idn cadernos

VIII SEMINÁRIO IDN JOVEM

LEANDRO MATIAS, HELENA AREIAS, MARIANA GONÇALVES, MIGUEL CARDOSO E JOÃO SILVA *WHISTLEBLOWING* NA UNIÃO EUROPEIA: DA MEDIATIZAÇÃO DE DENÚNCIAS À CONSTRUÇÃO DE UM REGIME DE INTEGRIDADE E TRANSPARÊNCIA
PEDRO FALCONE, BEATRIZ RODRIGUES E RODRIGO SOUSA POR UMA ABORDAGEM CRÍTICA DA SEGURANÇA HUMANA: DEBATES, TRAJETÓRIA E EFEITOS NA POLÍTICA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA
MIGUEL PACHECO, CAROLINA ALVES, LARA GAMA, RAQUEL OLIVEIRA E JOANA SIMÕES A POLÍTICA DE JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNOS NA UNIÃO EUROPEIA: OS IMPACTOS DA CRISE MIGRATÓRIA DE 2015
WENDY MOREIRA A POLITIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA SEXUAL: O CASO DA COLÔMBIA
BEATRIZ BARQUEIRO O MOVIMENTO VERDE EUFÉMIA EM SILVES: O QUE TÊM A DIZER O GOVERNO PORTUGUÊS E OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO SOCIAL?

COIMBRA, 6 E 7 DE DEZEMBRO DE 2023

idn Instituto da Defesa Nacional

Maio
2024
n.º 53

VIII Seminário IDN Jovem

Painéis:

Ameaças e Riscos
Segurança Humana, Direitos Humanos e Defesa
Alterações Climáticas e Defesa

Coimbra, 6 e 7 de dezembro de 2023, Instituto da Defesa Nacional
e Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais. As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.

Diretora
Isabel Ferreira Nunes

Editor
Luís Cunha

Núcleo de Edições
António Baranita

Capa
Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico
Instituto da Defesa Nacional
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição
Rainho & Neves, Lda.
R. Do Souto, 8 – 4520-612, São João de Ver
Tel.: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt

ISSN 1647-9068
ISBN: 978-972-27-1994-0
Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2024

Índice

Resumos 4

Capítulo I – AMEAÇAS E RISCOS

***Whistleblowing* na União Europeia: da Mediatização de Denúncias à Construção de um Regime de Integridade e Transparência** 22
Leandro Matias, Helena Areias, Mariana Gonçalves, Miguel Cardoso e João Silva

Capítulo II – SEGURANÇA HUMANA, DIREITOS HUMANOS E DEFESA

Por uma Abordagem Crítica da Segurança Humana: Debates, Trajetória e Efeitos na Política Internacional Contemporânea 41
Pedro Falcone, Beatriz Rodrigues e Rodrigo Sousa

A Política de Justiça e Assuntos Internos na União Europeia: os Impactos da Crise Migratória de 2015 55
Miguel Pacheco, Carolina Alves, Lara Gama, Raquel Oliveira e Joana Simões

A Politização da Violência Sexual: o Caso da Colômbia 73
Wendy Moreira

Capítulo III – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E DEFESA

O Movimento Verde Eufémia em Silves: o que Têm a Dizer o Governo Português e os Meios de Comunicação Social? 88
Beatriz Barqueiro

VIII SEMINÁRIO IDN JOVEM

6 E 7 DE DEZEMBRO

FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

2023

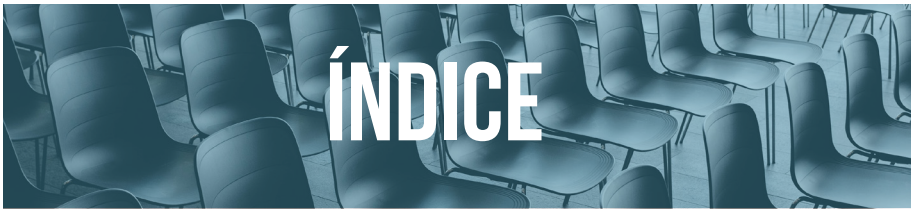
Ameaças e Riscos

Segurança Humana, Direitos Humanos e Defesa

Alterações Climáticas e Defesa

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra



ÍNDICE

1 AMEAÇAS E RISCOS

Análise do Ato Internacional: Os Acordos de Minsk | Aleksandr Ilin 4

Racionalidade no Médio Oriente: O processo de política externa de ator racional dos Emirados Árabes Unidos para com Israel entre 2015 e 2023 | Marta Lima Pereira 5

Whistleblowing na União Europeia: da mediatização de denúncias à construção de um regime de integridade e transparência | Leandro Matias, Helena Areias, Mariana Gonçalves, Miguel Cardoso, João Silva 6

A Estratégia Angolana na Estabilização das Forças de Defesa e Segurança da Guiné-Bissau | Vasco Suamo 8

2 SEGURANÇA HUMANA, DIREITOS HUMANOS E DEFESA

Por uma abordagem crítica da segurança humana: debates, trajetória e efeitos na política internacional contemporânea | Pedro Falcone, Beatriz Rodrigues e Rodrigo Sousa 9

As Vantagens Económicas, Políticas ou Bélicas de ignorar os Direitos Humanos | Petra Guimarães e Ana Ribeiro 11

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

A Política de Justiça e Assuntos Internos na União Europeia: Os Impactos da Crise Migratória de 2015 | Miguel Pacheco, Carolina Alves, Lara Gama, Raquel Oliveira e Joana Simões 12

A Fronteira entre o Medo e a Segurança: Uma análise comparativa das políticas de deportação dos Estados Unidos de Obama a Trump | Débora Gato e Mafalda Pintado 14

A Politização da Violência Sexual – o Caso da Colômbia | Wendy Moreira 15

3 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E DEFESA

Segurança e Identidade: contributos para a compreensão do fenómeno climático em Portugal | Daniela Alves e Salomé Rosa 16

O Movimento Verde Eufémia em Silves: O que têm a dizer o Governo português e os meios de comunicação social? | Beatriz Barqueiro 17

idn Instituto da Defesa Nacional
FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Análise do Ato Internacional: Os Acordos de Minsk

Aleksandr Ilin

Resumo

A presente investigação académica profere uma análise holística ao conjunto de atos internacionais denominados por Acordos de Minsk. O quadro metodológico da presente investigação assenta na revisão e apresentação estruturada da informação contida na literatura já produzida a respeito do assunto em questão. Preliminarmente a investigação contempla a menção ao contexto geopolítico que conduziu a necessidade de estabelecimento deste mecanismo, posteriormente são explicitados os detalhes do processo pré negocial dos acordos tal como as diferentes etapas dos acordos já no seu sentido formal. De seguida, é proferida uma abordagem quanto a completude de implementação de cada etapa associada aos acordos, tal como os mecanismos concretos de implementação dos compromissos decorrentes do texto dos acordos. Por último são proporcionadas ao leitor as premissas que legitimam a determinação dos Acordos de Minsk como um projeto fracassado, deslegitimando, ao mesmo tempo, a caracterização dos Acordos de Minsk como "mais do que pedaços de papel" apenas pelo mero facto de existência da possibilidade de um diálogo continuo entre as partes.

Palavras-Chave: Acordos de Minsk, Direito Internacional, Diplomacia, Negociação Internacional, Federação Russa, Ucrânia.

Sobre o Autor

Aleksandr Ilin é estudante no 3.º ano da Licenciatura em Relações Internacionais com especialização em Diplomacia e Estudos de Área, na Universidade Portucalense. A sua experiência académica traduz-se, até à data, na elaboração de investigações no âmbito das unidades curriculares de Teoria em Relações Internacionais, Organizações Internacionais, Ciência Política, Estudos da Paz e Segurança, Diplomacia e Negociação Internacional, Direito Internacional Público e Direito da União Europeia, e Geoestratégia e Recursos. Detém um grande interesse na área de investigação científica, que procura associar com o seu futuro internacional.

idn Instituto da Defesa Nacional
FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Racionalidade no Médio Oriente: O processo de política externa de ator racional dos Emirados Árabes Unidos para com Israel entre 2015 e 2023

Marta Lima Pereira

Resumo

Este *paper* procura compreender como é que o processo de normalização das relações entre os Emirados Árabes Unidos e Israel entre 2015 e 2020 pode ser explicado através de uma teoria de política externa. Argumenta-se que o modelo de ator racional explica o processo de normalização das relações que se iniciou em 2015 entre os Emirados Árabes Unidos e Israel e que culminou com a assinatura dos Acordos de Abraão em 2020, dado que tem em consideração um processo de racionalidade que considera os custos e benefícios dos mesmos. A sua pertinência encontra-se no facto de ser um assunto relativamente recente. Também se deve por se utilizar uma abordagem inovadora a este caso de estudo interessante que é a normalização das relações israelo-emiradenses. Além do mais, entende-se que este artigo se relaciona com diversas áreas específicas da segurança e da defesa. Contudo, além de fortalecerem a defesa e segurança convencionais, também se relacionam com as seguranças climática, alimentar e regional.

Palavras-Chave: Acordos de Abraão, Emirados Árabes Unidos, Israel, Política Externa, Modelo do Ator Racional.

Sobre a Autora

Marta Raquel Fernandes Simões Lima Pereira é investigadora doutoranda no ISCSP, Universidade de Lisboa, desde 2022. Recebeu o seu grau de Mestre em outubro de 2020, com a dissertação "De Washington D.C. a Telavive a Riade: As relações entre os Estados Unidos da América, Arábia Saudita e Israel" pela FCSH, Universidade Nova de Lisboa. A sua dissertação foi avaliada com 18/20 valores e recebeu louvor. O seu projeto de doutoramento é financiado pela FCT e denomina-se "Abraão, o pai de uma paz divisória na geopolítica do Médio Oriente: o *balancing* nos casos de Israel, EAU e Bahrain (2015-2024)". Os seus tópicos de interesse são Relações Internacionais, Médio Oriente, as relações entre Israel e as monarquias do Golfo, geopolítica e geoestratégia no Médio Oriente.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Whistleblowing na União Europeia: Da Mediatização de Denúncias à Construção de um Regime de Integridade e Transparência

Leandro Matias, Helena Areias, Mariana Gonçalves, Miguel Cardoso e João Silva

Resumo

O *whistleblowing* tornou-se ímpar na promoção da transparência, apesar de, juridicamente, ser controverso. Posto isto, propõe-se analisar o *whistleblowing* na União Europeia, dando atenção à Diretiva (UE) 2019/1937 como motivadora de uma mudança drástica no quadro comunitário. Para esse fim, foi realizada uma análise de três casos europeus marcantes. Assim, foi possível concluir que: os *whistleblowers* são agentes éticos, com motivações superiores ao interesse individual; a ética motiva o *whistleblower*, mas não sustenta a atuação plena na ausência de mecanismos de proteção; a mediatização dos casos analisados foi essencial para a defesa dos *whistleblowers*; a maioria dos países transpuseram retardadamente a diretiva europeia; e a diretiva criou bases mínimas comuns para possibilitar a cooperação internacional, essencial ao cumprimento global. Este artigo contribui assim para a crescente, mas ainda reduzida literatura sobre *whistleblowing* no quadro da União Europeia.

Palavras-Chave: *Whistleblower; Whistleblowing*; Diretiva da União Europeia 2019/1937; Ética; Mediatização

Sobre os Autores

Leandro Ferreira Matias, 22 anos, natural de Pataias (Alcobaça), é licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade da Beira Interior, frequentando o 1° ano do Mestrado em Ciência Política na mesma instituição.

Helena Cristina Carlão Areias, 20 anos, natural do Porto (Ermesinde), é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, no Ramo de Ciência Política, na Universidade da Beira Interior.

idn Instituto da Defesa Nacional
FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Mariana Alexandra Morais Gonçalves, 20 anos, natural de Viseu (Termas de São Pedro do Sul), é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, na Universidade da Beira Interior.

Miguel Almeida Cardoso, 20 anos, é natural do Paião (Figueira da Foz), é estudante da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, na Universidade da Beira Interior.

João Gabriel Amorim de Paula Silva, 21 anos, natural de Paraty (Brasil), é estudante no 2° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior.

A Estratégia Angolana na Estabilização das Forças de Defesa e Segurança da Guiné-Bissau

Vasco Suamo

Resumo

Com o alcance da paz definitiva aos 4 de Abril de 2002, a política externa de Angola conheceu novas dinâmicas, podendo destacar-se de ator proeminente das relações intrarregionais africanas. O relacionamento com as grandes potências após a independência e durante a guerra civil (ex-União das Repúblicas Soviéticas Socialista, posteriormente República da Federativa da Rússia e os Estados Unidos da América) e o seu pragmatismo propositivo na sua ação externa, fundamentaram a experiência e o aprendizado de Angola na construção da agenda de segurança regional africana para a manutenção da ordem internacional, no contente das organizações regionais e sub-regionais em que está inserida. No sector da defesa e segurança, com pretensão de expedir as suas ações fora da sua zona de influência, a Guiné-Bissau foi um dos atores prioritários dos direcionamentos externos de Angola. O presente artigo, se propõe a examinar a estratégia angolana na construção da agenda de reforma das forças de defesa e segurança da Guine Bissau. Examina os elementos estruturantes da Missão Militar de Angola (MISSANG) na Guiné-Bissau, os atores domésticos e intrarregionais envolvidos. Realizou-se uma revisão bibliográfica com o propósito de identificar os elementos estruturantes da política externa angolana na Missão Militar de Angola na Guiné-Bissau.

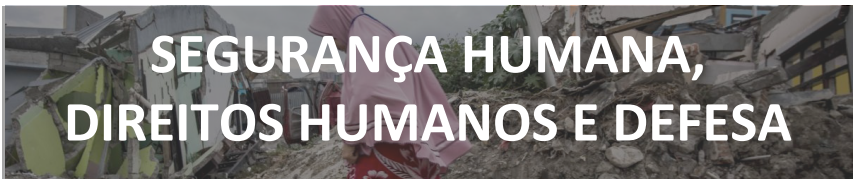
Palavras-Chave: Política Externa, Forças de Defesa e Segurança, MISSANG, Guiné-Bissau

Sobre o Autor

Vasco Alberto Quitela Suamo é bolseiro do Instituto Nacional de Gestão de Bolsas de Estudo (INAGBE-Angola) e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais. Atualmente, é Doutorando em Relações Internacionais (especialização em Estudos de Segurança e Estratégia) pela Universidade Nova de Lisboa, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade da Beira Interior (UBI) e Licenciado em Comunicação Social-Jornalismo no Centro Universitário Adventista de São Paulo.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra



Por uma abordagem crítica da segurança humana: debates, trajetória e efeitos na política internacional contemporânea

Pedro Falcone, Beatriz Rodrigues e Rodrigo Sousa

Resumo

Este artigo visa analisar o conceito de segurança humana e a sua utilização como uma tecnologia de governação liberal. Neste sentido, assumimos uma perspectiva crítica que denuncia o papel da segurança humana como instrumento de legitimação de discursos hegemónicos e práticas dominantes de segurança, abordando as suas implicações éticas e políticas na política internacional. Em um primeiro momento, demonstramos que embora certas abordagens críticas revelem contradições fundamentais no conceito de segurança humana, elas tendem a ficar limitadas a debates acadêmicos, sendo negligenciadas na prática política. Além disso, exploramos a trajetória que envolveu a segurança humana, de forma a situar o contexto histórico na qual a ideia foi promovida e disseminada. O fim da Guerra Fria e o ressurgimento do intervencionismo global desempenham condições fundamentais para que potências globais atinjam seus interesses estratégicos. Por fim, explicamos como a segurança humana desempenha um papel incontornável na expansão da influência do Ocidente sobre os territórios intervidos e na universalização da sua tecnologia de governo liberal.

Sobre os Autores

Pedro Alves Falcone é estudante de Mestrado em Relações Internacionais - Estudo da Paz, Segurança e Desenvolvimento, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Possui licenciatura em Relações Internacionais (2022) na mesma instituição. O seu projeto de investigação intitula-se *"Community with a Shared Future for Mankind in International Society: A Philosophical and Historical Analysis of Chinese Foreign Policy"*. Tem como principais áreas de interesse Teorias das Relações Internacionais, Estudos Críticos em Segurança, Estudos em Desenvolvimento e Economia Política sob uma perspetiva crítica e emancipatória. É diretor académico do Grupo de Estudos Brasileiros Maria Quitéria e coordenador de política académica da Direção-Geral da Associação Académica de Coimbra.

idn Instituto da Defesa Nacional
FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Beatriz Rodrigues é estudante no 2º ano da Licenciatura em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Envolvida em diversos projetos associativos, é a atual Presidente da Direção da Associação Gerar Oportunidades, Administradora da Direção do Núcleo de Estudantes de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Associação Académica de Coimbra e ativista no Grupo Local da Amnistia Internacional de Coimbra. As suas principais áreas de interesse são Teorias das Relações Internacionais, com um maior enfoque em Teorias Feministas das RI e Estudos sobre Masculinidades e Cuidado.

Rodrigo Sousa é estudante da Licenciatura em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O seu principal interesse de pesquisa é a História Política, com um foco especial na História do Desenvolvimento Económico Internacional e na História da Ordem Global. Atualmente, faz parte da equipa de opinião regular do jornal Gerador.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

As Vantagens Económicas, Políticas ou Bélicas de ignorar os Direitos Humanos

Petra Guimarães e Ana Ribeiro

Resumo

A presente investigação insere-se no âmbito do estudo da relação estabelecida entre a República Popular da China e Taiwan, nomeadamente a referente à interligação entre a aplicabilidade dos direitos humanos e os possíveis incentivos económicos, políticos ou bélicos à sua não verificação. Neste sentido, procura-se, através do enquadramento histórico, político, económico e social assimilar a complexa natureza da relação entre as duas regiões, procurando facultar respostas válidas para obter conclusões referentes à seguinte questão: "De que modo a ação chinesa impacta, direta ou indiretamente, o poder democrático do povo Taiwanês?".

Palavras-Chave: Ameaça, Direitos Humanos, Interdependência, Poder Político, Soberania.

Sobre as Autoras

Petra Campos Guimarães, 21 anos, natural de Mangualde (Viseu), é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, no ramo de Ciência Política, na Universidade da Beira Interior.

Ana Beatriz Freitas Ribeiro, 20 anos, natural de Guimarães, é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, no ramo de Relações Internacionais, na Universidade da Beira Interior.

A Política de Justiça e Assuntos Internos na União Europeia Os Impactos da Crise Migratória de 2015

Miguel Pacheco, Carolina Alves, Lara Gama, Raquel Oliveira e Joana Simões

Resumo

Um dos principais pilares da União Europeia (UE) é a área da Justiça e dos Assuntos Internos, mas à medida que esta foi evoluindo, as políticas desenvolvidas internamente pelos Estados-Membros foram gradualmente dando lugar a uma estratégia supranacional.

Este estudo passa por examinar os aspetos que delinearam a cooperação em assuntos de justiça e segurança. Embora o Tratado de Amesterdão tenha trazido algumas reformas, a dificuldade de harmonizar as políticas permaneceu, particularmente à luz da crise migratória de 2015. Este estudo descritivo explora os meandros e as dificuldades que a União Europeia e os seus Estados-Membros enfrentaram nesse momento crucial. Este incidente expôs fraquezas na coesão e centralização da UE e testou a resiliência das políticas europeias face a uma demanda exacerbada de migrantes. Para enfrentar as dificuldades futuras, as políticas da UE no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos devem tornar-se mais comunitarizadas e orientadas para o consenso. No entanto, continuam a existir obstáculos à cooperação e à tomada de decisões entre os Estados-Membros.

