Coordenador Nacional para o Contraterrorismo. Esta tomada de posição originou, em 1998, uma “luta amarga” entre o Departamento de Defesa e o Departamento de Justiça (Crenshaw, 2001, p. 331).

Em Portugal, o cenário não parece ser diferente. De acordo com Matos (2016, p. 260), e especificamente no que concerne à partilha de informações, a “existência de duas grandes forças de segurança (PSP e GNR) e dois serviços de segurança (SEF e PJ), dispersam por diversas forças e serviços de segurança um sem-número de competências, gerais e específicas, que fomentam a competição e, nalguns casos, a reserva de

informação entre elas, facto que assume especial relevo quando falamos de contraterrorismo”.

Na União Europeia, à semelhança dos EUA, foi criada a figura do Coordenador Europeu para o Contraterrorismo. Esta nomeação ocorreu na sequência dos atentados de Madrid, em 11 de março de 2004, tendo sido nomeado para o cargo Gilles de Kerchove, em 19 de setembro de 2007.

A resposta à ameaça securitária que o terrorismo de inspiração jihadista representa, tem sido alvo de críticas na comunidade internacional, uma vez que os métodos utilizados na resposta, essencialmente de carácter militar, também provocam baixas civis nos países que albergam alvos terroristas de elevado perfil. Segundo Charters (1987), as questões relacionadas com a legalidade da resposta ao terrorismo têm gerado um grande corpo de literatura legal. Nesta medida, “praticamente todos os Estados e organizações internacionais adotaram uma legislação antiterrorista e uma estratégia militar que inclui bombardeamentos estratégicos – usados frequentemente como uma ferramenta de contraterrorismo” (Jackson, 2008, p. 27), o que faz com que “alguns pesquisadores consideram os Estados como defensores da não-violência e ao mesmo tempo fomentadores de violência” (Crenshaw, 1992, p. 2), facto que se verifica nas ações de alguns Estados que “com o pretexto de combater o terrorismo, legitimam o contraterrorismo para anular as soberanias nacionais e fazer alarde no direito internacional, ou seja, estabelece um estado de exceção onde as ações que normalmente são ilegais são de repente toleráveis quando a luta contraterrorista assim o exige” (Zulaika, 2012, p. 55).

Uma das formas de prevenção, em termos gerais, passa pela identificação prévia da ameaça e dos seus contornos. Neste sentido, foram elaborados estudos com o intuito de traçar um perfil aproximado de um terrorista. Segundo Jenkins (1980, p. 245), Russell traçou o perfil de um terrorista típico, tendo em conta a sua base de dados, permitindo-lhe concluir que “embora existam muitas exceções, trata-se de indivíduo do sexo masculino, cerca de 20 anos, solteiro, oriundo de uma família de classe média-alta, bem-educado, com formação universitária e que normalmente o seu processo de recrutamento ocorreu enquanto se encontrava no meio académico”.

No passado, foram ensaiadas explicações que justificassem o comportamento suicida de um terrorista. As teses recaíam sob o fanatismo religioso, desequilíbrios psicológicos, isolamento social ou pobreza profunda (Zulaika & Douglas, 2012).

Porém, os estudos de Pape (2005), Schwitzer (2006), Reuter (2002) e Boom (2005) rejeitam essas explicações, afirmando que são infundadas, referindo que a maioria dos terroristas suicidas:

- 1) Provêm de grupos seculares (não religiosos);
- 2) O seu perfil não encaixa no perfil do indivíduo suicida;
- 3) 95% de todos os ataques suicidas ocorreram em campanhas terroristas organizadas num determinado momento;
- 4) A comparação entre os indicadores económicos dos países que promovem o terrorismo por métodos suicidas não mostra que a pobreza é uma explicação convincente.

Em novembro de 2015, o governo francês divulgou uma lista onde constam nove sinais que permitem, segundo o Primeiro-Ministro francês, Manuel Valls, e o Ministro do Interior, Bernard Cazeneuve, identificar um jihadista¹⁰:

- 1) Desconfia dos amigos antigos, pois considera que estes se comportam de forma “impura” e que podem desviá-lo do seu caminho;
- 2) Renega os membros da família, pela mesma razão;
- 3) Muda de hábitos alimentares para poder seguir as regras da nova religião;
- 4) Abandona a escola, porque considera que o ensino oficial faz campanha contra a sua religião;
- 5) Deixa de ouvir música porque ela o pode desviar do verdadeiro caminho;
- 6) Não vê televisão porque ela transmite imagens que deviam ser proibidas;
- 7) Não participa em atividades desportivas mistas;
- 8) Muda o vestuário das filhas, que devem passar a utilizar roupas que tapem quase todas as partes do corpo;
- 9) Faz visitas frequentes a *sites* e redes sociais de índole extremista.

O radicalismo e o fanatismo exacerbados, como a História tem demonstrado, tendem a alterar a perceção da realidade e dos valores da sociedade, talvez por esse motivo Hassan (*cit in* Zualika & Douglas, 2012, p. 34) afirma que “o que é mais assustador não é a anormalidade daqueles que realizam os ataques suicidas mas a sua

¹⁰ Informação obtida em: <http://observador.pt/2015/11/20/perfil-um-terrorista-os-9-tracos-identificados-pelo-governo-frances/>, a 21 de março de 2017.

normalidade”. Este estado de «normalidade», pode eventualmente estar na base, ou pelo menos ser um dos ingredientes, do “estado de exceção que foi imposto pelas políticas americanas. Os resultados são visíveis: as detenções por tempo indeterminado em Guantánamo, extradição, tortura e assassinatos extrajudiciais por drones. (...) Ações anteriormente condenadas e ilegais, atualmente fazem parte de uma política oficial” (Zulaika, 2012, p. 52).

Emerge uma questão: “quem são estas centenas de baixas cujos nomes nem sequer são conhecidos? A «paixão pela ignorância» dos contraterroristas está bem documentada através de experiências dos povos com os quais estão em guerra” (Jackson, 2008, p. 54), o que, de acordo com a escola de pensamento de Laqueur, a definição de quem é terrorista depende inteiramente da perspectiva subjetiva do definidor. A este propósito, Zulaika & Douglas (2012) referem que “o jornal Paquistânês Dawn, calculou que, em 2009, das 708 pessoas mortas por ataques de *drones* apenas 5 eram terroristas conhecidos”.

É possível encontrar uma versão do terrorismo de um ponto de vista diferenciado. Omar Nasir¹¹ refere-se aos atentados de 11 de setembro, nos EUA, como uma tragédia, um crime, no entanto questiona: “Mas e quanto aos milhões de muçulmanos mortos em solo muçulmano? No Médio Oriente, em África, na Bósnia, Chechénia e no Afeganistão. O tempo parou para eles?”. Referindo-se ao Ocidente, nomeadamente aos EUA, diz que “eles matam mulheres e crianças e depois, dão de ombros e chamam isso de «dano colateral» (...) mas agora algo muito pior está acontecendo: estamos a combater as nossas guerras com as táticas dos inimigos. Se nós, como muçulmanos, nos deixarmos ficar como eles – ou seja, como você –, então não restará nada pelo que lutar” (Nasir, 2007, p. 414).

¹¹ Omar Nasiri trabalhou como agente secreto, entre 1994 e 2000, nos principais serviços externos de inteligência da Europa – incluindo a DGSE (Direction Générale de la Sécurité Extérieure), da França, o MI5 e o MI6, da Grã Bretanha.

CAPITULO II – A INTELIGÊNCIA NO TERRORISMO E CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL

*E FALOU o Senhor a Moisés, dizendo:
envia homens que espiem a terra de Canaã,
que eu hei-de de dar aos filhos de Israel (...)
E vede que terra é, e o povo que nela habita;
se é forte ou fraco; se pouco ou muito.*

Bíblia Sagrada, 13:1-18

2. Introdução

O Homem baseou a sua sobrevivência, e mais tarde com a organização das Cidades-Estado, a manutenção do poder com recurso às informações recolhidas sobre os seus adversários. No manual, *A arte da Guerra*, Sun Tzu, referindo-se à sapiência de um General a quem compete decidir, advoga que “O general sábio é aquele que tem a capacidade de conhecer o inimigo, usando-se de estratégias para recolher informação sobre o seu paradeiro, o número de homens que dispõe e quais as suas intenções, para que com base nessa informação preparar a melhor altura para o atacar e vencer”.

Ciente dos seus ensinamentos, ainda atuais, Bexiga (2013) invoca Sun Tzu: “os elementos mais importantes de uma guerra, são os espões, porque é neles que assenta a capacidade de movimentação de um exército”, facto este que Dias (2011) corrobora, afirmando que quem tem a missão de garantir a salvaguarda da independência nacional e a segurança interna não pode dispensar o conhecimento, mais profundo e oportuno possível, sobre as atividades hostis e ameaças, no sentido de preparar uma defesa a nível operacional, estratégica e diplomática.

A aptidão para prever alterações no ambiente em que se insere a organização – governamental ou não governamental – realça a importância que o esforço na produção de inteligência representa. Nas palavras de Cardoso (1980), é indubitável a importância que as informações têm nos domínios da *Governance*. A análise, previsão e estudos prospetivos contribuem para a redução da incerteza e a impreparação do aparelho do

Estado face a acontecimentos, pelo que a inteligência se tornou cada vez mais uma atividade central dos Estados. Na atual conjuntura, de ameaças difusas e em constante mutabilidade, a inteligência tornou-se indispensável, uma vez que atua na antecipação de eventos potencialmente nefastos à segurança dos Estados, conforme refere Elias *et al.* (2010).

Nos domínios da Inteligência, tal como no terrorismo, existe uma vasta panóplia de conceitos que estão relacionados com as diversas dimensões da informação de valor acrescentado. Na presente investigação, adotamos a definição de inteligência como sendo a “informação e conhecimento acerca de um adversário, obtido através de observação, investigação, análise ou compreensão” (Department of Defense, cit. in Warner).

Para uma melhor compreensão do vocábulo, assumimos que, conforme advoga Warner (2002), a “Inteligência é conhecimento”. A inteligência pode também ser considerada como conhecimento especializado, cuja finalidade reside em informar líderes, auxiliando-os nos seus julgamentos e tomadas de decisão (Moore, 2007). De outro modo dito, o conhecimento, como refere Fernandes (2014), ocupa um lugar central nas atividades de qualquer organização, na medida em que é este conhecimento que permite prever as alterações no mercado, reduzindo assim a incerteza.

Podemos ainda descrever as informações/inteligência, como dados devidamente trabalhados e que originam conhecimento quando contextualizados (Bergeron, 2003), ou ainda, “*Intelligence* é informação simples com conhecimento indexado” (Lonsdale, 2014, p.431).

Hodiernamente, o esforço na produção de informações não é uma atividade exclusiva das Forças Armadas ou da administração dos Estados; tal como refere Breakspear (2012), qualquer tipo de estrutura organizacional deve ser capaz de antecipar as mudanças ambientais no ramo de negócio onde se inscreve. As alterações conjunturais oferecem oportunidades – quando são positivas – mas também apresentam ameaças – quando são negativas.

2.1 O Terrorismo

Rapoport (2004) enquadró a evolução do fenómeno terrorista naquilo que designou pelas *Quatro Vagas do Terrorismo Moderno*. Estas “Vagas” perduram no tempo por ciclos de aproximadamente quarenta anos e representam os principais movimentos associados. As vagas *Anarquista*, *Anticolonialista* e *Esquerda Revolucionária* sucederam-se e deram lugar, no final da década de setenta do passado século, à *Vaga Religiosa*, a que atualmente ainda está em curso e que constitui a principal ameaça à segurança dos Estados a nível global.

A propósito da Vaga Religiosa, Matos (2016) destaca três ataques perpetrados em território nacional, entre 1982 e 1983. Um grupo terrorista, denominado *Armenian Revolutionary Army* (ARA), levou a cabo o assassinio de um diplomata turco, em Linda-a-Velha, e tomou de assalto a Embaixada da Turquia em Lisboa. No mesmo ano de 1983, o grupo terrorista *Abu Nidal Organization* (ANO), assassinou um representante da Organização de Libertação da Palestina (OLP), Issam Sartawi, em Albufeira.

Atualmente, a definição de “terrorismo” é de difícil harmonização na cena internacional uma vez que os Estados procuram concetualizar o terrorismo de acordo com os seus interesses estatais, na medida em que “cada qual tende a preocupar-se com o «seu terrorismo», de forma sectorial, dado que está em causa não só a segurança interna como, em alguns casos, a própria integridade territorial.” (Garcia, 2010, p. 191). No imediato, a necessidade de definir o conceito de “terrorismo” mostra-se essencial para a sua criminalização bem como para delinear estratégias e políticas de segurança, por forma a fazer face a esta ameaça.

Para Ganor (2002), o terrorismo define-se pelo uso indiscriminado de violência contra civis com o intuito de atingir fins políticos, ideológicos e religiosos, diferenciando os alvos dos terroristas dos alvos dos guerrilheiros. Os guerrilheiros visam atingir alvos militares, os terroristas perseguem alvos civis. Na mesma linha de pensamento, Schmid (2004) refere-se aos alvos civis como sendo um importante fator na propaganda terrorista, sendo que “no terrorismo a violência usada numa vítima pretende coagir e atingir outras pessoas. A vítima imediata é apenas instrumental, é apenas a pele de um tambor para atingir um impacto calculado na restante audiência”.

O terrorismo pode ser abordado através de diferentes perspectivas, que esteiram as mais variadas, e por vezes diferenciadas, conceptualizações. Schmid (2004) refere cinco aproximações possíveis à temática e que se complementam: o terrorismo pode ser interpretado num contexto criminal, político, de guerra, de propaganda ou de religião; no entanto, para Ganor (2002), as definições de terrorismo focam-se em fatores como o modo de operar das organizações terroristas, a sua estrutura, *modus operandi* e motivações.

Schmid & Jongman (1983) compilaram 109 definições possíveis de terrorismo. Esta dificuldade fica melhor ilustrada quando Schmid (2004) refere que o *Subcommittee on Terrorism of the United States House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence* “descobriu que praticamente todas as agências do Governo dos Estados Unidos com missões no contraterrorismo utilizam uma definição diferente de terrorismo”, o que inevitavelmente “conduz a um problema no desenvolvimento de uma estratégia efetiva no âmbito do contraterrorismo, tanto a nível nacional como internacional” (Anthony Quainton¹² *apud* Schmid, 2004, p. 379), pelo que Ganor (*cit in* Schmid, 2004) ressalva oito razões para um melhor entendimento do terrorismo, sendo a primeira, a falta de uma definição universal de terrorismo.

A concetualização de terrorismo assumiu, essencialmente, duas dimensões: académica e legal.

Num esforço de padronização, a União Europeia, de acordo com a Decisão-Quadro 2002/475/JAI, de 13 de junho de 2002, no seu artigo 1º., define o terrorismo pelos atos que:

Pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu ator os pratique com o objetivo de: intimidar gravemente uma população, ou constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato, ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional.

¹² Ex-diretor do Gabinete de Combate ao Terrorismo do Departamento de Estado dos Estados Unidos.

No plano nacional, de acordo com a transposição e adaptação das normas europeias na legislação portuguesa, a Lei de Combate ao Terrorismo - Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, apresenta no artigo 2.º a seguinte definição de atos de terrorismo:

Todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a dependência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um ato, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral.

Considerando o crescente número de definições e abordagens existentes, na presente investigação, adotamos a definição de terrorismo de Matos (2011, p. 3):

O terrorismo pode ser entendido como uma técnica de ação usada contra alvos humanos, seletivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou a efetiva ameaça do seu uso, ou especificamente contra alvos não humanos, como infraestruturas físicas, críticas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afeta não só os alvos primários, as suas vítimas diretas, como também os seus alvos potenciais, coagindo indiretamente, desse modo, a ação de governos ou organizações e influenciando a opinião pública a favor da prossecução dos seus objetivos políticos, ideológicos, criminais ou religiosos.

2.2 O terrorismo de matriz islamista: Ideologia *Salafista-Jihadista*

A Europa confronta-se com fenómenos de “terrorismo moderno” desde as últimas décadas do século XX, uma vez que “um pouco por toda a Europa, a eclosão sucessiva de fenómenos terroristas cuja génese – ideológico-política, separatista ou religiosa – visou países da Europa Ocidental tão variados como a Espanha, França, Itália, Reno Unido, Alemanha ou Portugal” (Matos, 2016, p. 58). Contudo, na presente investigação ocupar-nos-emos do terrorismo de matriz islamista, de inspiração *Salafista-jihadista*,

dado que “os extremistas políticos que acreditam na justeza da causa que defendem referem-se às suas guerras terroristas ou de guerrilhas como *jihad*, mesmo quando a maioria da sociedade em que se inserem considera os seus actos completamente injustificados” (Elias, 2011, p.71).

A violência no Islão remonta ao séc. VIII, segundo Sardar (2007) e Silva (2011), altura em que membros do exército do Califa Ali revoltaram-se contra a tomada de posição em relação à sucessão do Califado e formaram um grupo rebelde radical – os Carijitas¹³ – que posteriormente seriam os responsáveis pelo seu assassinato. Para Sardar (2007), os terroristas atuais são uma versão moderna dos carijitas, que advogam que o Islão é a religião dominante, e que os não-crentes são alvos legítimos de violência, sendo esta violência uma forma de *jihad*, a *jihad* defensiva que protege o Islão contra os descrentes e apóstatas.

Os movimentos reformistas no Islão foram surgindo um pouco por todo o mundo islâmico. Na Arábia Saudita, em 1703, Muhammad bin Abdul Wahhab fundou o ramo islâmico designado *Wahhabita*. Esta interpretação do Islão defende que os crentes não devem aceitar qualquer tipo de inovações aos escritos sagrados, pelo que “na ótica dos wahhabitas, qualquer desvio da *Sharia* era visto como uma forma de inovação (*bid’á*) e, como tal, consideravam-na uma prática não islâmica” (Silva, 2011, p. 95). Nesse sentido, segundo Elias (2011), os avanços tecnológicos, eletricidade, medicina, caminhos-de-ferro, entre outros, deveriam ser rejeitados por constituírem inovações aos escritos sagrados. Na mesma esteira, Lewis (2006) refere que o pensamento *Wahhabita* defende que a excessiva modernização dos povos muçulmanos afasta-os da verdadeira essência do Islão, traindo assim os ideais do Profeta Mohammed.

Os movimentos reformistas radicais no Islão surgem ciclicamente, advogam o retorno às origens, à pureza da fé. O movimento *Salafista*, segundo Wiktorowicz (2006), acredita ter aprendido os desígnios da fé diretamente com os seguidores próximos do Profeta e, na sua crença, este é o verdadeiro sentido da fé. No entanto, “o seu fracasso em introduzir mudanças substanciais nas sociedades muçulmanas transformou-o num movimento agressivo e materialista” (Sardar, 2007, p. 31), e a radicalização uma resposta a “uma contaminação da comunidade muçulmana, proporcionado por inovações religiosas” (Soares, 2015, p. 16).

¹³ A palavra “carijita” significa “saídos do exército”, cf. Silva (2011). *Islão e Fundamentalismo Islâmico: das origens ao século XXI*.

Associado às diferentes interpretações do Corão e consequentes movimentos – *Wahhabismo* e *Salafismo* –, a *jihad* apresenta-se como um fator comum. O termo *jihad* significa “esforço”, o esforço feito para “preservar o caminho de Deus”, conceito que Elias (2011) considera o mais mal interpretado no Islamismo. A dupla dimensão da *jihad* – interior e exterior – também considerada como a *jihad* “maior” e “menor”, respetivamente, na sua vertente exterior subdivide-se em duas dimensões: *jihad* ofensiva e defensiva.

A vertente ofensiva, segundo a *sharia*, apenas pode ser desenvolvida com a liderança direta de um Califa. A vertente defensiva deve ser levada a cabo por todo o muçulmano em defesa do Islão e das suas premissas. Elias (2011) compara a *jihad* exterior com a designada “guerra justa” no Ocidente, que permite ao *jihadista* matar o inimigo ou morrer em combate de acordo com a *sharia*, caso contrário estaria a cometer assassínio ou suicídio, algo grave e proibido no Islão.

Em meados de 1993, o *Armed Islamic Group* (GIA) alterou drasticamente o conceito de *jihad* quando Antar Zouabri, líder do grupo, declarou que “não há neutralidade nesta guerra, com a exceção daqueles que estão connosco, todos os outros são apóstatas e merecem morrer”, o que para Wiktorowicz (2006) mais tarde viria a servir de justificação para a morte de inocentes, entre os quais muçulmanos, no ataque ao World Trade Center reivindicado pela al-Qaeda de Osama bin Laden.

A *jihad global* estava em marcha. A 29 de junho de 2014, o ramo da al-Qaeda no Iraque deu lugar ao autoproclamado Estado Islâmico, oficialmente declarado na mesquita de Mossul pelo *Khalifah*. Desde então, verificou-se um refinar de métodos utilizados na *jihad global*, liderada por *Abu Bakr al-Baghdadi*, anterior líder da AQ-I, traduzidos, quer na violência e constância dos ataques, quer na forma como a propaganda *jihadista* passou a ser desenvolvida e disseminada.

Para Cockburn (2015), as ideologias levadas a cabo pela al-Qaeda, Estado Islâmico e movimentos terroristas associados, não são de ideologia *wahhabita*, as suas crenças são semelhantes, mas elevadas ao extremo, o que reforça a ideia lançada por Lewis (2006) de que “há queixas frequentes acerca do mau uso que é feito do nome honroso da *jihad* para fins desonrosos” (Lewis, 2006, p, 54) e que “todos estes diferentes grupos extremistas santificam a sua ação através de menções religiosas aos textos islâmicos, sobretudo ao Corão e às tradições do Profeta (...) são todavia muito seletivos na escolha e interpretação dos textos sagrados (...) aceitam ou rejeitam até

textos sagrados, conforme estes apoiam ou contrariam as suas posições dogmáticas e militantes” (Lewis, 2006, p. 124).

