

PORTUGAL E O COMBATE AO TERRORISMO  
- A ESTRATÉGIA NACIONAL

Pedro Naves Folgado <sup>1</sup>

Dirigente da Administração Pública.

Doutorando em Ciências Sociais, Especialidade de Estudos Estratégicos, no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCS-UL).

### RESUMO

Não sendo novo, o terrorismo tem vindo a ganhar crescente impacto nos últimos anos, resultante em parte do fenómeno da globalização. As estratégias de resposta ao fenómeno têm sido diversas e variadas, quer ao nível da União Europeia quer ao nível nacional.

No caso de Portugal, sobressai a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo como um dos principais documentos normativos neste âmbito, com um carácter orientador e agregador cuja adequação importa aferir.

Neste sentido, tentaremos caracterizar este documento em termos de conteúdo e impacto, relacionando-o com outros documentos normativos e enquadrando-o no contexto da ação estratégica do Estado, identificando os seus pontos fortes, fragilidades e avaliando a pertinência de uma eventual revisão.

**Palavras-chave:** Terrorismo; Contraterrorismo; Estratégia.

### ABSTRACT

Although not new, terrorism has been gaining increasing impact in recent years, partly because of globalization. The response strategies to this phenomenon have been many and varied, either at the European Union or national level.

In the case of Portugal, the National Counter Terrorism Strategy stands as a major legal document in this field, with a guiding and pooling nature, whose suitability is important to determine.

---

<sup>1</sup> Contato: Email – [pedromiguel.folgado@gmail.com](mailto:pedromiguel.folgado@gmail.com)

Recebido em 22 de março de 2016 / Aceite em 3 de maio de 2016

In this sense, we will try to describe this document regarding its content and impact, linking it with other legal documents framed in the context of the state's strategic action, identifying its strengths and weaknesses and assessing the pertinence of a possible review.

**Key words:** Terrorism; Counterterrorism; Strategy.

## 1. INTRODUÇÃO

Os acontecimentos mais recentes, particularmente os atentados ocorridos em solo europeu, têm intensificado o debate em torno do terrorismo e das possíveis metodologias de combate a este fenómeno.

Com alguma frequência, os instintos imediatos podem levar os decisores políticos no sentido de reformular, alterar ou rever os diferentes mecanismos ao dispor para fazer face à ameaça, em detrimento da sua potencialização ou maximização das capacidades existentes.

Felizmente, Portugal tem sido poupado no que concerne à ocorrência de atentados terroristas, o que permite alguma serenidade na avaliação dos instrumentos normativos produzidos no âmbito do combate ao terrorismo e da sua adequação às necessidades. Questões como as capacidades dos Serviços de Informações, a cooperação entre Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança ou a estruturação da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), que são cruciais neste âmbito, carecerão de uma reflexão aprofundada com vista a obter ganhos de eficiência e eficácia. É neste contexto, e tendo também em consideração o quadro comunitário em que Portugal se insere, que nos propomos a avaliar a eventual necessidade de reformulação do enquadramento normativo nacional, designadamente o caso da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada em 2015.

## 2. O TERRORISMO

O terrorismo, longe de ser uma novidade, é um fenómeno de natureza subversiva que acompanha a humanidade há largos séculos, com diversas e múltiplas matrizes. Desde os Sicarii da Província Romana da Judeia no século I (Law, 2015: 28) e dos *hashashin*<sup>2</sup> na Pérsia do século XI, passando pelos movimentos anarquistas do início do século passado e pelos grupos de extrema-esquerda nos anos 70 e 80, até aos fundamentalismos religiosos dos dias de hoje muitos foram os exemplos de movimentos perpetradores deste tipo de acções.

---

<sup>2</sup> A designação deste grupo é apontada como a origem do termo “assassinos” e, para alguns autores, constitui-se mesmo como, provavelmente, o primeiro grupo terrorista da História (Law, 2015: 33).