Sobre os Autores

Miguel de Jesus Ferreira Pacheco, 20 anos, natural de Paços de Ferreira (Porto), é estudante da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior. Entre os seus interesses de investigação encontram-se os processos de europeização e a política externa.

Carolina Baltazar Alves, 20 anos, natural de Ourém (Santarém), é estudante no 3º ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Lara Gama, 20 anos, natural de Castelo Branco, é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior.

Raquel Bessa de Oliveira, 20 anos, natural de Guimarães, é estudante no 3° ano da Licenciatura de Ciências Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior.

Joana Margarida Barros Simões, 20 anos, natural de Matosinhos (Porto), é estudante no 3° ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, no ramo das Relações Internacionais, na Universidade da Beira Interior. É autarca (membro do executivo) da União de Freguesia de Custóias, Leça do Balio e Guifões.

A Fronteira entre o Medo e a Insegurança: Uma análise comparativa das políticas de Deportação dos Estados Unidos de Obama a Trump (2009-2021)

Débora Gato e Mafalda Pintado

Resumo

Definindo deportação, é conferido ao Estado o poder de expulsar um indivíduo que entre ou que esteja irregularmente no interior das suas fronteiras. Este *paper* visa oferecer uma análise comparativa das políticas migratórias de deportação nos governos de Barack Obama e Donald Trump. Embora nos dois casos se verifique a violação dos Direitos Humanos dos migrantes visados pelo processo, Obama usou uma abordagem mais heterogénea, ao desenvolver programas de integração, enquanto objetiva deportar quem atenta, de facto, o normal funcionamento da comunidade americana. Trump assume uma lógica de "tolerância zero" e objetiva acabar com todos os indocumentados, ignorando a sua contribuição para o país e o tempo que nele se encontram. Assim, objetiva-se compreender como a construção dos migrantes indocumentados como potencial ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos contribuiu para intensificar as políticas de deportação, ampliando a insegurança de quem visa o processo de regularização.

Palavras-Chave: Deportações; Barack Obama; Donald Trump; Direitos Humanos; Política Migratória.

Sobre as Autoras

Débora Proença Gato, 20 anos, natural da Covilhã, é estudante no 2º ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações na Universidade da Beira Interior. As suas principais áreas de interesse no campo da investigação são segurança e ação humanitária, mais concretamente as questões relativas aos direitos humanos e à política externa.

Mafalda Sofia Horta Pintado, 19 anos, natural da Amadora (Lisboa), é estudante da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior. Em termos de investigação, as suas áreas de interesse revolvem em torno da segurança internacional e do humanitarismo.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

A Politização da Violência Sexual – o Caso da Colômbia

Wendy Moreira

Resumo

A politização da violência sexual nos conflitos tem se tornado cada vez mais relevante no cenário internacional, como visto nas resoluções - 1820, 1888, 1960, 2106 e 2467 - desenvolvidas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no âmbito do quadro *Women, Peace and Security*. Neste contexto, mulheres e raparigas não devem ser vistas apenas como vítimas de conflitos e instabilidade, uma vez que estas desempenham um papel importante em processos formais e informais de construção e recuperação da paz. Desta maneira, as situações e reformas pós-conflito podem ser vistas como uma oportunidade para a transformação das estruturas e normas sociais em vigor antes do conflito, a fim de garantir um maior gozo dos direitos humanos das mulheres, como visto no caso da Colômbia, país foco deste trabalho. No entanto, a exclusão das mulheres dos esforços de prevenção de conflitos, a transição pós-conflito e os processos de reconstrução têm sido motivo de preocupação para a comunidade internacional.

Sobre a Autora

Wendy Moreira é estudante de Mestrado em Relações Internacionais e Diplomacia, com especialização em Diplomacia Económica pela Universidade Portucalense. É também licenciada em Línguas e Relações Internacionais pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto e tem vindo a participar em vários projetos relacionados com política no decorrer da sua vida estudantil, como, por exemplo, simulações de MUNs.

idn Instituto da Defesa Nacional

FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

Segurança e Identidade: contributos para a compreensão do fenómeno climático em Portugal

Daniela Alves e Salomé Rosa

Resumo

A estratégia nacional portuguesa, desde os primórdios da existência, tem procurado uma consistência que antecipa as ameaças dos períodos históricos em que vigora. A agenda securitária em Portugal inclui uma interseccionalidade de influências geo-históricas, sociais e conjunturais, em que o lugar do território é manifestamente central no planeamento nacional de uma potência vinculada pela identidade no plano doméstico. Recorrentemente, visualizamos o tratamento do território e dos desafios impostos como um processo pontual e linear. O presente artigo pretende expandir a ligação entre a identidade nacional e a geografia como proposta de um modelo de segurança, um cenário em que Portugal pode revelar capacidades resolutivas de destaque.

Palavras-Chave: Fenómeno Climático, Identidade, Geoestratégia, Segurança.

Sobre as Autoras

Daniela Alves é licenciada em Ciência Política pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), onde atualmente frequenta o Mestrado em Estratégia. As suas áreas de interesse são as Teorias e Práticas Políticas e a Cultura Estratégica na Europa do Sul.

Salomé Rosa é licenciada em Ciência Política e Pós-Graduada em Corporate Diplomacy pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), onde atualmente frequenta o Mestrado em Estratégia. As suas áreas de interesse são os Estudos Asiáticos, Estudos Estratégicos e Geopolítica aplicadas à Segurança Internacional.

idn Instituto da Defesa Nacional
FEUC Faculdade de Economia Universidade de Coimbra

O Movimento Verde Eufémia em Silves: O que têm a dizer o Governo Português e os Meios de Comunicação Social?

Beatriz Barqueiro

Resumo

A radicalização ambiental é uma preocupação emergente. Em Portugal, um evento de destaque ocorreu em 2007, quando o movimento Verde Eufémia destruiu cerca de um hectare de milho transgénico, em Silves, uma ação contra os Organismos Geneticamente Modificados. A Europol classificou o evento como um ato de terrorismo *single-issue,* contudo, pouco se sabe sobre como este evento foi percecionado a nível nacional. O presente estudo procurou explorar percepções nos discursos políticos e mediáticos em torno do evento, à luz da radicalização e terrorismo. Deste modo, aplicou-se uma análise documental de debates parlamentares e notícias. Resultados mostram que o governo português não reconheceu o evento como mais do que um ato de destruição de propriedade acabando por ser acusado, pela oposição, de legitimar os atos e de não tomar as medidas legais adequadas. Igualmente, os *media* noticiaram o evento como um ato de destruição de propriedade, caracterizando os perpetradores como meros "ativistas".

Palavras-Chave: ativismo ambiental; radicalização; Verde Eufémia.

Sobre a Autora

Beatriz Barqueiro é licenciada em Criminologia pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto e encontra-se, atualmente, a prosseguir o seu Mestrado em Criminologia na mesma instituição. Ao longo do seu percurso académico, demonstrou um firme compromisso com o campo da Criminologia Verde, com um enfoque particular na criminalidade associada a incêndios florestais e nas implicações dos desastres ambientais nas taxas de criminalidade. Em 2022, iniciou o seu estágio académico no Instituto da Defesa Nacional, onde conduziu uma investigação qualitativa sobre o fenómeno de radicalização nos movimentos de defesa do ambiente e dos direitos dos animais. Paralelamente, participou ativamente em conferências e programas de formação relacionados com a defesa e segurança nacional, com uma ênfase específica na Gestão Civil de Crises. Os resultados da sua investigação foram apresentados na edição de 2023 do Encontro de Investigação Jovem da U.Porto (IJUP).

Capítulo I

AMEAÇAS E RISCOS

Whistleblowing na União Europeia: da Mediatização de Denúncias à Construção de um Regime de Integridade e Transparência

Leandro Matias
Helena Areias
Mariana Gonçalves
Miguel Cardoso
João Silva

1. Introdução

Até 2019, a análise e o tratamento da prática do *whistleblowing* no seio da União Europeia (UE) era bastante difusa e reduzida, devido à pouca cobertura jurídica que visava a sua defesa, assim como, e mais importante, daqueles que a ela recorriam. A cobertura mediática a casos flagrantes de más práticas dentro de uma organização era pontual, sem a influência necessária para consolidar o tema na agenda da União Europeia. Durante mais de uma década, o Parlamento Europeu exigiu uma lei de proteção dos *whistleblowers*[1]. Ainda assim, as instituições legislativas da União Europeia vinham a resistir a esse pedido, uma vez que não estavam convencidas de terem as bases legais necessárias para atuarem. Além da forte resistência a nível europeu, também os Estados-membros não tinham no seu quadro legal as exigências e proteções necessárias com vista à defesa do *whistleblowing* e dos *whistleblowers*. Todavia, esta situação viria a mudar após a descoberta do escândalo *LuxLeaks*, que veio expor um esquema fiscal, no Luxemburgo, que visava a salvaguarda dos interesses de cerca de 340 empresas por todo o mundo (Abazi, 2020, p. 648). Com a adoção, em 2019, da *EU Whistleblower Directive*, esta realidade mudou profundamente, dando início a uma comprometida tentativa de implementar dinâmicas e mecanismos de empoderamento das vozes do grande público, com vista a criar uma cultura assente nos princípios de transparência e boa conduta.

1 No transcorrer deste trabalho, optou-se por empregar o termo "whistleblower" em detrimento de conceitos traduzidos, como o termo "denunciante", proposto na legislação portuguesa. A terminologia internacional, amplamente aceite, proporciona uma linguagem mais neutra e objetiva ao discutir a prática de irregularidades dentro das organizações ou instituições.

Devido à crescente proeminência do tema *Whistleblowing* no contexto europeu, surge como necessário o estudo das suas características e implicações num nível superior, o legislativo, e num patamar inferior, o daquele que opta por praticar tais atos. Para isto, procurar-se-ão destacar as particularidades dos *whistleblowers*, os motivos pelos quais atuam em dissonância com os seus pares, as implicações éticas que decorrem da tensão entre os valores e crenças pessoais que os guiam e a lealdade que prestam à entidade ou organização que representam. Analisar-se-ão, por fim, três casos de *whistleblowing* de grande destaque ocorridos no seio da União Europeia. Neste sentido, através do debate ético do ato de *whistleblowing*, este trabalho procura entender o estado atual da implementação comunitária da Diretiva (UE) 2019/1937, em todos os países da União Europeia, o que está em falta na literatura, de forma atualizada após as transposições legais para os terrenos nacionais. Para possibilitar o exposto, adentrar-se-ão casos europeus marcantes, procurando, de forma exploratória, criar um mapa de evolução da legislação.

Para tal, este trabalho está dividido em cinco secções. A primeira operacionaliza o conceito de *whistleblowing* e *whistleblower*, a segunda pretende contextualizar a questão ética que envolve *whistleblowing*, a terceira é uma análise dos casos mais importantes dentro dos países escolhidos, a quarta examina a conjuntura da legislação dentro da União Europeia e a quinta demonstra a evolução da legislação, colocando como ponto principal de mudança a Diretiva 2019/1937.

2. Operacionalização Conceptual: *Whistleblowing* como Prática

O conceito de *whistleblowing* pode ser definido como um membro interno de uma organização ou instituição que denuncia práticas incorretas de uma determinada entidade, sendo esta praticada dentro ou por parte da mesma, com a intenção de provocar uma ação de correção (Brown *et al.* 2014, p. 133). Segundo Hersh (2002, p. 248), a sua ação é caracterizada pela divulgação intencional de informações sobre atividades não triviais consideradas perigosas, ilegais, antiéticas, discriminatórias ou que envolvem algum tipo de má conduta, predominantemente realizada por membros atuais ou antigos de uma organização. Frequentemente retratados como indivíduos de princípios, dotados de convicções morais sólidas, elevados níveis de desenvolvimento moral, padrões universais de justiça e um elevado controlo interno (Miceli e Near, 1992, p. 103). Ademais, o *whistleblowing* frequentemente resulta de um forte sentido de responsabilidade profissional e compromisso com os objetivos formais da organização, combinados com a identificação para com a organização (Elliston 1982, p. 168).

Vickers (1995, citado por Hersh, 2002, p. 249) faz a divisão dos *whistleblowers* em duas categorias principais, designadas por *watchdogs* e *protest*. Estas definições permitem compreender melhor as motivações e os motivos que estão na base das ações dos *whistleblowers*. Os *watchdogs* atuam como observadores, identificando e comunicando informações críticas para evitar problemas de segurança ou financeiros. Este grupo concentra-se na promoção da consciencialização e na prevenção de danos para o público, e é frequentemente motivado

pelo desejo de evitar comportamentos prejudiciais para a segurança pública ou o bem-estar financeiro. Em contrapartida, os *whistleblowers* rotulados como *protest* concentram-se em questões relacionadas com o trabalho e são frequentemente motivados por questões políticas ou éticas. O seu principal objetivo é a justiça social e o desejo de corrigir as infrações ou irregularidades cometidas na organização.

Historicamente, este termo tem assumido uma conotação negativa, em especial em contextos nos quais os governos opressivos incentivaram a realização da denúncia relativamente a atividades de opositores políticos. O processo de *whistleblowing* é considerado uma ação política (Farrell e Peterson, 1982, p. 408), na qual atores dependentes desafiam aqueles com autoridade para enfrentar comportamentos organizacionais ilegais, irregulares, perigosos ou que carecem de ética (Miceli e Near, 1985, p. 530). Sobressaindo como uma força de resistência, coexiste com diversas estratégias de oposição, sendo a sua eficácia avaliada pela medida em que as práticas questionáveis são interrompidas num prazo razoável e onde, em parte, tal interrupção é resultado direto do *whistleblowing* dessas práticas (Near e Miceli, 1995, p. 688).

O processo de *whistleblowing* pode ser descrito, de acordo com Miceli e Near (1992), por quatro fases. Em primeiro lugar, é necessário que ocorra um evento desencadeador de todo o processo. Em seguida, o empregado ou membro envolve-se na decisão de ação perante a mesma, exercendo o ato de *whistleblowing* e, por fim, a organização reage, e, possivelmente, retalia contra o *whistleblower*. Segundo Miceli *et al.* (1992a, citado por Hersh, 2002, p. 246), na primeira fase tem lugar um acontecimento incitante, que inclui um ato ilegal ou imoral. Este passo leva a uma decisão sobre a forma de contar a história e depois ao segundo passo, onde são realizadas queixas ou outras ações, como abandonar a reunião ou confrontar o infrator. Este, por sua vez, fornece *feedback* de outros membros da organização e de outras partes externas na quarta fase, terminando com a análise dos resultados na quinta etapa.

Este processo pode ser complexo envolvendo questões éticas, psicológicas e legais para ambas as partes envolvidas (Lewis e Vandekerckhove, 2012, p. 256), sendo, no entanto, essencial para gerir e responsabilizar governos e organizações perante a sociedade (Brown *et al.*, 2014). Na literatura observa-se que, em grande parte, os *whistleblowers* inicialmente procuram expor práticas inadequadas por meio de canais internos antes de recorrerem a opções externas (Miceli e Near, 1992, p. 51; 2002, p. 465). Em organizações onde se observa a continuidade da má conduta, os *whistleblowers* tendem a optar pelos canais externos (Miceli e Near, 1985, p. 540). A abordagem varia entre Estados; alguns exigem que os funcionários recorram primeiro a canais internos, enquanto outros oferecem a possibilidade de denunciar interna ou externamente (Dworkin e Baucus, 1998, p. 1281). Contextos desfavoráveis muitas vezes forçam os *whistleblowers* a relatar externamente, evidenciando a influência de fatores contextuais na escolha entre canais (Miceli e Near, 1992, p. 136). Estudos indicam que funcionários recorrem a canais externos ao relatar práticas graves ou perigosas, possuindo geralmente evidências e testemunhas fortes, enquanto *whistleblowers* internos frequentemente carecem de suporte probatório (Callahan e Dworkin, 1994, p. 153; Miceli e Near, 1985, p. 542; Perry 1990, p. 80). Adicionalmente, *whistleblowers* internos

tendem a ser menos eficazes, contrastando com externos que frequentemente desencadeiam investigações, ações corretivas ou outras mudanças na organização (Dworkin e Baucus, 1998, p. 1295). A última fase deste processo, a retaliação, é uma preocupação significativa. A organização/entidade opta por ignorar ou agir diante da ocorrência e, simultaneamente, escolhe recompensar ou retaliar contra o *whistleblower* (Near e Miceli, 1986, p. 138). A retaliação pode procurar silenciar, desacreditar e desencorajar futuras denúncias (Parmerlee *et al.*, 1982, p. 21), chegando em alguns casos a criar uma imagem de deslealdade perante a organização. Os riscos percebidos pelos *whistleblowers*, advindos tanto da organização quanto da reação pública, criam um impacto na sua decisão. A perceção de ameaça de retaliação influencia diretamente a probabilidade de denúncia, no entanto, parece ter menos impacto após a decisão de denunciar ser formada (Mesmer-Magnus e Viswesvaran, 2005, p. 290).

A prática do *whistleblowing* pode prevenir danos a terceiros, promover a transparência e a responsabilidade nas organizações e proteção dos direitos dos trabalhadores (Lewis e Vandekerckhove, 2012, p. 260). Teorias do poder indicam que os *whistleblowers* desafiam as hierarquias de poder ao expor práticas que carecem de ética; no entanto, enfrentam dilemas éticos e são percebidos como ameaças à estrutura de poder estabelecida. Para enfrentar estes desafios é necessário, e de extrema importância, que se estabeleçam políticas e procedimentos claros para lidar com denúncias de irregularidades (Lewis e Vandekerckhove, 2012, p. 263).

O debate sobre *whistleblowing* envolve frequentemente questões de lealdade e conflitos de valores, variando conforme os interesses e o contexto cultural (Brown *et al.*, 2014, p. 6). A eficácia do processo depende da interação entre características individuais, das características do ato ilícito e do contexto organizacional e legal. As leis aplicadas nesta matéria, não só refletem a maturidade democrática de um país, mas desempenham ainda um papel crucial na proteção dos *whistleblowers* (Vinten, 1994, p. 10).

A secção seguinte irá discutir a complexidade da ética associada ao *whistleblowing*, colocando frente a frente o conflito de valores, as pressões e as retaliações que podem surgir. Destaca-se o papel da cultura e das organizações para apoiar um ambiente aberto e transparente, bem como a necessidade de proteção jurídica e apoio no reforço da posição dos *whistleblowers*.

3. Considerações Éticas sobre o *Whistleblowing*

As particularidades que caracterizam os *whistleblowers* são decisivas, inevitavelmente, para a complexificação e densificação de um código deontológico que regule o *whistleblowing*, cuja robustez determina o sucesso da prática, assim como, e mais importante, a salvaguarda daqueles que tomam este passo arriscado. Como já foi possível apurar anteriormente, a prática de *whistleblowing* é fortemente prejudicada pela sua conotação extremamente negativa, ligada a uma certa ilegalidade, devido à fragilidade e nuances éticas que a envolvem. Por outro lado, e acima de tudo, a coragem que envolve a iniciativa criam à sua volta uma aura de dignidade, devido aos objetivos que a guiam, nomeadamente, a tentativa de prossecução

de justiça, que decorre dos *reports* de factos que, à partida, parecem ilegais ou minimamente duvidosos. A decisão para incorrer numa queixa contra um colega, amigo, um associado ou até mesmo a organização é extremamente difícil e extenuante, sendo retraída sem uma obrigação legal. Como na maioria dos casos não está patente essa exigência externa, cabe ao *whistleblower* o ónus da iniciativa, com base nos seus valores e crenças pessoais (Fletcher, Sorrell e Silva, 1998, citados por Ray, 2006, p. 438).