Apesar da forte inspiração *wahhabita* na sua ideologia, a propaganda *jihadista* não abdicou do recurso às novas tecnologias. Segundo Zizek (2014, p. 18), Abu Bakr al-Baghdadi ter sido fotografado com um luxuoso relógio Suíço no pulso, contradiz a corrente puritana e reformista *wahhabita*, na medida em que, segundo o mesmo autor, o Islão atravessa uma crise identitária onde “os terroristas pseudo-fundamentalistas sentem-se profundamente incomodados, intrigados e fascinados com a vida pecaminosa dos descrentes. Como se, ao combaterem os pecadores, estivessem a combater as suas próprias tentações”.

Atualmente, assistimos a uma transformação do terrorismo de inspiração *salafista jihadista* em algo de diferente, que se afastou progressivamente das suas origens, assemelhando-se, cada vez mais, em nosso entender, à génese do terrorismo moderno preconizado na primeira “vaga” de Rapoport.

Na primeira organização político-terrorista, *A Vontade do Povo*, na Rússia do século XIX, o terror não necessitava do apoio nem da simpatia do país, “bastavam as convicções de cada um, a disponibilidade e a determinação de morrer” (Pinto, 2015, p. 190), lembrando Stepniak¹⁴ quando se referia ao terrorismo como sendo “nobre, terrível, irresistivelmente fascinante, capaz de aliar duas virtudes sublimes do ser humano, o herói e o mártir”. A mistura explosiva entre uma visão radical do Islão com um certo romantismo de Stepniak, parece ser o que Soares (2015) se referia como sendo uma filosofia poderosa e relativamente simples, facilmente acolhida por jovens politicamente ingénuos.

¹⁴ Stepniak, terrorista que se evidenciou na História da Rússia, século XIX, Cf. Rapoport, David C. (2004). *The Four Waves of Modern Terrorism*.

2.3 A Criminalidade Organizada Transnacional e o Terrorismo: uma ameaça global em rede

As estruturas clássicas das organizações criminosas e terroristas têm vindo a sofrer alterações, resultado da evolução e como resposta ao ambiente social em que se inserem. As estruturas piramidais, fortemente hierarquizadas, deram lugar a estruturas flexíveis e com elevado grau de adaptabilidade.

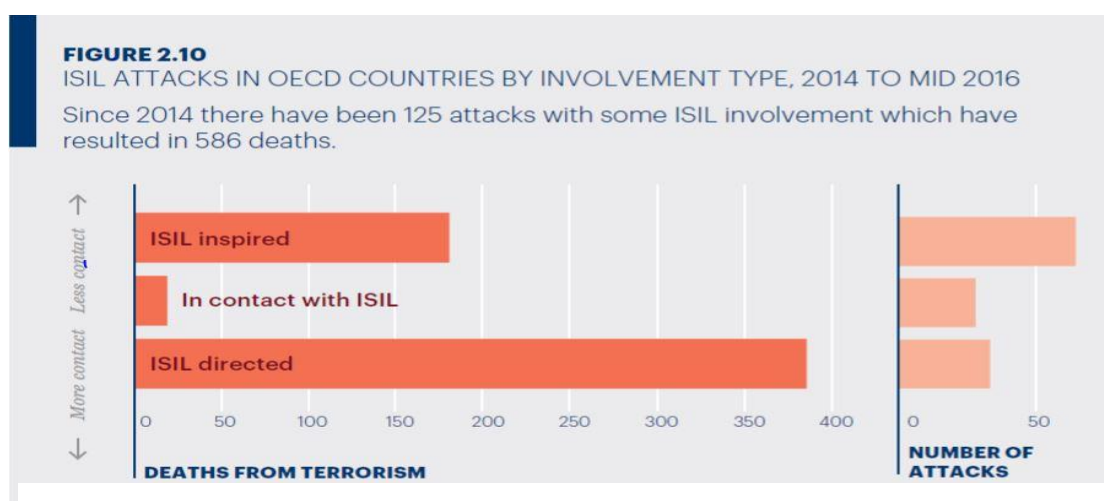
No plano do terrorismo internacional, a al-Qaeda foi pioneira nesta reorganização na medida em que se tornou numa “estrutura híbrida, flexível e de extrema versatilidade em termos organizacionais, percebida pelo seu descentralizado modo de ação, que se traduz por uma transversalidade nodular, pouco conectada e celularmente difusa.” (Matos, 2011, p. 11), levando a cabo as suas operações de forma “complexa e flexível, apoiando-se em grupos radicais, constatando-se ainda uma rede de solidariedade ativa que se estende da Chechénia ao Sudão, passando igualmente pela Europa” (Garcia, 2013, p. 28).

A estrutura em rede da al-Qaeda permite-lhe ter uma grande liberdade e amplitude de atuação, sendo que a “a decapitação do líder de uma organização pode levar a que a mesma se desintegre e se reagrupe em pequenos grupos causando um aumento de violência política” (Jordan, 2009, p. 724). A autora afirma, ainda, que “os resultados das decapitações dos líderes das organizações são muito variados e as organizações terroristas religiosas são muito resilientes a este tipo de ataques” (Jordan, p. 727), facto este que garante a sua continuidade, uma vez que “tende a autogerir-se e auto-organizar-se, revelando um potencial regenerativo muito superior ao de uma estrutura hierarquizada” (Duarte, 2014, p. 159). Esta articulação e forma de organização, segundo o autor, é designado por “aquilo a que a antropologia e a sociologia apelidam de estrutura em «rede segmentada policêntrica e ideologicamente integrada» (...) a principal força integradora ser a dimensão ideológica. Uma característica facilitada pelas novas tecnologias da comunicação, que permitem, hoje mais que nunca, a disseminação da narrativa que fundamenta essa mesma dimensão” (p. 161).

A dimensão ideológica associada a uma propaganda eficaz, nas palavras de Katzman (2005), disseminou a ideologia anti Estados Unidos da América e anti Ocidente a outros grupos radicais a nível global. Nesta medida, o autor refere que a ameaça não vem só da al-Qaeda, mas essencialmente do crescente número de grupos que se associam à sua

causa. O autoproclamado Estado Islâmico deu continuidade ao *modus operandi* e à propaganda da ideologia jihadista iniciada pela al-Qaeda. A internet, prisões e madrassas continuaram a veicular ideologias extremistas e a inspirar indivíduos e grupos radicais. O potencial e o êxito da propaganda, assim como da disseminação da ideologia jihadista, pode ser confirmada no número de ataques levados a cabo pelo EI quando comparado com ataques perpetrados por grupos inspirados na sua ideologia.

Figura 1: Ataques Terroristas perpetrados pelo E.I. (2014-2016)



Fonte: Global Terrorism Index 2016

Conforme se verifica no quadro supra, durante o período referente a 2014 e 2016, o número de atentados realizados por grupos inspirados na ideologia jihadista superou em larga escala os atentados levados a cabo pelo EI, apesar de o número de baixas mortais ter sido inferior. Registou-se um aumento de ataques, sendo que “2015 foi o ano em que se registaram mais ataques terroristas nos países da OCDE, se colocarmos de lado os ataques de 11set2001. Em 2014, registaram-se 77 vítimas mortais nos países da OCDE, em contraste com as 577 vítimas mortais em 2015” (Global Terrorism Index, 2016, p. 44), no entanto, conforme refere o mesmo Relatório, em 2015 houve uma diminuição de vítimas mortais face a 2014, em cerca de 20%, devido à redução dos ataques levados a cabo pelo grupo terrorista Boko Haram.

Quando analisamos as ameaças securitárias que impendem sobre os Estados, em nosso entender, não nos devemos centrar no terrorismo de forma isolada pois, conforme descreveremos, existe uma forte ligação quer a nível das estruturas, ou mesmo a nível estratégico-operacional, entre as organizações terroristas e a criminalidade organizada transnacional, doravante OT e COT, respetivamente. Nas palavras de Carvalho (2008), podemos distinguir dois tipos principais de ameaças. As organizações terroristas, de natureza ideológica e religiosa, prosseguindo objetivos políticos, e as organizações criminosas, do tipo “multinacional do crime”, que se centram na obtenção de lucros e de proventos.

As ligações entre OT e COT não são recentes, no entanto os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, entre outros aspetos, segundo Boer & Bosetti (2015), acicataram as discussões acerca da relação entre estes dois tipos de organizações. O estudo desta interação levou à identificação de semelhanças entre as estruturas e estratégias de ação deste tipo de organizações.

O Relatório do Conselho de Segurança da Nações Unidas, na Resolução 2195, postula que o “terrorismo e criminalidade transnacional organizada são dois fenómenos distintos e têm diferentes *modus operandi*, objetivos e definições legais”. Esta abordagem não é consensual no meio académico, conforme refere Boer & Bosetti (2015, p. 10), pois as evidências sugerem que as OT e a COT são capazes de atuar e perseguir múltiplas agendas em simultâneo. Alguns usam o termo *convergência* outros referem *estruturas híbridas* que são capazes de perseguir as duas ideologias – espalhar o terror e lograr a aquisição de lucros.

A interação entre o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional é benéfica para ambos os lados, uma vez que “partilham táticas, beneficiam da interação e otimizam as suas capacidades, alteram a organização das suas estruturas, melhoram o acesso a novas formas de financiamento, e expandem-se geograficamente” (Rollins & Wyler, 2013, p. 20), sendo possível que uma das vantagens da união entre este tipo de organizações, segundo Basra, Neumann & Brunner (2016), possa ser explicada pelo facto de os terroristas considerarem que os criminosos podem colmatar a falta de algumas aptidões necessárias para as suas atividades, uma vez que, conforme salientam, os criminosos têm experiencia em lidar com as autoridades, e mais importante, estão familiarizados com os limites legais impostos ao poder das autoridades policiais.

Segundo o Policy Brief (2014), a abordagem à temática, ligações entre OT e COT, pode ser feita essencialmente sob três perspetivas diferentes: ligações com redes globais do tipo máfia; rede de negócios temporária; processo de aquisição de aptidões do foro criminal por parte de grupos terroristas.

Nas palavras de Silva (2001), as novas redes terroristas, que atuam à escala global, têm inerentes necessidades de financiamento para desenvolverem as suas atividades. Nesta medida, a globalização veio “incrementar as capacidades globais destas redes, assim como os avanços tecnológicos e mercado financeiro global que expuseram vulnerabilidades a estas redes de crime organizado e terrorismo. Algumas destas organizações mantêm uma forte e flexível rede global de aliados que os torna capazes de se adaptarem aos mercados globais através de alianças com outros grupos da mesma natureza” (Rollins & Wyler, 2013, p.1).

Em relação à ligação do tipo – redes de negócios temporários –, Werner (2015) refere que são estruturas formadas por indivíduos que criam alianças voláteis, uma vez que não é necessária uma filiação ao grupo criminoso, mas apenas possuir habilidades próprias indispensáveis à realização das atividades ilícitas. Para além da facilidade em terminar ou iniciar nova aliança, este tipo de ligação “descartável” dificulta a monitorização por parte das autoridades. No entanto, quando identificadas, estas redes separam-se e voltam a reagrupar-se em torno de novas alianças.

No que concerne à aquisição de aptidões do foro criminal, Basra *et. al.* (2016) referem que os grupos terroristas encontram nas prisões centros de recrutamento de mão de obra especializada, “nomeadamente com ligações ao submundo da criminalidade, acesso facilitado a documentos falsos, armas, dinheiro, bens, ou mesmo casas de recuo. Mais do que em qualquer outro lado, as prisões são locais onde os terroristas e os criminosos coabitam, sendo essa a capacidade e potencial de produzir terroristas com maiores aptidões, que resulta da conversão de criminosos” (p.32).

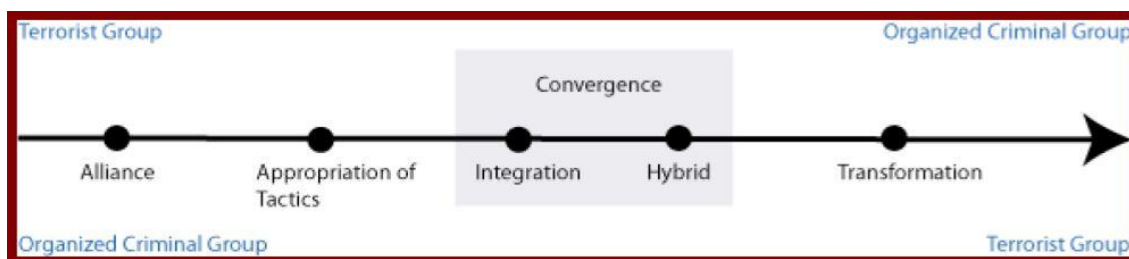
Tal situação ocorreu com “Chérif Kouachi, Amedy Coulibaly e Djamel Beghal. Kouachi e Coulibaly conheceram-se no interior da prisão Fleury-Mérogis, em 2007, e formaram amizade após terem passado cerca de sete meses na mesma ala. Coulibaly tinha um passado de roubos à mão armada, furto qualificado, recetação e uso de matrículas falsas. Kouachi aguardava julgamento desde 2005, por ter sido detido enquanto tentava viajar para o Iraque para se tornar combatente estrangeiro. Djamel

Beghal, recrutador da al-Qaeda e mentor destes dois indivíduos, obteve como resultado os ataques terroristas ocorridos em Paris, em janeiro de 2015” (p. 32).

A relação simbiótica entre COT e OT, segundo Makarenko (2012), é feita em duas fases distintas: “a primeira, é a adaptação de táticas de outra entidade. A segunda, é a combinação funcional de grupos criminosos e terroristas (...) a fusão ocorre quando ambas atividades ocorrem em simultâneo no mesmo espaço e lugar. Neste contexto de “convergência” emerge uma entidade híbrida com motivações terroristas e pelo lucro das organizações criminosas” (p. 8).

O processo de fusão das duas organizações aqui tratadas foi descrito através do modelo elaborado por Makarenko (2009) e explicado através da “teoria da convergência”.

Figura 2: *Continuum Crime-Terror*



Fonte: Makarenko (2012)

A transformação e fusão entre estes dois tipos de organizações, que desenvolvem estas atividades ilícitas e classicamente distintas, nas palavras de Dias (2008) já se tornaram evidentes, chegando a ser referidas, em alguns casos específicos, como «Redes de Narcoterrorismo». Acerca do Narcoterrorismo, Rollins *et. al.* (2013, p. 3) mencionam que “A DEA (*Drug Enforcement Administration*) refere que 14 das 36 (39%) das organizações estrangeiras terroristas (FTO) catalogadas têm ligações com redes de criminalidade transnacional organizada. Em 2012, o Departamento de Estado refere que mais de 20 FTO obtêm fundos através da criminalidade organizada”.

Estas estruturas, segundo Basra *et. al.* (2016), após adaptarem e assimilarem competências mútuas, tornam-se estruturas híbridas – criminosas-terroristas –, passando

a utilizar táticas terroristas ou criminosas consoante as suas necessidades, com vista à obtenção de fundos e/ou proventos. No caso de estruturas híbridas de génese terrorista, “os fundos do financiamento (...) são usados para a compra de armamento, explosivos, pagamento de salários, bem como para corromper governantes e oficiais de ligação em troca de informações” (Boer & Bosetti, 2015, p. 9).

Hodiernamente, o Estado Islâmico (ISIL/ISIS) configura a organização híbrida mais proeminente na cena internacional, e “para financiar as suas atividades terroristas centra-se em esquemas de contrabando, permitindo a alguns grupos que usem o território por eles ocupado para traficarem armas e petróleo mediante o pagamento de taxas. O ISIL tomou conta das produções de droga e do tráfico no território da Síria. (...) A gestão destas atividades é essencial para manter a viabilidade das forças de combate e uma plausível estrutura de autoridade. Outros grupos de insurgentes, como as FARC, Sendero Luminoso e Talibans têm relacionado o terrorismo com a criminalidade organizada e o ISIL não é diferente” (Kan, 2014, p 72).

As atividades levadas a cabo pelo EI com vista ao financiamento do terrorismo, segundo o FATF Report (2015), provém de cinco fontes:

- 1) Ocupação ilícita de território;
- 2) Saque a entidades bancárias;
- 3) Rapto para posterior exigência de resgate;
- 4) Donativos de organizações com fins não lucrativos;
- 5) Atividades de financiamento do terrorismo, tais como angariação de fundos através das redes sociais.

Este tipo de atividade, originalmente de OC, “continua a ser um grande fundo de financiamento, que complementa outras fontes de financiamento do grupo, especialmente os negócios ilegais de petróleo. Em setembro de 2014, os negócios ilícitos de petróleo valeram cerca de 3 milhões de dólares, originando lucros totais de cerca de 1.3 a 2 bilhões de dólares, fazendo com que o ISIS seja o grupo terrorista mais bem financiado do mundo. Os lucros do ISIS são superiores ao PIB de nações como Tonga, Nauru e Marshal Islands” (Levitt, 2014, p. 2).

Os Estados enfrentam atualmente um tipo de ameaça securitária com grande capacidade de adaptação ao ambiente, às medidas preventivas e estratégias desenvolvidas no plano da segurança interna e externa. A administração Obama, na sua *National Security Strategy*, revelou que uma das prioridades seria combater “as ameaças

da criminalidade transnacional e as ameaças à governabilidade, onde se incluem as ligações entre o terrorismo e a criminalidade”, sendo que, segundo Rollins & Wyler (2013), estas ameaças à segurança dos Estados, quando combinadas, aumentam geograficamente o plano de ação das suas atividades.

O combate travado entre os Estados, mormente os Europeus, contra a ameaça securitária das OT e COT, que operam a nível internacional, tem conduzido os sistemas de segurança a uma adaptação constante. Para o efeito, têm sido arquitetadas estratégias e planos de ação que visam reforçar a cooperação internacional, com especial enfoque na partilha de informações. Esta adaptação resulta, em parte, da constatação de que, como refere Carvalho (2008, p. 103), o “poder militar demonstra escassa capacidade de intimidação e contenção face à natureza das novas ameaças, em particular devido à inadequação deste poder, rígido e formal, relativamente à mobilidade e flexibilidade típicas da ameaça terrorista”.

Como se constata, a COT, OT e as redes híbridas atuam numa lógica de geometria variável, estabelecem alianças entre si de acordo com os fins a atingir, alternando constantemente métodos e estratégias de uma forma flexível e célere. Neste cenário altamente volátil, Ganor (2011, p. 61) considera que “para vencer a rede do terrorismo internacional tem que se criar uma rede plural em contraterrorismo: académicos, polícias, «intelligence», líderes muçulmanos moderados (...) temos de nos apoiar uns aos outros”.

Paulatinamente, os Estados tendem a modificar as suas estruturas “em virtude de as organizações terroristas estarem organizadas em rede e não em estruturas piramidais, como as estruturas policiais e militares, parece ser importante que haja uma transformação de mentalidades, e das estruturas policiais e militares, para mais eficientemente combaterem este tipo de estruturas. É importante que tendencialmente as estruturas piramidais, supracitadas, trabalhem integradas em rede”. (Silva, 2001, p. 81). Os conflitos armados, travados um pouco por todo o mundo, revelam que a criação de equipas multidisciplinares recorrendo a ambientes colaborativos permite agilizar métodos, técnicas e formas de colaboração. A flexibilidade apresenta-se como um fator importante na diminuição do tempo, capacidade de resposta e de antecipação a uma qualquer nova forma de ameaça, conforme afirma Gomes (2011).

Portugal, tal como outros Estados-membros e Terceiros, tem vindo a adotar medidas no sentido de reformular modelos antigos de segurança interna, nomeadamente

com a criação de um sistema integrado de segurança interna, que visa integrar, numa lógica de rede e geometria variável, todos os atores que constituem o quadro de segurança interna.

2.4 A Polícia de Segurança Pública e a *Intelligence*

A PSP, nas palavras de Fernandes (2015) e Matos (2016), é uma polícia integral, ou seja, desenvolve a sua atividade de acordo com os cinco pilares de atuação: prevenção, ordem pública, investigação criminal, informações e cooperação internacional.

A produção de informações, enquanto atividade, desenvolve-se subsidiariamente aos restantes pilares de intervenção da PSP, na medida em que está reservado legalmente ao Sistema de Informações da República Portuguesa a atividade de informações enquanto organização. Ao invés, os Serviços de Informações não podem desenvolver atividades de polícia. Tais funções, de acordo com o artigo 4º da Lei-Quadro do SIRP, estão vedadas aos funcionários e agentes do SIS e do SIED impossibilitando-os de exercer ou praticar atos no âmbito das competências dos tribunais ou de entidades com funções policiais, não podendo inclusive efetuar detenções ou instruir processos penais.

A inteligência enquanto atividade, para Fernandes (2014) visa responder a necessidades específicas de um determinado consumidor – público ou privado – recorrendo a um método específico e sistemático com vista a produzir inteligência: ciclo de produção de inteligência.

O tradicional ciclo de produção de inteligência é constituído pelas seguintes fases: 1) Planeamento e Direção, 2) Pesquisa e Recolha; 3) Processamento; 4) Análise e Produção; e 5) Difusão. Pode ainda ser descrito como o “conjunto de atividades – do planeamento e pesquisa de informações até à análise e difusão – conduzido em segredo, com o objetivo de manter ou aumentar a segurança relativa através do alerta antecipado sobre ameaças reais ou potenciais de uma forma que permita a oportuna implementação de uma política ou estratégia preventiva, incluindo, se for considerado desejável, atividades encobertas” (Gill & Phythian, 2006, p. 7).

Segundo Fernandes (2014), a inteligência também pode ser definida como produto, no sentido em que o resultado de uma pesquisa, orientada pelos princípios e métodos característicos da atividade de produção de inteligência, auxilia os decisores na redução da incerteza e tomada de decisão, sendo que “a inteligência, para servir o seu fim, para ser útil, necessita de ser oportuna (deve estar disponível para o consumidor nos prazos definidos), relevante (para os objetivos ou fins prosseguidos pelo consumidor), precisa e acessível, isto é, difundida no formato adequado à sua utilização por parte do consumidor, de forma a permitir a sua rápida compreensão e utilização” (Fernandes, 2014, p. 99).