Tratando-se de um fenómeno subversivo, tem como propósito a substituição de uma ordem vigente, um determinado *status quo*, por uma outra ordem. Como refere Lara, por subversão entende-se:

*“o processo social conducente a uma ruptura, total ou parcial, de uma dada ordem conjuntural e caracterizado pela informalidade ou marginalidade de actuações e pela incompatibilidade de projectos relativamente aos valores e ordem jurídica instituídos, com vista à substituição dessa ordem por outra.”* (1987: 24)

Trata-se, portanto, de um fenómeno disruptivo que visa provocar alterações profundas numa determinada organização social.

São múltiplas e diversas as definições de terrorismo existentes (Galito, 2013: 5), por exemplo, aborda um estudo datado de 2004 onde são identificadas 165 definições de terrorismo, sendo que nenhuma destas recolhe unanimidade. Por outro lado, acresce a esta multiplicidade de conceptualizações a questão da perspectiva de quem define e aprecia o fenómeno em causa<sup>3</sup>. Ainda assim, e mesmo não havendo uma enunciação única estabilizada que permita definir inequivocamente o conceito, é possível apontar um conjunto de aspectos e características que o identificam. Neste sentido, Lara (1987: 271) aponta desde logo quatro premissas básicas para abordar as seguintes temáticas:

- a) Todo o terrorismo é um acto político;
- b) O terrorismo é instrumental, ou seja, é um meio e não um objectivo;
- c) Para o entendimento da lógica do terrorismo há que considerar, em separado, os seus propósitos imediatos dos mediatos, partindo do princípio que estes últimos nem sempre se apresentam evidentes e
- d) O critério do benefício objectivo é fundamental para a definição da lógica do terrorismo.

Por sua vez, Schmid (*apud* Galito, 2013: 5 - 6) identifica um conjunto de expressões mais frequentemente associadas a definições e explicações do fenómeno terrorista, destacando-se as seguintes: carácter político, terror (população), ameaça, coerção, civis, táctica, estratégia, ilegal, criminal, uso demonstrativo.

Para além destes aspetos caracterizadores, encontramos também, como não poderia deixar de ser, definições de índole jurídica, quer seja no âmbito do Direito Internacional quer no enquadramento jurídico nacional.

Assim, mesmo não sendo possível chegar a uma definição evidente, é pelo menos possível balizar o fenómeno dentro de determinados parâmetros e âmbito.

---

<sup>3</sup> Uma das maiores evidências deste facto materializa-se na conhecida e profusamente referida frase “*One man’s terrorist is another man’s freedom fighter*”.

### 3. O ENQUADRAMENTO NORMATIVO COMUNITÁRIO E NACIONAL

Não obstante esta incapacidade de consensualizar uma definição, a verdade é que o fenómeno ganhou uma visibilidade sem precedentes a partir do atentado de 11 de Setembro de 2001 às Torres Gémeas, em Nova Iorque. Nos últimos anos, em resultado de diversos atentados ocorridos nos seus territórios, foi merecendo também uma atenção crescente por parte da União Europeia (UE) e dos seus Estados Membros.

Neste sentido, e com este enquadramento, foram sendo elaborados e implementados, quer ao nível comunitário quer ao nível nacional, diversos instrumentos normativos com o propósito (único ou entre outros) de combater o terrorismo e antecipar/prevenir a ocorrência de incidentes desta natureza. Dos mais representativos, a nível comunitário, podemos identificar os seguintes:

- Estratégia Europeia em Matéria de Segurança <sup>4</sup> (2003);
- Estratégia de Luta Contra o Terrorismo <sup>5</sup> (2005);
- Estratégia de Segurança Interna da UE <sup>6</sup> (2010);
- Agenda Europeia de Segurança <sup>7</sup> (2015).

Para além destes, podem ainda ser encontrados outros documentos de natureza mais sectorial mas que contêm referências a este fenómeno ou ainda diversos relatórios de execução das diversas estratégias supracitadas.

Ao nível comunitário foram ainda desenvolvidos diversos instrumentos de natureza financeira, no sentido de apoiar os Estados Membros no desenvolvimento e obtenção de meios, ferramentas e metodologias de combate ao terrorismo e reforço da segurança. Instrumentos como o Programa Prevenção, Preparação e Gestão das Consequências em Matéria de Terrorismo e Outros Riscos Relacionados com a Segurança <sup>8</sup> (CIPS) e o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas <sup>9</sup> (FFE), no período programático 2007/2013, ou o Fundo para a Segurança Interna <sup>10</sup> (FSI), no actual período programático (2014/2020), configuram recursos fundamentais para os Estados Membros.