Um dos principais problemas éticos associados ao *whistleblowing* encontra-se, precisamente, no conflito de valores e de interesses envolvidos. O *whistleblower* está sujeito a uma multiplicidade de *lealdades*, sejam elas a lealdade para com os seus valores pessoais, ou para com os seus pares mais próximos; ou a nível profissional, para com as obrigações e exigências da organização ou associação para o qual atua, ou representa (Jensen, 1987, e Judd, 1999, citados por Hersh 2002, p. 245; Judd, 1999, citado por Ray, 2006, p. 439). Nesta tensão dinâmica entre considerações privadas e públicas, o *whistleblower* coloca em causa a ligação direta que normalmente se estabelece entre o *bem para a organização/associação* e o *bem para o grande público*, querendo-se com isto dizer que os interesses prosseguidos pelas duas partes nem sempre se cruzam, ou não são sequer partilhados (Jensen, 1987, citado por Hersh, 2002, p. 245).

O *whistle* acontece quando o *whistleblower* deteta alguma violação da conduta profissional, estando aqui subjacente uma avaliação de cariz pessoal vincada, dependente das considerações éticas do sujeito (De Maria e Jan, 1997, citados por Ray, 2006, p. 441). Este procura, naturalmente, gerir a tensão que decorre da prevenção de abusos e a preservação de uma imagem de confiança e segurança da organização ou associação em que os atos abusivos foram cometidos (Bernstein e Jasper, 1996, citado por Hersh, 2002, p. 245). De acordo com Winfield (1994, citado por Hersh, 2002, p. 245), alguns altos quadros diretivos reduzem o sujeito ao cumprimento de deveres de confidencialidade exigidos pela organização que representam. A quebra deste acordo pode implicar o despedimento ou alteração de funções do *whistleblower*, incentivando-o a deixar cair por terra o seu rigor ético.

As organizações têm grandes vantagens ao proporcionar aos seus associados todos os canais necessários, especialmente de comunicação, para proceder ao *whistleblowing* interno, evitando assim a exposição externa dos seus problemas, devendo assegurar todas as garantias necessárias ao tratamento proporcional daquele que os evidenciou (Barnett *et al.*, 1993, citado por Hersh, 2002, p. 247; Berry 2004; Brown e Latimer, 2011; Vandekerckhove *et al.*, 2014, citados por Vandekerckhove, 2018, p. 16). Algumas organizações têm já um conjunto de regras bem estabelecidas que regulam a conduta dos *whistleblowers*, não só quanto à forma de proceder, mas também quanto aos meios a seguir (Hersh, 2002, p. 254). Alguns dos requerimentos para um *whistleblowing* consistente são, segundo Bowie (1982, citado por Hersh, 2002, pp. 254-255): motivos éticos válidos; prossecução de todos os mecanismos internos válidos facultados pela organização, antes de proceder a suportes externos; apresentação de provas bastante sólidas.

Mesmo que sejam proporcionados todos os mecanismos necessários para proceder a um *whistleblowing* interno meritório, o medo de represálias severas (Glazer e Glazer, 1989;

Jos, Tompkins e Hays, 1989; Lennane, 1993; De Maria e Jan, 1996; De Maria e Jan, 1997, citados por Hersh, 2002, p. 252) condiciona a iniciativa interna, o que pode levar à procura de canais externos (Keenan, 1995, citado por Hersh, 2002, p. 247; Miceli e Near, 1992; Miceli e Near, 1994; Donkin *et al.*, 2008, citados por Vandekerckhove, 2018, p. 18). Para O'Day (1974, citado por Hersh, 2002, p. 252), as represálias surgem em quatro etapas: pressão sobre o *whistleblower* para desistir da sua intenção de avançar com um *whistle*; o queixoso sofrerá isolamento e alteração de funções; será colocada em causa a sua conduta e o seu carácter; e proceder-se-á ao seu afastamento. Existe uma diferenciação no modo de proceder às represálias, de forma oficial, através de mecanismos próprios da organização, tendo por bases códigos de conduta ou demais políticas; ou de forma não oficial, por meio do ostracismo do visado no local de trabalho, com vista ao seu descrédito por via de ataques pessoais (De Maria e Jan, 1996; Dworkin e Callahan, 1998, citados por Hersh, 2002, p. 252).

Algumas características organizacionais incentivam, como primeira opção, o *whistle-blowing* externo, tais como: linhas complexas e autoritárias de comunicação (Perrucci *et al.*, 1980; Westin, 1981; Elliston *et al.*, 1985, citados por Hersh, 2002, p. 247); desconhecimento de canais de comunicação privilegiados para tratar de assuntos sensíveis de cariz urgente (Miceli e Near, 1984, citado por Hersh, 2002, pp. 247-248); hierarquias muito complexas (King, 1999, citado por Hersh, 2002, p. 248) e classes diretivas que não inspiram respeito nos seus subordinados (Miethe, 1994, citado por Hersh, 2002, p. 248). Existe um grande número de organizações que não retificam os problemas apontados pelos *whistleblowers*, já que estão dependentes dessas más práticas (Near e Miceli, 1986, citado por Hersh, 2002, p. 250), acabando por serem ignorados na sua larga maioria (Vandekerckhove, 2018, p. 16). Por tudo o que acabou de ser mencionado, as grandes alterações e adaptações ao fenómeno do *whistleblowing* devem partir das altas esferas de uma organização, desde logo através de profundas alterações culturais, que visam a descentralização e o relaxamento da rigidez hierárquica, por forma a construir um ambiente mais aberto, credível, que apoia a discussão dos seus problemas internos a partir de um plano de perfeita transparência, para que sejam tratados de forma eficiente (Bergum, 2004; Hardingham, 2004, citados por Ray, 2006, p. 441; Brown e Latimer, 2011, citado por Vandekerckhove, 2018, pp. 17-18). Porém, qualquer burocracia preza a conservação da ordem estabelecida, erodindo a ação espontânea do indivíduo (Hersh, 2002, citado por Ray, 2006, p. 440).

Devido ao seu papel determinante e, a um nível mais profundo, a grande dinâmica de forças de interesses e lealdades a que estão submetidos, é essencial que os *whistleblowers* se sintam protegidos e suportados por entidades e personalidades independentes. Desta forma, o papel e o apoio de associações profissionais, jornalistas, assim como líderes políticos e religiosos são determinantes para pressionar, ou até mesmo boicotar, organizações que não atuem eticamente (Hersh, 2002, p. 253). Neste ponto enquadra-se a necessidade de uma legislação europeia que assegure a proteção dos *whistleblowers*, para que estes não tenham uma posição enfraquecida, o que acaba por levar à inibição da conduta ética.

4. Estudo de Casos

Para que melhor se entenda o *whistleblowing* na União Europeia, resta conhecer casos de destaque. Por isso, abordar-se-ão três casos que envolvem a mediatização e a descrição de eventos relacionados com *whistleblowers* em países da União Europeia, destacando o papel destes em cada caso, as consequências que daí advêm e as reações públicas e privadas a cada incidente. Através da divisão da força legal do *whistleblowing* atribuída aos países pelo *Transparency International* de 2013, selecionou-se um país de cada grupo: o Luxemburgo, no estado avançado; a Alemanha, com proteção parcial; e Portugal, com uma legislação tida como muito limitada.

4.1. Caso Luxemburguês: "LuxLeaks"

4.1.1. Contexto Inicial

No dia 5 de novembro de 2014, emergiu o caso que revolucionaria de forma permanente as instituições políticas e jurídicas, transcendendo as fronteiras da União. A fuga de documentos fiscais confidenciais, contendo cerca de 28 mil páginas de acordos secretos entre o governo luxemburguês e 343 grandes corporações, revelou diversas práticas de evasão fiscal que ficariam reconhecidas como "LuxLeaks" (Viegas, 2018, p. 7). A ação conjunta de diversos jornalistas, fruto da investigação conduzida pelo Consortium of Investigative Journalists, desencadearia uma série de eventos que moldariam os cenários social e jurídico-político.

4.1.2. Os *Whistleblowers*: o Impacto

A mediatização com que se desenrolaram os acontecimentos, motivada pelo facto de grandes multinacionais estarem envolvidas, levou a um tumulto na identificação do responsável pelas fugas de informação. A identificação de Raphaël Halet, Edouard Perrin e de Antoine Deltour, auditor da PwC, que apresentou demissão após se recusar a compactuar com estas práticas (Deltour, 2019, p. 83), trouxe à tona não apenas as violações fiscais, mas também o papel dos *whistleblowers* na revelação de ações prejudiciais ao interesse público.

4.1.3. Julgamentos e Proteção Legal

As ações reiteradas por estes indivíduos renderam-lhes uma perseguição furtiva pela justiça luxemburguesa, acusando-os de violação do segredo comercial e de violação de confidencialidade (Banisar, 2023, p. 2). A PwC demitiu Halet e foi graças a uma campanha de solidariedade que ele e Deltour evitaram uma pena de prisão de cinco anos e uma multa de 1.250.000 €, acabando por ser condenados a pena suspensa (Banisar, 2023, p. 4).

Os julgamentos de Deltour e de outros envolvidos incidiram uma luz sobre a proteção legal dos *whistleblowers* e a redução da sua pena revelou à opinião pública o papel social

destes (Vandendriessche, 2016, pp. 8-21). Em 2023, a Grande Secção do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem afirmou que a condenação de Raphaël Halet violava o Artigo 10.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Banisar, 2023, p. 1). Esta posição reforçou o direito ao exercício da liberdade de expressão.

4.1.4. Repercussões e a Narrativa Contínua

Por se dar a meio de uma grande crise, o impacto do ato de *whistleblowing* foi reforçado. Os efeitos alastram-se até às camadas políticas europeias, atingindo o então presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker, antigo primeiro-ministro luxemburguês, criticado pelo seu papel na fiscalidade luxemburguesa (Halet, 2019, p. 87). Estas repercussões lançaram para cima da mesa a necessidade de responsabilização de líderes *a posteriori*, destacando as lacunas na transparência na UE.

As reações públicas a este caso foram diversificadas, desde a indignação generalizada às críticas a Juncker, apelos por novas reformas fiscais e uma defesa rigorosa dos *whistleblowers*. Estas reações não apenas refletem a magnitude do impacto do caso do *LuxLeaks*, mas também iniciaram discussões mais amplas sobre ética corporativa, transparência e harmonização fiscal (Deltour, 2019, p. 85). No âmbito legal, o caso contribuiu também, mais tarde, para a aprovação da Diretiva de Proteção aos *Whistleblowers* pela União Europeia, estabelecendo padrões mínimos para a segurança e direitos desses indivíduos. O desfecho deste caso ressoa globalmente, marcando o *LuxLeaks* como uma narrativa contínua que continua a inspirar discussões fundamentais no seio da União (Viegas, 2018, pp. 7-9).

4.2. Caso Alemão – "Dieselgate"

4.2.1. O Desmascaramento

"O escândalo mais caro da história automóvel" (Mujkic e Klinger, 2018, p. 8), assim ficaria conhecido o caso que surgiu em 2015, envolvendo uma das maiores empresas automobilísticas, a Volkswagen (VW). Este termo é referente às descobertas de práticas enganosas e de manipulação de resultados de testes de emissão em automóveis a diesel, trazendo à tona condutas que debilitaram as estruturas da indústria automobilística, as questões ambientais, legais e a governança corporativa.

Nenhum outro caso seria tão gritante em matéria de *greenwashing* como este. A tentativa de se fazer passar como uma das empresas mundiais de manufatura automóvel mais ecológicas, enganando milhões de pessoas, acarretou-lhes um lugar central sob os holofotes da opinião pública (Aurand *et al.*, 2018, p. 23).

4.2.2. As Revelações: da Admissão às Consequências

As primeiras suspeitas de incongruências surgiram em 2014, através de testes realizados por John German e Peter Mock (membros do International Council on Clean Transportation). A apresentação dos seus relatórios diretamente à VW e à Agência de

Proteção Ambiental (EPA) foram inexplorados por ambas as organizações, revelando o difícil trabalho para a segunda equipa de *whistleblowers* deste caso (Patra, 2016, citado por Aurand *et al.*, 2018, p. 23). Uma equipa de cientistas provenientes da West Virginia University, enviada para reproduzir testes independentes aos níveis de emissão de óxido de nitrogénio nos veículos da VW, desvendou aquela que seria a ponta do iceberg de uma gestão empresarial danosa.

Esta revelação, que expôs o software por detrás do "dispositivo de manipulação" (Aurand *et al.*, 2018, p. 27; Mujkic e Klinger, 2018, p. 1) utilizado para falsificar os testes, desencadeou uma bola de neve, cujas repercussões eram infindáveis. A admissão pública foi custosa, dados os inúmeros esforços da empresa no encobrimento e desvalorização dos diferentes relatórios. Os funcionários da empresa, incluindo o engenheiro por detrás da ideia, formaram uma rede de *whistleblowing* decisiva para o desfecho do caso. Nas diversas palavras proferidas por estes, as suas ações foram explicadas como "um ato de desespero" (Smith e Parloff, 2016, citados por Aurand, *et al.*, 2018, p. 27) perante a falta de coragem na admissão da derrota. Estes revelaram, contrariando as afirmações da empresa, que os líderes da VW conheciam o esquema (Ewing, 2017, citado por Mujkic e Klinger, 2018, p. 8).

Foi em 2015 que se deu a revelação de que aproximadamente 11 milhões de veículos mundialmente distribuídos eram portadores deste software. Isso não apenas gerou indignação pública, mas também resultou em implicações financeiras severas, incluindo multas de 20 mil milhões de dólares (Mujkic e Klinger, 2018, p. 1), as demissões de executivos, incluindo o CEO, e diversas detenções (Aurand *et al.*, 2018, p. 28). Estas revelações, aliadas ao mediatismo à volta da empresa resultaram numa perda significativa de valor de mercado e custos avultados relacionados com ações legais e as estratégias de recuperação empresarial.

4.2.3. Reações Políticas e Recuperação

As reações públicas foram diversas e até surpreendentes, apesar da indignação dos consumidores mais ambientalistas; a verdade é que a partir de 2017 a empresa conseguiu estabilizar novamente o seu mercado para níveis substancialmente elevados (Aurand *et al.*, 2018, p. 29). As rápidas estratégias adotadas após o incidente, como o reconhecimento rápido do esquema, a colaboração ativa com as autoridades, os programas de recompra e compensação dos consumidores e acionistas, bem como alterações significativas na liderança da empresa, atuaram da maneira desejada (Mujkic e Klinger, 2018, p. 1).

Este caso provou também que as empresas se inibem de abordar certos problemas patentes, de forma a evitar crises, a não ser por via de meios de pressão como foi o caso dos *whistleblowers*. Em última análise, o *Dieselgate* não é apenas uma página na história da VW, mas um marco que reverberou em transformações profundas na indústria e redefiniu as expectativas em relação à ética corporativa, governança e responsabilidade ambiental. O seu desfecho continua a nortear a abordagem das empresas, reguladores e consumidores diante de questões éticas e ambientais à escala global.

4.3. Caso Português – "Football Leaks"

4.3.1. Origens e Complexidade

O *Football Leaks* refere-se a uma complexidade de eventos que ocorreram no período entre 2015 e 2018, pela divulgação de documentos confidenciais, expondo uma complexa teia de práticas controversas no mundo do futebol global. As primeiras denúncias surgiram a partir de um *whistleblower* anónimo autodenominado de "John" (Buschmann e Wulzinger, 2018, p. 4), que fez incidir uma luz em diversas questões éticas e financeiras, nomeadamente evasão fiscal, acordos financeiros ilícitos e contratos confidenciais entre jogadores e clubes.

4.3.2. O Início do Terramoto: da Transparência à Instabilidade

A revelação gradual de documentos comprovativos destas acusações, a partir de setembro de 2015, desencadeou uma instabilidade no mundo do futebol (Buschmann e Wulzinger, 2018, p. 1). A identidade do *whistleblower* foi mantida em sigilo até 2019, quando o português Rui Pinto foi revelado como sendo a fonte (Pinto, 2023, p. 10). Surgiu assim um debate polarizado: seria Rui Pinto um criminoso ou um ativista a ser protegido?

As reações públicas espelharam a complexidade do caso, mas convergiram num clamor por transparência.

A subsequente detenção de Rui Pinto acrescentou ainda uma dimensão jurídica complexa. A sua cooperação com as autoridades revelou detalhes cruciais e alimentou ainda mais investigações em várias jurisdições (Pinto, 2023, p. 72). Paralelamente, o seu julgamento foi palco de controvérsias, uma vez que este não foi tratado como um *whistleblower* que promoveu a transparência, mas como um indivíduo que violou a confidencialidade e acedeu a informação de forma ilegal (Nelen, 2021, p. 127).

Rui Pinto enfrentou uma série de acusações (147 crimes), e as partes citadas nos documentos buscaram salvar a sua reputação por meio de processos judiciais (Euronews, 2023, p. 3). O *Football Leaks* também desencadeou a necessidade de mudanças regulatórias no futebol, com discussões fervorosas sobre transparência financeira e reformas no sistema (Knight, 2019, p. 1).

4.3.3. As Repercussões e as Mudanças

O caso, para além de sublinhar a necessidade de catalisação de discussões acerca das regulamentações rígidas da altura, provocou reflexões mais abrangentes sobre o papel dos *whistleblowers* na sociedade, expondo os desafios éticos e legais associados ao vazamento de informações confidenciais.

Em última análise, o *Football Leaks* transcende os campos do futebol. Foi um marco que exige atualmente uma reavaliação profunda das práticas e da governança no mundo do desporto. Este tipo de casos, longe de estarem encerrados, continuaram a moldar controvérsias sobre a transparência e a justiça no universo, muitas vezes opaco, do futebol global.

5. Enquadramento Jurídico na União Europeia

Apesar do exposto anteriormente, a União Europeia revelou-se, durante décadas, relutante face à criação de um enquadramento jurídico comum de proteção aos *whistleblowers*. Aliado ao facto de haver falta dessa legislação ao nível nacional (Abazi, 2016, p. 1070; Gerdemann e Colneric, 2020, p. 3), a europa comunitária revelava-se um tanto ou quanto despreocupada nesta matéria. Os Estados-membros, a Comissão Europeia e o Conselho Europeu criaram uma cortina de ferro no que à legislação do *whistleblowing* dizia respeito. São vários os casos de países que verificavam unanimidade parlamentar sobre o assunto, mas que se recusavam a legislar mecanismos concretos de proteção, por considerarem os quadros legais existentes suficientes (Worth, 2013, p. 7). Contudo, o caso *LuxLeaks*, em 2014, veio alterar a disposição europeia (Abazi, 2020, p. 648; Banisar, 2023, p. 2). Este caso ganhou destaque pela sucessiva divulgação de documentos confidenciais, os quais revelavam a utilização da legislação luxemburguesa para a evasão fiscal.

O *LuxLeaks* levou à fuga de milhares de milhões de euros, durante anos, de outros países da União Europeia, tal como de não participantes da União. Como visto, o Luxemburgo, através de "conselheiros fiscais, e com a cumplicidade de decisores políticos" (Deltour, 2019, p. 82), criou um sistema fiscal pouco claro, que permitia a empresas a sediarem-se no país para que beneficiassem de medidas fiscais abonatórias. Deste modo, a União Europeia começou a ser pressionada pela opinião pública para a proteção daqueles que, como agentes internos, divulgassem informações de interesse público (Halet, 2019, p. 90), de modo a cessar a imoralidade e ilegalidade das ações cometidas pelas organizações.

Em 2013, a organização Transparency International, financiada pela Comissão Europeia, divulgou um estudo sobre *whistleblowing* na Europa. Este relatório divulgava que apenas quatro países da União Europeia tinham leis avançadas na proteção dos *whistleblowers*. A grande maioria (16 países) tinha leis de proteção parcial e sete países não registavam leis do tipo ou, verificando-se a existência das mesmas, eram muito limitadas (Worth, 2013, p. 8). Neste último grupo incluem-se, por exemplo, Portugal e Espanha.