No que concerne à PSP, a produção de inteligência policial encontra-se devidamente enquadrada na estrutura orgânica, no entanto, segundo Clemente (2007), deve-se desde logo demarcar duas dimensões distintas: inteligência policial – onde estão contidas as informações de segurança e a atividade de contrainformação – e as informações criminais – que reportam à atividade desenvolvida no âmbito da atividade de investigação criminal.

2.4.1 Inteligência Policial

A Inteligência Policial visa estudar os fenómenos sociais, com interesse para a segurança interna, no âmbito das competências e atribuições da PSP, contribuindo assim para a tomada de decisão ao nível estratégico, procurando “conhecer o fenómeno para melhor prevenir e neutralizar riscos produzidos pelo mesmo” (Fernandes, 2014, p. 169), como também, concomitantemente, atua em regime de complementaridade com a missão das Forças de Segurança e constitui-se como alicerce da atividade operacional. Como afirma Clemente (2007, p. 385), “a montante da intervenção policial há uma intensa atividade de informações, destinada a sustentar a ação operacional”.

No que concerne ao recurso às informações, Torres (2005) acrescenta que são aquelas destinadas à prossecução direta das missões legalmente atribuídas a serviços de natureza policial, sejam elas de nível estratégico ou operacional. Esta atividade, recolha de informações, visa operacionalizar o exercício da atividade de polícia, que se manifesta por um “corpo de indivíduos que patrulham os espaços públicos em

uniformes azuis, com um mandado alargado no controlo do crime, na manutenção da ordem e em alguns serviços sociais negociáveis” (Reiner, 2010, p. 4).

A Diretiva Estratégica n.º 10/2006, de 15 de maio, implementou o Programa Integrado de Policiamento de Proximidade (PIPP) através de 22 projetos-piloto a nível nacional. Posteriormente, verificou-se uma alteração na nomenclatura para Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP).

O Departamento de Informações Policiais da PSP, doravante DIP, desenvolveu ações de formação com o intuito de dotar os elementos que integram o MIPP de ferramentas que os capacitem no sentido de identificar e detetar fenómenos de índole extremista. Conforme refere o Diretor do DIP/PSP, “o módulo de fenómenos extremistas é parte integrante, desde 2014, do curso de formação de Formadores em Policiamento de Proximidade” (Fernandes *in* Diário de Notícias)¹⁵.

O potencial desta aproximação e interação com as comunidades, através do MIPP, permite o acesso “a um manancial de informação que, uma vez processada, integrada e analisada poderá constituir uma mais-valia no apoio ao processo de decisão, quer no âmbito da prevenção, quer na resposta de incidentes terroristas” (Matos, 2016, p. 97), podendo também, na valência da investigação criminal, “recolher uma panóplia variadíssima de notícias que poderão ser potenciadas posteriormente pelos elementos da investigação criminal, pelas estruturas de informações policiais, ou até como instrumentos de apoio à decisão dos comandantes de esquadra” (Elias, 2007, p. 482).

O empenho da PSP, enquanto ator integrante do SSI, na prevenção das novas ameaças securitárias, tem levado a que o sistema de informações tenha “recomendado fortemente que sejam desencadeadas averiguações sumárias de segurança a indivíduos de risco/suspeitos que pretendam aceder a locais de risco sob controlo policial, bem como a uma verificação de segurança à eventual carga que seja por eles transportada” (Elias, 2007, p. 50). Pretende-se mitigar o risco apostando na “predição dos perigos e o afastamento das incivildades, em especial dos delitos socialmente alarmantes, além de servirem de suportes a gestão de incidentes na via pública.” (Clemente, 2007, p. 385).

Tendencialmente, as polícias investem no policiamento preditivo (Fernandes, 2014). Esta forma de projetar e delinear estratégias de policiamento não é recente, uma vez que Cardoso (1980, p. 150), já referia que “quanto mais livre é uma sociedade mais

¹⁵ Entrevista ao Diário de Notícias em 02 de maio de 2016, retirado de: <http://www.dn.pt/portugal/interior/psp-forma-800-policias-para-combater-terrorismo-5153296.html>, consultado em 02 janeiro de 2017.

necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estruturas é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações”. As informações, permitem antecipar e prever alterações no ambiente. Neste contexto, a afirmação de que a “Polícia é por definição prevenção do perigo” (Sousa *cit. in* Clemente, 2005, p. 373), reforça a importância da prevenção na atividade policial.

No que concerne ao desporto internacional, de acordo com o artigo 1.º, n.º1, da Decisão do Conselho de 25 de abril de 2002, cada Estado-membro deve criar ou designar um Ponto Nacional de Informações sobre o Futebol, doravante PNIF, de natureza policial.

Em Portugal o PNIF está sediado no DIP/PSP, desde 2002, sendo o mesmo responsável por coordenar e facilitar o intercâmbio de informações entre serviços de polícia, nos termos da cooperação internacional, por ocasião de jogos de futebol com dimensão internacional. Verificamos assim que o intercâmbio de informações sobre eventos desportivos é essencial para a prevenção da violência associada ao desporto, conforme salienta Clemente (2007), reforçando assim a importância das informações policiais na prevenção, repercutindo-se na eficácia da manutenção da ordem pública e resposta à prática criminal.

A inteligência policial assume-se assim como um ativo crítico e preponderante na atividade de todos os atores do Sistema de Segurança Interna, contudo existe a “necessidade de uma maior celeridade na partilha de informações policiais e criminais, não só para a eficácia da ação policial como, também, para «guiar» os serviços de informações na identificação e avaliação de ameaças que impendem ou se materializam em território nacional” (Matos, 2016, p. 97).

2.4.2 Inteligência Criminal

A inteligência criminal pode ser definida como “produto final de um processo complexo, por vezes físico, mas sempre intelectual, derivado de informações que foram recolhidas, analisadas e avaliadas de forma a prevenir o crime ou a garantir a detenção de criminosos” (Chesbro, 2010, p.1). A inteligência criminal assume um papel fundamental na prevenção de crimes, mas também na luta contra o terrorismo. No plano da cooperação internacional, mormente na União Europeia, a Europol é a entidade que

gere a inteligência criminal de forma “a auxiliar os seus parceiros nacionais a prevenir, detetar, investigar e processar os agentes de crimes” (EUINSIGHT, 2010).

A investigação criminal “compreende um conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, visam averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”¹⁶.

A atividade de investigação criminal é regulada pela Lei Orgânica de Investigação Criminal, vulgo LOIC¹⁷, que define as competências de cada Órgão de Polícia Criminal (OPC), para investigação de determinados crimes bem como um conjunto de protocolos e plataformas que visam promover a cooperação policial e partilha de informações – Sistema de Investigação Criminal¹⁸, doravante SIC.

O SIC, visa disciplinar a investigação criminal em matéria de competências em sede de investigação criminal. Posteriormente, verificou-se um reforço na génese do SIC com a entrada em vigor da LOIC, nos termos das competências de investigação de cada força e serviço de segurança, sem prejuízo das competências da autoridade judicial – Ministério Público – nomeadamente no que concerne à delegação de competências¹⁹ para investigação no OPC que se afigurar mais adequado e competente para a realização de determinada investigação, reafirmando a inexistência de OPC natural.

Os princípios orientadores e os mecanismos de coordenação, no âmbito do SIC, no que concerne às questões relacionadas com o tráfico de estupefacientes, estão devidamente acautelados pelo Decreto de Lei n.º 81/95, de 22 de abril, que consigna o seguinte:

- a) Distribuição de competências em sede de investigação criminal entre os OPC, sem prejuízo das competências da Autoridade Judicial – Ministério Público.
- b) Dever de comunicação: quando uma investigação é iniciada, o OPC responsável tem o dever de comunicar à Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta, através do protocolo UCIC;
- c) Princípio da centralização da informação;

¹⁶ Cf. art.º 1.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto – Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC).

¹⁷ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto

¹⁸ Sistema de Investigação Criminal, cf. Decreto de Lei n.º 81/95, de 22 de abril, estabelece os princípios orientadores e os mecanismos de coordenação em matéria de combate ao tráfico de estupefacientes.

¹⁹ Cf. artigo 270, sob a epígrafe *Actos que podem ser delegados pelo Ministério Público nos órgãos de polícia criminal*, do Código Processo Penal.

d) Princípios orientadores da formação especializada, que indicam que os diferentes crimes devem ser investigados de acordo com a especialização de cada departamento/unidade.

As Unidades de Coordenação e Intervenção Conjunta²⁰ (UCIC) são constituídas por representantes das FSS. Visam a coordenação operacional dos meios, disciplinam a partilha de informações e auxiliam a organização de operações conjuntas entre os OPC. As UCIC têm como função coordenar a atividade operacional dos diversos OPC de forma a maximizar e otimizar os meios empregues nas investigações em curso. Para além do já referido, as UCIC desempenham um papel preponderante, no que respeita à coordenação das investigações, evitando a duplicação de meios bem como a possibilidade de vários OPC conduzirem investigações em simultâneo sobre o mesmo visado/alvo.

De forma a agilizar e otimizar a cooperação e partilha de informações policiais foram criados sistemas, plataformas e protocolos que visam o compromisso entre a eficiência e a eficácia dos meios empregues.

A Plataforma de Interoperabilidade de Investigação Criminal (PIIC)²¹ foi criada com o objetivo de assegurar o nível de segurança no intercâmbio de informação criminal entre os Órgãos de Polícia Criminal, baseado no princípio de necessidade de conhecimento. Esta plataforma tem como principal funcionalidade a promoção da interoperabilidade entre os diversos sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal, de forma a permitir a centralização de informação e posterior interoperabilidade com os sistemas de informação dos países da União Europeia.

Os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA)²² têm como função a promoção da cooperação e coordenação fronteiriça entre Portugal e Espanha em matérias policiais. Para além da cooperação policial, os CCPA tem competências para organizar operações conjuntas de vigilância, prevenção e investigação criminal.

²⁰ Cf. Decreto de Lei n.º 81/95, de 22 de abril.

²¹ Plataforma de Interoperabilidade de Informação Criminal, criada através do Plano Global Estratégico de Racionalização e de Redução de Custos nas TIC na Administração Pública, com a entrada em vigor da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto.

²² Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, nos termos dos art.ºs. 40º e 41º da Convenção de Aplicação do Acordo Schengen.

O Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM)²³ visa regular e articular o espaço marítimo sob soberania e jurisdição nacional entre as diversas entidades envolvidas no seu patrulhamento, nomeadamente: Marinha de Guerra portuguesa, através da Autoridade Marítima, Força Aérea Portuguesa, Guarda Nacional Republicana, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Polícia Judiciária e Direção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. Estas entidades por vezes operam e cooperam entre si em diversos tipos de ações de fiscalização, bem como em ações no âmbito do combate internacional ao tráfico de estupefacientes, competência da Polícia Judiciária.

Tendo em conta as regras impostas pelo Regulamento de elaboração de dissertação de mestrado do ISCP SI – mormente o seu limite máximo de número de páginas –, optámos por remeter para anexos toda a investigação desenvolvida sobre as estratégias contraterroristas por nós abordadas. Nesse sentido, ver anexos A (Organização das Nações Unidas) e B (União Europeia e Nacional).

²³ Centro Nacional Coordenador Marítimo, instituído pelo Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

CAPITULO III – SISTEMAS DE INFORMAÇÕES E SEGURANÇA

3. Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP)

O potencial das informações foi um recurso valoroso utilizado por D. João II, aquando da descoberta do caminho marítimo para a Índia, alicerçando a sua demanda num “*sistema de informações*, que embora sem estrutura própria e individualizada, foi orientado por uma hábil política de informações e segredo de que D. João II é obreiro insigne” (Cardoso, 1980, p. 25).

Após a implantação da República, foi instaurado em Portugal, pela primeira vez e exclusivamente nas Forças Armadas, “uma estrutura diferenciada com a missão exclusiva de trabalhar as informações” (Cardoso, 1980, p. 270), por força do artigo 9º da Constituição da República, de 21 de junho de 1911, que conferia ao Presidente da República a competência de prover a tudo referente à segurança interna e externa do Estado.

Finda a revolução de 25 de abril, de 1974, nos termos do Decreto de Lei n.º 400/74, de 29 de agosto, houve um esforço em implementar a atividade da inteligência militar sob a égide do Estado Maior General das Forças Armadas. Posteriormente, com a entrada em vigor do Decreto de Lei n.º 250/75, de 23 de maio, e em consequência da “necessidade de coordenar os programas de pesquisa de informações (...) e a necessidade de responder em tempo às solicitações do Conselho da Revolução e do Governo em matéria de informações”, foi criado o Serviço Diretor e Coordenador da Informação. Este serviço, segundo Fernandes (2014), viria a ser extinto cerca de um ano após a sua criação por falta de previsão e imposição de limites legais às atividades dos Serviços de Informações.

A Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro – Lei da Defesa Nacional – nos termos do seu artigo 67.º, limitou a atividade dos Serviços de Informações das Forças Armadas à produção de inteligência militar. Em 1984, foi criado o SIRP, com a publicação da Lei n.º 30/84, de 5 de setembro.

O SIRP sofreu alterações estruturais durante o hiato temporal que decorreu desde o início da sua criação até 2007.

A Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, estabelece a orgânica²⁴ do Secretário-Geral do SIRP, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS).

A atividade de produção de inteligência dos serviços suprarreferidos – SIS e SIED – segundo Fernandes (2014), é classificada como inteligência em sentido orgânico²⁵, e refere-se às estruturas orgânicas, aos serviços que desenvolvem as atividades de inteligência e que têm como objetivo apoiar o processo de decisão política. Estes serviços, para Dias (2011), podem ser descritos como serviços de informações integrados no aparelho administrativo público estadual, que velam pela segurança nacional e pela segurança interna.

Constatamos assim que, no seio da Administração Pública, existem serviços destinados exclusivamente à produção de informações, que esteiram o suporte à tomada de decisão, que consistem na prática de atos administrativos e materiais utilizando um método próprio, que têm por objeto produzir conhecimento sistematizado através de quadros interpretativos, com vista a integrar os trabalhos preparatórios dos decisores políticos (Dias, 2011).

Ao SG-SIRP, nos termos da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro, artigo 13.º, n.º 1, compete executar as determinações do Primeiro-Ministro, orientar o planeamento estratégico do SIED e do SIS, em suma, supervisionar através dos Diretores dos serviços operacionais as atividades de produção de informações e a garantia da segurança externa e interna do Estado português.

Enquanto estrutura orgânica do aparelho de Estado, “os serviços de informações não podem prosseguir o interesse público de qualquer maneira, e muito menos de forma arbitrária. Têm de fazê-lo em obediência à lei – é o que se chama o princípio da legalidade que, definido de forma positiva, dita o que os serviços de informações devem ou podem fazer e não apenas aquilo que estão proibidos de fazer” (Dias, 2011, p. 70).

Na vertente da Segurança Interna, a produção de inteligência de segurança é da competência do SIS, serviço que integra cumulativamente o SSI. No plano das ameaças externas – nos termos da Defesa Nacional – a produção de inteligência é da competência do SIED. A este propósito é de referir que “numa era de globalização, as

²⁴ Cf. Anexo D, “SIRP”.

²⁵ Cf. Princípio da Exclusividade, previsto no art.º 6º da Lei-Quadro do Sistema de Informações da Republica Portuguesa.

ameaças longínquas poderem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós. A primeira linha de defesa há-de muitas vezes situar-se no exterior” (Elias *et. al.*, 2010, pp. 174-175).

A atividade desenvolvida pelos serviços operacionais que integram o SIRP – SIS e SIED – está sujeita à fiscalização por parte de dois órgãos distintos: Conselho de Fiscalização do SIRP e Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP.

O Conselho de Fiscalização do SIRP, nos termos dos artigos 8.º a 13.º da LQSIRP, é constituído por três deputados eleitos pela Assembleia da República por maioria qualificada de dois terços dos deputados, cuja incumbência se reflete na garantia do cumprimento da constituição e da lei, mormente do regime dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (Fernandes, 2014).

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, nos termos do artigo 26.º da LQSIRP, é constituída por três magistrados do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral da República, que exercem a sua competência de um modo exclusivo nos domínios da proteção de dados pessoais e informatizados, cuja disponibilidade e responsabilidade se encontra a cargo do SIS e SIED.

O Conselho Consultivo do SIRP, nos termos do artigo 16.º da LQSIRP, é o órgão de consulta do Primeiro-Ministro. Este órgão destina-se a aconselhar o SG-SIRP em assuntos relacionados com as atribuições do SIED e SIS, bem como de todos os assuntos respeitantes ao SIRP. O Conselho Consultivo do SIRP divide-se em duas áreas distintas: segurança externa e interna.

No âmbito da segurança externa, atribuições do SIED, o Conselho Consultivo é composto por: a) Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da defesa Nacional; b) Diretor-Geral de Política externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros; c) Responsável pelas Informações Militares.

No âmbito da Segurança Interna, atribuições do SIS, o Conselho Consultivo é composto por: a) Comandante-Geral da GNR; b) Diretor-Nacional da PSP; c) Diretor-Nacional da PJ; d) Diretor-Geral do SEF.

3.1 Sistema de Segurança Interna (SSI)

O Sistema de Segurança Interna, doravante SSI, emerge da “consciencialização das elites políticas para a necessidade de edificar um sistema de segurança interna” (Matos, 2016, p. 53). O mesmo autor invoca, entre outros, os acontecimentos pós 25 de abril de 74, nomeadamente os períodos conturbados e violentos resultantes das atividades das FP-25, bem como o assalto à embaixada da Turquia em Lisboa, em 1983, como catalisadores da criação do SSI.

A atividade da segurança interna, consagrada no n.º1 do artigo 1.º da Lei n.º 20/87, de 12 de junho, define segurança interna como sendo a “atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”, redação que se manteve com a aprovação da atual Lei de Segurança interna, Lei n.º53/2008, de 29 de agosto.

O Sistema de Segurança Interna²⁶ atua sob dependência direta do Primeiro-Ministro e é constituído por três Órgãos: Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG-SSI) e Gabinete Coordenador de Segurança (GCS).

O CSSI é um órgão interministerial de consulta do Primeiro-Ministro, em assuntos relacionados com a segurança interna. Este órgão, conforme o artigo 12.º da LSI, é composto pelas seguintes entidades: a) Vice Primeiros-Ministros; b) Ministros de Estado e da Presidência; c) Ministros da Administração Interna, da Justiça, da Defesa Nacional, das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações; d) Os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira; e) Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa; f) Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas; g) Dois deputados eleitos na Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes; h) Comandante-Geral da GNR, Diretores-Nacionais da PSP e da PJ, Diretor-Geral do SEF, Diretor do SIS e Diretor do SIED; i) Autoridade Marítima Nacional; j) Responsável

²⁶ Cf. Anexo C.

pelo Sistema da Autoridade Aeronáutica; l) Responsável pelo Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro; m) Diretor-Geral dos Serviços Prisionais;

O CSSI tem como competência assistir e aconselhar o Primeiro-Ministro em assuntos relacionados com a segurança interna, nomeadamente com a emissão de pareceres sobre assuntos relacionados com as linhas gerais das políticas criminais, bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das Forças de Segurança, conforme consignado no artigo 13.º da LSI.

O SG-SSI assume um conjunto de competências (Cf. artigo 15.º da LSI), que se traduzem na coordenação, direção, controlo e comando operacional das forças e serviços de segurança e demais atores do SSI.

Procederemos à descrição do conjunto alargado das competências do SG-SSI, procurando apenas elencar as que nos parecem mais pertinentes para a temática da presente investigação.

No âmbito das competências de **coordenação**²⁷ (Cf. art.º 16º da LSI), o SG-SSI, através dos dirigentes máximos das forças e serviços de segurança, tem competência para: a) Coordenar as ações das forças e serviços de segurança, garantindo o cumprimento do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional da Forças e Serviços de Segurança (PCCCOFSS); b) Coordenar ações conjuntas de formação, aperfeiçoamento e treino das FSS; c) Reforçar a colaboração entre as FSS em matéria de

²⁷ De acordo com informação veiculada pelos órgãos de comunicação social, no pretérito dia 23 de março de 2017 foi extraditado para Portugal, em cumprimento de um Mandado de Detenção Europeu emitido pelo DCIAP, um cidadão marroquino por alegado envolvimento numa rede de recrutamento terrorista a laborar em Aveiro. Este é um bom exemplo de uma ação concertada sob o comando – no que concerne à coordenação e partilha de informações – da UCAT. O SSI, na perspetiva de geometria variável e coordenação dos seus atores, revelou-se eficiente na medida em que concorreram para o resultado final – deteção do suspeito – o Ministério Público (DCIAP), o SEF (que sinalizou a situação e partilhou, em sede da UCAT, a informação), o SIS através da monitorização dos suspeitos e produção de relatórios de informações de segurança, a UNCT/PJ através das diligências levadas a cabo no âmbito das suas competências de investigação criminal, bem como através do Gabinete Europol. Cada ator, no quadro das suas competências contribuiu para o resultado final (Tal como resulta da entrevista ao SG-SSI, Cf. Ficha Técnica e Guião, Anexo N).

partilha de informações; d) Desenvolver, em território nacional, os planos de ação e as estratégias do espaço europeu que impliquem a atuação articulada das FSS.

No âmbito das competências de **direção** (Cf. art.º 17.º da LSI), o SG-SSI tem competência para: a) Facultar o acesso e a utilização de serviços comuns, mormente no âmbito do Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP) e da Central de Emergências; b) Garantir a interoperabilidade entre os sistemas de informação que fazem parte do SSI e o acesso, de acordo com as necessidades e competências, a esses sistemas e aos mecanismos de cooperação policial internacional através dos diferentes pontos de contacto nacionais; c) Ser o ponto nacional de contacto permanente para situações de alerta e respostas rápidas às ameaças à segurança interna, no âmbito dos mecanismos da União Europeia.