---

<sup>4</sup> Vide em URL:< <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>, último acesso a 3 de março de 2016.

<sup>5</sup> Vide em URL:< <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3A133275>>, último acesso a 3 de março de 2016.

<sup>6</sup> Vide em URL:< [http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/pdf/qc3010313ptc\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2010/pdf/qc3010313ptc_pdf/)>, último acesso a 3 de março de 2016.

<sup>7</sup> Vide em URL:< [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf)>, último acesso a 3 de março de 2016.

<sup>8</sup> Vide em URL:< [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/terrorism-and-other-risks/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/terrorism-and-other-risks/index_en.htm)>, último acesso a 7 de março de 2016.

<sup>9</sup> Vide em URL:< <http://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/ProgramaQuadroSOLID/FundoParaFronteirasExternas/Paginas/default.aspx>>, último acesso a 7 de março de 2016.

<sup>10</sup> Vide em URL:< <http://www.sg.mai.gov.pt/FundosComunitarios/QFP20142020/FSI/Paginas/default.aspx>>, último acesso a 7 de março de 2016.

Já no que se refere ao contexto nacional, podemos identificar como instrumentos relevantes os seguintes:

- Resolução da Assembleia da República nº 51/2002, de 27 de junho, referente à aprovação da Convenção Internacional para a Eliminação do Financiamento do Terrorismo (adoptada em Nova Iorque em dezembro de 1999);
- Lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto);
- Lei nº 25/2008, de 5 de junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo;
- Lei nº 17/2011, de 3 de maio, que criminaliza o incitamento público à prática de infracções terroristas, o recrutamento para o terrorismo e o treino para o terrorismo <sup>11</sup>;
- Acordo entre a República Portuguesa e os Estados Unidos da América para Reforçar a Cooperação no Domínio da Prevenção e do Combate ao Crime, assinado em Lisboa em 30 de Junho de 2009 e aprovado pela Resolução da Assembleia da República nº 128/2011;
- Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015, de 19 de fevereiro;
- Lei nº 60/2015, de 24 de junho, que criminaliza a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo <sup>12</sup>.

De entre estes instrumentos, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), apresentada como um instrumento abrangente e mobilizador no combate a este fenómeno, acaba por revestir-se de relevância e características merecedoras de particular atenção.

#### **4. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE AO TERRORISMO**

A ENCT é um documento normativo, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros (nº 7-A/2015, de 19 de fevereiro), que tem como propósito enunciar as linhas orientadoras para a “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” <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Trata-se de uma alteração à Lei nº 52/2003, de 5 de junho, de combate ao terrorismo.

<sup>12</sup> Trata-se, também de uma alteração à Lei nº 52/2003, de 5 de junho, de combate ao terrorismo.

<sup>13</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015, de 19 de fevereiro.

A ENCT foi estruturada em cinco pilares fundamentais:

- Detetar, que é a ação de identificação precoce de potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz;
- Prevenir, que consiste em conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas;
- Proteger, que representa o reforço da segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas;
- Perseguir, que é a ação de dismantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e as suas redes de apoio, impedir as deslocações e as comunicações e o acesso ao financiamento e aos materiais utilizáveis em atentados e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça;
- Responder, que consiste na gestão operacional de todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas. A capacidade de resposta permite limitar as consequências de um ato terrorista, quer ao nível humano, quer ao nível das infraestruturas<sup>14</sup>.

Esta estruturação representa um avanço face à Estratégia de Luta contra o Terrorismo da UE, uma vez que acrescenta um pilar, nomeadamente o que se refere à detecção. Esta diferença acaba por ter um significado particular e relevante, uma vez que evidencia a importância que o legislador atribui aos mecanismos de antecipação e identificação precoce da ameaça. Por outras palavras, é reconhecido o papel determinante que a atividade dos Serviços de Informações tem neste domínio. Por outro lado, e nas palavras da responsável pela tutela<sup>15</sup> à época da aprovação do documento, a estruturação da ENCT significa também que “a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança é aprofundada, tendo em vista os objetivos definidos na Estratégia”<sup>16</sup>.