Assim, foi avançada a Diretiva 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que alertam para violações do direito da União. Esta mesma diretiva oferece justificações à sua criação, entre elas o facto de: os elementos internos terem acesso privilegiado a informações que podem afetar o bem-estar da sociedade; a denúncia atempada poder levar a retornos socioeconómicos consideráveis; os Estados-membros carecerem de políticas padronizadas, uma vez que a desregulação de um país pode afetar os demais; e da falta de proteção dos *whistleblowers* levar à inibição da denúncia. Assim, criaram-se normas mínimas ao conjunto de países, fortalecendo a coesão legislativa da União, através da compreensão da posição sensível do *whistleblower*, a potencialização dos canais internos de denúncias e a criação de canais externos com recursos para a audição e avaliação das denúncias apresentadas (Gerdemann e Colneric, 2020, p. 3).

O processo de criação desta diretiva viu-se limitado pelo acentuado desacordo relativo às bases legais da mesma. O direito à liberdade de expressão ou os tratados da União não

eram considerados, pela Comissão Europeia, suficientes para o lançamento de legislação de harmonização em matéria de *whistleblowing* (Kafteranis, 2021, p. 70). Todavia, havendo pacotes legislativos não cumpridos, adotados pelos membros ao nível nacional, a Comissão reverteu a sua ideia de uma legislação horizontal. Pelo contrário, procurou uma reforma legal que respondesse às falhas no cumprimento de diversos setores (Yurttagül, 2021, p. 211). Então, adotou-se esta diretiva fundamentada por "onze artigos do TFUE [Tratado de Funcionamento da União Europeia] e um artigo do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica" (Kafteranis, 2021, p. 70), um número consideravelmente maior ao usual na justificação legal de diretivas europeias.

Como observado, a legislação nos países europeus, antes da implementação da diretiva, era amplamente insuficiente. Então, resta agora saber a situação atual dos países no que concerne à transposição legal da proteção europeia dos *whistleblowers*. Para que isto fosse possível, fez-se para este estudo um levantamento do estado da adoção da Diretiva (UE) 2019/1937 para cada um dos planos nacionais e legais da União, apontando a data de aprovação da transposição. Foi selecionada a data de aprovação e não a de entrada em vigor do diploma de modo a encontrar um terreno comum a todos os países, uma vez que a publicação do documento, por motivos variados, pode sofrer variações de país para país. Sabendo que a data limite para os países transporem a lei para os seus quadros nacionais era o dia 17 de dezembro de 2021, calculou-se um índice de variação de prazo, baseado nos modelos da economia matemática. Neste sentido, quanto maior o atraso face à data limite, a qual é dada por 0 (zero), maior será o valor do índice, sendo que a cada 1 ponto do índice dão-se 2 anos de variação. No caso do índice ser negativo, pode retirar-se que houve uma antecipação da entrega face ao prazo final. Os dados utilizados foram retirados do projeto *EU Whistleblowing Monitor*, o qual resulta de uma parceria entre o Transparency International EU, o Eurocadres e a Whistleblowing International Network.

Tabela 1
Estado e data da transposição nacional da Diretiva (UE) 2019/1937 e índice de variação da transposição face à data limite original (17/12/2021) nos países da União Europeia

País	**Estado de Adoção da Diretiva (UE) 2019/1937**	**Data de Aprovação da Transposição**	Índice de **Variação de Prazo**
Alemanha	Adotada	07/2023	0,77
Áustria	Adotada	02/2023	0,56
Bélgica	Adotada	12/2022	0,49
Bulgária	Adotada	01/2023	0,55
Chipre	Adotada	01/2022	0,05
Croácia	Adotada	04/2022	0,15
Dinamarca	Adotada	06/2021	-0,24
Eslováquia	Adotada	05/2023	0,70
Eslovénia	Adotada	01/2023	0,55

Espanha	Adotada	02/2023	0,59
Estónia	Por adotar	–	–
Finlândia	Adotada	12/2022	0,50
França	Adotada	02/2022	0,08
Grécia	Adotada	11/2022	0,45
Hungria	Adotada	04/2023	0,66
Irlanda	Adotada	07/2022	0,3
Itália	Adotada	03/2023	0,61
Letónia	Adotada	01/2022	0,05
Lituânia	Adotada	12/2021	-0,001
Luxemburgo	Adotada	05/2023	0,7
Malta	Adotada	11/2023	-0,04
Polónia	Por adotar	--	--
Portugal	Adotada	11/2021	-0,03
Países Baixos	Adotada	01/2023	0,55
República Checa	Adotada	04/2023	0,67
Roménia	Adotada	12/2022	0,5
Suécia	Adotada	09/2021	-0,11

Do conjunto de países da União Europeia, 25 países transpuseram já a diretiva para as suas normas legais nacionais. São exceção apenas dois países, a Estónia e a Polónia. Porém, os países que mais rapidamente fizeram a transposição legal foram, por ordem decrescente, a Dinamarca, a Suécia, Malta, Portugal e a Lituânia. Todos os restantes países viram os seus processos legais atrasados, verificando-se pressão da UE para a celeridade dos seus projetos de lei, sob risco de consequências pelo não cumprimento da transposição obrigatória. De todos aqueles que concluíram o processo, o maior destaque negativo é detido pela Alemanha, que atingiu um ano e meio de atraso face à data final pré-estabelecida. O índice da média geral de atraso, aponta para um incumprimento de 0,36, valor que subirá pelo facto da Polónia e da Estónia não entrarem para o cálculo mesmo verificando os maiores atrasos.

Este aparenta ser um bom recorte da mais atualizada situação da legislação em todos os Estados-membros da União. Este levantamento permite ver a dificuldade de implementação de uma medida que, como referido anteriormente, foi imposta e que é muito pouco consensual.

6. Evolução da Legislação sobre *Whistleblowing*

No contexto europeu, anterior à implementação da Diretiva, havia três fatores principais que tornavam a cooperação um conceito inviável: a opinião pública sobre a

denúncia, a dificuldade da denúncia e a disparidade entre as leis nacionais. De acordo com o Eurobarometer 470, 45% dos inquiridos acreditavam que as pessoas não denunciam por conta da dificuldade de se provar que realmente tenha acontecido um caso de corrupção; 32% por conta da falta de penalização para quem fosse julgado corrupto; 18% pelo medo do *whistleblower* acabar com problemas com as autoridades e 16% por achar que não valia a pena o esforço (European Commission, 2017, p. 98). Para mais, o inquérito ainda demonstra que menos da metade dos cidadãos sabe onde efetuar a denúncia (European Commission, 2017, p. 94).

Abordamos agora as especificidades dos países que foram alvo dos casos de estudo. No Luxemburgo, com uma legislação não específica para a proteção dos *whistleblowers*, as leis existentes foram elaboradas de maneira a salvaguardar tanto os *whistleblowers* do setor privado quanto do público, impedindo demissões baseadas unicamente em denúncias. O país dispunha de canais de denúncia através de superiores hierárquicos dentro das empresas ou do Ministério Público. Contudo, não se registavam disposições específicas sobre a proteção da identidade, e a lei também não alcançava aqueles que denunciavam por meio de ONG e pelos média (Worth, 2013, pp. 61-62). Na Alemanha, não havia legislação específica sobre *whistleblowing*, ficando o *whistleblower* dependente da interpretação do juiz responsável. Ademais, este ainda poderia receber penalizações pela denúncia, como demissões ou processos criminais e não existindo nenhuma proteção sobre a sua identidade. No caso do setor privado, as empresas possuíam já canais internos para denúncias, sendo necessário primeiramente passar por eles antes de procurar os públicos (Worth, 2013, pp. 47-48). Em Portugal, sendo o caso mais defasado, também não existiam leis para o *whistleblowing*. Todavia, diferentemente dos anteriores, não existia nenhuma instituição ou canal formal e oficial que investigasse os casos e que protegesse aqueles que levantassem as denúncias. Os funcionários do setor público eram abrangidos por um conjunto de leis sobre a sua proteção. Já no setor privado, os *whistleblowers* tinham apenas acesso ao canal interno arbitrário da própria empresa, ou às instituições de segurança pública para a denúncia. (Worth, 2013, pp. 71-72).

Desta forma, principalmente pelo fator de disparidade apresentado, a Diretiva 2019/1937 foi benéfica para os *whistleblowers*. A existência dos agora estabelecidos parâmetros mínimos para a legislação acerca do *whistleblowing* fez com que fosse criada uma base sólida para a possibilidade de uma cooperação.

Retornando aos países analisados, o Luxemburgo aprovou a sua nova legislação em maio de 2023, aumentando o alcance das pessoas que são protegidas pela lei para todas as pessoas com estatuto de trabalhador, trabalhador independente, subcontratados, pessoas que vão começar ou já terminaram os seus contratos de trabalho e colegas ou familiares dos *whistleblowers* (Haus vun Représentants, 2023, p. 1). Para mais, determina a criação de canais de denúncia internos em empresas que tenham mais de 50 funcionários e, no caso do setor público, estejam em municípios com mais de 10.000 habitantes (Haus vun Représentants, 2023, p. 3), de canais externos (Haus vun Représentants, 2023, p. 6) e de um gabinete específico, que estará sob a jurisdição do Ministério da Justiça, para o reporte de casos de corrupção (Haus vun Représentants, 2023, p. 4).

A Alemanha ainda se encontra em processo de definição da legislação, uma vez que a última implementada pelo país em julho de 2023, a *Whistleblower Protection Act – HinSchnG*, encontra-se em discussão por conta de uma reclamação feita à Comissão Europeia – Case C-149/23. Mesmo assim, essa legislação ainda possui parte das bases estabelecida pela Diretiva, como por exemplo a proteção de trabalhadores do setor público e privado, a criação de canais internos com os mesmos requisitos do caso luxemburguês e canais externos, como por exemplo a polícia. Ainda, define a proteção da identidade dos *whistleblowers* (Deutscher Bundestag, 2023, pp. 1-7).

No caso de Portugal, a lei publicada em dezembro de 2021, o Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações, abrange os trabalhadores do setor público e privado, prestadores de serviço, fornecedores, contratantes, subcontratantes, voluntários, estagiários (Assembleia da República Portuguesa, 2021, pp. 4-5). Os canais de denúncia internos são também equivalentes aos anteriores. No entanto estes canais são sempre obrigatórios, quando se trata de empresas nos setores de proteção dos consumidores, serviços financeiros, mercados de capitais, serviços bancários, investimentos e seguros. Os canais externos dizem respeito a entidades como a polícia e o Ministério Público (Assembleia da República Portuguesa, 2021, p. 8). Quanto à confidencialidade da identidade dos *whistleblowers,* é quase sempre assegurada, sendo apenas quebrada em "decorrência de obrigação legal ou de decisão judicial" (Assembleia da República Portuguesa, 2021, p. 10).

Sendo assim, considerando o facto da Diretiva 2019/1937 ser ainda muito recente, e de a implementação dela dentro dos países ser mais ainda, não há nenhum relato concreto de como essas novas considerações influenciaram e melhoraram a capacidade de cooperação entre os países no âmbito dos *whistleblowers*. Todavia, a maior padronização dos pontos-chave, como por exemplo os tipos de canais e quem é considerado um *whistleblower*, é um passo essencial para esse desenvolvimento.

7. Considerações Finais

Ao longo deste trabalho, explorou-se a implementação da Diretiva (UE) 2019/1937, analisando as diferentes abordagens adotadas e os desafios enfrentados durante esse processo. Colocaram-se em perspetiva as nuances que moldaram a interpretação da legislação, destacando as diferenças significativas e analisando as diferenças significativas na implementação da mesma. O complexo cenário em torno das políticas de denúncia e *whistleblowing* reflete a interseção de desafios éticos, legais e práticos que as organizações enfrentam.

A questão sobre a existência (ou não existência) de uma política específica de combate à corrupção, além de uma política geral de *whistleblowing*, levanta preocupações sobre a eficácia e eficiência desses mecanismos. As diretrizes oficiais recentes destacam a necessidade de os empregadores considerarem não apenas a conformidade com as orientações, mas também o impacto da legislação anticorrupção. Esta discussão traz à tona a possibilidade de transformar a responsabilidade em compromisso, dando às organizações um maior

controlo sobre os seus membros. Esta perspetiva levanta a questão fundamental de como as políticas devem equilibrar a responsabilidade individual e organizacional. A proteção dos *whistleblowers* é importante não só para preservar a integridade, mas também para manter a decência e a liberdade moral no local de trabalho.

A análise da transposição da Diretiva (EU) 2019/1937 revela desafios específicos relacionados com a diversidade linguística e à margem de abertura e descrição concedida aos Estados-membros. A escolha da terminologia "delator", "denunciante", "informador", em vez de *whistleblower*, destacam a preocupação com a possibilidade de divergências nacionais e a forma como as mesmas podem prejudicar a proteção global dos *whistleblowers*, destacando a necessidade contínua de esforços de harmonização. A ausência de uma definição estrita de *whistleblowing* constitui um grande desafio para a aplicação de um quadro jurídico flexível. Além disso, a constatação de que nenhum país aplicou plenamente a diretiva mostra que é urgente tomar medidas eficazes para garantir a proteção dos *whistleblowers*. A proteção integral dos *whistleblowers* na União Europeia não é apenas uma questão de adesão a regulamentos legais, mas também de um compromisso com a construção de uma cultura organizacional ética que promove a transparência, justiça e responsabilidade. A integridade e a governação da União Europeia dependerão da capacidade de adaptar constantemente o sistema de segurança para refletir as mudanças sociais e tecnológicas, assegurando assim um ambiente que promova a verdade, a responsabilidade e a justiça.

Destacando também os casos analisados, é de relevar o impacto destes em áreas cruciais da sociedade, dando ênfase aos objetivos no cerne do *whistleblowing*: o clamor por transparência. Estes casos, cada um na sua esfera, destacaram-se pela atenção mediática intensa devido ao envolvimento de grandes corporações, colocando em perspetiva a viabilidade de órgãos governativos e desafiando as normas estabelecidas. Os impactos, no entanto, não se cingem apenas à esfera nacional de cada Estado, impactando paralelamente a legislação da União Europeia. Contribuíram de forma ímpar para as diretrizes de proteção aos *whistleblowers* e geraram reflexões sobre o papel fundamental destes indivíduos na sociedade.

As conclusões deste *paper* destacam os vários ângulos significativos do *whistleblowing* no contexto da União Europeia, revelando que os mesmos atuam como agentes éticos, impulsionados por motivações que transcendem os interesses individuais. No entanto, destaca-se a importância crítica de mecanismos de proteção eficazes para sustentar plenamente essas ações éticas. A mediatização dos casos examinados emerge como fator essencial na defesa dos *whistleblowers*, enfatizando a necessidade de transparência. Em última análise, a diretiva desempenha um papel crucial ao estabelecer bases mínimas comuns e ao promover a cooperação internacional para enfrentar desafios à escala global.

Estabelecemos uma base sólida para a compreensão dos vários aspetos e definições do termo *whistleblower* e procurámos esclarecer a qual destas definições a Diretiva (UE) 2019/1937 se refere. Após esta identificação crítica, a investigação centrou-se em avaliar se as diretrizes existentes são suficientes ou necessitam de melhorias. O objetivo último é aprofundar a compreensão do conceito de *whistleblowing*, tendo em conta a sua complexidade e promovendo assim uma abordagem eficaz e abrangente do seu processo.

Referências bibliográficas

Abazi, V., 2016. Trade Secrets and Whistleblower Protection in the European Union. *European Papers*, 1(3), pp. 1061-1072.

Abazi, V., 2020. The European Union Whistleblower Directive: A 'Game Changer' for Whistleblowing Protection? *Industrial Law Journal*, 49(4), pp. 640-656.

Assembleia da República Portuguesa, 2021. *Regime Geral de Proteção de Denunciantes de Infrações* (Lei n.º 93/2021). Lisboa: Diário da República.

Aurand, T. W., Finley, W., Krishnan, V., Sullivan, U. Y., Abresch, J., Bowen, J., Rackauskas, M., Thomas, R., e Willkomm, J., 2018. The VW Diesel Scandal: A Case of Corporate Commissioned Greenwashing. *Journal of Organizational Psychology*, 18(1), pp. 23-32.

Banisar, D., 2023. The European Court of Human Rights Protects Luxleaks Whistleblower, *Corporate Crime Observatory*. Obtido de http://www.corporatecrime.co.uk/post/ecthr-luxleaks-whistleblower

Brown, A., Lewis, D., Moberly, R., e Vandekerckhove, W., 2014. Edward Elgar, Cheltenham.

Buschmann, R., e Wulzinger, M., 2018. *Football leaks: Uncovering the dirty deals behind the beautiful game*. Faber & Faber.

Callahan, E. S., e Dworkin, T. M., 1994. Who Blows the Whistle to the Media, and Why: Organizational Characteristics of Media Whistleblowers. *American Business Law Journal*, 32(2), pp. 151-184.

Deltour, A., 2019. Whistleblowing on Luxembourg's Tax Practices, *in* R. Krøvel e M. Thowsen, *Making Transparency Possible: An Interdisciplinary Dialogue*, pp. 81-85. Cappelen Damm Akademisk.

Deutscher Bundestag, 2023. *Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG)*. Berlim: Bundesministerium der Justiz.

DIRECTIVE (EU) 2019/1937 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. (outubro de 2019). Obtido em novembro de 2023, de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937

Dworkin, T. M., e Baucus, M. S., 1998. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

Elliston, F. A., 1982. Anonymity and Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, 1(3), pp. 167-77.

Euronews, 2023. Rui Pinto condenado a quatro anos de prisão com pena suspensa. *Euronews*, 11 setembro.

European Commission, 2017. Special Eurobarometer 470: Corruption – Publication Report. Recuperado em https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2176

Farrell, D., e Petersen, J. C., 1982. Patterns of political behavior in organization. *Academy of Management Review*, 7(3), pp. 403-412.

Gerdemann, S., e Colneric, N., 2020. The EU Whistleblower Directive and its Transposition: Part 1. *European Labour Law Journal*, XX(X), pp. 1-18.

Halet, R., 2019. Being a Whistleblower, *in* R. K. Thowsen, *Making Transparency Possible: An Interdisciplinary Dialogue* (pp. 87-91). Cappelen Damm Akademisk.

Haus vun Représentants, 2023. *A232: Loi du 16 mai 2023 portant transposition de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union*. Paris: Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Hersh, M., 2002. Whistleblowers – Heroes or Traitors?: Individual and Collective Responsibility for Ethical Behaviour. *Annual Reviews in Control*, 26, pp. 243-262.

Kafteranis, D., 2021. The future of the Whistle-blowing Directive: criticising its legal bases. *Queen Mary Law Journal*, 1, pp. 65-83.

Knight, S., 2019. The final Whistle. *The New Yorker*, 3 junho.

Lewis, D., e Vandekerckhove, W., 2012. The Content of Whistleblowing Procedures: A Critical Review of Recent Official Guidelines. Springer, pp. 253-264.

Mesmer-Magnus, J., e Viswesvaran, C., 2005. Whistleblowing in Organizations: An Examination of the Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62(3), pp. 277-297.

Miceli, M. P., e Near, J. P., 1985. Characteristics of Organizational Climate and Perceived Wrongdoing Associated with Whistle-Blowing Decisions. *Personnel Psychology*, 38(3), pp. 525-544.

Miceli, M. P., e Near, J. P., 1992. *Blowing the Whistle: The Organizational and Legal Implications for Companies and Employees*. New York: Lexington.

Miceli, M. P., e Near, J. P., 2002. What Makes Whistle-Blowers Effective? Three Field Studies, *Human Relations*, 55(4), pp. 455-479.