No âmbito das competências de **controlo** (Cf. art.º 18.º da LSI), o SG-SSI articula as FSS, através dos seus dirigentes máximos, no desempenho das suas missões ou tarefas específicas, quando impliquem uma atuação conjunta de acordo com o Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das Forças e Serviços de Segurança, quando: a) Necessidade de policiamento de eventos de dimensão ampla ou internacional ou de outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça, mediante determinação conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça; b) Gestão de Incidentes Tático-Policiais graves: ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares ou de ensino, prisões, 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; c) Ocorrências com o emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou integridade física de uma pluralidade de pessoas, uso de substâncias explosivas ou incendiárias – nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas (NRBQ) –, sequestro ou tomada de reféns.

No âmbito das competências de **comando operacional**, (Cf. art.º 19.º da LSI), o SG-SSI, em situações extraordinárias determinadas pelo Primeiro-Ministro, após comunicação fundamentada ao Presidente da República, assume o comando operacional aquando da intervenção conjunta e combinada de diferentes FSS e do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS). Estes serviços são colocados na dependência do SG-SSI, através dos seus dirigentes máximos, aquando da ocorrência de

ataques terroristas, de acidentes graves ou catástrofes, de acordo e nos termos do PCCCOFSS.

O GCS, previsto no artigo 21.º da LSI, é o órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das FSS, funcionando na dependência direta do Primeiro-Ministro, ou por delegação no Ministro da Administração Interna. O GCS é presidido pelo SG-SSI e composto pelas seguintes entidades: a) Os Secretários-gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República; b) O Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Judiciária e do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança; c) Autoridade Marítima Nacional; d) Responsável pelo Sistema de Autoridade Aeronáutica; e) Responsável pelo Sistema Integrado de Operações Proteção e Socorro; f) Diretor-Geral dos Serviços Prisionais.

O GCS, nos termos do artigo 22.º da LSI, assiste permanentemente o SG-SSI em todo o leque das suas competências, nomeadamente: a) No estudo das políticas públicas; b) Esquemas de cooperação; c) Aperfeiçoamento do dispositivo das FSS; d) Procedimentos das forças e dos serviços de segurança a adotar em situações de grave ameaça à segurança interna; e) Formas de coordenação e cooperação internacional das forças e serviços de segurança; f) Estratégias e planos na área da prevenção criminal.

Nos termos do artigo 25.º, n.º 2, as Forças e Serviços de Segurança que exercem funções no quadro da segurança interna são: a) Guarda Nacional Republicana; b) Polícia de Segurança Pública; c) Polícia Judiciária; d) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e) Serviço de Informações e Segurança.

3.2 Um Sistema em Rede: Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI)

Na incessante adaptação dos Estados às ameaças emergentes, nas palavras de Elias & Guedes (2010), são ensaiados cenários bipolares e novas formas de cooperação e coordenação para “lograr alguma ordem nos ambientes de desordem” num constante ambiente internacional em tensão. Nas palavras de Gomes (2016), as redes de crime organizado estão organizadas de uma forma flexível e utilizam métodos não convencionais, explorando assim as fragilidades do sistema estadual, formal e hierarquizado, o que reforça a necessidade de uma adaptação constante dos sistemas de segurança.

As adaptações ao meio envolvente, numa realidade global, fazem com que, para Giddens (2006), os Estados se estejam a transformar “diante dos nossos olhos”, o que “não implica o desaparecimento dos Estados individualmente considerados, mas, em conjunto, formarão uma nova forma de Estado, o Estado em rede”. (Castells cit. in Guedes & Elias, 2010, p. 56).

A Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto, aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009. A 4ª Opção sob a epígrafe, *Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania*, pretende “desenvolver e implementar um Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) que otimize e projete as capacidades operacionais existentes, de forma planeada, que crie uma coesão nacional, em torno do princípio de que a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos. Reformular o sistema de forças e serviços de segurança e os serviços de proteção civil, articulando-os, melhorando a coordenação e a utilização de meios partilhados e fomentando a participação das autarquias e da sociedade civil (...)” (Plano 2005-2009).

Em 2006, o Governo Constitucional vigente, em parceria com o Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), da Universidade Nova de Lisboa, elaborou o Estudo para a Reforma do Sistema de Segurança Interna.

A reforma das forças de segurança – RCM n.º 44/2007, de 19 de março – bem como a reforma do atual SSI – RCM n.º 45/2007²⁸, de 19 de março – tiveram em consideração o resultado da investigação do aludido estudo (IPRI, 2006).

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de março, que aprova as “opções fundamentais da reforma da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública”, pretende incrementar a acessibilidade e a proximidade entre as forças de segurança e a comunidade, apostando na visibilidade e no seu potencial na prevenção da criminalidade. Para além do mencionado, foi também dado ênfase à melhoria das condições de funcionamento através de um investimento no sentido de modernizar as forças de segurança, ao mesmo tempo que foram extintos e criados novos serviços, com vista a um compromisso entre eficácia e eficiência.

No que concerne à Polícia de Segurança Pública, o Diploma prevê a criação de Departamentos de Investigação Criminal e de Segurança Privada, bem como a unificação das unidades especiais.

No âmbito das comunicações, a implementação nas Forças de Segurança de:

- Rede Nacional de Segurança Interna (RNSI), em todas as esquadras da PSP e postos da GNR;
- Sistema Integrado de Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP);
- Desenvolvimento do programa «Polícia em movimento», atribuindo às viaturas e aos elementos de patrulha equipamento necessário para o efeito: Computadores portáteis, aplicações policiais, equipamentos de localização e terminais de pagamentos bancários.

No que concerne aos Sistemas de Informação, salientamos a implementação do Sistema de Contraordenações de Trânsito (SCOT).

A RCM 45/2007, de 19 de março, aprova as opções do SISI e visa corrigir questões relacionadas com os défices de coordenação dos atores que compõem o Sistema de Segurança Interna, mormente nos domínios: a) Ordem pública; b) Investigação criminal; c) Informações; d) Cooperação internacional.

A aprovação da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, resulta do esforço na reforma do Sistema de Segurança Interna que vigorava desde a aprovação da Lei n.º 20/87, de 12 de

²⁸ <http://reformassi.mai-gov.info/about/>, consultado em 1 de janeiro de 2017.

junho, e procurou adaptar o SSI de forma a fazer face às novas ameaças, nomeadamente ao terrorismo e à criminalidade organizada, apostando na eficiência do sistema.

A figura do SG-SISI já se encontra vislumbrada nas funções do GCS, conforme relembra Matos (2016, p. 75). O SG-SSI, enquanto presidente do GCS, acumula assim as competências de SG-SISI, consignadas na reforma do SSI.

Concordamos com Matos (2016, p. 76), quando afirma que as competências do SG-SSI perpassam as consignadas na Lei n.º 53/2008, projetando-se também na Lei de Organização de Investigação Criminal, Lei-Quadro da Política Criminal, assim como das competências resultantes da Cooperação Policial Internacional.

O SISI, conforme se pode depreender da leitura da RCM 45/2007, de 19 de março, “tem um núcleo central, coordenado por um secretário-geral, composto pelas instituições que representam o essencial da atividade de segurança em situações de normalidade da vida democrática do País, assegurando a prevenção, a ordem pública e a investigação criminal: a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras”.

Quanto à forma, de acordo com o mesmo diploma, o SISI tem uma lógica de geometria variável²⁹ e de atuação em rede com outros sistemas ou subsistemas, de acordo com o princípio da legalidade, nomeadamente: a) Sistema de Informações; b) Segurança Aeroportuária; c) Segurança Marítima; d) Emergência Médica; e) Sistema Penal; f) Autoridade de Segurança Alimentar e Económica; g) Segurança Rodoviária e Transportes; h) Segurança Ambiental; i) Defesa Nacional.

A necessidade de uma reconfiguração do Sistema de Segurança Interna para uma estrutura com uma lógica de rede, já havia sido mencionada por Silva (2001). Este autor

²⁹ Tal como refere o SG-SSI, “A Unidade de Coordenação Antiterrorismo, tal como as estruturas das Organizações Terroristas e Organizações de Criminalidade Internacional, é uma estrutura flexível e desburocratizada com uma grande capacidade de adaptação aos desafios e às circunstâncias. A configuração do Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI), de geometria variável, coloca ao dispor do Secretário-Geral do Sistema, de acordo com as necessidades operacionais, os atores do SSI. A UCAT posiciona-se como um eixo onde gravitam, ao mais alto nível, os representantes das instituições com assento na sua estrutura, promovendo a sua ligação e integração através do diálogo, partilha de informações – entre todas as entidades com assento permanente através de um canal seguro – e coordenação estratégica e operacional” (Cf. entrevista, Anexo N).

referia a importância de uma mudança de mentalidades nas estruturas do Estado, afirmando que “é importante que tendencialmente as estruturas piramidais, supracitadas, trabalhem integradas em rede” (Silva, 2001, p. 81).

De acordo com o objeto de estudo da presente investigação, julgamos pertinente, da vasta panóplia de competências do SG-SSI, salientar as competências, e os termos da sua intervenção, enquanto coordenador e responsável pela UCAT.

3.3 A Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT)

A UCAT foi criada por Despacho do Primeiro-Ministro a 25 de fevereiro de 2003. O Sistema de Segurança Interna foi assim reforçado com um órgão cujas atribuições se encontram na esfera da “coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo, entre as diferentes entidades e serviços que a integram”, conforme postula o n.º 2 do artigo 23.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (LSI).

O Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto, procede à primeira alteração à lei 53/2008, de 29 de agosto, pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, e vem regular o funcionamento da UCAT³⁰.

A reforma visa incrementar a coordenação e partilha de informações³¹, coordenação dos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, bem como, no quadro do plano da cooperação internacional, a coordenação entre os pontos de contacto para as diversas áreas em matéria de terrorismo. Pretende-se, conforme indica o preâmbulo do referido diploma legal, “a racionalização de recursos, agilização e eficácia de procedimentos, e a supressão de sobreposições e de redundâncias, constituindo assim, garante de eficiência e eficácia na cooperação, coordenação e articulação, entre os serviços que a integram” (Cf. Decreto

³⁰ Cf. Anexo E.

³¹ Entendimento que é confirmado pelo SG-SSI, quando refere que “a UCAT, de acordo com o plano de coordenação, é uma estrutura de apoio aos Órgãos de Polícia Criminal e demais atores do SSI, pelo que não interfere nas suas competências e atribuições, nomeadamente operacionais. O *core business* reside na coordenação, a nível estratégico, e partilha de informações” (Cf. entrevista, Anexo N)

Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto). Esta alteração veio estabelecer os objetivos fixados da UCAT, alterando a sua composição e funcionamento.

Em relação à composição:

Nos termos do artigo 3.º, n.º1, a UCAT é composta pelas seguintes entidades: a) Secretário-Geral do Sistema de Informações da República; b) Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna; c) Comandante-Geral da GNR; d) Diretor-Nacional da Polícia de Segurança Pública; e) Diretor-Nacional da Polícia Judiciária; f) Diretor-Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; g) Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa; h) Diretor do Serviço de Informações de Segurança; i) **Comandante-Geral da Polícia Marítima.**

Como se constata, a única alteração à constituição da UCAT, prevista no artigo 23.º, n.º 1, sob epígrafe *Unidade de Coordenação Antiterrorismo*, da antiga LSI, verifica-se na alínea i) **Autoridade Marítima Nacional**, passando a constar **Comandante-Geral da Polícia Marítima.**

Em nosso entender, a novidade na composição da UCAT, que resulta do artigo 3º, n.º 2, daquele Diploma Legal, reside na possibilidade de poderem integrar as reuniões da UCAT, por indicação/convite do SG-SSI, os representantes das seguintes entidades: a) Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas; b) Autoridade Marítima Nacional; c) Autoridade Aeronáutica Nacional; d) Autoridade Nacional de Aviação Civil; e) Presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil; f) Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais; g) Diretor-Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira; h) Coordenador do Centro Nacional de Cibersegurança.

Em relação ao funcionamento:

Nos termos do artigo 4º, n.º 1, a UCAT passa a funcionar inserida no Sistema de Segurança Interna, sob dependência direta do SG-SSI, projetada para funcionar ininterruptamente, conforme n.º 2 do mesmo artigo, podendo se necessário for recorrer à sala de situação do Gabinete Coordenador de Segurança para o exercício das suas funções, nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do mesmo Diploma Legal.

A alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, imposta pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, vem ao encontro das questões relacionadas com a dependência da UCAT levantadas por Fernandes (2014, p. 72), quando se refere à UCAT como uma “Unidade

atípica no quadro da segurança interna, pois a sua estrutura orgânica e dependência não se encontram estabelecidas na LSI, nem esta lei criou norma habilitante para a aprovação do seu regime”.

Podemos verificar que o SG-SSI adquiriu competências alargadas no âmbito da segurança interna, já preconizadas por Matos (2016, p. 85) quando refere “(...) relevamos aqui o papel de destaque que, para lá da segurança interna em sentido lato, o SG-SSI poder ter no âmbito da prevenção, resposta e gestão dos efeitos – planeados, em curso ou resultantes – de um ataque terrorista em território nacional”, facto este que, em complementaridade, Pinto (2010, p. 44) vaticina que “a nova estrutura da UCAT deveria contemplar uma Unidade de Informações, uma Unidade Operacional e um órgão de decisão para gerir as questões levantadas ao nível daquelas duas componentes”.

A abordagem integradora e multidisciplinar compreende também a cooperação e partilha de informações, dentro do quadro legal, entre a UCAT e o aparelho judicial. Neste contexto, podemos elencar o disposto no art.º 6º-A, da Lei n.º 60/2015, de 24 de junho, que consigna que “os tribunais enviam à Unidade de Coordenação Antiterrorismo, com a maior brevidade e em formato eletrónico, certidões das decisões finais condenatórias proferidas em processos instaurados pela prática de crimes de terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.

De outro modo dito, e de acordo com o enquadramento que recolhemos junto do SG-SSI, diríamos que é a soma das partes integrantes do SSI que potencia as capacidades deste, em cinco momentos diferenciados da ENCT – *Detetar, Prever, Proteger, Perseguir e Responder* –, no que concerne ao terrorismo. A UCAT posiciona-se, essencialmente, em três níveis distintos e três competências.

No que concerne aos níveis referidos: 1) Alto nível: no quadro das competências de Coordenação das entidades com que o integram em permanência (SG-SIRP; SG-SSI; CMDT/GNR; DN/PSP; DN/PJ; DN/SEF; Diretor/SIED; Diretor/SIS; CMDT/PM) e em geometria variável, com assento no SSI; 2) Operativo: através das reuniões semanais onde são atualizadas informações e delineadas, se necessário for, estratégias futuras; 3) Equipa Técnica: que permite o funcionamento ininterrupto da UCAT, no âmbito das três competências fixadas, procedendo com a pesquisa e partilha de informações.

No quadro das competências: 1) Partilha de informações: génese da UCAT; 2) Coordenação dos Planos e Medidas de forma a harmonizar procedimentos entre os diversos atores do SSI e otimizar o seu alinhamento com a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo; 3) Coordenação e partilha de conhecimento através da cooperação internacional³².

No decurso da nossa investigação, e tendo por enquadramento os ataques terroristas que têm ocorrido em território francês após 7 de janeiro de 2015 – tanto mais que ambos os sistemas se inserem na mesma tipologia –, julgamos incontornável uma abordagem ao Sistema de Segurança Interna Francês no sentido de perceber, quer as estruturas que o integram, quer a interoperabilidade e eficácia dos seus atores face ao terrorismo. Neste sentido, constata-se que à semelhança de Portugal o sistema francês dispõe de uma unidade de coordenação antiterrorismo: A *Unité de Coordination de la Lute AntiTerroriste* – UCLAT. (Cf. Anexo J)

3.4 Unidade Nacional Contra Terrorismo da Polícia Judiciária (UNCT/PJ)

A Polícia Judiciária, de acordo com a Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto – que aprova a orgânica da Polícia Judiciária –, é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça (...) tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação (...) nos termos da Lei de Organização da Investigação Criminal e da Lei-Quadro da Política Criminal”. O referido diploma legal prevê a criação da UNCT no seu artigo 28.º, sob a epígrafe *Unidades nacionais*, n.º 1 al. a) *Unidade Nacional Contra Terrorismo*. As competências da UNCT, de acordo com o disposto no artigo 22.º, n.º 2, e no artigo 29.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, são reguladas pelo Decreto de Lei n.º 42/2009 de 12 de fevereiro.

³² De acordo com o SG-SSI, Cf. Entrevista Anexo N.

Da vasta panóplia de crimes da competência de investigação da UNCT, previstas na Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto – LOIC –, realçamos as previstas no seu artigo 7.º:

- Cf. n.º 1, al. a): “organizações terroristas, terrorismo e o seu financiamento, incluindo os atos praticados com recurso, através de ou contra sistema informático”;
- Cf. n.º 1, al. d): “executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas”;
- Cf. n.º 2 al. a): “escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns”, bem como criminalidade organizada internacional.

Importa referir que, para além dos crimes acima elencados, a alteração à antiga LOIC, através da Lei n.º 57/2015, de 23 de junho, acrescentou ao artigo 7.º a al. l) “organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.

Neste particular, porém, lembremos que só com a criação da UNCT a Polícia Judiciária especializou uma unidade com funções exclusivas nesta matéria.

No que concerne à cooperação policial e partilha de informações, no plano nacional, a Polícia Judiciária, tal como todos os OPC, tem ao seu dispor os seguintes instrumentos:

— **Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC)**, previsto no artigo 11.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, onde é assegurado o dever de cooperação entre os OPC através de um Sistema Integrado de Informação Criminal, que é acedido em harmonia com os princípios da necessidade e competência, e regulado através de níveis de acesso no âmbito de cada OPC. A Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, vem operacionalizar o SIIC através da *Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal* (PIIC), prevista no artigo 2.º do mesmo diploma legal, cuja competência de garantir a implementação e coordenação é do SG-SSI, no âmbito das suas funções de direção previstas no artigo 17.º da LSI.

– **Conselho de Fiscalização do Sistema Integrado de Informação Criminal (CFSIIC)**, previsto no artigo 8.º da Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto, garante que o funcionamento do SIIC decorre em estrito cumprimento da lei, através de inspeções e relatórios regulares à Assembleia da República.

No quadro do SSI, a UNCT/PJ conta ainda com a colaboração da UCAT no que concerne à partilha de informações sobre terrorismo, na medida em que a UCAT assegura a “coordenação e a partilha de informação no âmbito do combate ao terrorismo, entre as diferentes entidades e serviços que a integram” (Cf. art.º 23.º, n.º 2, da LSI).

No que concerne à cooperação internacional, o artigo 12.º da LOIC prevê que a PJ assegure o funcionamento da Unidade Nacional Europol e do Gabinete Nacional Interpol, sendo que a GNR, PSP e SEF integram, através de oficiais de ligação, os Gabinetes Nacionais de ligação junto da Europol e Interpol.

A Europol é o eixo central da partilha de informações, no plano europeu, relacionadas com o terrorismo. Em articulação com a Europol, encontram-se o Sistema de Informações Europol (EIS), o Centro de Inteligência (INTCEN), a Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA), e a Rede ATLAS. Sobre a estrutura e funcionamento da Europol, bem como do EIS, INTECEN, SEINA e REDE ATLAS, ver informação plasmada nos Anexos F, G, H, I, K, respetivamente.

Considerações Finais

Os atentados de 11 de setembro de 2001, nos EUA, representaram um ponto de viragem nas questões securitárias internacionais. É certo que o terrorismo não é um fenómeno recente, no entanto, a sua dimensão global, os novos métodos utilizados – em especial os relacionados com a propaganda e radicalização –, bem como um conjunto de fatores potenciados pela era moderna, pela internet das coisas, entre outros, inexoravelmente colocou o terrorismo na agenda política internacional.

O terrorismo contemporâneo e os seus actos levados a cabo no Ocidente, sob o chapéu do radicalismo islâmico, manifestaram-se inicialmente nos EUA. O processo iniciado pela al-Qaeda, a *jihad* global, foi continuado e evoluiu através do autoproclamado Estado Islâmico. Esta “passagem de testemunho” fez-se notar pelo aumento da violência simbólica dos atos, pelo recrudescimento dos “lobos solitários” e pela aleatoriedade, dos alvos, e frequência dos ataques na Europa.

A parceria, e em alguns casos a fusão, entre Organizações Terroristas (OT), de alcance internacional, e a Criminalidade Organizada Transnacional (COT), vieram incrementar a insegurança e os desafios que os Estados enfrentam nesta matéria. As OT e as de COT utilizam, amiúde, as mesmas táticas para alcançarem os seus fins, sendo que a diferença reside no fim último a atingir. Em países da América do Sul, o termo *Narcoterrorismo* já é há muito utilizado como forma de descrever os métodos utilizados pelos cartéis de droga para subjugar as populações e provocar instabilidade securitária e política.

A principal diferença entre estes dois vetores reside nos fins a que se destinam as suas ações. As OT perseguem fins políticos enquanto que a COT a obtenção de proventos de ordem económica. Para além de outros aspetos que aproximam estas duas formas de criminalidade realçamos a logística inerente aos ataques terroristas, que necessita de financiamento para a obtenção de armamento, explosivos, pagamento de subornos, etc., bem como o facto de as prisões se terem assumido como um dos locais propícios para o recrutamento e radicalização de reclusos.

Hodiernamente, estes dois focos de insegurança estão de tal forma interligados que os mecanismos desenvolvidos pelos Estados, para fazer face ao terrorismo, integram nos mesmos organismos a competência para investigar estas duas tipologias criminógenas.

A Estratégia Global, Europeia e Nacional de Contraterrorismo criaram legislação específica, políticas de colaboração operacional – nomeadamente a rede ATLAS –, coordenação, partilha de informações e solidariedade entre os Estados-membros e Terceiros, bem como ações concertadas na cena internacional – os ataques *preemptivos* levados a cabo pelas forças da coligação e coordenados pelos EUA.