Temos, portanto, um documento que traduz não só uma vontade política efectiva de aprofundar a colaboração entre Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança na prossecução de um determinado objectivo, como também reconhece a importância do contributo das Informações neste âmbito. Não por acaso certamente, passados poucos meses após a aprovação da ENCT foi aprovada a proposta de revisão da Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa<sup>17</sup> (SIRP) que,

---

<sup>14</sup> Vide em URL: <<http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx>>, último acesso a 8 de março de 2016.

<sup>15</sup> Professora Doutora Anabela Miranda Rodrigues, Ministra da Administração Interna no XIX Governo Constitucional, de Novembro de 2014 a Outubro de 2015.

<sup>16</sup> Vide em URL: <<http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx>>, último acesso a 8 de março de 2016.

<sup>17</sup> Decreto nº 426/XII da Assembleia da República, de 22 de julho de 2015. Vide em URL: <<http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d526c59334a6c6447397a4c31684a5353396b5a574d304d6a597457456c4a4c6d527659773d3d&fich=dec426-XII.doc&Inline=true>>, último acesso a 14 de março de 2016.

entre outras matérias, previa a possibilidade de acesso a metadados de comunicações, nomeadamente dados de tráfego de comunicações telefónicas ou a dados de localização. Não obstante o posterior “*chumbo*” do Tribunal Constitucional<sup>18</sup> a esta proposta, foi dado um claro sinal político no sentido de reforçar as capacidades dos Serviços de Informações portuguesas.

Para além disto, concomitantemente com a aprovação da ENCT, foram aprovadas no mesmo Conselho de Ministros oito propostas de lei relacionadas com o combate ao terrorismo:

- A alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo;
- A alteração da Lei da Nacionalidade, densificando os requisitos para a concessão da nacionalidade por naturalização e para oposição à aquisição da nacionalidade portuguesa;
- A alteração da lei que estabelece o regime jurídico das ações encobertas para fins de prevenção e investigação criminal, passando a incluir nas ações encobertas todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, nomeadamente os respeitantes ao financiamento;
- A alteração da lei que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo;
- A alteração da lei de combate ao terrorismo, criminalizando a apologia pública do crime de terrorismo e a viagem para adesão a organizações terroristas, dando cumprimento à Resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas relativa à luta contra o terrorismo;
- Alteração do regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, densificando os requisitos para a concessão e cancelamento de vistos e para a aplicação da pena acessória de expulsão;
- Alteração da Lei de Organização da Investigação Criminal, de modo a abranger todos os ilícitos criminais relacionados com o terrorismo, incluindo o financiamento;
- Alteração da Lei de Segurança Interna, acrescentando competências à composição do Conselho Superior de Segurança Interna e reforçando a organização e o funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorista<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Acórdão nº 403/2015 do Tribunal Constitucional. Vide em URL:<<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150403.html>>, último acesso a 14 de março de 2016.

<sup>19</sup> Vide em URL:< <http://www.sg.mai.gov.pt/Noticias/Paginas/Estrat%C3%A9gia-Nacional-de-Combate-ao-terrorismo-.aspx>>, último acesso a 8 de março de 2016.

Face ao exposto, podemos depreender que a ENCT é um documento abrangente no seu alcance, emanado do nível político, seguindo a lógica de Beaufre (2004), e que não deve ser encarado como um documento de natureza operacional ou estritamente executivo. Além do mais, se tivermos em consideração a relação entre a Política e a Estratégia, constatamos que neste patamar se define como serão prosseguidos os objectivos definido politicamente. Como refere Ribeiro:

*“... a política relaciona-se com os objetivos a alcançar e/ou manter e responde à pergunta «o que se tem de fazer?». A estratégia estuda e estabelece o caminho a seguir; as ações a realizar com os meios de coação, no meio e no tempo disponíveis para alcançar e/ou manter os objetivos fixados pela política, ou seja, responde à pergunta «como se vai fazer?»”* (2010: 39).