Mujkic, E., e Klingner, D., 2018. Dieselgate: How Hubris and Bad Leadership Caused the Biggest Scandal in Automotive History. *Public Integrity*, 21(4), pp. 365-377.

Near, J. P., e Miceli, M. P., 1986. Retaliation against whistleblowers: Predictors and effects. *Journal of Applied Psychology*, 71(1), pp. 137-145. https://doi.org/10.1037/0021-9010.71.1.137

Near, J. P., e Miceli, M. P., 1995. Effective-Whistle Blowing. *Academy of Management Review*, 20(3), pp. 679-708.

Nelen, H., 2021. Contemporary Organized Crime: Developments, Challenges and Responses, *in* Nelen, H, Siegel, D., eds., *Detection and Prevention of Money Laundering in Professional Football*, pp. 123-134.

Parmerlee, M. A., Near, J. P., e Jensen, T. C., 1982. Correlates of Whistle-Blowers Perceptions of Organizational Retaliation. *Administrative Science Quarterly*, 27(1), pp. 17-34.

Perry, J. L., 1990. Whistle-blowing, organizational performance, and organizational control, *in* H. G. Frederickson, ed., *Ethics and Public Administration*, pp. 79-99. M.E. Sharpe, Armonk, New York.

Pinto, N. T., 2023. Rui Pinto: o hacker que abalou o mundo do futebol: Os segredos de um dos maiores roubos de informação confidencial da história. Os alvos falhados, as vítimas desconhecidas. As origens do Football Leaks e do Luanda Leaks. Penguin Random House Grupo Editorial, Portugal.

Ray, S., 2006. Whistleblowing and Organizational Ethics. *Nursing Ethics*, 13(4), pp. 438-445.

Vandekerckhove, W., 2018. Whistleblowing and Information Ethics: Facilitation, Entropy, and Ecopoiesis. *Journal of Business Ethics*, 152, pp. 15-25.

Vandendriessche, A., 2016. The LuxLeaks Case: Summary Translation of the Court of Appeal Judgement of 15 March 2017. Global Freedom of Expression, Columbia University.

Viegas, M., 2018. A Fraude e a Evasão Fiscal na União Europeia: do "Luxleaks" aos "Panama Papers". *Vida Económica Editorial*.

Vinten, G., 1994. *Whistleblowing: Subversion or Corporate Citizenship?* SAGE Publications Ltd.

Worth, M., 2013. *Whistleblowing in Europe: Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Berlim: Transparency International.

Yurttagül, H. C., 2021. Existing Whistleblowing Rules in Sectorial Secondary Legislation (Chap. 7), *in Whistleblower Protection by the Council of Europe, the European Court of Human Rights and the European Union: An Emerging Consensus*. Springer.

Capítulo II

SEGURANÇA HUMANA, DIREITOS HUMANOS E DEFESA

Por uma Abordagem Crítica da Segurança Humana: Debates, Trajetória e Efeitos na Política Internacional Contemporânea

Pedro Falcone
Beatriz Rodrigues
Rodrigo Sousa

Introdução

Uma expressiva parte da comunidade académica de Relações Internacionais (RI) interpreta o conceito de segurança como um elemento fundamental nas dinâmicas que moldam o sistema intraestatal. Em particular, os debates clássicos das RI partem da premissa que os Estados permanecem numa condição endémica de competição por segurança, interagindo num sistema anárquico (Mearsheimer, 2001: 334). Deste modo, a procura da utilização do conceito de segurança encontra-se presente desde os primórdios da disciplina das Relações Internacionais. Contudo, para muitos académicos estas teorias oferecem uma ideia determinista e de imutabilidade do sistema internacional (SI) que se vem a verificar inadequada para uma leitura mais abrangente da realidade internacional contemporânea.

Não obstante, face às crescentes transformações da sociedade internacional, o arcabouço teórico da segurança apresenta um caráter expansivo, complexificado e normativo na *raison d'État*. Após o término da Guerra Fria a disciplina de Relações Internacionais foi marcada por uma transformação significativa que desencadeou um intenso debate sobre a pertinência de ampliar (ou não) o conceito de segurança. Por um lado, autores com uma abordagem mais realista dão primazia ao poder do Estado, argumentando que na ausência de uma ordem supranacional, cabe aos próprios Estados garantirem a promoção de medidas de segurança para a proteção dos seus civis, territórios e patrimónios em detrimento dos demais (Mearsheimer, 2001). Por outro lado, alguns académicos advogam uma abordagem mais abrangente, multifacetada e colaborativa, considerando, além da dimensão militar, outras facetas da segurança, como a ambiental, sanitária, migratória, individual, entre outras (Buzan *et al.*, 1998), que surge em resposta à crescente interconetividade e interdependência global, associada à difusão da globalização, dos direitos humanos, dos novos meios de comunicação, e a emergência de novos atores na sociedade internacional. À luz deste debate, entende-se que o fim do mundo bipolarizado favoreceu e mobilizou esforços para a (re)conceptualização da segurança na disciplina das RI.

Neste contexto, a componente individual e humanista da segurança ganha mais protagonismo na forma como os Estados e as instituições internacionais abordam ameaças. O indivíduo e a sua humanidade passam a ser o foco que reconfigura as políticas de segurança, o discurso institucional e as fundamentações das práticas estatais (da Mota, 2021). As noções de proteção da vida do indivíduo conduziram os Estados, as organizações internacionais e diferentes atores não-estatais a adotarem novas formas de atuação no panorama internacional. Perante este cenário, houve um interesse mútuo destes atores na formulação e promoção do conceito de segurança humana. O objetivo era oferecer uma definição mais precisa que incorporasse simultaneamente a complexidade de um mundo global e interconectado e as novas ameaças à segurança, como conflitos intraestatais, crises humanitárias, ameaças transnacionais, e outras formas intrincadas e interseccionais de violências.

Ainda que a literatura existente sobre o conceito de segurança humana tenha sido amplamente discutida e difundida nos setores académicos e políticos, é digno de nota que a escassez e marginalização de abordagens que se debruçam sobre as implicações ético-políticas do uso do conceito contribua para a consolidação da visão determinista do SI que, segundo Acharya e Buzan (2009), reproduz e consolida ideias hegemónicas criadas no Ocidente para o Ocidente. Ora, de forma a aprofundar a complexidade e instrumentalização do conceito de segurança humana o presente trabalho propõe-se a investigar a sua origem, trajetória e implicações na sociedade internacional. Partimos de uma análise compreensiva dos diferentes debates teóricos que englobam o conceito de segurança humana, realizando uma revisão bibliográfica de livros e artigos científicos que oferecem fortes contributos para as variadas e complexas abordagens teórico-conceptuais, assim como uma apreciação de diferentes relatórios e documentos que sinalizam marcos de evolução do conceito em estudo.

Dada a problemática referida, os seguintes capítulos procuraram entender o que significa a segurança humana no contexto contemporâneo? De que forma o sentido de segurança humana foi transferido para as políticas de segurança dos Estados? E como os Estados relacionam a ideia de segurança humana com os seus interesses nacionais?

Para responder a tais interrogações baseamos a nossa argumentação nos seguintes passos: num primeiro momento, procuramos definir o conceito de segurança humana, situando-nos no debate teórico e metodológico de autores de RI sobre o tema; em segundo lugar, introduzimos uma análise histórica do conceito que evidencia o seu carácter contingente na sociedade internacional, identificando o grupo de atores internacionais que lideraram a sua promoção; em terceiro lugar, exploramos como este grupo utiliza a segurança humana para benefício próprio, destacando os principais interesses subjacentes; por fim, oferecemos importantes justificativas para que a segurança humana seja vista como um conceito indesejado e inadequado à formulação de políticas de segurança, políticas humanitárias e promoção da paz.

Neste sentido, optámos por adotar uma abordagem crítica aos estudos de segurança, com especial ênfase no conceito de segurança humana. Entendemos que somente dessa forma podemos discernir os diversos interesses subjacentes e alterar o *statu quo*.

Aprofundando o Debate da Segurança Humana

Inicialmente, é importante examinar as diferentes abordagens em debate na literatura atual sobre segurança humana, separando os investigadores que se debruçam sobre este assunto em dois grupos: os defensores e os críticos. Esta distinção torna-se importante para ressaltar que não há concretamente um consenso comum entre especialistas, e que uma das perspetivas, naturalmente, sobressai na prática política da segurança em detrimento de outra. Portanto, o ponto crucial desta secção é demonstrar que o surgimento do conceito de segurança humana impôs novos desafios teóricos e práticos na disciplina de RI, produzindo respostas plurais e concorrentes que expõem o caráter multidimensional e complexo que permeia o campo da segurança no contexto contemporâneo. A intenção, aqui, não é dar uma resposta pronta e unívoca sobre um processo complexo, mas sim expor algumas concordâncias e contradições presentes na literatura sobre este assunto. De forma a clarificar o nosso raciocínio, num primeiro momento, começamos por examinar a perspetiva dos proponentes do conceito, pois foram estes que introduziram a ideia teórica e prática do campo da segurança e, de seguida, procedemos à exploração dos argumentos trazidos pelos críticos do conceito, uma vez que são um resultado dialético deste processo.

Com efeito, os defensores da segurança humana procuraram ampliar a compreensão coletiva da segurança no sentido de superar a agenda restrita relacionada ao militarismo, tão enfatizada pelas abordagens tradicionais de segurança. Segundo a abordagem, a formulação da ideia de segurança humana é orientada por um projeto transformativo, no qual entende que a segurança não deve ser exclusivamente definida pela ausência de ameaças e violências, como também deve abranger questões ligadas à pobreza, desenvolvimento e doenças (PNUD, 1994). A literatura convencional sobre este tema geralmente atribui o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como o canal de referência responsável pela formulação e disseminação da ideia de "segurança humana", apesar de existirem múltiplos sujeitos que também contribuem para a literatura (Comissão para Segurança Humana, 2003; Thomas, 2003). Em termos genéricos, o PNUD define a segurança humana como "proteção contra ameaças crónicas como fome, doença e repressão" e "proteção contra interrupções repentinas e prejudiciais nos padrões da vida diária" (PNUD, 1994: 23), apresentando, desta forma uma abordagem holística que envolve sete dimensões-chave: económica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (PNUD, 1994: 25).

Neste quadro, quatro características definidoras são enumeradas no relatório para justificar a necessidade de alargar o conceito de segurança. A primeira destaca que a segurança humana é uma preocupação universal; a segunda enfatiza que todos estes componentes são interdependentes; a terceira aponta uma maior facilidade de garanti-la por meio de uma prevenção precoce do que por uma intervenção posterior; finalmente, a quarta ressalta a necessidade de orientar a segurança para as pessoas, reconhecendo que as preocupações individuais de segurança nem sempre se alinham com as prioridades de segurança dos governos (PNUD, 1994: 22-23). Em síntese, alguns académicos destacam razoáveis considerações sobre o ímpeto transformador para dar ânimo aos campos científi-

ficos e de políticas públicas da área de segurança. Por exemplo, Uvin (2004: 353) reconhece que esta abordagem conseguiu reunir diferentes especialistas na procura por uma melhor compreensão das interconexões entre diversos aspetos da (in)segurança humana, como também fortaleceu a cooperação entre agências internacionais nos campos da segurança, desenvolvimento e direitos humanos. De maneira complementar, Ewan (2007: 184) também reconhece o papel determinante desta abordagem em destacar a influência da violência económica na política global, questionando diretamente as noções tradicionais de políticas *top versus down,* pois a última frequentemente dá demasiado foco à violência direta da guerra em detrimento de formas mais amplas de violência.

Apesar do grupo dos proponentes exercer forte influência na agenda teórica e prática do campo da segurança, este também levantou um número considerável de opositores. Para efeitos deste trabalho, este grupo de críticos pode ser dividido em dois grupos menores: os "delimitadores" e os "(des)construtores". Apresentamos o contributo de cada subgrupo para demonstrar a pluralidade de perspetivas que move esta vertente.

Os "delimitadores" apresentam duas principais objeções sobre a abordagem holística da segurança humana. Primeiro, realizam uma crítica metodológica, partindo da assunção de que abordagens holísticas comprometem a eficácia da análise causal (MacFarlane e Khong, 2006; Paris, 2001). Segundo a abordagem, conceito que engloba elementos tão diversos, como conflito violento, pobreza e bem-estar social, não possui a necessária separação analítica para avaliar variáveis dependentes e independentes. Segundo, sugerem que a tentativa de ampliação produz um efeito contraproducente na agenda política de segurança, na medida em que compromete a capacidade dos decisores políticos de definir prioridades claras e, portanto, implementarem políticas eficazes nos "territórios ameaçados", ao correr o risco de complexificar ainda mais um cenário já sobrecarregado de complexidades (MacFarlane e Khong, 2006: 237-240).

Feito este enquadramento, torna-se importante estabelecer que a orientação metodológica do grupo de "delimitadores" ainda contém traços característicos da visão tradicional realista da segurança, a qual compartilha da preocupação em manter as metodologias convencionais, como o modelo de explicação causal (Ewan, 2007: 185). Apesar de reconhecermos o mérito de denunciar potenciais fragilidades analíticas e metodológicas por trás do conceito de segurança humana, podemos afirmar que esta abordagem apresenta uma interpretação dos fenómenos sociais imprecisa, na medida em que enquadram as dificuldades que assolam a agenda de segurança humana apenas num viés de utilidade analítica e prática. A dificuldade mais notória desta abordagem relaciona-se à condição de que os esforços para restringir a agenda da segurança necessariamente marginaliza – ou não leva em consideração – questões ético-políticas envolvidas nas tentativas de determinar o que deve ou não ser considerado como "segurança" (Ewan, 2007: 185). Ademais, despolitiza questões determinantes para a acentuação do sofrimento das comunidades nos territórios em conflito, como a violência estrutural e (in)justiça distributiva, as quais causam mais mortes do que a violência direta da guerra (Bellamy e McDonald, 2002: 374-375; Grayson, 2004: 357). Portanto, o ímpeto deste grupo não traduz uma resposta crítica adequada aos problemas originados pela promoção da segurança humana, uma vez que, ao excluir

fatores como as disparidades no acesso a recursos fundamentais, como suprimentos básicos, cuidados médicos ou saneamento adequado, orienta-se para fortalecer o *statu quo* extremamente danoso às comunidades afetadas. Assim, torna-se crucial conceber que a segurança humana é mais um indicador de valores políticos e morais compartilhados por um certo grupo de atores com um interesse político subjacente do que um conceito puramente analítico (Mack, 2002: 3).

Esta preocupação sobre as implicações ético-políticas no âmbito do conceito de segurança humana representa substancialmente a inclinação dos grupos dos "(des)construtores". Tendencialmente situados no paradigma pós-positivista das RI, alguns académicos criticam a ideia de segurança humana, argumentando que esta noção favorece líderes políticos a legitimar "medidas extraordinárias" de resolução de problemas, como a ameaça e uso da força militar, e o aumento desproporcional de poder por parte de um Estado (Buzan *et al.*, 1998: 21-29; Huysmans, 1998; Waever, 1995). Não obstante, apesar de outros autores compartilharem desta premissa, reforçam uma outra questão no debate político da segurança: a tendência fundamental dos líderes políticos para criarem dicotomias existenciais, como "nós" *versus* "eles", e definirem relações políticas em termos de "amigos" e "inimigos" (Schmitt, 1996; Williams, 2003). Segundo esta perspetiva, ao contrário da preocupação inicial da agenda de segurança humana com a "solidariedade" em relação aos povos afetados por conflitos e violência política, a securitização da pobreza, dos deslocamentos em massa e das doenças, leva à categorização das populações do Sul Global como ameaças, contribuindo, portanto, para a polarização política e para uma abordagem de inimizade (Cooper, 2005; Duffield, 2001; Krause, 2004).

Neste sentido, Dunne (2007: 115) bebe da fonte das duas perspetivas e apresenta uma contribuição fundamental, argumentando que a ideia de segurança humana abraça uma problemática liberal de segurança. Para o autor, embora pareça novo, o conceito de uma visão liberal dominante é difundida desde o século XIX, exibindo diferentes roupagens em diferentes épocas. No âmbito do final da Guerra Fria, a componente "humanista" ressaltada pelo conceito – que se foca na proteção no nível individual – valoriza valores liberais amplamente difundidos, como uma vida empreendedora que se esforça por se autogerir e ser autossuficiente. Além disso, o autor enfatiza que a componente de "segurança" incorpora a ideia de que o subdesenvolvimento de países é perigoso para a ordem doméstica e internacional, demandando a implementação de reformas de mercado e da ordem do direito por parte dos Estados atingidos por conflitos e instabilidades políticas. Para o autor, a segurança humana reflete o otimismo liberal para com o desenvolvimento sustentável e a promessa pela liberdade e pelos direitos, ao mesmo tempo em que chama a atenção para a responsabilidade de estabelecer uma tutela internacional desenvolvimentista para a contenção dos "riscos negativos" do mundo subdesenvolvido.

Com base neste quadro, é importante destacar que o grupo dos "(des)construtores" apresenta uma crítica incontornável que revela contornos preocupantes e altamente perniciosos subjacentes à ideia de segurança humana. Em suma, sugerem que conceituar a segurança com foco no nível individual corre o risco de reproduzir discursos e práticas dominantes de segurança que os próprios proponentes da ideia de segurança humana

procuram combater (Booth, 2005; Hoogensen e Rottem, 2004). No entanto, apesar da importância de revelar as fortes contradições por trás do conceito de segurança, parece existir uma forte tendência de que esta abordagem fique presa nos debates académicos, sendo frequentemente negligenciada na prática política (Ewan, 2007: 187). Enquanto isso, o que parece ser percetível no contexto atual é que as iniciativas em nível político-internacional refletem cada vez mais a "fusão de segurança e desenvolvimento" que a segurança humana representa (Cooper, 2005; Duffield, 2001 e 2007).

Na tentativa de fugir desta excessiva abstração conceitual sem discutir a aplicação prática da segurança humana nas iniciativas internacionais, o próximo capítulo traça uma trajetória histórica do conceito na política internacional.

De "Segurança" a "Segurança Humana": uma Perspetiva Histórica

Como referido anteriormente, a conceção do termo segurança humana parte de uma evolução histórica de como a sociedade internacional compreendia a segurança. Desta forma, convém salientar que a segurança humana foi influenciada por narrativas complexas e dinâmicas, moldadas por fatores históricos, sociais e políticos. Se inicialmente a comunidade internacional observava o conceito de segurança como algo estreitamente vinculado a ameaças militares, especialmente durante os períodos da Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, este conceito viria a ganhar novas interpretações no fim da década de 90. Este contexto histórico favoreceu a perceção de que as ameaças à segurança iam além de ataques militares. No entanto, isto não significa que o conceito não tenha enfrentado resistência. Seguindo Tadjbakhsh (2007), destacamos três fases complexas na conceção daquilo que hoje entendemos como segurança humana e as suas implicações.

A primeira fase ocorreu aquando da elaboração do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994, publicado pelo PNUD (1994). Como referido anteriormente, este relatório propõe uma visão mais ampla da segurança, indo além das preocupações militares e incluindo dimensões como pobreza, saúde, educação e direitos humanos.

Estas preocupações surgem num contexto pós-Guerra Fria, momento no qual os Estados eram interpelados com novos desafios, como a poluição ambiental, a deslocação de populações e até de doenças infeciosas, como o VIH/SIDA. Esta preocupação encontra justificativa na literatura em duas instâncias: quer como um reflexo de um humanismo crescente no âmbito das relações internacionais, fundamentado em normas e convenções cada vez mais aceites no cenário internacional, como destacado por Duffield (2007); quer como resultado dos Estados começarem a reconhecer a sua interdependência num mundo globalizado e a reconhecerem que problemas transnacionais requerem soluções transnacionais. Apesar de todas essas apreensões, o debate viria a falhar por receio e ceticismo por parte dos países que compõem o Grupo dos Sete (G7), os quais expressaram preocupações acerca de possíveis violações da soberania estatal aquando do momento de intervir em questões relacionadas à segurança humana em diversos territórios.