Foi no rescaldo dos atentados de 11 de setembro de 2001 que, no plano nacional, foi criada a Unidade de Coordenação Antiterrorismo. O Despacho do Primeiro-Ministro de 25 fevereiro, de 2003, criou esta unidade com vista a dotar o Sistema de Segurança Interna nacional com um órgão que assumisse a coordenação e partilha de informações em matéria de terrorismo.

As forças de segurança, nas suas competências de polícias integrais – Prevenção; Informações; Investigação Criminal; Ordem Pública; Cooperação Internacional – carregam consigo o património genético necessário para um enquadramento natural na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Os cinco pilares da ENCT (Detetar; Prevenir; Proteger; Perseguir; Responder), encaixam nas competências e valências das forças de segurança impulsionando-as, de uma forma natural, para a primeira linha na prevenção das ameaças que impendem sobre a segurança, nomeadamente o terrorismo.

Neste contexto, e no quadro das informações policiais, podemos salientar a importância do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade, que permite perscrutar sinais precoces de radicalização, identificar indícios técnicos e recolher elementos essenciais de informação necessários à monitorização de eventuais focos de radicalização ou ações conexas com o terrorismo. A análise da criminalidade e das suas estruturas contribui, no âmbito das informações criminais, para a identificação de eventuais ligações entre as OT e a COT a operar em território nacional.

Os serviços de segurança, nomeadamente a Polícia Judiciária através da UNCT, nas suas competências consignadas na LOIC, dão o seu contributo na investigação e perseguição de suspeitos com ligações ao terrorismo. A estrita colaboração com o Ministério Público, que dispõe de quadros de magistrados altamente especializados em terrorismo e criminalidade organizada, otimiza, quer a celeridade processual, quer a qualidade das investigações criminais prosseguidas.

O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, no âmbito das suas atribuições legais e integrado no programa FRONTEX, atua no reforço da segurança das fronteiras, internas e externas da U.E., através de acordos bilaterais e dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira, bem como ainda na investigação e monitorização do fluxo de migrantes

através do controlo da entrada e permanência em território nacional, não só mas também, de indivíduos oriundos de países de risco e do movimento pendular dos denominados *foreign fighters*.

Os serviços de segurança nacionais, *per se*, no quadro das suas atribuições legais, dão um contributo a todos os níveis. A implementação do SISI aproximou e “integrou” os dois sistemas de segurança nacionais – Sistema de Segurança Interna e Sistema de informações da República Portuguesa – ao reunir na UCAT o Serviço de Informações de Segurança e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa. A inclusão destes dois atores na UCAT permite uma abrangência ampla – mormente nos pilares da Detecção e Prevenção da ENCT –, conciliando assim a dimensão interna e externa da segurança interna.

As boas práticas e o sucesso do funcionamento da UCAT, e por inerência de todo o SSI – opinião, aliás, partilhada pelo SG-SSI –, podem “apenas” garantir o funcionamento dos mecanismos existentes para fazer face a uma ameaça e eventual concretização de um atentado terrorista, em solo nacional; no entanto, só um evento desta natureza poderá revelar a eficiência, e eficácia, do edifício da segurança interna. Uma das medidas que possibilitam e potenciam a partilha de informações, em tempo útil, no caso de um Incidente Tático Policial, reside na possibilidade de comunicação entre a UCAT e as forças e serviços de segurança através da Sala de Situação do Gabinete Coordenador de Segurança e as Salas de Situação das FSS. Esta interoperabilidade permite, na ocorrência de um ITP, o acompanhamento e célere disponibilização de informação relevante ao Comandante Gestor do ITP

A atual arquitetura da UCAT, como já referimos, prima pela sua simplicidade e flexibilidade. A conjuntura securitária internacional ditará, segundo entendemos, a necessidade de expansão e edificação da UCAT numa estrutura mais complexa e formal, quiçá, integrada num Centro Nacional de Contraterrorismo (CNC). Os desafios que a edificação de tal estrutura representam são de inúmera natureza. Elencamos aquele que, em nossa opinião, nos parece mais premente. Em sede de investigação criminal, a PJ é o OPC competente para investigar os crimes de terrorismo e crimes conexos o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional. A desafetação desta atribuição da PJ, bem como a afetação em comissão de serviço num CNC dos seus operacionais, representaria uma mudança profunda na estrutura deste Serviço de Segurança. No que concerne aos restantes OPC’s, julgamos que a sua integração num CNC ocorreria de forma natural.

O monopólio da investigação da criminalidade organizada e do terrorismo, por parte da PJ, poderia ser um fator de resistência à mudança. Relembramos os protestos da PJ em relação à alocação, no Ponto de Contacto Único, do Gabinete Nacional Sirene, Gabinete Nacional Interpol, Unidade Nacional Europol, Oficiais de Ligação e Centros de Cooperação Policial e Aduaneira sob a alçada do SG-SSI.

Outro fator relevante reside no desafio de criar uma estrutura que conseguisse dirimir a complexidade de um edifício que reúne atores de diversas instituições, com a flexibilidade atual da UCAT. A concentração e a especialização de meios relacionados com o terrorismo, procurando uma abordagem multidisciplinar, tem sido a política utilizada pela maioria dos Estados-membros da UE. O Sistema de Segurança Interna nacional, na sua constante adaptação, poderá eventualmente evoluir no sentido da criação de um Centro Nacional de Contraterrorismo. Esta ideia já fora avançada por Matos (2016), quando argumenta que a diversidade de forças de segurança (GNR e PSP) e serviços de segurança (SEF e PJ) “dispersam por diversas forças e serviços de segurança um sem-número de competências, gerais e específicas, que fomentam a competição e, nalguns casos, a reserva de informação entre elas, facto que assume especial relevo quando falamos de terrorismo” (pp. 260-261), defendendo assim a criação de um “Centro Nacional de Contraterrorismo”, que integre os diversos domínios.

Sendo a partilha de informações o âmago da luta contra o terrorismo, e prosseguindo na mesma linha de pensamento de Matos (2016), naquilo que preconizou como sendo o Sistema de Prevenção e Alerta Terrorista – SISPRAT – (Cf. Anexo M), defendemos também a implementação de um canal técnico seguro onde seja veiculada partilha de informação entre todos os atores com assento na UCAT e num eventual CNC.

Em síntese, o SISPRAT funcionaria numa lógica de rede fechada, onde o acesso e partilha de informações seria restrito aos atores com assento permanente na UCAT. No entanto, os Departamentos de Informações dos Serviços de origem dos elementos que compõe a Equipa Técnica da UCAT – ou que integrassem no Centro Nacional de Contraterrorismo, tal como sugerimos, o Departamento de Pesquisa e Análise de Informações –, poderiam enviar *inputs* através de um canal de sentido único para o SISPRAT. As informações, e as linhas estratégicas definidas em sede de reuniões de coordenação, seriam disseminadas pelas entidades nela representadas, pessoalmente e através dos seus representantes na UCAT.

O intercâmbio de informações com a Europol continuaria a ser da responsabilidade da Unidade Nacional Europol através da SIENA (Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações).

O Centro Nacional de Contraterrorismo (Cf. Anexo L), a ser criado e no nosso entender, continuaria a funcionar sob a coordenação da UCAT, no entanto com competências alargadas, nomeadamente através de um Departamento Operacional. Passaria a funcionar com três estruturas permanentes: 1) Conselho Estratégico: onde estariam representadas as entidades com assento permanente, assim como as entidades que, de acordo com o quadro legal, podem ser convidadas pelo SG-SSI; 2) Departamento de Pesquisa e Análise de Informações: constituído por analistas dos Serviços de Informações, Serviços de Segurança e Forças de Segurança. Para além das suas funções no ciclo de produção de informações, este Departamento seria responsável, através da extensão do SISPRAT, por receber *inputs* e estabelecer a comunicação com os Departamentos de Informações dos seus departamentos de origem; 3) Departamento Operacional: este departamento seria edificado em duas grandes áreas – investigação criminal e intervenção tática. A investigação criminal, em permanência, seria conduzida pela UNCT/PJ e por elementos do SEF. Estas duas valências seriam responsáveis pela investigação dos crimes de terrorismo e criminalidade organizada. As Unidades de Intervenção Tática das Forças de Segurança, assim como os seus negociadores (especializados em terrorismo), constituiriam uma estrutura sem assento permanente no CNC. O seu acionamento dependeria do local a intervir, consoante a força de segurança territorialmente competente.

A nossa investigação teve como objetivo central, através do estudo do sistema de segurança interna nacional, uma análise da eficiência, na perspetiva da coordenação e partilha de informações, da Unidade de Coordenação Antiterrorismo. Criada, em 2003, como resposta imediata, por parte do Estado, a reformulações de ordem securitária, à escala global, impostas pela crescente ameaça da al-Qaeda e dos grupos terroristas com esta associados.

Embora a natureza das suas funções fosse consensual, a sua dependência, funcional e orgânica, manteve-se indefinida até às reformulações, estruturais e legais, operadas no rescaldo dos ataques terroristas, ocorridos em França, em janeiro de 2015, de que a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo é corolário.

Esperamos, pois, que a nossa investigação possa contribuir para uma melhor análise das potencialidades da UCAT – ponto de interseção entre os sistemas de segurança interna e de informações da República –, a qual se pode constituir, em nosso entender, como instrumento essencial na deteção e prevenção, precoce, da ameaça terrorista.

Bibliografia

Almeida, L. S. & Freire, T. (2003). *Metodologia da Investigação em Psicologia e Educação* (3ªed). Braga: Psiquilíbrios.

Arce, D. *et al.* (2011). Counterterrorism Strategies in the lab. *Public Choice* 149, 465-478.

Argomaniz, J. (2009). Post- 9/11 institutionalisation of European Union Counterterrorism: emergence, acceleration and inertia. *European Security*, 18 (2), 151-172.

Basra, R., Neumann, P. & Brunner, C. (2016). Criminal Pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus. Acedido a 10 de janeiro de 2017, em [http:// icsr.info/ wp-content/ uploads/2016/10/ICSR- Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the- New-Crime-Terror- Nexus.pdf](http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf).

Bergeron, B. (2003). *Essentials of knowledge management*. New Jersey: Wiley.

Bexiga, M. S. (2013). Informações na atualidade e sua relevância estratégica. *Segurança e Defesa*, 26, 40-48.

Block, L. (2007). Europe's Emerging Counter-Terrorism Elite: The Atlas Network. *Terrorism Monitor*, 5 (5). Acedido a 08 janeiro de 2007 em <https://jamestown.org/program/europes-emerging-counter-terrorism-elite-the-atlas-network/>.

Boer, M., Hillebrand, C., & Nolke, A. (2008). Legitimacy under pressure: the European web of Counter-Terrorism networks. *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 101-124.

Boer, J. & Bosetti, L. (2015). The crime-conflict “nexus”: state of the evidence. United Nations University. *Occasional paper 5*. Acedido a 09 de janeiro de 2017 em [http:// collections.unu.edu/eserv/UNU:3134/unu_cpr_crime_ conflit_ nexus. pdf](http://collections.unu.edu/eserv/UNU:3134/unu_cpr_crime_conflict_nexus.pdf).

Boin, A., Rhinard, M., & Ekengren, M. (2014). Managing Transboundary Crises: The emergence of European Union Capacity. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (3), 131-142.

Brandão, A. P. (2011). Os gaps da União Europeia. *Relações Internacionais* (setembro), 45-54.

Breakspear, A. (2013). A new definition of intelligence. *Intelligence and National Security*, 28 (5), 678-693. DOI: 10.1080/02684527.2012.699285.

Bures, O. (2016). Intelligence sharing and the fight against terrorism in the EU: lessons learned from Europol. *European View*, 15 (1), 57-66.

Cardoso, Pedro (1980). *As informações em Portugal. Revista Nação e Defesa*.

Carvalho, J. (2008). Segurança: visão global – a perspetiva das informações. *Segurança e Defesa*, 5, 99-104.

Chesbro, M. (2010). Introducing Criminal Intelligence. *Inside homeland security*. Consultado em Abril de 2017. http://www.chesbro.net/images/Introducing_Criminal_Intelligence.pdf.

Clemente, P. (2005). A polícia de informações em Portugal. In *Volume Comemorativo dos 20 anos de ISCPPI* (pp. 361-381). Coimbra: Almedina.

Clemente, P. (2007). As informações policiais. In *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro, In Memoriam* (pp. 381-405). Coimbra: Almedina.

Cockburn, A. (2015). *O novo Estado Islâmico*. Lisboa: Self-Desenvolvimento pessoal.

Crenshaw, M. (1972). The Concept of Revolutionary Terrorism. *The Journal of Conflict Resolution*, 16 (3), 383-396.

Crenshaw, M. (1981). The causes of terrorism. *Comparative Politics*, 13 (4), 379-399.

Crenshaw, M. (1991). How Terrorism Declines. *Terror and political violence*, 3 (1), 69-87.

Crenshaw, M. (1992). Current research on terrorism: the academic perspective. *Studies in Conflict & Terrorism*, 15, 1-11.

- Crenshaw, M. (2001). Counterterrorism Policy and the Political Process. *Studies in Conflict & Terrorism*, 24, 329-337.
- Dias, V. (2008). Atualidade e desafio aos sistemas de informações. *Segurança e Defesa*, 5, 108-114.
- Duarte, F. (2014). Al-Qaeda e a “primavera Árabe”: A trajetória de uma estrutura em rede. *Revista portuguesa de Ciência Política*, 4, 155-169.
- Elias, J. (2011). *Islamismo*. Lisboa: Edições 70.
- Elias, L. & Guedes, A. (2010). *Controlos Remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.
- Elias, L. (2007). Princípios e fundamentos para a implementação de estratégias de prevenção criminal. In *Estudos de Homenagem ao Juiz Conselheiro António da Costa Neves Ribeiro, In Memoriam* (pp. 465-536). Coimbra: Almedina.
- Eyerman, J. & Strom, K. (2008). Multiagency coordination and response: case study of the July 2005 London bombings. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 32 (1), 89-109.
- Europol. *SIENA*, acessido a 3 de março de 2017 em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena>.
- European Police Office (2016). *Europol Strategy 2016-2020*. Acessido a 3 de março de 2017 em: file:///C:/Users/oileh/Downloads/europol_strategy_2016-2020_0.pdf.
- EUINSIGHT (2010). *Europol: Intelligence-Led Law Enforcement*. Acessido em abril de 2017 em: <file:///C:/Users/oileh/Downloads/euinsight-europol-9-10.pdf>.
- Europol Review (2011). *Relatório Geral sobre as Atividades da Europol*. Acessido a 5 março de 2017 em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2011>.

Europol Review (2015). *Relatório Geral sobre as Atividades da Europol*. Acedido a 5 março de 2017, em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/europol-review-2015>.

Fernandes, Fiães (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: Instituto Superior de Segurança Interna.

Financial Action Task Force (2015). *Financing of the terrorist organization islamic state in Iraq and the levant (ISIL)*. Acedido a 10 de janeiro de 2017 em <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf>.

Ganor, B. (2002). *Defining terrorism: is one man's terrorist another man's freedom fighter?*. *Police Practice and Research*, 3 (4), 287–304.

Ganor, B. (2011). O contraterrorismo é uma espécie de ativismo de direitos humanos. *Segurança e Defesa*, 16, 56-61.

Ganor, B. (2011). An intifada in Europe? A comparative analysis of radicalization processes among Palestinians in the West Bank and Gaza versus muslim immigrants in Europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 34, 587–599.

Garcia, F. P. (2010). *Da guerra e da estratégia: a nova polemologia*. Lisboa: Prefácio.

Garcia, F. P. (2013). Guerra irregular em ambiente tecnologicamente sofisticado. *Segurança e Defesa*, 25, 26-31.

Giddens, Anthony (1999). *O mundo na era da globalização* (6ª edição). Lisboa: Editorial Presença.

Gill, P. & Pythian, M. (2006). *Intelligence in an insecure world*. Cambridge: Polity Press.

Global Terrorism Index (2016). *Measuring and Understanding the impact of terrorism*. Institute for Economics & Peace. Acedido a 09 de janeiro de 2017 em <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>.

Gomes, H. (2011). Os sistemas de inteligência num contexto de homeland defence e a tutela da privacidade. *Segurança e Defesa*, 17, 32-37.

Gomes, C. (2016). *Inteligência de Segurança Pública e cenários prospetivos da criminalidade*. Brasil: Editora D'plácido.

Dias, H. V. (2011). Breve contributo para uma teoria dos serviços de informações. *Politeia*, 51-83. Lisboa: ISCPSI.

Jones, C. (2013). Secrecy reigns at the EU's intelligence analysis centre. *Statewatch journal*, 22, 1-9.

Jackson, R. (2007). An analysis of EU counterterrorism discourse post-September 11. *Cambridge Review of International Affairs*, 20 (2), 233-247.

Jackson, R. (2007). Constructing Enemies: "Islamic Terrorism" in Political and Academic Discourse. *Government and Opposition*, 42 (3), 394-426.

Jackson, R. (2008). An argument for terrorism. *Perspectives on terrorism*, 2 (2), 25-32.

Jackson, R. (2012). Unknown knowns: the subjugated knowledge of terrorism studies. *Critical Studies on Terrorism*, 5 (1), 11-29.

Jenkins, B. M. (1980). The terrorist mindset and terrorist decision-making: two areas of ignorance. *Terrorism*, 3 (3-4), 245-250.

Jordan, J. (2009). When heads roll: assessing the effectiveness of leadership decapitation. *Security Studies*, 18, 719-755. DOI: 10.1080/09636410903369068.

Kan, P. R. (2014). Defeating the Islamic State: A financial-military Strategy. *Strategic Studies Institute*. Acedido a 10 de janeiro de 2017 em http://straategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/Issues/Winter_2014-15/10_KanPaul_DefeatingIslamicState.pdf.

Katzman, K. (2005). Al Qaeda: Profile and Threat Assessment. CRS Report for Congress. *Congressional Research Service*. Acedido a 10 janeiro de 2017 em <https://fas.org/sgp/crs/terror/RL33038.pdf>.

Laqueur, W. (1977). Interpretations of Terrorism: fact, fiction and political science. *Journal of Contemporary History*, 12, 1-42.

Levitt, M. (2014). Terrorist Financing and the Islamic State. *Testimony submitted to the House Committee on Financial Services*. Acedido a 10 de janeiro de 2017 em <https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/testimony/LevittTestimony20141113.pdf>.

Lewis, B. (2006). *A crise do Islão: guerra santa e terror impio*. Santa Maria da Feira: Relógio D'Água Editores.

Lonsdale, D. J. (2012). *Intelligence reform: adapting to the changing security environment*. *Comparative Strategy*, 31 (5), 430-442.

Makarenko, T. (2012). Europe's Crime-Terror Nexus: links between terrorist and organised crime groups in the European Union. *European Parliament*. Acedido a 11 de janeiro de 2017 em <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201211/20121127ATT56707/20121127ATT56707EN.pdf>.

Matos, H. J. (2011). E Depois de Bin Laden? Implicações estratégicas no fenómeno terrorista internacional. Uma reflexão. *Politeia*, ano VIII, 9-38.

Matos, H. J. (2012a). Contraterrorismo Ofensivo. O "targeted killing" na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e de Israel. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3 (2), 122-147.

Matos, H. J. (2012b). Contraterrorismo: o papel da *Intelligence* na acção preventiva e ofensiva. In *Livro de Actas do VII Congresso Nacional de Sociologia*. Porto: FLUP. Acedido em http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP1146_ed.pdf.

Matos, H. J. (2015). A Chegada do Califado Universal à Europa. In Correia, E. (coord.), *Liberdade e Segurança* (pp. 147-152). Lisboa: ISCPSI e OP.

Matos, H. J. (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo - Sistemas de Segurança Interna*. Casal de Cambra: Caleidoscopio.

Moore, D. T. (2007). Critical thinking and intelligence analysis. *National Defense Intelligence College*, Occasional paper 14. Acedido em http://ni-u.edu/ni_press/pdf/Critical_Thinking.pdf.

Nomikos, J. (2014). European Union Intelligence Analysis Centre (INTCEN): Next stop to an Agency?. *Journal of Mediterranean and Balkan intelligence*, 4 (2), 5-14.

Pinto, J. N. (2015). *O Islão e o Ocidente: A grande discórdia*. Alfragide: Dom Quixote.

Pinto, M. C. (2010). Portugal: avaliação do sistema de resposta à ameaça terrorista jihadista. *Segurança e Defesa*, 13, 40-44.

Combating Terrorism Working Group (2014). Converge of crime, terror, and corruption: policy recommendations. *Policy Brief*, 2 (February, 26). Acedido a 10 de janeiro de 2017 em http://www.marshallcenter.org/mcpublicweb/mcdocs/files/MC/F_News/CTWG_Policy_brief_2_final.pdf.

Primoratz, I. (1990). What is terrorism?. *Journal of applied philosophy*, 7 (2), 129-138.

Primoratz, I. (1997). The morality of terrorism. *Journal of applied philosophy*, 14 (3), 221-233.

Rapoport, D. C. (2004). The four waves of modern terrorism. In Cronin, A. & J. Ludes (eds). *Attacking terrorism, elements of a Grand Strategy* (pp. 46-73). Washington: Georgetown University Press.

Rapoport, D. C. (2013). Messianic Sanctions for Terror. *Comparative politics*, 20 (2), 195-213.

Rodrigues, J. (2008). A importância da informação criminal no combate ao terrorismo – informação criminal vs informações. *Segurança e Defesa*, 5, 51-53.

Rollins, J. & Wyler, L. (2013). Terrorism and Transnational Crime: foreign policy issues for Congress. *CRS Report for Congress*. Acedido a 10 de janeiro de 2017 em <https://fas.org/sgp/crs/terror/R41004.pdf>.

Sardar, Z. (2007). *Em que acreditam os muçulmanos?*. Lisboa: Publicações D. Quixote.