Este «como se vai fazer?» não deverá ser, no entanto, visto numa perspectiva restrita mas antes na lógica de definição/escolha de um determinado caminho. A forma detalhada como esse caminho será percorrido será estabelecida através de estratégias particulares (Beaufre, 2004) ou, ainda, planos mais detalhados. Aliás, à semelhança da Estratégia Antiterrorista da União Europeia<sup>20</sup>, supõe-se que a ENCT deverá ser completada com um plano de ação com vista à sua implementação.

## **5. POSSIBILIDADES DE MELHORIA NO COMBATE AO TERRORISMO**

Uma vez que se trata de um documento abrangente, de carácter estratégico e emanado do nível político, e que integra um conjunto alargado de alterações legislativas destinadas a agilizar e intensificar as medidas de combate ao terrorismo, não se afigura compatível com alterações repentinas e desgarradas ou desenquadradas de um movimento mais amplo e coerente. Como refere Ribeiro:

*“... o planeamento aplicado ao Estado mantém-se intimamente ligado ao processo ou acção de governar e, conseqüentemente, ao conceito de gestão, cujo objecto é a eficácia e a eficiência na consecução dos objetivos estabelecidos. O funcionamento do Estado assenta na realização dos objetivos teleológicos ou últimos, que são a razão da sua existência e o alvo para o qual todas as decisões e acções estão orientadas. Estes objetivos desenvolvem-se do vértice para a base da pirâmide que constitui a estrutura do Estado, em objetivos fundamentais ou gerais de governação, objetivos intermédios ou sectoriais e objetivos específicos”* (1999: 125).

---

<sup>20</sup> Vide em URL: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&l=pt>>, último acesso a 3 de março de 2016.

Logo, uma mudança de carácter estratégico implica um movimento abrangente e que terá, necessariamente, impacto e consequências a diversos níveis, que deverão ser previamente equacionadas e avaliadas. Aliás, bastará ter em consideração que foram necessários vários anos para a sua elaboração e aprovação. Acresce ainda o facto de a ENCT configurar um reforço das competências da UCAT e da importância da articulação e cooperação internacional neste âmbito<sup>21</sup>, o que implica o entendimento entre um vasto conjunto de entidades de diversas naturezas.

Esta ENCT apresenta ainda três aspetos determinantes para a abordagem das autoridades nacionais ao fenómeno terrorista: enfatiza a importância dos mecanismos de identificação precoce da ameaça, traduzindo uma referência implícita às capacidades dos Serviços de Informações; refere-se explicitamente à necessidade de aprofundamento e intensificação da cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança; reforça as competências da UCAT.

Isto não significa que com esta Estratégia se possam considerar esgotadas as possibilidades de melhoria (imediatas ou mediatas) das condições de atuação das autoridades nacionais no combate ao terrorismo. São ainda identificáveis diversas mudanças desejáveis quer no ordenamento jurídico, quer no domínio das capacidades e operacionalização ou quer ainda no domínio da estrutura organizacional. Neste contexto, pode começar por referir-se a falta do plano de ação para a implementação da ENCT ou apontar-se a necessidade de revisão da Lei Quadro do SIRP. Neste caso concreto, não só no que se refere ao acesso a metadados por parte dos Serviços de Informações mas também no que se refere a questões referentes ao funcionamento interno dos mesmos, nomeadamente a revisão da carreira de oficial de informações e a eventual fusão do SIS e do SIED. Para a antecipação de eventuais ocorrências através da recolha de informações e produção do consequente conhecimento são necessárias não só as estruturas organizacionais adequadas (serviços dotados de autonomia e *agilidade*, que permitam uma elevada capacidade de resposta operativa) como também metodologias de atuação *cutting-edge*.