O debate só se viria a ser retomado nos anos de 2001 e 2003, naquela que já é considerada por Tadjbakhsh (2005) como uma segunda fase acerca da implementação do conceito de "segurança humana", impulsionada pela introdução do termo "responsabilidade de proteger", liderada pela delegação canadiana na Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS), e, simultaneamente, nas discussões sobre a "responsabilidade pelo desenvolvimento", iniciadas pela delegação japonesa na Comissão de Segurança Humana (CHS), com os dois governos a liderar e promover financiamentos necessários para incluir a segurança humana na agenda global. O relatório do ICISS (2001) enquadrou, assim, o debate na tentativa de abordar alguns dos desafios enfrentados pelo conceito na década de 90. Ao enfatizar a noção de "responsabilidade de proteger", o relatório procurava encontrar um ponto de equilíbrio entre o dever de proteger os indivíduos e o princípio da soberania do Estado. Este conceito reconheceu que a responsabilidade primária pela proteção das populações cabe ao Estado, destacando que estes tinham a responsabilidade de proteger os seus cidadãos contra o genocídio, os assassinatos em massa e a limpeza étnica. No entanto, quando os Estados se revelavam relutantes ou incapazes de cumprir este dever, a responsabilidade residual era transferida para a comunidade internacional (Duffield, 2007). Nesta perspetiva, a responsabilidade de proteger compreendia três conjuntos inter-relacionados de responsabilidades: prevenir, reagir e reconstruir.

Apesar deste avanço, não nos é difícil pensar nas problemáticas que este termo já viria a trazer nesta época histórica. Basta pensarmos naquela que foi a "Guerra ao Terror", protagonizada pelos Estados Unidos em territórios do Médio Oriente, utilizando o argumento da segurança humana como fator legitimador das ações militares intervencionistas norte-americanas. A nosso ver, já neste contexto histórico se tornaria urgente repensar a forma como este conceito estava estruturado, mas essa reflexão não aconteceu, tendo a ideia da Responsabilidade de Proteger ganhado ainda mais força e sido aprovada pela Cimeira Mundial das Nações Unidas em 2005, naquela que já é considerada como uma terceira fase da discussão segundo Tadjbakhsh (2005).

Este facto marcou um desenvolvimento significativo nas normas internacionais e proporcionou um enquadramento para os debates sobre quando e como a comunidade internacional deve intervir para proteger as populações em risco. Segundo o documento, tornava-se cada vez mais evidente a necessidade dos Estados e das Organizações Internacionais se ajustarem às novas realidades do século XXI e, em particular, de encontrar meios para dar respostas coletivas e concertadas às novas ameaças (ICISS, 2001). Podemos identificar, portanto, que a segurança humana surge para conectar as preocupações entre os campos da segurança e do desenvolvimento, tornando-se um tema relevante nas agendas de reforma da ONU e de organizações regionais como a União Europeia.

Aqui chegados, é, no entanto, crucial aprofundarmos a nossa reflexão sobre o contexto em que estas normas surgem. De facto, com o acentuar da globalização e das relações de interdependência decorrentes do fim da bipolaridade da Guerra Fria torna-se evidente que a segurança passou a ser vista não apenas como um desígnio do Estado, mas também

como um desígnio para o indivíduo, e como uma forma dos Estados se organizarem coletivamente perante os novos desafios transnacionais.

Mas como já abordado anteriormente, este termo, mesmo nos seus paradigmas iniciais, já era suscetível de críticas intensas pela sua instrumentalização em 2001 na "Guerra ao Terror", sendo então crucial uma reflexão crítica sobre o significado desse contexto e a forma como termos como "responsabilidade de proteger" e "segurança humana" vêm sendo utilizados após a sua consensualização e consolidação.

Conforme destacado por da Mota (2021), este processo tem levado à criação de uma "individualização da segurança", sendo essa individualização um motor justificativo para casos de intervenção que causam amplos debates na comunidade académica, mas que raramente reúnem tanto consenso da comunidade internacional quanto das próprias populações. A título de exemplo, estamos a falar de casos como o uso de força militar na Líbia, e o uso de veto para bloquear ações decisivas através do Conselho de Segurança da ONU, como no caso da Síria (Bellamy, 2014), confirmando assim os receios levantados no início da década de 2000 aquando da discussão deste conceito.

Levando este contexto em consideração, propomos na próxima secção deste artigo uma análise detalhada de como a segurança humana tem sido empregue como tecnologia de governação liberal. Na tentativa de encontrar os pressupostos desta utilização, realizamos uma análise crítica acerca da instrumentalização do termo como recurso crescente por parte dos múltiplos atores internacionais.

Segurança Humana como Tecnologia de Governação Liberal

> "Historicamente, então, pode parecer que existem duas abordagens amplas para a segurança, uma abordagem centrada no Estado e uma abordagem focada no proprietário individual de propriedade. No entanto, longe de serem opostos, esses desafios na história da segurança são dois lados da mesma moeda da segurança. Pensar sobre o que os une revela alguns dos problemas, como as recentes demandas por mais segurança e a tentativa de tornar seguras uma série de questões sociais" (Neocleus, 2000: 9-10).

Os casos anteriormente expostos revelam o amplo uso e invocação da segurança humana nas ações e discursos de Estados, e outros atores internacionais, após o final da Guerra Fria. Mais ainda, é digno de nota a forte propensão de que este grupo de atores estejam situados na consciência coletiva do universo transatlântico e ocidental, como também, chama a atenção que os mesmos aderem a uma interpretação cada vez mais abrangente de tendências sociais, condições e práticas através da ótica da segurança humana (Duffield, 2007: 3). Notoriamente, esta crescente tendência para instrumentalizar a segurança como recurso discursivo foi abordada pela Escola de Copenhaga de Relações Internacionais, referindo este processo como estratégia de "securitização" (Waever *et al.*, 1993; Buzan *et al.*, 1997; Huysmans, 2000). Por essa razão, deve-se enquadrar a segurança humana dentro do processo de securitização, de forma a fazer valer da crítica normativa desta abordagem e,

portanto, questionar se muitas das condições das quais a segurança humana fora invocada devem ser efetivamente tratadas como questões de segurança como um todo.

Num contexto marcado por ameaças complexas, a segurança humana representa uma intensificação de formas liberais de poder, daquilo que Foucault chamou de "biopolítica" (Foucault, 1976 e 1978). A biopolítica é "uma forma de política que envolve a administração dos processos de vida no nível agregado da população", visando assegurar os processos biológicos e sociais que impactam a vida e o bem-estar dos indivíduos (Duffield, 2007: 5). A segurança humana faz parte do arcabouço biopolítico da problemática liberal da segurança no contexto do pós-Guerra Fria. Por problemática liberal de segurança, entende-se, sobretudo, um arcabouço técnico que estuda as características e dinâmicas das populações para melhor gerenciá-las em relação às suas diversas necessidades e oportunidades da vida (Dillon e Reid, 2001). Neste sentido, o tipo liberal de governação no globo significa a procura de "governar sem governo", exercendo o que poderia ser chamado uma política de controlo da sociedade através de uma técnica disciplinadora (Deleuze, 1995).

À medida em que a segurança humana se tornou o critério decisivo da segurança individual, a segurança humana passou a significar a "liberdade de posse segura", isto é, da propriedade privada. Neocleus (2000: 9) afirma que a ideia de segurança "tornou-se a garantia ideológica da procura independente e interessada" na sociedade marcada pelo liberalismo – "a garantia do egoísmo na sociedade civil". De igual forma, vemos como o conceito de segurança humana serve como um instrumento ideológico para a expansão e manutenção do intervencionismo global na sociedade internacional. Entendemos que o liberalismo vai muito além de uma filosofia política que prima pela liberdade, encontrando na segurança humana uma forma de controlar a vida de indivíduos e Estados. Num contexto de crescente interconetividade e interdependência global, a ideia da segurança humana é vista como uma responsabilidade para além de um Estado, justificando uma divisão internacional do trabalho que inclua Estados, organizações internacionais, ONG, empresas e grupos da sociedade civil (Boutros-Ghali, 1992: 44). Com base na promoção da segurança humana, compreendemos o forte desejo dos Estados liberais de estabelecer normas globais destinadas a reger os assuntos de Estados não-liberais, com base em valores liberais humanitários.

Neste quadro, a segurança humana, como parte do arcabouço biopolítico liberal, promove a recomposição do nexo de segurança e desenvolvimento presente no discurso hegemónico do pós-Guerra Fria. Embora a ideia de segurança humana procure promover a vida individual, a ideia também aplica parâmetros morais e políticos do que se entende como "boa" e "má governança", aprofundando uma distinção biopolítica entre grupos "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos" (Duffield, 2007). Se o descompromisso ou "falhas" de alguns Estados do Terceiro Mundo em atingir um nível sustentável de desenvolvimento concede espaço para "a mobilização de redes e fluxos transfronteiriços que ameaçam a coesão dos estados fronteiriços e, portanto, a trama da própria ordem global" (Comissão Carnegie, 1997), então o controle fronteiriço massivo através de um Estado desenvolvimentista forte serve como uma resposta para este complexo desafio.

Diante disso, identificamos uma relação fundamental entre a proteção/contenção da segurança humana: ao mesmo tempo que a proteção dos indivíduos em situações de emergência humanitária exige uma responsabilização de todos os atores internacionais, o desenvolvimento estatal apresenta-se como uma alternativa regulatória adequada à contenção de deslocamentos populacionais em massa, do avanço de organizações terroristas, entre outros fenómenos transfronteiriços que, de alguma forma, ameaçam a estabilidade e integridade dos "países desenvolvidos".

Neste sentido, é cabível assumir que por trás do surgimento e expansão da segurança humana há um conjunto de interesses geopolíticos determinantes. O conceito de segurança humana é utilizado como recurso discursivo por atores internacionais dominantes para defender que a soberania sobre a vida dos povos afetados deve tornar-se internacionalizada, negociada e contingente (Elden, 2006), favorecendo o terreno para a ocupação internacional, diante de contexto permeado por violências políticas, guerras internas e "estados inefetivos". Neste cenário, a segurança humana move o debate sobre a intervenção humanitária no domínio do direito internacional para o terreno do dever moral (Pupavac, 2005), na medida em que representa as motivações por trás destes empreendimentos com um cunho meramente altruísta e humanitário, e uma conotação fortemente positiva. Desta forma, baseada na ideia de interdependência humana e de responsabilidade de proteger o indivíduo, a segurança humana é capaz de estender a abordagem expansiva e intervencionista dos grupos de países dominantes, à medida que permite criar uma constelação moral favorável para que as potências globais justifiquem o uso de meios técnicos e operacionais bélicos no contexto das missões humanitárias.

No entanto, segundo da Mota (2021: 73), este sistema de individualização da segurança, "que se apresenta como *produtor* e *veículo* de moralidade à escala global, acaba na verdade por proteger e preservar a hegemonia militar dos mesmos atores através da história e alargar o alcance da ação militar". De maneira correspondente, Michael Ignatieff argumenta que o intervencionismo contemporâneo constitui uma nova forma de "império aparentemente humanitário no qual as potências Ocidentais lideradas pelos Estados Unidos se juntaram para recompor a ordem estatal e reconstruir sociedades devastadas pela guerra em prol da estabilidade e segurança global" (Ignatieff, 2003: 19). Com efeito, para Duffield (2007: 8) este *novo* imperialismo tem sido implementado por "novos arranjos institucionais e divisões de trabalho que conectam governos doadores, agências da ONU, militares e ONG". À medida que as missões humanitárias apresentam um cunho participativo multinível, os administradores do Estado tornam-se gradativamente gestores de organizações internacionais, exibindo traços característicos de uma classe dominante, detentora de poder militar e burocrático que lhes confere controle sobre as forças produtivas (Linklater, 1990: 161). Neste cenário, o intervencionismo global contemporâneo assume um papel determinante para que as potências globais alcancem os seus interesses estratégicos, ampliando a sua zona de influência sobre os territórios ocupados, visando, por fim, estabelecer a universalização da sua tecnologia de governação.

Conclusão

Este trabalho propôs investigar a origem, trajetória e implicações do conceito de segurança humana na sociedade internacional. Inicialmente, demonstramos que a ideia de segurança humana tem sido extensivamente explorada na literatura, resultando num debate complexo e multifacetado que gera divergências quanto ao seu papel no contexto internacional. Posteriormente, explicamos que o desenvolvimento histórico e faseado do conceito de segurança humana representou uma transformação significativa da visão clássica de segurança. Este avanço foi impulsionado pela ampliação da visão de segurança, enfatizando outras dimensões, como pobreza, saúde, educação e direitos humanos, em detrimento de uma visão exclusivamente militar. Assim, a segurança humana abriu caminhos na política internacional para uma maior centralidade da dimensão do indivíduo bem como um reconhecimento da interdependência do mundo globalizado. Estas condições são cruciais para a institucionalização do conceito de segurança humana, aquando da Cimeira Mundial das Nações Unidas em 2005. Este marco político foi essencial para definir que, em casos de comprovada incapacidade estatal de proteger os seus indivíduos, a responsabilidade de os proteger seria transferida para a comunidade internacional. Buscando aprofundar a compreensão de como a segurança humana é utilizada pelas agendas políticas dos Estados, destacamos a importância da segurança humana como tecnologia de governação liberal que visa governar indivíduos em comunidade por meio de processos naturais, sociais e económicos, que impactam a vida e o bem-estar.

Desta forma, ressaltamos que, embora a segurança humana procure promover a vida dos indivíduos, este conceito também intensifica a distinção entre Estados considerados "desenvolvidos" e "subdesenvolvidos", reproduzindo discursos e práticas hegemónicas de segurança que atravessam o plano internacional. Por isso, assistimos a um deslocamento do debate sobre intervenção humanitária do domínio do direito internacional para o terreno do dever moral, justificando a expansão do intervencionismo global, o uso de meios técnicos e operacionais bélicos no contexto das missões humanitárias e a ampliação da influência das potências globais nos territórios intervencionados. Assim, revelamos que a evolução do conceito de segurança humana reflete não apenas mudanças nas dinâmicas internacionais, mas também revela interconexões complexas entre agendas políticas, ideologias liberais e desafios emergentes, fornecendo dados valiosos para a compreensão da complexidade contemporânea da segurança global.

Neste quadro, o presente trabalho propôs-se interrogar se é desejável (ou não) invocar o conceito de segurança humana na política. Este exercício crítico procurou investigar se devemos considerar esta abordagem como a resposta mais apropriada para os desafios emergentes e multidimensionais que se manifestam na sociedade internacional. Em síntese, a contínua insistência na promoção da segurança humana, embora possa parecer inapropriada e indesejada face aos desafios transnacionais na sociedade internacional contemporânea, revela-se complexa. A análise crítica sugere que esta ênfase persistente pode ser impulsionada por motivações estratégicas relacionadas à expansão do poder ocidental em áreas periféricas do globo. No entanto, é crucial reconhecer algumas limitações exis-

tentes na literatura crítica, como a sua estagnação nos debates académicos e escassez de parâmetros analíticos precisos. Diante dessas restrições, o entendimento aprofundado das dinâmicas da segurança humana e seus contextos específicos continua a ser um desafio a nível teórico e prático. Ainda assim, a literatura crítica apresenta uma contribuição distintiva no campo da segurança ao estimular um caráter mais reflexivo, contestado e contextual da (in)segurança humana. Por fim, é imperativo que as abordagens críticas deem ênfase a práticas de seguranças alternativas, como o diálogo ético, a empatia e a autorrestrição (Williams, 2003), no sentido de fornecer uma orientação mais solidária e consciente ao campo da segurança bem como reduzir dicotomias sociais entre os Estados e outros atores.

Referências bibliográficas

Acharya, A. e Buzan, B., 2009. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. *In* Acharya, A. e Buzan, B., eds., *Non-Western international relations theory*. Routledge, pp. 11-35.

Agamben, G., 2005. *State of Exception*. Translated by K. Attell. Chicago: University of Chicago Press.

Bellamy, A. J. e M. McDonald, 2002. 'The Utility of Human Security': Which Humans? What Security? A Reply to Thomas and Tow. *Security Dialogue*, 33(3), pp. 373-377.

Bellamy, A. J., 2014. *The Responsibility to Protect: A Defence*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Booth, K., 2005. Beyond Critical Security Studies, *in* K. Booth, ed., *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 259-278.

Boustros-Ghali, B., 1992. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Nova Iorque: UN Department of Public Information.

Buzan, B., Waever, O., e de Wilde, J., 1997. *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Buzan, B., Waever, O., e de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

Comissão Carnegie, 1997. *Preventing Deadly Conflict: Final Report*. New York: Carnegie Corporation of New York

Comission on Human Security, 2003. *Human security now: protecting and empowering people*. Nova Iorque: Nações Unidas.

Cooper, N., 2005. Picking Out the Pieces of the Liberal Peaces: Representations of Conflict Economies and the Implications for Policy. *Security Dialogue*, 36(4), pp. 463-478.

da Mota, Sarah, 2021. Da individualização à desumanização da segurança: produções críticas da Segurança Internacional, *in* Pureza, J. M. e Ferreira, M. F., eds., *Emancipar o Mundo – Teoria Crítica e Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, pp. 69-91.

Dean, M., 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. SAGE Publications.

Deleuze, G., 1995. Postscript on Control Societies, *in* G. Deleuze, ed., *Negotiations*. New York: Columbia University Press.

Dillon, M., e Reid, J., 2001. Global Liberal Governance: Biopolitics, Security and War. *Millennium*, 30(1), pp. 41-66.

Duffield, M., 2001. *Global Governance and the New Wars*. Londres: Zed Books.

Duffield, M., 2007. *Development, security and unending war: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity Press.

Elden, S., 2006. Contingent Sovereignty, Territorial Integrity and the Sanctity of Borders.

Ewan, P., 2007. Deepening the Human Security Debate: Beyond the Politics of Conceptual Clarification. *Politics*, 27(3), pp. 182-189.

Foucault, M., [1978] 1991. Governmentality, *in* Burchell, G., Gordon, C., e Miller, P., eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Londres: Harvester Wheatsheaf, pp. 87-104.

Foucault. M., [1975-6] 2003. *Society Must be Defended. Lectures at the College de France, 1975-76*. Londres: Allan Lane, The Penguin Press.

Grayson, K., 2004. A Challenge to the Power over Knowledge of Traditional Security Studies. *Security Dialogue*, 35(3), p. 357.

Hoogensen, G. e Rottem, S. V., 2004. Gender Identity and the Subject of Security. *Security Dialogue*, 35(2), pp. 155-171.

Huysmans, J., 2000. The European Union and the Securitization of Migration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.

Ignatieff, M., 2003. *Empire Lite: Nation-building in Bosnia, Kosovo and Afghanistan*. Canada: Penguin.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001. *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December. Otava: International Development Research Centre.

Krause, K., 2004. The Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited. *Security Dialogue*, 35(3), pp. 367-368.

MacFarlane, S. N. e Y. F. Khong, 2006. *Human Security and the UN: A Critical History*. Bloomington e Indianapolis: Indiana University Press.

Mack, A., 2002. *The Human Security Report Project: Background Paper*. Vancouver: Human Security Centre, Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia.

Mearsheimer, J., 2001. *The causes of great power war, The Tragedy of Great Power Politics* (Cap. 9). New York: W. W. Norton & Company, pp. 334-359.

Paris, R., 2001. Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? *International Security*, 26(2), pp. 87-102.

Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), 1994. *Human Development Report 1994*. New York e Oxford: Oxford University Press.

Pupavac, V., 2005. Human security and the rise of global therapeutic governance. *Conflict, Security & Development,* 5(2), pp. 161-181.

Schmitt, C., 1996 [1932]. *The Concept of the Political*. Chicago e Londres: University of Chicago Press.

Tadjbakhsh, S., 2005. Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan. *Les* Études *du CERI*, n° 117-118, Septembre, pp. 2-77.

Thomas, N., e Tow, W. T., 2002. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, 33(2), 177-192.

Uvin, P., 2004. A Field of Overlaps and Interactions. *Security Dialogue*, 35(3), pp. 352-353.

Wæver, O., Buzan, B., Kelstrup, M., e Lemaitre, P., 1993. *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europ*e. Londres: Pinter Publishers.

Williams, M. C., 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47(4), pp. 511-531.

A Política de Justiça e Assuntos Internos na União Europeia: os Impactos da Crise Migratória de 2015

Miguel Pacheco
Carolina Alves
Lara Gama
Raquel Oliveira
Joana Simões

1. Contextualização e Evolução Histórico-Política

A área de Justiça e Assuntos Internos da União Europeia – adiante designada como JHA[1] – é uma das políticas mais "cirúrgicas" e mais sensíveis; no entanto, constitui o terceiro e último dos pilares do projeto Europeu. Na contextualização histórico-política, estarão em análise todas as evoluções na formulação de políticas de JHA, inicialmente num contexto nacional (onde as políticas eram formuladas apenas ao nível interno dos Estados-membros) e posteriormente, com a crescente integração desta matéria nos assuntos europeus, num contexto supranacional, que começou humilde e modesto e tornou-se pleno e fervilhante. Apesar da já verificada "europeização" das políticas de justiça e assuntos internos, Uçarer (*in* Cini, 2003) constata corretamente que a sua base de formulação é de cariz intergovernamental, uma vez que nestas matérias todos os governos, através dos seus ministros (ou outra forma de representação do poder executivo) têm de enfrentar um processo de co-decisão.

A cooperação ao nível da justiça e assuntos internos, pretende o envolvimento conjunto dos Estados-membros e da União Europeia para a formulação de políticas comunitárias comuns em matérias que vão desde a imigração à cooperação policial, do asilo à cooperação judicial e ao controlo (conjunto) das fronteiras externas da União. Sendo estas políticas de extrema delicadeza e sensibilidade para os Estados-membros, uma vez que transferiam parte da sua soberania (essencialmente legislativa) para o nível supranacional, a sua evolução e integração no quadro europeu foi lento, demoroso e, em alguns casos, chegou a ser considerado obsoleto.

A primeira vez que as políticas de justiça e assuntos internos foram trazidas para o contexto europeu, foi entre as décadas de 70-80 onde as questões de asilo, imigração e

1 Sigla do inglês de *Justice and Home Affairs* que adiante deverá ser utilizada para se referir à matéria de Justiça e Assuntos Internos e evitar confusões com a sigla JAI (em português) quando esta se refere ao Conselho de Justiça e Assuntos Internos.

cooperação policial e judiciária tomaram parte da agenda comum europeia, devido a dois importantes fatores: um crescente movimento entre as fronteiras externas e internas do espaço comum da então Comunidade Europeia, levantando-se assim preocupações face ao surgimento do crime transnacional, e a remoção do controlo das fronteiras internas do espaço comum prevista pelo *European Single Act* (1986) – uma espécie de reforma do Tratado de Roma, que já tinha previsto esta questão, mas não a conseguiu concretizar – para assim facilitar a integração económica dos Estados-membros (alcançando-se assim o tão desejado mercado único). Mas, para que as fronteiras internas (entre os Estados--membros, dentro do espaço comum) fossem abolidas, teriam de ser erguidas fronteiras externas, tornando-se assim quase que imprescindível a adoção de políticas comuns nestes assuntos. É neste contexto que pela primeira vez a Justiça e os Assuntos Internos são abordados no Conselho da Europa, mas os interesses vários e divergentes acabaram por não permitir a tomada de decisão nesta instância; para além disso, o Conselho da Europa não era exclusivo da Comunidade Europeia.

No seguimento desta lógica, ao longo desta primeira secção, será enfatizada a evolução e todo o percurso percorrido no quadro europeu, referente ao âmbito de integração em matéria de Justiça e Assuntos Internos. Num primeiro momento, é delineada a importância da criação do Grupo Trevi, o Acordo Schegen e o Conselho Europeu de Tampere, organismos que permitiram uma maior consciencialização e a cooperação paulatina dos Estados-membros nesta matéria. Posteriormente, é referenciado o Tratado de Maastricht que constitui um marco na Política de Justiça e Assuntos Internos devido à introdução do terceiro pilar, direcionado para a cooperação na justiça e assuntos internos. E, por último, é referido o Tratado de Amesterdão que viabilizou a introdução de mudanças alterando, desta forma, as competências das Instituições Europeias e possibilitou, ainda, a melhoria de políticas já estabelecidas.

1.1. Trevi, Schengen e Tampere: Referências para a Co-operação em Justiça e Assuntos Internos na UE

Com o aumento do crime transfronteiriço e a livre circulação de pessoas, verifica-se a necessidade de criar um organismo onde estas questões pudessem ser debatidas e decididas. É neste contexto que surge o Grupo de Trevi, criado no Conselho Europeu de Roma, em 1975, de carácter informal – não sendo, portanto, uma instituição e não possuindo qualquer vínculo jurídico (*outputs*) – e que servia para o debate e incentivo à cooperação das autoridades em questões inerentes ao espaço comum. É neste âmbito de cooperação informal, que os Estados-membros percecionam a importância de colaborar e cooperar em matéria de Justiça e Assunto Internos a uma escala supranacional através da União Europeia (Holzhacker e Luif, 2013).

Posto isto, em 1985 emerge o Acordo de Schengen e, tal como Felbermayr *et al.* (2018) afirmam: "o Acordo de Schengen faz parte integrante do complexo projeto de integração europeia" (p. 335). Este acordo, foi um outro projeto pioneiro e ambicioso,

tendo concretizado o fim do controlo das fronteiras internas e permitindo que questões como a imigração, crime organizado e pedidos de asilo fossem abrangidas; foi ainda estabelecida uma política comum de vistos e, também, promovida a criação de mecanismos e organismos comuns, como o Sistema de Informações de Schengen, um sistema conjunto de partilha de informações para a facilitação do controlo e promoção da segurança no espaço comum (Lavandex, 2010). Contudo, as críticas não tardaram e alguns Estados-membros como a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido acusaram o projeto de alienação das soberanias nacionais no controlo das suas fronteiras. Schengen e o seu bom funcionamento e prática foram desde cedo um exemplo, modelo e referência para a Comunidade Europeia (CE), e mais tarde para a UE. Para além disso, a formulação e adoção de políticas comuns "habituou" os Estados à cooperação na área da justiça e assuntos internos (Uçarer, 2003).

O Conselho Europeu de Tampere (1999) representa também uma drástica evolução na cooperação em matéria de justiça e assuntos internos, através da abordagem à criação do "Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça", onde, apesar de se verificar um caminho em direção à "europeização" as decisões mantêm o seu cariz, até então intergovernamental (Uçarer *in* Cini, 2003). O Conselho manifestou a vontade da criação de um espaço comum, onde fossem garantidos os direitos dos cidadãos, à liberdade (de mobilidade entre as fronteiras internas), à segurança (através da cooperação policial que se institucionaliza na Europol) e à justiça (co-operação em assuntos judiciais de cariz civil ou criminal e a condução de um acesso melhorado à justiça por parte dos cidadãos europeus).

1.2. O Terceiro Pilar de Maastricht: o Caminho para a Integração da Justiça e Assuntos Internos no Quadro da UE

Se nos anos 70-80 se verificava um aumento na partilha, consulta e cooperação entre Estados em matérias relativas à JHA (asilo, imigração, judicial e polícia), no início dos anos 90 este processo intensifica-se e segue rumo à tomada de decisões conjuntas nas instituições europeias. Um dos fatores que impulsionou a tomada de decisões conjuntas foi, sem dúvida, a evolução ao nível de integração de políticas, destacando-se a integração económica/criação de um mercado comum promovendo a livre circulação de pessoas entre fronteiras, o que instigou a cooperação internacional tendo, assim, um efeito de *spill over* que abrangeu até a JHA.

No seguimento desta lógica, surge em 1993 o Tratado de Maastricht que providenciava a cooperação nos seguintes campos: terrorismo, drogas, fraude internacional e "outras formas graves de crime", controlo conjunto das fronteiras externas, políticas de asilo, imigração e acolhimento de cidadãos de países terceiros e, ainda cooperação judicial, policial e aduaneira. No entanto, as medidas provenientes deste Tratado não geraram consenso entre os Estados. A Alemanha, por exemplo, queria o reforço da cooperação onde todas as políticas tinham o auxílio das instituições comunitárias; por outro lado, o Reino Unido queria manter a sua soberania.

Foi então criado o terceiro pilar para a cooperação na justiça e assuntos internos. As instituições criadas pelo JAI são intergovernamentais, as decisões devem ser unânimes no Conselho, o parlamento e a comissão têm papéis consultivos e, por sua vez, o tribunal não tem nenhuma função. Dado isto, o Conselho é o órgão que iria determinar todas as ações conjuntas e os Estados-membros tinham o poder de ratificar as convenções.

Mas o tratado de Maastricht não gerou grandes efeitos, tendo ficado aquém das expectativas, agregado ao criticismo que surgiu em torno da cooperação em matérias de JHA, levando à introdução de mudanças pelo Tratado de Amsterdão, em 1999. Essas mudanças i permitiram uma melhoria na eficácia das políticas e uma alteração nos papéis que a Comissão, o Parlamento e o Tribunal deveriam desempenhar.

1.3. O Tratado de Amsterdão: as Alterações às Competências das Instituições da UE e a "Comunitarização" das Políticas

Deste modo, tudo o que diz respeito à liberdade de circulação e está implícito no acordo de Schengen passou a estar inserido no Tratado de Amsterdão, ou seja, está sob o direito da Comunidade, enquanto a nível de segurança e os objetivos a si inerentes, continuam a fazer parte do terceiro pilar de Maastricht, com a redução dos âmbitos agregados a este, a sua designação foi reduzida a 'Policial e Judicial Cooperação em Matéria Criminal'.

Contudo ainda há irregularidades, por exemplo, há quem entre com visas falsos nos países e o facto da política comum em matéria de imigração e asilo ser um motivo gerador de divergências. Fatores como estes acabam por deixar claro dois pontos: há um longo trabalho a percorrer em termos de controlos nas fronteiras externas, o que acaba por afetar a segurança e que a conceção de uma União com total liberdade de circulação, sem quaisquer controlos, será inexequível enquanto alguns Estados-membros não eliminarem os seus controlos fronteiriços.

Apesar de algumas limitações é de louvar a supressão dos controlos fronteiriços do espaço *Schengenland*, permitindo a livre circulação entre fronteiras e a possibilidade de transferir essas competências para as instituições comunitárias, pois demonstra um sinal de maior avanço na cooperação a nível supranacional da UE; de todo o modo, é importante referir, que áreas como a segurança interna, lei e ordem, estão sob o controle dos Estados-membros.

Nos primeiros cinco anos do TUE as instituições comunitárias, tal como referido anteriormente, operavam a uma escala intergovernamental, onde o Conselho deliberava por unanimidade, o parlamento e a comissão tinham papéis consultivos e, juntamente com os Estados-membros partilhavam o direito de iniciativa legislativa. Porém, o Tratado previa ainda alterações ao processo de tomada de decisão, no final dos cinco anos. A votação passou a ser por maioria qualificada, a co-decisão e o poder de iniciativa da Comissão, podem ser aplicados se os Estados pertencentes ao espaço Schengen aprovarem esta alteração e podem, também, votar por maioria qualificada ou de forma unânime de acordo com as questões/temáticas deliberadas (Pinder, 2001).

É de realçar que o tratado de Amesterdão também introduziu outras mudanças, tais como: expandiu a sua lista de crimes; a cooperação policial, foi um dos pontos onde o desenvolvimento foi mais significativo, nomeadamente com a criação de uma Escola europeia de polícia e a Europol; também, criou a Eurojust, onde se juntaram diversos procuradores, magistrados e polícias, de cada Estado-membro, de modo a cooperar na investigação criminal e em matéria de acusações; e, por fim, um dos pontos mais fulcrais, a inserção do título IV no Tratado foi um dos mais importantes e significativos desenvolvimentos relativos à matéria de JHA.

Todavia, nem todos os Estados-membros estavam de acordo com as medidas implementadas; alguns países, como a França, exigiam políticas mais coesas e de transferência de alguns "poderes" para um nível supranacional.

> "(…) a França propôs uma 'área judiciária europeia' para trabalhar no sentido da harmonização das leis dos Estados-membros relativas a litígios transfronteiriços e execução de sentenças, juntamente com normas mínimas comuns no acesso dos cidadãos aos tribunais. O Reino Unido preferiu a ideia de reconhecimento mútuo entre os Estados-membros, seguindo o padrão de reconhecimento mútuo de regras no mercado único (…)" (Pinder, 2001, p. 108).

2. De Amsterdão a Lisboa: a Atualidade da Matéria de Justiça e Assuntos Internos

Com a rejeição do Tratado Constitucional nos referendos formalizados por parte da Holanda e da França, em 2005 os assuntos de cariz mais sensível ficaram à margem dos Estados até nova negociação. Apenas em 2007, no decorrer da presidência alemã e portuguesa, foi possível definir um novo texto, texto este afastado do seu outrora carácter constitucional. Apesar da sua substituição, o Tratado de Lisboa preservou as disposições previstas no domínio da criação de um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça. Face a esta permanência podemos afirmar que existe uma preocupação comum nacional na garantia de respostas a possíveis ameaças que possam colocar a União Europeia numa situação de risco interno. Tendo inicialmente a política de justiça e assunto internos um carácter intergovernamental, com a aprovação e adoção do Tratado de Lisboa, esta política possui (agora) também características de governação multinível, uma vez que existem competências sobrepostas entre o JAI (conselho) e a Comissão Europeia, a qual possui dois comissários, um para a Justiça (o belga Didier Reynders) e um para os Assuntos Internos (a sueca Ylva Johansson).

2.1. Enquadramento Jurídico-Legalista

Conforme previsto na alínea *1)* do Art.º 67.º do título V, do Tratado de Lisboa, o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça assenta no respeito dos direitos fundamentais,

assim como nas distintas tradições e sistemas jurídicos dos respetivos Estados-membros. Por sua vez, a alínea *2)*, prevê o desenvolvimento de uma política comum em matéria de asilo, de imigração e de controlo das fronteiras externas baseando-se numa relação de solidariedade entre Estados-membros igualmente equitativa a nacionais de países terceiros. No que concerne à alínea *3)*, estipula que a União deve garantir medidas de prevenção e combate à criminalidade, racismo e xenofobia. As medidas adotadas devem ser aplicadas através de mecanismos de cooperação e coordenação entre autoridades políticas, assim como outras autoridades competentes; deve também ser adotado uma aplicação consensual de decisões judiciais em matéria penal bem como a aproximação das legislações penais. Por fim a alínea *4)*, prevê o fácil acesso à justiça através do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais em matéria civil.

Neste sentido, as políticas elaboradas pela União Europeia têm uma essência solidária procurando um nível elevado de segurança e acesso à justiça.

No domínio de competências em matérias de segurança, liberdade e justiça é criado um novo organismo no Tratado de Lisboa, o Comité de Segurança Interna, tendo como fim garantir e incentivar o reforço da cooperação operacional e a coordenação de ação de autoridades competentes dos Estados-membros, assumindo igualmente as suas responsabilidades de manutenção da ordem pública e segurança interna.

O Tratado prevê a eventual criação de uma Procuradoria Europeia, apoiada pela Eurojust e Europol competentes na investigação, no processo judicial e no julgamento de infratores financeiros da União Europeia. A sua criação fica impelida da obtenção de unanimidade no Conselho, caso não seja possível reuni-la, existe a possibilidade da instituição de cooperação reforçada por parte de nove Estados-membros. Consoante a decisão do Conselho, pode adquirir competências no âmbito de combate à criminalidade transfronteiriça.

De acordo com o Art.º 86.º "A procuradoria Europeia exerce, perante os órgãos jurisdicionais competente dos Estados-membros, a ação pública relativa a tais infrações".

O Tratado de Lisboa, organiza as disposições no âmbito do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), em quatro grupos de matérias consoante o seu campo decisório específico:

1) Políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração – as decisões são tomadas através do processo legislativo ordinário possibilitando de igual forma um processo legislativo especial em que o Conselho decide por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu, em matérias congêneres necessárias, mas não previstas nos Tratados (passaportes, bilhetes de identidade, títulos de residência).

2) Cooperação judiciária em matéria civil – estrutura-se no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais, incluindo a adoção de medidas de aproximação das disposições legislativas dos Estados-membros e cuja decisão será tomada através do processo legislativo ordinário (Parlamento Europeu e Conselho). Ocasionalmente, deve ser aplicado o processo legislativo especial em medidas relativas ao direito da família com incidência transfronteiriça. No âmbito

deste processo, após proposta da Comissão, é o Conselho que deverá deliberar sobre as matérias que poderão ser adotadas de acordo com o processo legislativo ordinário. De igual modo, a mesma proposta deve ser apresentada aos Parlamentos nacionais e, em caso de oposição manifestada por algum, a decisão deve ser refutada.

3) Cooperação judiciária em matéria penal – incide no princípio da aplicação consensual das sentenças e decisões judiciais, aproximando as disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros em certos domínios. Neste cenário, existe a possibilidade da adoção de regras mínimas através de diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho conforme o processo legislativo ordinário. Nesta matéria, os Parlamentos Nacionais velam pelo princípio da subsidiariedade[2], em caso da diretiva ser considerada como prejudicial a um determinado sistema judicial penal de um Estado-membro; neste sentido existe a possibilidade de solicitar que a proposta seja submetida ao Conselho Europeu requerendo a suspensão do processo legislativo ordinário. No entanto, quando aprovada por nove Estados-membros, consegue ser instituída por cooperação reforçada.

4) Cooperação policial – realiza-se em concordância com os procedimentos da Cooperação judiciária em matéria penal, associando todas as autoridades competentes dos Estados-membros. Desta forma, o Parlamento e o Conselho adotam determinadas medidas de acordo com o processo legislativo ordinário igualmente como previsto na matéria "Cooperação judiciária em matéria penal" os Parlamentos Nacionais velam pelo princípio disposto no Art.º 69.º. Da mesma forma, quando se trate da adoção de medidas em matéria de cooperação operacional entre as diferentes autoridades, aplica-se o processo legislativo especial, em caso de não verificação consensual entre Estados-membros existe a possibilidade de instauração de cooperação reforçada.

Neste sentido, o Tratado de Lisboa permanece como a instituição incumbida da função decisória nesta matéria. Tal como aferimos pela adoção do Programa de Estocolmo em outubro de 2009, o Conselho Europeu sugere a adoção de iniciativas de ação por parte das instituições da União Europeia ou Estados-membros. Sob outro enfoque, o Tratado de Lisboa atribuiu as competências a três grupos específicos: as competências partilhadas (Estados-membros e União Europeia), competências exclusivas da União Europeia e as competências nacionais em que existe a possibilidade de cooperação com a União Europeia. No caso das matérias relativas à área de liberdade, segurança e justiça esta insere-se no quadro de competências partilhadas.