Schmid, A. (2004). Terrorism – The Definitional Problem. *Journal of International Law*, 36 (2), 375-419.

Schmid, A. P. & Price, E. (2011). Selected Literatures on Radicalization and the Deradicalization of Terrorists. Monographs, Edited Volumes, Grey and Prime Articles published since the 1960s. *Crime, Law and Social Change*, 55 (4), 337-348.

Silva, N. (2001). O novo ambiente operacional. *Segurança e Defesa*, 16, 76-88.

Silva, T. (2011). *Islão e Fundamentalismo Islâmico: das origens ao século XXI*. Lisboa: Pactor.

Soares, F. (2015). *A radicalização de imigrantes de segunda e terceira geração conectados com o islão na Europa*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna. [policopiada]

Stampnitzky, L. (2011). Disciplining an unruly field: terrorism experts and theories of scientific/intellectual production. *Qualitative Sociology*, 34 (1), 1-19.

Sullivan, J. & Wirtz, J. (2008). Terrorism early warning and counterterrorism intelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 21 (1), 13-25.

Torres, J. (2005). *O Modelo atual e perspectivas de evolução ao encontro do conceito de polícia técnica de proximidade*. Oeiras: Instituto Nacional da Administração.

Weinberg, L., Pedahzur, A. & Hirsch-Hoefler, S. (2004). The Challenges of Conceptualizing Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 16 (4), 777-794.

Weinberg, L., Eubank, W. (2006). *What is Terrorism?*. New York: Chelsea House.

Werner, G. (2015). Teoria interpretativa das organizações criminosas: conceito e tipologia. Organizações criminosas. Teoria e Hermenêutica da Lei n.º 12.850/2013. Brasil: Núria Fabris Editora.

Wessel, R. A. (1994). The legality of the new functions of the Western European Union: the attribution of powers reconsidered on the occasion of the 50th anniversary of

the Brussels Treaty. *Department of the law of International Organizations*. Utrecht University.

Zulaika, J. (2010). The terror/counterterror edge: when non-terror becomes a terrorism problem and real terror cannot be detected by counterterrorism. *Critical studies on terrorism*, 3 (2), 247-260.

Zulaika, J. (2012). Drones, witches and other flying objects. The force of fantasy is us counterterrorism. *Critical studies on terrorism*, 5 (1), 51-68.

Zulaika, J. & Douglas, W. (2012). The terrorist subject: terrorism studies and the absent subjectivity. *Critical studies on terrorism*, 1 (1), 27-36.

Legislação consultada

Constituição da República (1911).

Constituição da República (1976).

Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro – Lei da Defesa Nacional.

Lei n.º 30/84, de 5 de setembro – Lei Quadro do SIRP.

Lei n.º 20/87, de 12 de junho – Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 4/2004, de 6 de novembro – Lei Orgânica do SIRP.

Lei n.º 52/2005, de 31 de agosto – Aprova as Grandes Opções do Plano 2005-2009.

Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro – Orgânica do SG-SIRP.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 1 de março – Reforma do SSI.

RCM 45/2007, de 19 março – Aprova as opções fundamentais do SISI.

Lei n.º 53/2008 de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna.

Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

Lei n.º 73/2009, de 12 de agosto.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 fevereiro – aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho – Lei da Nacionalidade.

Lei n.º 55/2015, de 23 de junho – Lei do Combate à Criminalidade Organizada e Económico-Financeira.

Lei n.º 56/2015, de 23 de junho – Regime jurídico de entrada, permanência e afastamento do território nacional.

Lei n.º 57/2015, de 23 de junho – Alteração à Lei de Organização da Investigação Criminal.

Lei n.º 58/2015, de 23 de junho – Alteração ao Código Processo Penal.

Lei n.º 59/2015, de 24 de junho – alteração a LSI que estabelece a orgânica da UCAT.

Lei n.º 60/2015, de 24 de junho – Lei do Combate ao Terrorismo.

Lei n.º 61/2015, de 24 de junho – Regime jurídico das Ações Encobertas.

Lei n.º 62/2015, de 24 de junho – Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais.

Decreto Regulamentar n.º 2/2016 de 23 de agosto – alteração LSI.

Decreto de Lei n.º 400/74, de 29 de agosto.

Decreto de Lei n.º 250/75, de 23 de maio.

Decreto de Lei n.º 42/2009 de 12 de fevereiro.

Decisão-Quadro 2005/671/JAI, de 20 de setembro.

Conselho da União Europeia, de 30 de novembro de 2005 – aprova a Estratégia Contraterrorista da União Europeia.

Decisão-Quadro 2002/348/JAI de 25 de abril.

Decisão-Quadro 2002/475/JAI, de 13 de junho.

Decisão-Quadro 2008/617/JAI, de 23 de junho.

Decisão-Quadro 2009/371/JAI, de 6 de abril.

ANEXOS

Anexo A - Organização das Nações Unidas: os quatro pilares da Estratégia Global Contraterrorista

A Organização das Nações Unidas, doravante ONU, é uma organização internacional fundada em 1945, após a II Guerra Mundial, e conta atualmente com 192 Estados-membros. É constituída pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral; Conselho de Segurança; Conselho Económico e Social; Conselho de Confiança Internacional; Tribunal de Justiça Internacional; Secretária-Geral.

O principal objetivo da ONU consiste em “unir todas as nações do mundo em prol da paz e do desenvolvimento, com base nos princípios da justiça, dignidade humana e bem-estar de todos”³³. Partindo destas premissas, são desenvolvidos esforços em várias áreas, sendo a área do contraterrorismo aquela que nos vamos centrar.

Procuraremos, numa primeira abordagem, elencar as principais Convenções e Protocolos multilaterais relativos às responsabilidades dos Estados em matérias relacionadas com o terrorismo.

I. No que concerne à segurança aeronáutica:

Convenção de Tóquio (1963), relativa a atos ilícitos praticados a bordo de aeronaves; Convenção de Haia (1970), relativa à repressão da captura ilícita de aeronaves; Convenção de Montreal (1971), relativa à repressão de atos ilícitos dirigidos contra a segurança da aviação civil. Em 1988, houve um protocolo adicional à mencionada Convenção.

³³ Informação obtida em: <https://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu>, em 25 de fevereiro de 2017.

II. Em relação à segurança marítima:

Em 1988, a Convenção para a repressão de atos ilícitos dirigidos contra a segurança da navegação marítima e a Convenção para a repressão de atos ilícitos dirigidos contra a segurança das plataformas fixas localizadas nas placas continentais.

III. Foram ainda realizadas as Convenções referentes à prevenção e repressão de crimes contra pessoas protegidas internacionalmente, em 1973, bem como a Convenção referente à proteção física de material nuclear, em 1980.

No que concerne ao objeto de estudo da presente investigação, relevamos as seguintes Convenções:

- 1) *Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns*, ratificada pela Resolução da Assembleia da República n.º 3/84, de 8 de fevereiro;
- 2) *Convenção Internacional para a Repressão de Atentados Terroristas à Bomba*, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 40/2001, de 25 de junho;
- 3) *Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo*, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002, de 2 de agosto;
- 4) *Convenção Relativa à Marcação dos Explosivos para fins de Detecção*, aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 52/2002, de 2 de agosto.

A atual Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU, de acordo com a Resolução A/RES/60/288, de 8 de setembro de 2006, é um projeto que evoluiu a partir:

- I. Resolução n.º 49/60, de 9 de dezembro de 1994, onde estavam previstas Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional;
- II. Resolução n.º 51/210, de 17 dezembro de 1996;
- III. Cimeira Mundial sobre o Terrorismo, que ocorreu em 2005, conforme Resolução n.º 60/1.

O 99º Plenário, de 8 de setembro de 2006, vinculou os líderes mundiais a um esforço no sentido de promover a paz mundial, nomeadamente no que concerne ao

respeito pelas fronteiras e soberania dos Estados adjacentes, assim como o respeito e salvaguarda da proteção dos Direitos Humanos.

A Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU visa, em traços gerais, promover um entendimento geral e pacificador entre Estados, coordenar a nível internacional, nacional e regional, respostas consistentes ao fenómeno do terrorismo internacional. Como pano de fundo desta estratégia, mundialmente integradora, estão a salvaguarda dos Direitos Humanos e a manutenção da paz, liberdade e democracia mundiais.

Nestes termos, o *Plano de Ação* (A/RES/60/288, de 8 de setembro de 2006), consignou 4 pilares de atuação da Estratégia Global Contraterrorista da ONU.

I. Medidas para evitar as condições sociais favoráveis para a difusão do terrorismo

Estas medidas atuam essencialmente no plano social e visam combater as condições favoráveis para o recrudescimento de grupos socialmente excluídos, de forma a evitar franjas sociais mais vulneráveis à radicalização.

As questões relacionadas com a proteção dos Direitos Humanos, nomeadamente a luta contra a desumanização, e definição de programas que visam proteger e reintegrar na sociedade as vítimas do terrorismo, são o principal objeto deste pilar. Cumulativamente, este pilar promove o esforço na manutenção de uma política de reintegração promotora do diálogo com vista a prevenir os conflitos internacionais através da negociação, mediação e conciliação, de acordo com o Direito Internacional.

II. Medidas para Prevenir e Combater o terrorismo

O segundo pilar tem especial enfoque nas organizações terroristas, procurando prevenir as suas atuações através de um esforço no sentido de lhes retirar as capacidades estratégicas e logísticas.

No que concerne à responsabilidade dos Estados:

- 1) Sensibilizar os Estados Membros da ONU no sentido de não tolerarem que organizações terroristas usem os seus territórios como *safe heavens*, ou seja, locais onde possam desenvolver e congeminar as suas estratégias e táticas, bem como criar campos de treino de terroristas;
- 2) Promover a cooperação entre Estados através da partilha de informações e todos os mecanismos legais, no sentido de procurar, perseguir e deter terroristas em todo o território, procurando mitigar os constrangimentos legais impostos pela transposição de fronteiras;
- 3) A ONU encoraja os Estado-membros a desenvolverem estudos em estrita colaboração com entidades como a Organização Internacional de Aviação Civil, Organização Internacional de Costumes e Organização Internacional de Polícia Criminal, no sentido de criar protocolos de atuação e de boas práticas em matérias relacionadas com o terrorismo e atividades conexas;
- 4) Criação de protocolos bilaterais entre os Estados que partilhem fronteiras, no sentido de facilitar a perseguição e detenções de criminosos e terroristas.

No plano legislativo:

- 1) Criação de mecanismos legais no sentido de combater todas as formas de financiamento de atividades terroristas, nomeadamente a lavagem de dinheiro³⁴;

No que concerne à *Intelligence*:

- 1) A centralização da informação como forma de otimizar e agilizar esforços no combate ao terrorismo. A criação de um Centro Internacional de Contraterrorismo consta na Agenda da ONU, prevendo-se que a médio prazo seja posta em prática;
- 2) No mesmo sentido – centralização de informações – a ONU incentiva a criação de um sistema internacional de banco de dados – *database* – onde são depositadas informações acerca de incidentes biológicos garantindo a

³⁴ Foram criadas recomendações, emanadas pelo *Financial Action Task Force* da ONU, com vista a combater o financiamento de organizações terroristas e organizações internacionais de criminalidade organizada – 40 recomendações acerca de lavagem de dinheiro, 9 recomendações especiais acerca do financiamento do terrorismo e a associação entre organizações terroristas e organizações criminosas internacionais e todas as atividades a elas subjacentes, tais como o tráfico de seres humanos, de drogas e de armas.

interoperabilidade com o sistema da *International Criminal Police Organization* sobre bio crimes, atuando em regime de complementaridade.

III. Medidas para auxiliar os Estados a criarem condições para combater o terrorismo e estreitar ligações entre estes e a ONU

O reconhecimento de que a eficácia na luta contra o terrorismo depende, em grande parte, da cooperação entre Estados, a ONU promove a coordenação e cooperação internacional.

Com o intuito de pôr em prática tais intentos, o Secretário-Geral da ONU criou a *Task Force on Counter-Terrorism* de forma a assegurar a coordenação com outras *Task Forces* existentes, em assuntos relacionados com o contraterrorismo. Neste âmbito, o *United Nations Office on Drugs* e o *Terrorism Prevention Branch* partilham, entre si, informações no sentido de providenciar apoio técnico aos Estados-membros sempre que tal é solicitado.

IV. Medidas para proteger e assegurar os Direitos Humanos e o respeito pela Lei Internacional

O quarto e último pilar da Estratégia Global Contraterrorista da ONU remete para o respeito pelos Direitos Humanos e o cumprimento do Direito Internacional. A Resolução 60/158, de 16 de dezembro de 2005, reafirma a necessidade da proteção e preservação da dignidade da pessoa humana.

A luta contra o terrorismo, segundo a ONU, só pode ser travada com meios e medidas que cumpram o postulado no direito internacional, impedindo desta forma a promoção de legislação que não esteja de acordo com os seus princípios basilares.

Assim, devem os Estados-membros desenvolver estratégias, devidamente articuladas com o direito internacional, nomeadamente políticas criminais, com vista à criminalização de condutas que possam integrar atividades relacionadas com o terrorismo. Nesse contexto, devem ser criadas condições para facilitar a extradição de

qualquer pessoa que participe em atos preparatórios, de financiamento ou planeamento de ataques terroristas, por forma a ser conduzido e entregue à justiça.

Anexo B – Estratégia de Contraterrorismo da União Europeia e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (Portugal)

A Estratégia Europeia de Contraterrorismo é o culminar de um esforço constante, por parte da União Europeia, na manutenção de um espaço de liberdade, segurança e justiça.

A Ação Comum 96/610/JAI do Conselho, de 15 de outubro de 1996, veio criar um “repertório de competências, técnicas e conhecimentos específicos em matéria de luta contra o terrorismo, para facilitar a cooperação entre os Estados-Membros da União Europeia neste domínio”. Posteriormente, a Decisão do Conselho Europeu, de 3 de dezembro de 1998, “conferiu poderes à Europol para tratar de infrações cometidas, ou suscetíveis de serem cometidas, no âmbito de atividades de terrorismo”. Volvido cerca de um ano, as questões relacionadas com o terrorismo, em espaço europeu, foram referidas nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, que decorreu entre os dias 15 e 16 de outubro de 1999. Segundo Brandão (2011), a resposta à ameaça terrorista catalisou a adoção de instrumentos previstos no Programa de Tampere, que até então se encontravam estagnados.

Em 21 de setembro de 2001, logo após os atentados de 11 de setembro, nos EUA, decorreu um Conselho Extraordinário, em Bruxelas, onde o terrorismo foi declarado como “um desafio real e uma prioridade objetiva para a União Europeia”. Nas palavras de Argomaniz (2009), o mencionado Conselho Extraordinário “constituiu o embrião da política antiterrorista da União Europeia, estabeleceu um quadro para políticas dispersas e tornou-se um mecanismo de coordenação interna, fornecendo objetivos, prazos e competências de implementação”.

Foi assim aprovado um Plano de Ação, edificado em cinco pilares: 1) reforço na cooperação policial e judiciária; 2) desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais; 3) pôr fim ao financiamento do terrorismo; 4) reforçar a segurança aérea; 5) coordenar a ação global da União Europeia.

A Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo (2002/475/JAI), veio decretar, no artigo 1º, que cada Estado-membro “tomará as medidas necessárias para que sejam considerados infrações terroristas os atos intencionais previstos nas alíneas a) a i), tal como se encontram definidos enquanto infrações pelo direito nacional”. As infrações consignadas nas alíneas a) a i) referem-se a todas as ações dolosas praticadas no âmbito das ações terroristas, nomeadamente:

- 1) “as que possam intimidar gravemente a população”;
- 2) “constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou abster-se de praticar qualquer ato”;
- 3) “desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional”.

A mesma Decisão-Quadro, no seu artigo 2º., concetualiza um “grupo terrorista” com sendo uma “associação estruturada de duas ou mais pessoas (...) com o objetivo de cometer infrações terroristas, prosseguindo no seu artigo 3º. com a enumeração de um conjunto de comportamentos que passaram a ser considerados infrações relativas a atividades terroristas: o roubo agravado, chantagem e produção de documentos falsos com vista a praticar atos de terrorismo.

A Estratégia Europeia em matéria de Segurança, de 12 de dezembro de 2003 – Bruxelas – vem definir as principais ameaças que impendem sob os Estados-membros. O terrorismo de inspiração religiosa é referido como a primeira ameaça securitária que a Europa enfrenta na atualidade, a par da proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais e criminalidade organizada (Estratégia Europeia de Segurança, 2003, p. 30-32).

A Estratégia Europeia de Combate ao Terrorismo estava em desenvolvimento, conforme refere o documento, pelo que “são necessárias políticas ativas para combater as novas ameaças dinâmicas. Temos de desenvolver uma cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica” (Estratégia Europeia de Segurança, 2003, p. 39).

O Conselho da União Europeia, em 30 de novembro de 2005, aprova a Estratégia Contraterrorista da União Europeia, comprometendo-se a “combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça”.

É neste compromisso que estão subordinados os quatro pilares estratégicos: Prevenir; Proteger; Perseguir; Responder.

I. Prevenir

As prioridades consagradas neste pilar destinam-se a atuar principalmente no plano social, centrando-se principalmente nas seguintes vertentes: a) luta contra a radicalização e recrutamento para grupos terroristas; b) identificação de métodos e propaganda que aliciam a adesão dos cidadãos ao terrorismo, nomeadamente nos sistemas prisionais; c) Policiamento de Proximidade e controlo de deslocações para zonas de conflito; d) criação de um quadro jurídico de forma a prevenir a instigação à radicalização; e) colaborar e criar sinergias entre a sociedade civil e os grupos religiosos que rejeitam as ideias propagandeadas pelos grupos terroristas e extremistas que incitam à violência; f) combater as desigualdades e a discriminação, promovendo o diálogo entre culturas e a integração a longo prazo; g) assistência a países terceiros no combate à radicalização.

II. Proteger

Este pilar incide sobre a proteção das defesas dos alvos prioritários, tornando-os menos vulneráveis a atentados, centrando-se em: a) proteger pessoas e infraestruturas críticas; b) implantar um Sistema de Informações sobre Vistos (VIS), bem como a segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II); c) desenvolver, através do FRONTEX, uma análise de risco nas fronteiras externas da U.E.; d) implementar normas comuns de segurança na aviação civil, segurança aeroportuária e marítima; e) aprovar um programa europeu para a proteção de infraestruturas críticas essenciais; f) otimizar a atividade de investigação, nestas matérias, a nível da UE e da Comunidade Internacional.

III. Perseguir

Este pilar incide diretamente sobre os terroristas e as suas organizações: a) desarticulação e perseguição de terroristas em território nacional e além fronteiras; b)

incentivo do intercâmbio de informações e criação de obstáculos, por parte dos Estados-membros, aos terroristas, reforçando a cooperação internacional e implementação de uma estratégia contraterrorista comum; c) reconhecimento mútuo de decisões judiciais, bem como a criação do mandado de detenção europeu; d) combater o financiamento do terrorismo; e) aprofundar a cooperação e o intercâmbio de informações a nível prático entre a polícia e as autoridades judiciais, em especial através da Europol e da Eurojust.

IV. Responder

A criação de um plano de contingências para fazer face a possíveis situações de crise resultantes de acontecimentos naturais, tecnológicos ou provocados pelo homem – atentados terroristas – nos Estados-membros e terceiros, deve incidir: a) desenvolvimento de dispositivos de coordenação da UE em caso de crise; b) planear e desenvolver, no plano internacional, planos de resposta a ataques terroristas; c) partilha de boas práticas e definir abordagens em matéria de prestação de assistência às vítimas de terrorismo e respetivas famílias.

O compromisso do Estado português na luta contra o terrorismo levada a cabo pela União Europeia, conferiu a Portugal a obrigação de alocar os recursos disponíveis em torno deste objetivo comum. A Resolução de Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 19 de fevereiro, aprovou a *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*, com vista “à mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo”.

O alinhamento da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), vem acrescentar um quinto pilar – Detetar – conforme n.º 3, e alínea a) do mesmo número – aos quatro pilares já delineados na Estratégia Contraterrorista da União Europeia.

O objetivo – Detetar – pretende identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, atuando de acordo com uma lógica de ação guiada pela inteligência, desmantelar isoladamente ou em cooperação focos de índole terrorista. Este objetivo salienta a necessidade de uma partilha célere e eficaz de informações, em território nacional e estrangeiro, por parte dos serviços responsáveis.

A ENCT vem também reforçar a necessidade da cooperação entre FSS no que concerne à partilha de informações e demais contributos que cada serviço, mediante as suas atribuições, pode prestar no quadro da segurança interna.

No plano legislativo, ocorreram várias alterações que têm como fundamento e objetivo, através da criação de mecanismos legais, apetrechar o aparelho judicial para um combate mais eficaz em matérias relacionadas com o terrorismo. Passaremos de seguida a elencar o conjunto de alterações legislativas:

- Lei Orgânica n.º 8/2015, de 22 de junho, que vem operar a sexta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro – Lei da Nacionalidade. Neste diploma legal realça-se a alteração ao art. 6º, n.º 1, al. d), passando a ter a seguinte redação: “A existência de perigo ou ameaça para a segurança ou a defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei.”. Foi assim criado o mecanismo legal que permite a “oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa”, cfr. art. 1º do mesmo diploma legal.
- Lei n.º 55/2015, de 23 de junho, que procede à quinta alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, estabelecendo um regime legal especial de “recolha de prova, quebra de segredo profissional e perda de bens a favor do Estado”, cfr. art. 1º, n.º1 do referido diploma legal. Realça-se a alteração ao art. 1º, n.º1, al. b), passando a ter a seguinte redação: “Terrorismo, organizações terroristas, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.
- Lei n.º 56/2015, de 23 de junho, que procede à segunda alteração da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprova o “regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, modificando os fundamentos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão.”

Alteração ao art. 52º, passando o n.º4 a ter a seguinte redação: “Pode ser recusada a emissão de visto a pessoas que constituam perigo ou ameaça para a ordem pública, a segurança ou a defesa nacional ou a saúde pública”.