Pode também referir-se a falta de definição da estrutura orgânica e regulamentação da UCAT (prevendo eventualmente um quadro próprio de efetivos) ou da concretização dos mecanismos de articulação entre o Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas<sup>22</sup>, ou ainda da ausência de qualquer referência ao papel dos Serviços de Informações no eventual apoio à Polícia Judiciária na investigação do terrorismo (no contexto da Lei de Organização da Investigação Criminal)<sup>23</sup> ou sequer no contexto do

---

<sup>21</sup> Como foi referido previamente, na sequência da aprovação da ENCT foi também alterada a Lei de Segurança Interna, nomeadamente no que se refere à organização e funcionamento da UCAT.

<sup>22</sup> Prevista no artigo 35º da Lei de Segurança Interna (Lei nº53/2008, de 29 de Agosto).

<sup>23</sup> Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto.

regime jurídico das ações encobertas (Lei nº 101/2001, de 25 de Agosto). É certo que no que diz respeito à investigação criminal, a competência é dos designados órgãos de polícia criminal (categoria à qual não pertencem os Serviços de Informações) e que no caso do terrorismo a competência é reservada exclusivamente à Polícia Judiciária<sup>24</sup>, no entanto será evidente a relevância do contributo das Informações neste contexto. Aliás, a relação entre terrorismo e criminalidade é uma evidência. Com efeito, como referem Bauer e Raufer:

*“... o terrorismo e a pequena delinquência aparecem muitas vezes como antípodas um do outro. Isto é em geral verdadeiro para os dirigentes e quadros das entidades em causa. Mas no terreno, a ligação parece mais forte. Pequenos delinquentes e criminosos pouco maduros podem ser atraídos tanto para os núcleos do protoplasma terrorista, como para os bandos da nova criminalidade organizada”* (2003: 209-210).

Não significa isto que se pretenda avançar no sentido de atribuir aos Serviços de Informações qualquer tipo de competência de órgão de polícia, significa antes validar o papel de apoio e suporte que podem desempenhar.

Por último, pode ainda dizer-se que o quadro jurídico nacional do combate ao terrorismo (globalmente considerado) carece de uma maior orientação para as atividades de detecção, tal como são referidas na ENCT. Não só a produção de informações carece ainda de ferramentas e mecanismos ao nível das melhores práticas internacionais, como a sua actividade se encontra estrangida por um quadro normativo desadequado.

## CONCLUSÕES

Um modelo de combate ao terrorismo eficaz terá necessariamente que obedecer a uma matriz de abordagens e perspectivas múltiplas, adaptável a diversos estádios evolutivos do fenómeno, e que não se deixe condicionar nem pela tradicional dicotomia segurança interna *versus* segurança externa nem por visões mais autárquicas da realidade. A versatilidade, dinamismo e evolução do fenómeno a isso obrigam.

A ENCT parece corresponder a esta perspectiva, na medida em que compreende cinco objectivos estratégicos que abarcam diversas fases de maturidade do fenómeno (e do tipo de resposta a dar) e sublinha a importância da cooperação e articulação entre Forças Armadas e Forças e Serviços de Segurança, bem como da cooperação internacional. Por outro lado, atribui ainda competências claras de

---

<sup>24</sup> Alínea l) do nº 2 do artigo 7º da Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto.

coordenação à UCAT, o que vem reforçar o seu papel de relevo nesta matéria. Poderia eventualmente argumentar-se a falta de uma referência a abordagens de cariz social, no âmbito da prevenção da marginalização e radicalização de segmentos populacionais mais permeáveis, ou da integração de medidas de prevenção e combate ao financiamento do terrorismo. No entanto, embora a ENCT seja um documento abrangente e integrador, o seu escopo é algo restringido a um determinado espectro de actividades (mais especificamente no domínio da segurança, da defesa e das informações). Ainda assim, e por outro lado, no que ao financiamento do terrorismo diz respeito, já existe legislação produzida especificamente para o efeito<sup>25</sup>, e no âmbito da prevenção da marginalização e da radicalização violenta existe já a possibilidade de recurso a financiamento comunitário para o efeito<sup>26</sup>.

Por outro lado, um documento de carácter estratégico não deve ser alterado frequentemente sob pena de perder a sua eficácia e, conseqüentemente, *raison d'être*. Qualquer estratégia carece de tempo para poder produzir efeitos e qualquer alteração estratégica deve ser devidamente ponderada e articulada em consonância com as diversas partes interessadas e ter em consideração os efeitos que poderá ter em outros instrumentos.