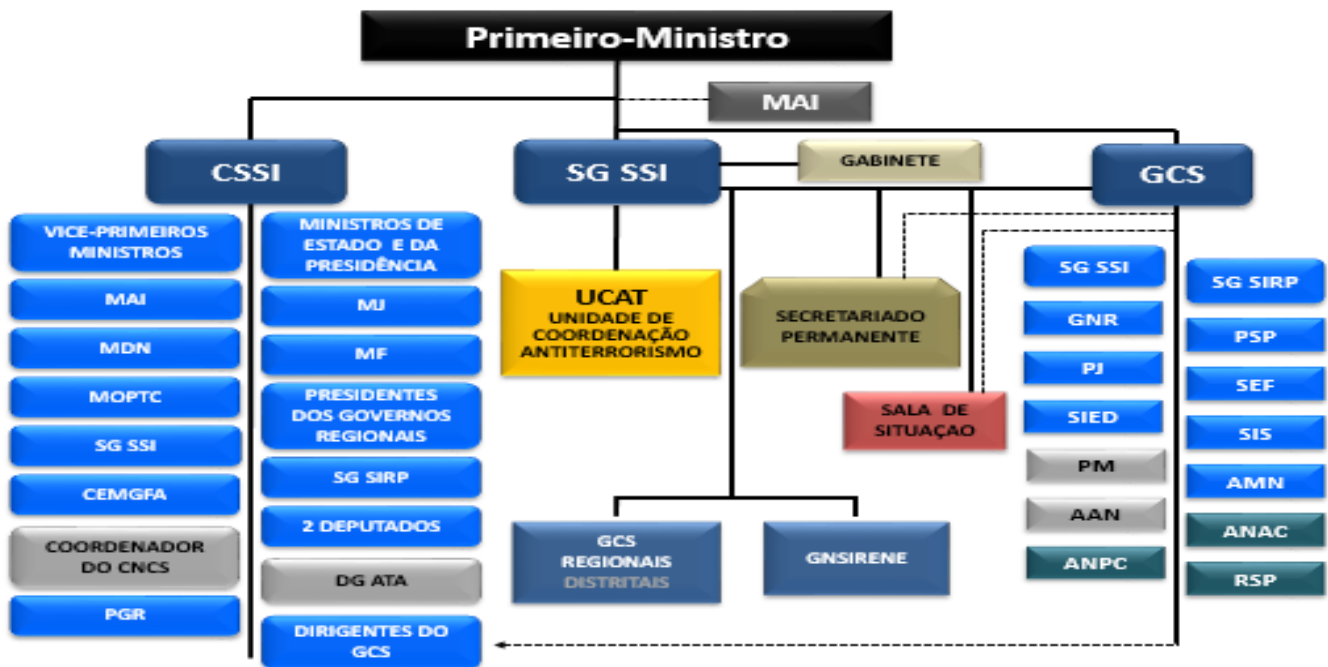
Alteração ao art. 70º, passando o n.º1, al. d) a ter a seguinte redação: “Quando o seu titular constitua perigo ou ameaça grave para a ordem pública, a segurança ou a

defesa nacional, pelo seu envolvimento em atividades relacionadas com a prática do terrorismo, nos termos da respetiva lei”.

- Lei n.º 57/2015, de 23 de junho, que procede a terceira alteração da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto – Lei de Organização da Investigação Criminal – onde estabelece competências de investigação criminal à Polícia Judiciária, entre outros crimes, os crimes de terrorismo e conexos. Foi assim alterado o art. 7º, n.º2, al. 1), passando a ter a seguinte redação: “Organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.
- Lei n.º 58/2015, de 23 de junho, vem proceder à vigésima alteração ao Código Processo Penal. Esta alteração vem definir, à luz do CPP, o conceito de “terrorismo” como sendo, de acordo com o art. 1º, al. f) “as condutas que integram os crimes de organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”. Verificamos aqui o alinhamento estratégico entre o CPP e a LOIC.
- Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, vem proceder à primeira alteração à Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna – que vem modificar a composição do Conselho Superior de Segurança Interna e a organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo, conforme art. 12º e 23º.
- Lei n.º 60/2015, de 24 de junho, que procede à quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto – Lei de Combate ao Terrorismo – que vem criminalizar a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo, alterando assim o art. 4º, n.ºs 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, bem como o art. 5º, n.º 2, art. 5º-A, n.º 1. Estas alterações, em traços gerais, vêm criminalizar as condutas que visem, de alguma forma, apoiar ou suportar as atividades relacionadas com o terrorismo.
- Lei n.º 61/2015, de 24 de junho, que procede à segunda alteração à Lei n.º 101/2001, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico das ações encobertas “para fins de prevenção e investigação criminal, permitindo que nelas sejam incluídos todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo”. Foi assim alterado o art. 2º, al. f), passando a ficar previstas as ações encobertas no âmbito da prevenção e repressão de “organizações terroristas, terrorismo, terrorismo internacional e financiamento do terrorismo”.

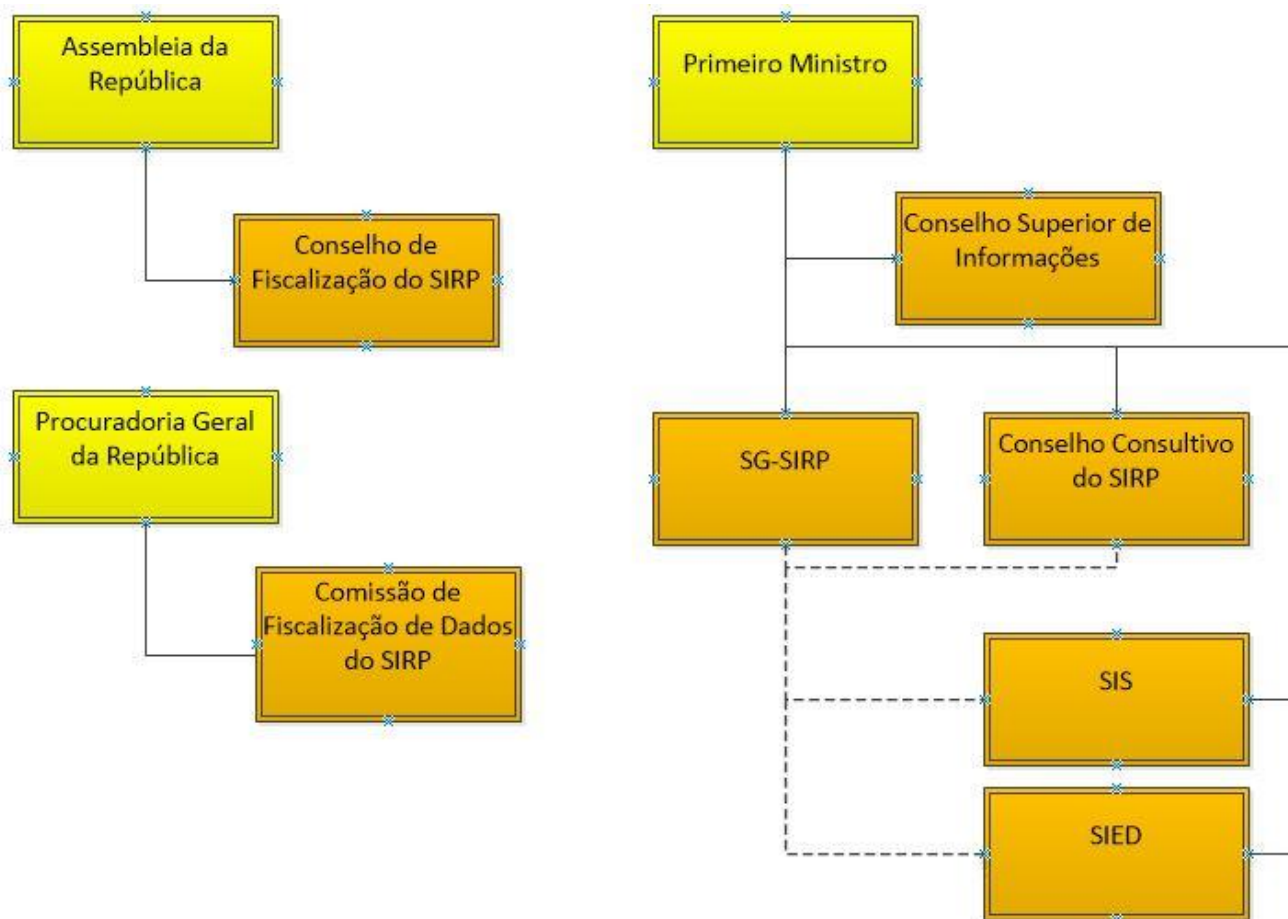
- Lei n.º 62/2015, de 24 de junho que procede à sexta alteração à Lei n.º 25/2008, de 5 de junho, estabelecendo “medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo”.

Anexo C – Sistema de Segurança Interna



Fonte: Gabinete do Secretário- Geral do Sistema de Segurança Interna (2016)

Anexo D – Sistema de Informações da República Portuguesa



Fonte: (Fernandes, 2014, p.92)

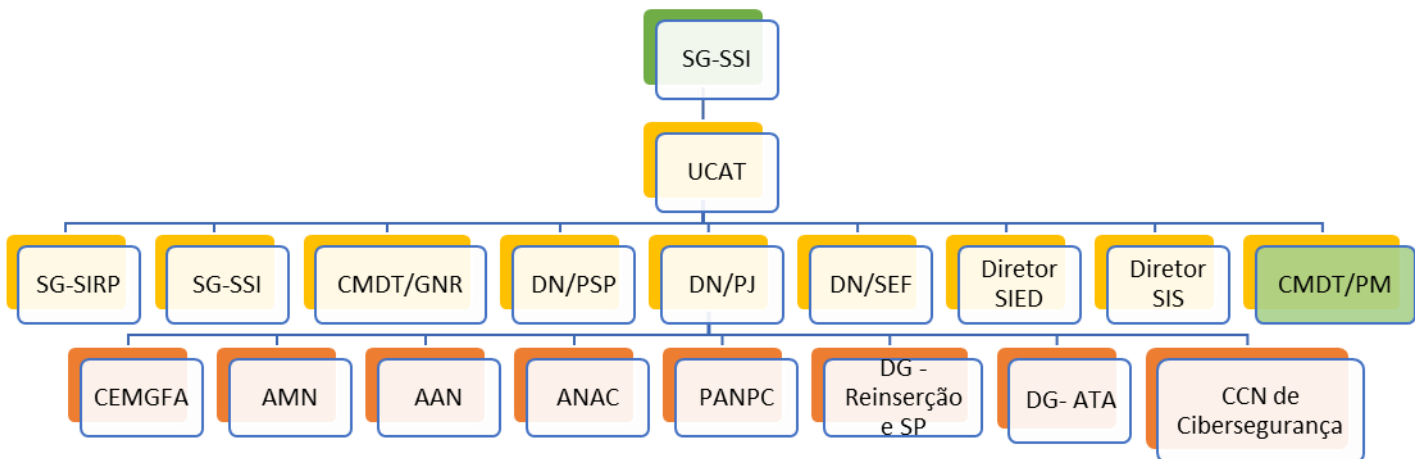
Legenda:

Órgãos do SIRP

Dependência direta, nos termos da lei

Dependência delegada

Anexo E – Composição da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT)



Legenda:

Estrutura permanente, de acordo com o artigo 3º, n.º 1 da Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, contendo a última alteração com a integração do Comandante da Polícia Marítima.

De acordo com o artigo 3º, n.º 2 da Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, por indicação/convite do SG-SSI, podem integrar as reuniões da UCAT os representantes das entidades elencada

Anexo F – Europol

A criação da Europol foi prevista no Tratado da União Europeia, de 7 de fevereiro de 1992, posteriormente regulada através do Acto do Conselho de 26 de julho de 1995.

Segundo Bures (2016), a Europol começou as suas atividades operacionais a 3 de janeiro de 1994, através da Unidade de Drogas, estendendo progressivamente as suas competências em outras áreas, incluindo o contraterrorismo.

A Europol é um Serviço de Polícia Europeu que tem como objetivo “melhorar por meio das medidas previstas na presente convenção, no âmbito da cooperação entre Estados-membros (...) no que diz respeito à prevenção e combate ao terrorismo, ao tráfico de estupefacientes e a outras formas graves de criminalidade internacional, quando haja indícios concretos da existência de uma estrutura ou de uma organização criminosa e quando dois ou mais Estados-membros sejam afetados (...) quando seja necessária uma ação comum por parte dos Estados-membros”. (Cf. art.º 2.º, Convenção Europol, 1995).

Atualmente, a Europol assume-se como sendo “o serviço policial da União Europeia, responsável pelo tratamento e intercâmbio da informação criminal (...). A Europol tem por missão prestar assistência aos serviços policiais dos Estados-membros na sua luta contra a criminalidade organizada internacional, através da estreita colaboração com e entre os Estados-membros, os países candidatos e outras organizações internacionais” (Elias *et. al.*, 2010, p. 191).

Conforme referem Boin *et. al.* (2014) e Brandão (2011), após os atentados de Madrid, em 2004, foi revisto o Plano de Ação do Conselho Europeu e recomendado o aumento das competências da Europol. Foi aprovada a criação de uma Unidade Antiterrorismo, de forma a melhorar a troca de informações entre os serviços competentes nos Estados-membros, bem como intercâmbio com Estados terceiros, nomeadamente com os Estados Unidos.

Esta medida, tomada no Conselho através da Decisão 2005/671/JAI, de 20 de setembro de 2005, veio reforçar a cooperação entre os serviços competentes em matérias relacionadas com o terrorismo, mormente através do incremento do intercâmbio de informações, conforme recorda Rodrigues (2008, p. 52).

A Decisão 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009, art.º 1.º n.º 3, define que a Europol fica ligada a cada Estado-membro através de uma única Unidade Nacional,

reforçando o já previsto no artigo 4.º da Convenção Europol, de 1995. Assim, nos termos do artigo 8.º (2009/371/JAI), cada Estado-Membro “deve criar ou designar uma unidade nacional (...)”, de forma a criar uma ligação entre a Europol e cada Estado-membro, promovendo um intercâmbio célere no que concerne à cooperação internacional para os fins previstos.

Em Portugal, o Ponto de Contacto Nacional Único da Europol ficou sediado na Unidade de Cooperação Internacional (UCI), nas instalações da Polícia Judiciária, sob a sua coordenação, que assegura o funcionamento da Unidade Nacional da Europol. Destarte, o Governo pretende criar um Ponto de Contacto Nacional Único³⁵ (*Single Point Of Contact – SPOC*), sob a égide do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, visando assim centralizar no SSI todos os canais de cooperação internacional, retirando esta atribuição à Polícia Judiciária.

A análise e partilha de informações é o *core business* da Europol, sendo que a “criação e manutenção de um sistema de vasos comunicantes é uma regra central do jogo. Com a Europol, verifica-se uma partilha de informações permanente entre os Estados-membros, entre os EM e a Europol, ou entre os Estados-membros e Estados terceiros, através da Europol” (Elias *et. al.* 2010, p. 193).

Para o efeito, foi criada uma rede de analistas, formados em grupos de trabalho consoante a temática, que operam através de um sistema informático denominado TECS (*The Europol Computer System*). Este sistema destina-se à introdução, acesso e análise de dados, contando, em 2009, com os seguintes grupos: a) AWF 99-008 – Ficheiro de análise HYDRA sobre terrorismo extremista islâmico; b) AWF 03-029 – Ficheiro de análise DOLPHIN, sobre grupos terroristas de acordo com as listas da EU e em harmonia com reuniões do Grupo de Trabalho Terrorismo, no âmbito do terceiro pilar, incluindo extremismo associado aos grupos de defesa dos direitos dos animais – ARE, *Animal Rights Extremism* (Elias *et. al.*, 2010).

Em janeiro de 2016, a Europol criou o Centro Europeu de Luta Contra o Terrorismo (ECTC), que se centra em: a) combater os combatentes estrangeiros; b) intercâmbio de informações e conhecimentos sobre o financiamento do terrorismo³⁶; c)

³⁵ Informação obtida em: <http://www.dn.pt/portugal/interior/europol-e-interpol-na-seguranca-interna-procuradores-frontalmente-contra-5104708.html>. Acedido a 2 de janeiro de 2017.

³⁶ Esta ação é levada a cabo através dos seguintes programas: a) Programa de Detecção de Financiamento ao Terrorismo (TFTP), que ajudou a detetar e perseguir redes terroristas. Acedido a 1 de janeiro de 2007 em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/tftp_en; b) Unidade de Informação Financeira (UIF), que operacionaliza o

propaganda on-line sobre terrorismo e extremismo³⁷; d) tráfico ilegal de armas³⁸; e) cooperação internacional entre as autoridades europeias de contraterrorismo.

Atualmente, a Europol está organizada em três grandes áreas³⁹: *Operations Department*, onde se encontra o *European Counter Terrorism Center (ECTC)*; *Governance Department*; *Capabilities Department*.

cruzamento de dados referentes à livre circulação de pessoas, bens e comércio livre na UE com vista a detetar criminosos, terroristas, produtos do crime e fundos para o terrorismo. Acedido a 1 de janeiro de 2007 em <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc>.

³⁷ Através da Unidade de Referência da Internet, que enceta esforços de pesquisa na internet e nas redes sociais, com vista a combater o fenómeno associado à radicalização. Acedido a 1 de janeiro de 2007 em <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-internet-referral-unit-to-combat-terrorist-and-violent-extremist-propaganda>.

³⁸ <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/illicit-firearms-trafficking>. Acedido a 02 de janeiro de 2017.

³⁹ Cfr. <https://www.europol.europa.eu/about-europol>. Acedido a 8 de janeiro de 2017.

Anexo G – Sistema de Informações Europol (EIS)

O *European Information System* (EIS) funciona como *data warehouse*, onde são armazenadas informações de acordo com as suas especificidades e categorias, entre outras, o terrorismo. Este sistema foi criado em 2005, estando disponível em 22 idiomas, e contém informações sobre crimes internacionais, suspeitos e condenados, organizações criminosas, assim como os seus *modus operandi*. Uma das mais valias do EIS reside na possibilidade de ligação com outras bases de dados, bem como o cruzamento de dados biométricos e dados relativos a cibercrimes.

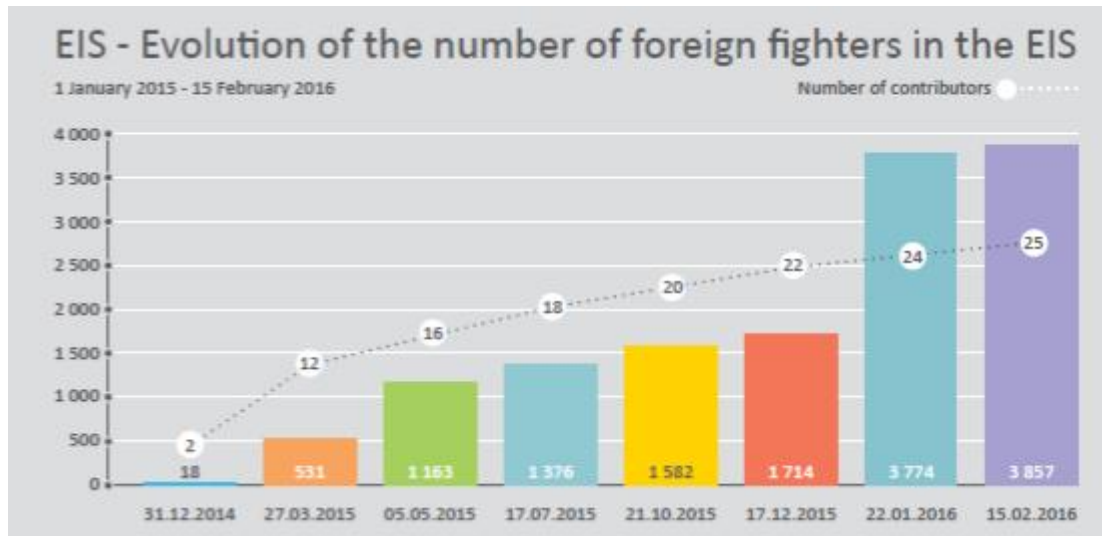
Em 2015 cerca de 24 países começaram a partilhar listas de Combatentes Estrangeiros no Estado Islâmico e no final do mesmo ano 20 unidades de contraterrorismo começaram a ter acesso direto a esta base de dados. A lista de Combatentes Estrangeiros, em fevereiro de 2016, já continha cerca de 3.850 nomes. A partilha e cruzamento de dados armazenados no EIS suportou o processo de decisão em operações conjuntas envolvendo vários Estados-Membros e terceiros⁴⁰.

Segundo o Europol Review (2015, p. 44), a recolha de informação, em assuntos relacionados com Combatentes Estrangeiros, é feita através de uma tripla abordagem – *three-tier intelligence gathering* –, de forma a criar sinergias na recolha e partilha de informações. Desta forma, a recolha de informações é feita, simultaneamente, através do Sistema de Informações Schengen (SIS II), do Sistema de Informações Europol (EIS) e do Projeto Especial de Análise da Europol sobre Combatentes Terroristas Estrangeiros (FTFs).

Com base na mencionada abordagem, e posterior cruzamento de informação, foi possível elaborar um quadro de análise, abaixo representado, onde é projetado o aumento de combatentes estrangeiros no Estado Islâmico, mas também o aumento dos Estados-membros que dão o seu contributo através deste sistema de informação.

⁴⁰ Informação obtida em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system>, a 6 de março de 2017.

Figura 3: Evolução do número de combatentes do EI – 1Jan2015 a 15fev2016



Fonte: Europol Review (2015)

Anexo H – Centro de *Intelligence* e Análise (INTCEN)

O INTCEN surgiu através de uma aliança intergovernamental, em meados de 1999 – Western European Union⁴¹ –, que foi descontinuada oficialmente em junho de 2011. Finda a aliança as suas funções foram transferidas gradualmente para os Serviços Comuns de Segurança e Defesa da União Europeia.