Acresce ainda a conveniência de se estabelecerem, previamente e com exatidão, os resultados que se pretendem atingir com uma eventual alteração da ENCT. Poderá chegar-se à conclusão que uma modificação deste documento não será a melhor forma de prosseguir determinados objetivos e que outras alterações legislativas trariam melhores resultados.

Questões como a eventual fusão dos Serviços de Informações (SIS e SIED) e o acesso a metadados, a estruturação orgânica da UCAT, os mecanismos de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, entre outros comumente apontados como prioritários, não dependem de alterações à ENCT. Dependem sim de alterações legislativas que devem ser desenvolvidas em consonância com o que se encontra estabelecido na ENCT, o que é bem diferente. Se a definição de uma estratégia obedece a um processo que envolve diversas etapas, com conteúdos e actividades específicas (Ribeiro, 1999), a alteração dessa mesma estratégia deverá necessariamente obedecer a esse mesmo princípio. Neste caso concreto, mais do que rever a ENCT será importante criar as condições para a sua efectiva e plena implementação.

---

<sup>25</sup> Lei nº 25/2008, de 5 de junho, do combate ao branqueamento de capitais e financiamento ao terrorismo, na sua presente redacção.

<sup>26</sup> Designadamente através do Programa Erasmus+.

Vide em URL: <<http://www.erasmusmais.pt/index.php>>, último acesso a 21 de março de 2016.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUER, A. e Raufer, X. (2003). *A globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- BEAUFRE, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- GALITO, M. (2013). *Terrorismo – Conceptualização do Fenómeno*. Lisboa: CEsa. URL:<[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/WP117.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP117.pdf)>, último acesso a 14 de março de 2016.
- LARA, A. (1987). *A Subversão do Estado*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- RIBEIRO, A. (1999). *Planeamento da ação estratégica aplicado ao Estado*. Lisboa: Editorial Minerva.
- RIBEIRO, A. (2010). *Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico*; Coimbra: Edições Almedina.
- LAW, R. (2015). *The Routledge History of Terrorism*. London: Routledge.
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 403/2015. D.R. I Série, 182 (2015-09-17), 8245-8279.
- Decreto da Assembleia n.º 426/XII. D.A.R. II Série A, 177 (2015-07-31), 592-729.
- Lei n.º 52/2003. D.R. I Série, 193 (2003-08-22), 5398-5400.
- Lei n.º 25/2008. D.R. I Série, 108 (2008-06-05), 3186-3199.
- Lei n.º 49/2008. D.R. I Série, 165 (2008-08-27), 6038-6042.
- Lei n.º 53/2008. D.R. I Série, 167 (2008-08-29), 6135-6141.
- Lei n.º 17/2011. D.R. I Série, 85 (2011-05-03), 2525.
- Lei n.º 60/2015. D.R. I Série, 121 (2015-06-24), 4411-4412.
- Resolução da Assembleia da República n.º 51/2002. D.R. I Série, 177 (2002-08-02), 5620-5633.
- Resolução da Assembleia da República n.º 128/2011. D.R. I Série, 199 (2011-10-17), 4643-4651.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015. D.R. I Série, 36 (2015-02-20), 1022-(2)-122-(4).
- União Europeia (2003). *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*.
- União Europeia (2005). *Estratégia de Luta Contra o Terrorismo*.
- União Europeia (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*.
- União Europeia (2015). *Agenda Europeia de Segurança*.

## **PEDRO NAVES FOLGADO**

Mestre em Estratégia e Licenciado em Gestão e Administração Pública pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, presentemente a frequentar o Doutoramento em Estudos Estratégicos no mesmo Instituto.

Dirigente da Administração Pública, em acumulação com as funções de Vereador (sem pelouros) na Camara Municipal de Penamacor e perito no grupo de trabalho referente à “Cidadania ativa, prevenção da marginalização e radicalização violenta” da Comissão Europeia (DG Educação e Cultura).