As suas competências, de acordo com Jones (2013, p. 1), residiam na pesquisa de informações em fontes abertas⁴² num espectro internacional, ou seja, dentro e fora do espaço Europeu, de forma a garantir “a análise de informações, alertas precoces e alertas situacionais” (Jones, 2013, p.1), sendo as suas atividades coordenadas de acordo com as limitações legais impostas pelo Estado onde a informação era recolhida.

Em 2007, verificou-se um reforço nas capacidades de recolha e análise de informações oriundas de países terceiros, com a implementação de um sistema que conciliava a informação obtida por serviços não militarizados com a informação militar – o *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC). Este sistema fornecia “*intelligence* relativa a alertas precoces e situações críticas” bem como “*intelligence* relativa a resposta de situações de crise em cenários reais e de exercícios de formação” (Jones, 2013, p.2).

Atualmente, as principais funções do INTCEN, de acordo com a Decisão do Conselho (2000/396/E ECSC Euratom), são:

1. Fornecer informação exclusiva à União Europeia;
2. Fornecer relatórios especializados, briefings e produtos relativos à segurança dos Estados, por via da *intelligence* e das informações recolhidas em fontes abertas;
3. Atuar como ponto único de entrada na União Europeia de *intelligence* oriunda de serviços não militarizados e de serviços de segurança dos Estados-membros;
4. Fornecer assistência e suporte ao Presidente do Conselho Europeu e da Comissão Europeia nas suas “funções de relações externas”.

⁴¹ De acordo com Wessel (1994) no período que sucedeu a 2ª Guerra Mundial, em 1954, houve a necessidade de criar uma política integradora de forma a desenhar uma política comum em assuntos relacionados com a coordenação das políticas de segurança dos vários Estados da Europa Ocidental, tendo sido nessa altura criada a Western European Union por força do Tratado de Bruxelas de 1954 que alterou o anterior Tratado de 1948 de Bruxelas.

⁴² OSINT – *open sources intelligence*.

O INTCEN, em meados de 2010, uniu-se ao *European External Action Service* (EEAS) e em 2012 estabeleceu-se organicamente na Secretaria Central do Conselho da União Europeia, altura em que integrou na sua orgânica elementos dos serviços secretos de França, Alemanha, Itália, Holanda, Espanha, Reino Unido e Suécia. Com este aumento especializado de efetivo, assim como a diversidade dos seus países de origem, as suas competências estenderam-se para o campo das informações de segurança, conforme refere Nomikos (2014, p. 7).

O INTCEN é uma agência independente e operacional que atua no seio da União Europeia, “representando nas últimas três décadas a *intelligence* na EU, partilhando informação no que concerne ao terrorismo global, focando principalmente as suas atividades, no período pós 9/11, nas novas ameaças que impendem sobre a Europa, com maior ênfase na zona dos Balcãs e Mediterrâneo” (Nomikos, 2014, p. 6).

Anexo I – Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações (SIENA)

A cooperação internacional e a partilha de informações tem sido a pedra angular em todas as estratégias e reforços de medidas securitárias nos assuntos relacionados com as organizações terroristas e criminosas.

A plataforma SIENA surgiu com a necessidade de criar um canal seguro de partilha de informações sensíveis e vitais para a estratégia securitária da EU, com base na “proteção de dados e na confidencialidade, como vista a assegurar o cumprimento de todos os requisitos legais” (Europol Review, 2011, p. 21).

Esta plataforma entrou em funcionamento em 1 de julho de 2009 e está integrada no Sistema de Informações Europol (SIE/EIS), cuja finalidade “é ser um sistema de referência para infrações, pessoas envolvidas e outros dados conexos, com vista a prestar apoio aos Estados-membros, à Europol e aos respetivos parceiros na luta contra a criminalidade organizada, o terrorismo e outras formas de criminalidade grave” (Europol Review, 2011, p. 19).

Segundo o Europol Review (2015, p. 5), houve um incremento de cerca de 20% de mensagens operacionais através da plataforma SIENA, em relação ao ano de 2014, e cerca de 60% de aumento de atividade na partilha de informação através da referida plataforma. Segundo o mesmo Relatório, no início de 2016, foram veiculadas informações através da plataforma SIENA sobre 18.000 suspeitos de estarem envolvidos em atividades relacionadas com o terrorismo.

No que concerne à partilha de informações criminais, a plataforma SIENA registou 500 partilhas de informações, entre a Europol e a Eurojust, que resultaram em 21 relatórios analíticos e 10 reuniões operacionais, que posteriormente culminaram com a detenção de 40 suspeitos em 11 países da União Europeia e dos Estados Unidos da América.

No que concerne ao terrorismo, atualmente o SIENA tem um canal especializado em contraterrorismo, existindo protocolos com as unidades especializadas nos Estados-membros e Estados terceiros, contando com 30 unidades especializadas e com acesso ao SIENA.

Anexo J – A Unité de Coordination de la Lute AntiTerroriste (UCLAT)

A análise da organização do sistema de segurança interna francês, em assuntos relacionados com o contraterrorismo, foi uma opção de estudo baseada no facto da semelhança com o sistema de segurança interna português – sistema dual ou Napoleónico – ou seja, com duas forças de segurança de bases distintas, militar e civil. O conceito de polícia integral, tal como em Portugal, também se aplica ao sistema francês, que se funda nas cinco vertentes de atuação: prevenção; segurança e ordem pública; informações; investigação criminal; cooperação internacional.

Constatamos que, conforme Bonelli *cit in* Matos (2016, p. 119), apesar das propostas de alteração e reestruturação das forças e serviços de segurança e consequente alteração nos sistemas de segurança interna de alguns países europeus, no período pós atentados de 2001, o sistema francês só em 2007 procedeu a alterações, sendo que “esta efervescência contrasta com a grande estabilidade do sistema antiterrorista francês. De facto, até ao ano de 2007, o referido sistema não sofreu alterações significativas”. (Bonelli *cit in* Matos, 2016, p. 119).

Verificamos que o Estado Francês, desde a década de oitenta que centraliza as questões relacionadas com o terrorismo e adota uma postura de centralização de informação e de meios sobre esta matéria. Conforme nos ensina Matos (2016, p. 120), esta centralização e especialização de estruturas e de meios humanos “permitem estabelecer, não apenas uma elevada eficácia operativa, como também fortes laços de cooperação estreita entre magistrados e elementos das forças e serviços de segurança com competências nesta matéria”.

Quando nos quedamos nas questões relacionadas com a centralização de meios, as atuais linhas de orientação da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU e da Estratégia Contraterrorista da União Europeia apontam nesse sentido, padrão que o sistema Francês segue desde a década de oitenta.

Sobre esta temática, Matos (2016, p, 121) discrimina os vetores de atuação no contraterrorismo do sistema de segurança interna francês, que passamos a descrever:

- 1) Segurança e ordem pública: operacionalizado com ações de prevenção – geral e criminal – e contenção de incidentes terroristas;
- 2) Área de informações como suporte à prevenção e às ameaças de índole terrorista;

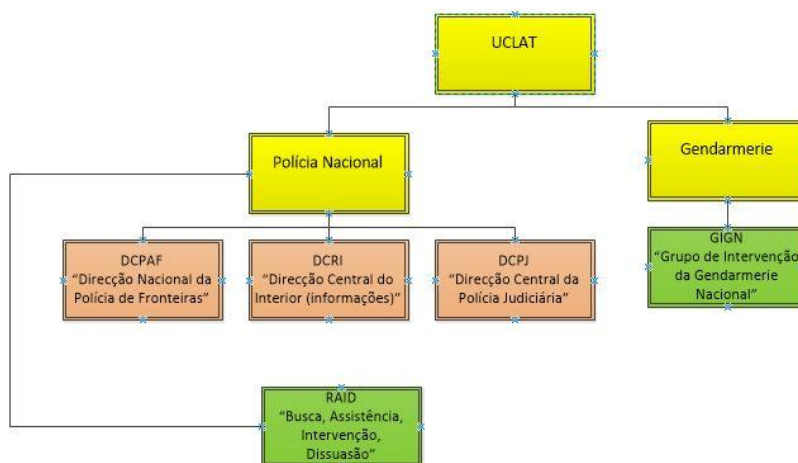
- 3) Investigação criminal especializada em terrorismo com o intuito de identificar, localizar, deter responsáveis por ações terroristas bem como desarticular células e organizações com os mesmos propósitos;
- 4) Unidades especiais de intervenção tático-policial como resposta imediata na contenção e neutralização de ataques terroristas;
- 5) Cooperação internacional na área da partilha de informações com Estados terceiros.

O sistema de segurança interna francês está organizado, no que respeita ao contraterrorismo, com uma estrutura sob a dependência direta do Ministro do Interior, composta por representantes dos gabinetes dos ministérios que constituem o núcleo central em assuntos de Estado – Defesa, Negócios Estrangeiros, Economia e dirigentes máximos das forças e serviços de segurança – o *Comité Interministerial para a Luta Antiterrorista* (CILAT).

No plano estratégico-operacional foi criada, em 1984, a *Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista* (UCLAT), com a finalidade de coordenar as ações no âmbito da luta contra o terrorismo. Recentemente, em abril de 2014, esta Unidade foi reformulada e passou a contar com novas áreas de atuação. Esta remodelação teve como base as ameaças oriundas do terrorismo de matriz jihadista que assola a Europa.

No que concerne à estrutura contraterrorista francesa representamos abaixo, em organograma, apenas a secção referente à UCLAT.

**Figura 4: Unité de Coordination de la Lute AntiTerroriste
(UCLAT)**



Fonte: (Matos, 2016, p. 122)

A dependência da UCLAT no Ministério do Interior promove o compromisso entre eficiência⁴³ e eficácia na ação contraterrorista, “dado que sob a sua tutela estão as duas forças de segurança policiais, o serviço de informações interno e ainda ambas as unidades especiais de intervenção tático-policial. Igualmente sob a sua responsabilidade está a Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista (UCLAT)” (Matos, 2016, p. 123).

Foram criadas as seguintes áreas de trabalho⁴⁴:

⁴³ Em última instância, e pese embora as perdas humanas que sempre implicam, os atentados que vão ocorrendo em solo europeu podem ser uma inestimável fonte de conhecimento, experiência e lições aprendidas, que podem potenciar o aperfeiçoamento e adaptação dos sistemas de segurança interna dos Estados, incluindo o português. Numa análise às estruturas de Prevenção e Resposta à ameaça terrorista europeias, nomeadamente à *Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terroriste* (UCLAT) francesa, verificamos que a UCLAT prima pela simplicidade e flexibilidade, o que permite um funcionamento desburocratizado e eficiente, eventualmente mais eficaz, na medida em que a tomada de decisão estratégica é direta e está devidamente enquadrada nas competências do SG-SSI, entidade que preside à UCLAT.

⁴⁴Cf. <http://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Entites-rattachees-directement-au-DGPN/UCLAT>, em março de 2017.

- 1) Avaliação constante da ameaça terrorista em território Francês, com vista à adaptação dos graus de ameaça aos dispositivos de segurança;
- 2) Centralização de toda a informação referente a suspeitas de radicalização e de propaganda para esse efeito;
- 3) Coordenação das forças de segurança nas ações de prevenção, e em estreita colaboração com as unidades especiais antiterroristas;
- 4) Coordena a campanha de negociação e mediação com as comunidades de risco contra a narrativa de radicalização terrorista;
- 5) Representa a comunidade antiterrorista francesa nos congressos europeus e internacionais.

Para além das atribuições mencionadas, esta Unidade tem também como incumbência realizar estudos sobre o fenómeno do terrorismo e da radicalização, de forma a contribuir para uma adaptação das estratégias da luta contra o terrorismo.

Anexo K – Rede ATLAS

A Rede ATLAS, segundo Block (2007), começou por ser uma estrutura informal de cooperação entre as unidades especiais de contraterrorismo europeias. Pretendia-se, como objetivo inicial, elevar o profissionalismo das unidades especiais de contraterrorismo dos Estados-membros, com vista a combater eficazmente a ameaça terrorista através de uma intensa cooperação, partilha de experiências e lições aprendidas. Para além do treino conjunto, o grupo Atlas, visa criar uma doutrina única nas técnicas e táticas usadas, por forma a uniformizar procedimentos com vista a facilitar as ações conjuntas.

Após os atentados terroristas em Madrid, a 11 de março de 2004, o Grupo Atlas passou a ser uma estrutura formal. Em janeiro de 2006, o coordenador do contraterrorismo da união europeia anunciou a possibilidade do Grupo Atlas poder intervir além-fronteiras, em missões de assistência a Estados-membros (Block, 2007).

A 25 de março de 2004, o Conselho Europeu reuniu-se e emitiu a *Declaração sobre a Solidariedade Contra o Terrorismo*, comprometendo os Estados-membros a atuar em conjunto, “num espírito de solidariedade, se um deles for alvo de um ataque terrorista. Mobilizarão todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo meios militares, para:

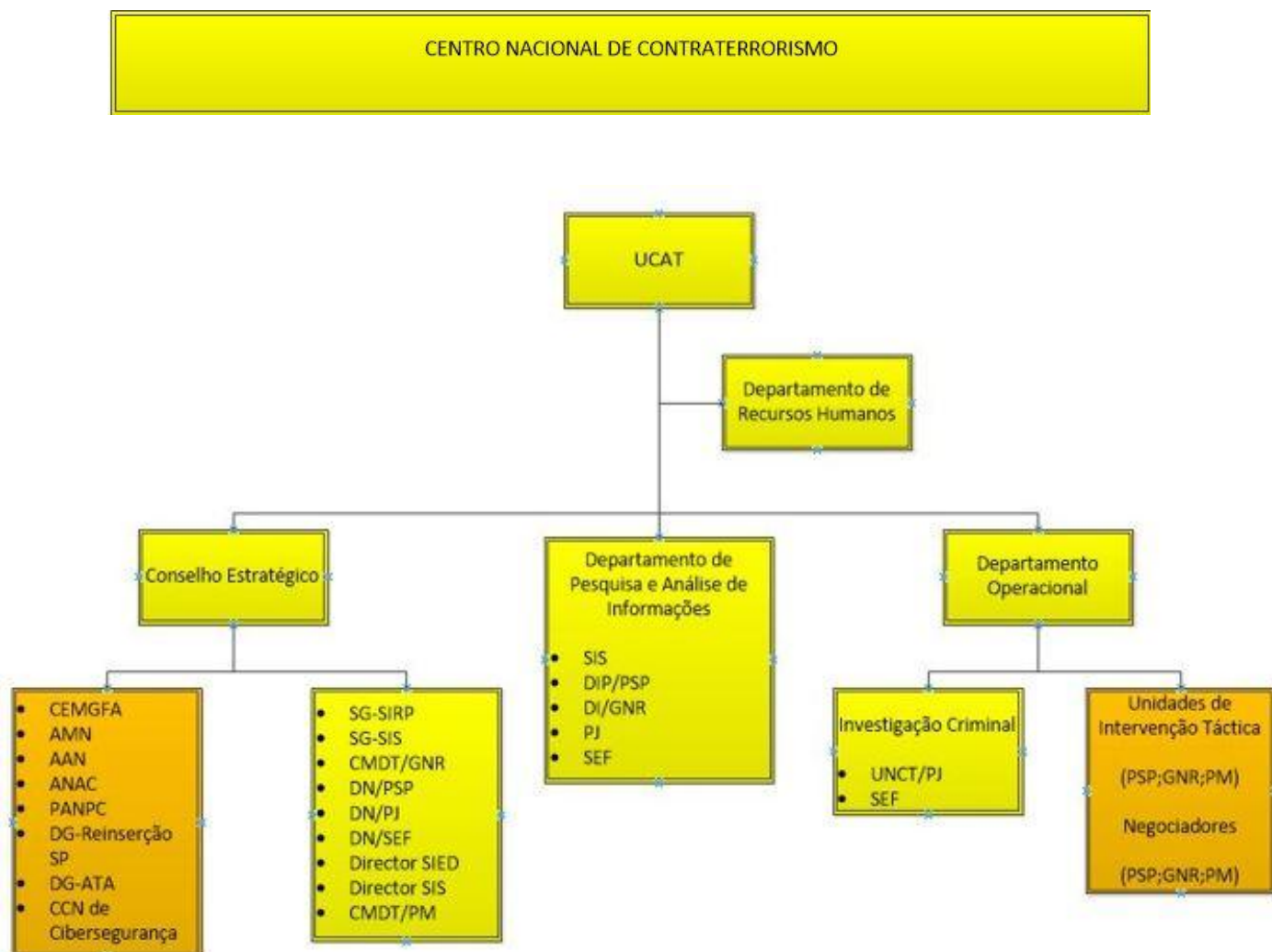
- Prevenir a ameaça terrorista no território de um deles;
- Proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista;
- Prestar assistência a um Estado-membro ou a um Estado aderente no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista.”

Conforme relembra Elias *et. al.* (2010, p. 219),” em 2008 foi formalmente adotada a Decisão 2008/617/JAI, de 23 de junho, relativa à melhoria da cooperação entre unidades especiais de intervenção dos Estados-membros em situações de crise, que veio institucionalizar os trabalhos da Rede ATLAS. Esta foi uma decisão discutida no Grupo de Cooperação Policial da UE e aprovada durante a Presidência Portuguesa da União Europeia, no 2º semestre de 2007”. Na referida Decisão estão previstas as condições em que os Estados-Membros cooperam entre si, nomeadamente:

- **Cooperação Operacional:** cooperação entre as unidades de intervenção dos Estados-membros da União Europeia em situações de crise provocadas pela ação humana, entre outras, a tomada de reféns e desvio de aviões, conforme ponto 5º. do seu preâmbulo;
- **Custos inerentes à cooperação:** os custos são suportados pelo Estado-membro requerente, salvo acordo em contrário, conforme artigo 6º.
- **Responsabilidade Civil:** os Estados-membros são responsáveis pelos eventuais danos civis provocados pelas suas unidades quando atuam fora das suas fronteiras. O estado requerente paga as despesas e depois o estado de origem dos responsáveis reembolsa. Quando se trate de auxílio no âmbito de uma catástrofe natural ou provocada pelo Homem, é o estado requerente que assume as despesas, conforme artigo 21º.
- **Responsabilidade Penal:** O Estado-membro requerido rege-se pelas leis do Estado-membro requerente e é responsabilizado penalmente, em caso de violação, como se se tratasse de um elemento de uma Unidade daquele Estado, conforme artigo 22º.

Os representantes nacionais nesta rede são o Grupo de Operações Especiais (GOE), da Unidade Especial de Polícia da PSP, e o Grupo de Intervenção de Operações Especiais (GIOE), da Unidade de Intervenção da GNR.

Anexo L – Proposta de reestruturação orgânica da UCAT inserida no “Centro Nacional de Contraterrorismo”



Fonte: Elaboração própria, adaptado da atual composição da UCAT.

Legenda:


- Estrutura permanente.
- Estrutura funcional variável.


Anexo M – Sistema de Prevenção e Alerta Terrorista (SISPRAT)





Fonte: Elaboração própria, adaptado de (Matos, 2016, p. 261)

Legenda:

 Sistema de Prevenção e Alerta Terrorista (SISPRAT) que congrega os representantes das entidades com assento permanente na UCAT. Circuito fechado.

 Canal de sentido único que liga as entidades com os seus representantes na UCAT. Apenas permite enviar *inputs* para o sistema (SISPRAT).

 Sentido dos *outputs* do sistema. Apenas pela via pessoal e através dos representantes das entidades com assento permanente na UCAT.

 Canal de ligação entre a Unidade Nacional Europol e a Europol.

Anexo N – Entrevista



INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Entrevista sobre o funcionamento e orgânica da Unidade de Coordenação Antiterrorismo

Esta entrevista enquadra-se no estudo científico com vista à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais, sob o tema *A Unidade de Coordenação Antiterrorismo: Contributos para uma eficiente coordenação do contraterrorismo em Portugal*.

Com a presente entrevista pretendemos obter a opinião qualificada do entrevistado sobre a UCAT e o seu enquadramento operacional no quadro das ameaças securitárias, do terrorismo e da criminalidade organizada, em território nacional.

Entrevista N° 1

Nome do entrevistado(a): Dra. Helena Fazenda

Local: Sede do Sistema de Segurança Interna

Data: 21 de abril de 2017

Hora de início: 14h30

Hora de fim: 15h30

- 1. Organização a que pertence:** Ministério da Administração Interna, Sistema de Segurança Interna.
- 2. Função:** Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Guião

Questão 1: considerando as ligações estreitas entre terrorismo e criminalidade organizada transnacional, e o facto da UNCT investigar, sobretudo, esse tipo de criminalidade, na sua opinião a UCAT deveria participar também na investigação de tais processos? Se sim, a que nível (prevenção, análise)?

Questão 2: Considerando as recentes atribuições da UCAT, numa situação como a detenção do cidadão marroquino Abdessalam, por adesão e apoio a organização terrorista, que tipo de intervenção poderia ter no processo?

Questão 3: A UCAT, nos termos do Plano de Coordenação, constitui uma estrutura de coordenação e cooperação. Numa perspetiva holística, considera plausível que a UCAT assumisse a coordenação operacional de um ITP de índole terrorista?

Questão 4: Tendo por referente o paradigma internacional das estruturas de coordenação contraterrorista em matéria de informações, na sua opinião também em Portugal devem esbater-se as distâncias entre Departamentos de Informações e Departamentos Operacionais?

Questão 5: Considera necessária e viável a possibilidade da Sala de Situação do Gabinete Coordenador de Segurança do SSI e os Centros de Comando e Controlo das Forças e Serviços de Segurança operarem numa lógica de rede?

Questão 6: Tomando como referente os mais recentes acontecimentos terroristas ocorridos em solo europeu, acredita que o edifício do Sistema de Segurança Interna português está capacitado para, simultaneamente, dar resposta e mitigar os efeitos de um ataque terrorista?