Em suma, a primazia dos interesses e necessidades dos cidadãos na agenda política, garante igualmente a integridade e liberdades fundamentais assim como a segurança europeia. Desta força é necessária uma estabilidade entre a salvaguarda de medidas e

2 Art.º 69.º "No tocante às propostas e iniciativas legislativas representadas no âmbito dos Capítulos 4 e 5, os Parlamentos nacionais velam pela observância do princípio da subsidiariedade, em conformidade com o Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade".

as leis fundadas nos direitos individuais, bem como o Estado de direito e as normas de proteção internacional.

2.2. O Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça

A idealização de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça passou a ser um objetivo prioritário desde o Tratado de Amesterdão e surge da necessidade de "assegurar que a liberdade, que inclui o direito de livre circulação em toda a União, possa ser desfrutada em condições de segurança e de justiça acessíveis a todos" (Vitorino, 2004, p. 2); ou seja todos merecem o mesmo tratamento perante a justiça, estando no seu país de origem ou não, tal como está previsto nos Tratados da União Europeia (TEU) e da Comunidade Europeia (TCE). O projeto iniciou-se com a formação de uma união aduaneira e de um mercado comum – liberdade de circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. Desta liberdade de circulação provêm inúmeras vantagens, mas com ela aumenta também a facilidade da mobilidade de agentes criminosos e das suas atividades. Com os catastróficos e horrendos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 a necessidade de desenvolver um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça tornou-se cada vez mais imperativa; o mundo atual enfrenta perigos e riscos sem fronteiras que têm de ser combatidos a um nível supranacional. Objetivos prioritários como "uma política comum em matéria de asilo e imigração, a criação de um espaço europeu de justiça, melhorar o acesso à justiça, promover o reconhecimento mútuo das decisões judiciais, a convergência em matéria civil e a luta contra a criminalidade" (Vitorino, 2004, p. 3) foram estabelecidos pelo Conselho Europeu de Tampere de 1999 em prol da matéria de justiça e assuntos internos (JAI) (Vitorino, 2004).

Lavenex e Wallace (2005), afirmam que no âmbito da matéria de Justiça e Assuntos Internos, existe uma divisão entre o primeiro e o terceiro pilar do Tratado da União Europeia. O primeiro relaciona-se com matérias no domínio da política de vistos, asilo, imigração, livre circulação de pessoas e cooperação judiciária em matéria civil, enquanto no terceiro permanecem matérias de cariz cooperativo judicial e cooperativo judicial penal.

2.3. Primeiro Pilar do Tratado da União Europeia

Matérias no domínio de controle nas fronteiras, vistos, asilo, imigração e livre circulação de pessoas localizam-se nas políticas previstas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, (título V, capítulo 2, Artigos 77.º, 78.º, 79.º, 80.º)

O asilo é um direito fundamental da Carta dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Art.º 18.º CDFUE), estando vinculado a todos os Estados-membros, mas aplicado de diferentes formas devido às diferenças históricas e culturais. O ponto fulcral desta questão é evitar o *asylum shopping*, ou seja, a

situação recorrente em que os indivíduos candidatos ao direito de asilo saltam de país em país tentando encontrar o mais favorável ao seu asilo. Neste contexto, os deslocados e os refugiados precisam de proteção e não serem encaminhados para o Estado-membro de onde fogem (Vitorino, 2004).

O tema da imigração gera algumas controvérsias, uma vez que gerir os fluxos migratórios, procurar cooperação com todos os países (de trânsito, de origem e de destino) e facilitar a integração na Europa pode ser difícil, pois quando desregulados colocam em causa a estabilidade, o consenso e a segurança do espaço europeu. Assim sendo, a única solução passa pela luz da livre circulação tendo em vista os títulos de residência de curta duração e os vistos. Desta forma os Estados-membros podem controlar os fluxos migratórios, fornecer um tratamento digno àqueles que procuram uma vida melhor e desarmar as redes de tráfico humano e imigrações ilegais (Leite, 2005).

Uma vez que não existem fronteiras internas, as fronteiras externas têm de ser bem protegidas, através de um sistema de controlo de fronteiras. O sistema de informação de Schengen possui informações referentes a documentos e processos do espaço exterior e interior da União. O papel das fronteiras deve ser o combate ao terrorismo, à imigração clandestina e ao tráfico de drogas e de seres humanos (Leite, 2005).

A cooperação judiciária em matéria civil localiza-se na política prevista no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, título V, capítulo 3, Art.º 81.º. Podemos declarar que as últimas balizas internas que sobrevivem no espaço da União são as diferenças entre sistemas judiciais.

> "A União desenvolve uma cooperação judiciária nas matérias civis com incidência transfronteiriça, assente no princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais e extrajudiciais. Essa cooperação pode incluir a adoção de medidas de aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros" (Art.º 81.º, do TFUE).

2.4. Terceiro Pilar do Tratado da União Europeia

A cooperação judiciária em matéria penal localiza-se na política prevista no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (título V, capítulo 4, Art.º 82.º, 83.º, 84.º, 85.º e 86.º). No campo penal é essencial realçar alguns aspetos, como o sistema de extradições, que concede a autorização de detenção de um indivíduo pelas autoridades judiciárias de um Estado-membro noutro Estado-membro. Na perspetiva do combate contra o terrorismo, os Estados-membros foram obrigados a identificar certas infrações como condutas terroristas, aplicando sanções mais severas a ações realizadas com essa intenção, assim como no domínio da luta contra o tráfico humano (Leite, 2012).

A cooperação policial localiza-se na política prevista no Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (título V, capítulo 5, Art.º 87.º, 88.º e 89.º). Como referido, o desenvolvimento de um espaço de liberdade, segurança e justiça está exposto a ameaças para além fronteiras como: branqueamento de capitais, criminalidade informática, terrorismo,

tráfico de drogas, crime organizado, contrafação de moeda, etc., havendo a emergência de cooperação entre autoridades policiais, assim como a troca e analise de informações. Exemplos são o Europol (Serviço Europeu de Polícia) e o Eurojust, unidade constituída por procuradores dos países membros, cuja a sua função é auxiliar e cooperar em investigações que abarquem dois ou mais Estados-membros (Vitorino, 2004).

2.5. O Desenvolvimento da Ação Externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE

Fatores do panorama internacional como a preservação da segurança, a estabilização e solidificação à democracia, ao Estado e aos direitos do Homem e proteção das fronteiras externas levaram à adoção da estratégia, ação externa da JAI, do espaço de liberdade, segurança e justiça, que consiste na cooperação com países terceiros. Rapidamente são postas em prática medidas que incluem uma perspetiva externa; medidas contra o tráfico de seres humanos, medidas de combate à criminalidade organizada, medidas de contraterrorismo e medidas para a cibersegurança. Condução do modelo europeu da JAI para o exterior através da lógica "mais por mais" (Vasconcelos, 2001), ou seja, quanto mais o país terceiro cooperar e "quanto mais predisposto estiver a adotar o acervo da UE no domínio da JLS, mais apoio (incluindo financiamento acrescido) receberá da UE" (Miranda, 2013, p. 99).

A ação externa não é um assunto novo, mas nunca teve tanto impacto e ênfase como agora; a União Europeia é um agente interdependente num mundo cheio de complexidade e ameaças, não sendo suficiente apenas o estabelecimento de regras comuns a todos os Estados-membros, para a garantia de justiça segurança e liberdade, considerando vital o envolvimento de países terceiros para a concessão deste desígnio (Vasconcelos, 2001):

> "Os conflitos na Síria e na Líbia estão a aliciar combatentes de outros países (inclusive da UE) e os conluios existentes entre traficantes e funcionários públicos no Mali representam uma ameaça para a segurança interna da União (uma vez que a Europa constitui um importante destino de estupefacientes). Esta «mistura tóxica de ameaças», à porta do território europeu, representa um risco securitário para toda a União, cujo cenário mais provável é um atentado com explosivos convencionais contra alvos fáceis" (Miranda, 2013, p. 101).

A segurança interna e externa são inseparáveis e neste cenário a ação da JAI é fundamental como mecanismo de apaziguamento de riscos, adotando medidas de auxílio à reforma do setor da segurança dos países da Primavera Árabe; defesa das fronteiras terrestres aeroportuárias, no Sahel; "a intensificação das sinergias entre os instrumentos JAI e da PESC"; facultação de recursos humanos e reforço na abordagem civil e na luta contra o conflito terrorista no Sahel. O objetivo desta intervenção é "cortar o mal pela raiz" de maneira a que os efeitos catastróficos provenientes deste cenário, não prejudiquem a estabilidade Europeia, tentando também estabelecer/restabelecer a segurança nas cidades afetadas (Miranda, 2013).

Como verificamos a relação de países terceiros com a União traz bastantes benefícios na construção externa de um espaço seguro, livre e justo, mas por outro lado cria uma interdependência; a União Europeia fica exposta e dependente da vontade dos países terceiros, da vontade de cooperar e manter um diálogo, assim como os incentivos apresentados pela UE e os Estados-membros podem não ser suficientemente apelativos e atrativos para os países terceiros.

3. A Aplicação da Política de Justiça e Assuntos Internos no Caso da Crise Migratória de 2015

A Crise

Dada a já percebida importância da cooperação em matéria de justiça e assuntos internos ao nível europeu e nacional, para a possibilidade de manter o espaço comum de liberdade segurança e justiça, recorreremos agora a um estudo descritivo e analítico do caso da crise migratória de 2015. Pelos seus desafios sem quaisquer precedentes, em muito devido à sua magnitude e à escala dos fluxos migratórios, que resultaram num teste à resiliência das política e instituições do projeto europeu (em especial em matéria de JHA), a referida crise é fulcral no que toca à análise da evolução da política de justiça e assuntos internos na União Europeia. Há divisões entre os Estados-membros que, em grande parte, se devem à falta de consenso e coesão na abordagem da crise, forçando à realização de mudanças estruturais significativas nas políticas de asilo, imigração e segurança da União. Ao mesmo tempo, as consequências da crise migratória reproduzem-se ao nível socioeconómico e cultural, exigindo por isso uma mobilização da atenção política da comunidade europeia para a questão.

A UE, entre 2013 e 2015, o período considerado crítico em grande parte da literatura (Júnior, 2016; Piçarra, 2016; Ribeiro, 2016; Silveira, 2017; Pesqueira, 2018), sofre uma pressão enorme sobre as suas instituições e políticas de justiça e assuntos internos, aquando da verificação de um fluxo migratório com destino à União Europeia e aos seus Estados-membros e que tinha uma natureza "multicausal, agregando aspetos económicos, sociais e políticos" de natureza externa (Júnior, 2016, p. 20). Os fluxos migratórios apenas viriam a apresentar uma tendência decrescente em 2016, não se tendo esta refletido sobre o número de mortes. A estes fluxos estavam associadas sucessivas tragédias mortais no mar Mediterrâneo, onde apenas no mês de abril se registam cerca de 1.250 mortes[3], tornando-o no "corredor migratório mais letal do mundo" (Ferreira, 2016, p. 88).

As pressões resultantes da crise migratória de 2015, serão impulsionadoras forçosas de mudanças no arranjo institucional da UE e alterações às estratégias comunitárias para a gestão de pedidos de asilo e proteção temporária, que em alguns casos irão gerar conflitos (de interesses) políticos entre os Estados-membros e a própria UE (Júnior, 2016).

3 Números da Organização Internacional para as Migrações citada no *website* das Nações Unidas (2016), disponível em: https://news.un.org/pt/audio/2016/01/1158971

Os fluxos migratórios perseguem as condições sociais e de vida dos países da UE que são atrativas para os países no norte e centro de África e do Médio Oriente. Alguns fatores externos (com origem nos países das regiões mencionadas) são também uma causa e impulso para este acontecimento, entre eles a guerra civil na Síria, o crescimento do autoproclamado Estado Islâmico e a primavera árabe, não tendo esta última resultado na esperada mudança e melhoria das condições socioeconómicas, mas antes numa "crise institucional" (Júnior, 2016, p. 23) que resulta em vários e sucessivos casos de *failed states* (Júnior, 2016; Silveira, 2017; Pesqueira, 2018).

A Resposta Político-Institucional da UE

A política de imigração, acolhimento e asilo, apesar dos avanços obtidos com o Tratado de Lisboa, é um "tema ainda não elevado ao nível do direito comunitário, podendo, por conseguinte, cada Estado-membro do bloco definir o seu arcabouço jurídico-político para essa agenda" (Júnior, 2016, p. 27). O próprio Tratado de Lisboa (no capítulo 2, do título V) estabelece que as matérias de asilo e acolhimento são da competência partilhada entre os Estados-membros e a UE, o que de certa forma dá azo às inconformidades e falta de coesão nas políticas adotadas pelos vários membros.

Com os primeiros acontecimentos, no início do mês de abril de 2015, os chefes de Estado europeus em reunião extraordinária do Conselho Europeu a 23 de abril do mesmo ano, acordam na mobilização conjunta dos esforços para impedir um aumento do número de mortes e uma ação conjunta sobre as causas dos fluxos migratórios. A união aumenta a sua presença no mar mediterrâneo, combate as redes de tráfico – criação da EUNAVFOR MED a 18 de maio de 2015 –, previne os fluxos migratórios e procura um reforço da solidariedade e responsabilidade entre os Estados-membros (Conselho Europeu, 2015).

A Comissão Europeia, em resposta à problemática verificada produz uma Abordagem Global para a Imigração e Mobilidade onde, através desta, propõe uma abordagem geral entre a UE e os países terceiros nas questões de imigração que assenta em quatro pontos essenciais: "a imigração legal e a mobilidade; a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos; a proteção internacional e a política de asilo; e a maximização do impacto da migração e da mobilidade sobre o desenvolvimento" (UE, *in* Júnior, 2016, p. 27); a UE desenvolve ainda "Orientações Estratégicas da Programação Legislativa e Operacional no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça".

Para além das medidas já mencionadas, o Conselho Europeu classifica a situação no mediterrâneo como trágica, e através de operações conjuntas da Frontex (Triton e Poseidon) tentavam impedir que a catástrofe humanitária atingisse proporções ainda maiores, em especial no mediterrâneo central (Piçarra, 2016; Ferreira, 2021). A UE tenta alcançar a ajuda e cooperação com países externos e vizinhos, como a Turquia, para a gestão desta crise (Piçarra, 2016), com a qual concretiza a declaração conjunta UE-Turquia.

A gestão das migrações ou fluxos migratórios na União Europeia é mais abrangente do que normalmente se pensa, não sendo apenas as políticas adotadas em relação à gestão das fronteiras do espaço comum europeu, do asilo e da imigração – dimensão interna –

mas também através das relações externas com os países do mediterrâneo sul – dimensão externa. Torna-se por isso essencial e estratégico que a União coopere com esses países terceiros – de origem e de trânsito – de modo a garantir um controlo mais eficaz da sua fronteira marítima, através de uma espécie de controlo "pré-fronteiriço". Contudo, é arriscado que a União confie apenas e totalmente nos acordos de cooperação que possa realizar com os países do mediterrâneo sul, sem que prepare outras estruturas e políticas de que se possa socorrer em momentos de crise, porque em casos como o da Turquia, e mais recentemente com Marrocos, os acordos para a gestão conjunta das fronteiras são por vezes usados como forma de pressão para alcançarem os seus objetivos (Ferreira, 2021).

A UE, através de políticas comuns, pretendia ainda uma distribuição equitativa (solidariedade e partilha de responsabilidade) dos refugiados, garantindo assim o seu acolhimento e asilo (cumprindo com o disposto no Art.º 18.º da CDFUE), a criação de pontos de acesso, a adoção de uma lista de países de origem classificados como seguros, facilitando assim o seu acolhimento e o desmantelamento das irregularidades e desumanidades como o tráfico de pessoas e desrespeito pelo direito humanos (Conselho Europeu, 2015). Assim sendo, podemos concluir que, tendo em conta a partilha de competências e as limitações a esta associadas, a UE conseguiu concretizar algumas políticas e medidas (Júnior, 2016).

O ano de 2015 é marcado por uma grande atividade político-legislativa na UE no que toca à matéria de JHA. Analisando o cronograma do Conselho Europeu relativo às políticas de JHA no ano de 2015, e em especial após o mês de abril, são várias as reuniões informais, os Conselhos Europeus realizados, as reuniões dos ministros dos Estados-membros com competência em matéria de JHA e conferências sobre as rotas migratórias – Balcãs Ocidentais, Mediterrâneo Oriental, Central e Ocidental. A título de exemplo, a Comissão Europeia lança três pacotes de propostas, onde entre outras questões aborda a criação de um mecanismo de recolocação de pessoas com necessidade de proteção internacional, o Plano de Ação da União contra o contrabando de migrantes e o trabalho ao nível da política externa e da diplomacia com o continente africano e o médio oriente (Conselho Europeu, 2015; Comissão Europeia, 2015). Foram ainda criadas e adotadas medidas excecionais e de carácter provisório (alínea *3)*, do Art.º 78.º, do TFUE) para a Itália e para a Grécia dada a emergência verificada, uma vez que eram estas as principais portas de entrada de refugiados na Europa (Conselho da União Europeia, 2015).

A Desunião Europeia

Não são essencialmente as razões monetárias e custosas da crise migratória que levam inicialmente a que a União se mostre relutante no acolhimento dos imigrantes, mas antes questões de política interna, de disputas de poder onde os partidos políticos extremistas desempenham grande papel (Silveira, 2017). Estes partidos, como Ferreira (2016) refere, descobriram na crise dos refugiados um dos seus trunfos políticos, fazendo uso de argumentos tais como a perda de emprego, rendimento, deterioração do Estado social e o aumento da criminalidade na europa para consolidarem as suas bases eleitorais e assim fazerem pressão política sobre a UE (Silveira, 2017). A Europa começava a sair

da crise das dívidas soberanas, e o período de crise e as consequências que lhe estão associadas estavam ainda "frescas" na memória dos europeus, o que facilitou de certa forma a absorção da narrativa dos partidos extremistas.

Todavia, nos países da Europa do Sul – nomeadamente na Grécia, Itália, Espanha e Portugal – a absorção dos argumentos dos partidos extremistas não foi tão fácil, nem conseguiu produzir grandes alterações às políticas nacionais. Estes países têm uma familiarização com as migrações, na medida em que os seus nacionais emigraram para os países da Europa Central e do Norte à procura de melhores condições de vida ou em fuga das repressões políticas dos regimes fascistas (Ferreira, 2016).

Apesar de todos os esforços e cooperação ao nível da UE, muitos dos governos começaram a adotar *counterpolitics* aos princípios da UE e às políticas comuns por esta adotadas – fruto das pressões políticas internas por parte dos partidos extremistas –, um caso que se verifica com a reintrodução do controlo das fronteiras pela Alemanha, tendo outros países seguido o mesmo caminho, como a Dinamarca, a Suécia e a Áustria (Piçarra, 2016), uma vez que a Europa, em especial os cidadãos europeus, passam a ter uma visão mais securitária dos fluxos migratórios à medida que a crise migratória evoluiu, ou seja, perceciona-os como uma ameaça à sua segurança e à segurança das suas fronteiras e do espaço comum europeu (Júnior, 2016).

A literatura científica mostra na verdade uma contrariedade à visão securitária da imigração. O acolhimento e integração de refugiados e imigrantes na europa poderia resultar em bons resultados económico. Não podemos esquecer que a Europa já se encontrava no seu "inverno demográfico" e a entrada de imigrantes e refugiados nas sociedades europeias resulta num aumento da mão de obra disponível, bem como na percentagem de população ativa que contribui para o Estado social através de impostos (Silveira, 2017).

Foram várias as políticas e medidas adotadas pelos diferentes Estados-membros que, em grande maioria (ainda que inicialmente) preferiram uma atuação unilateral. As repostas dos países europeus foram desde as "portas abertas" prosseguida pela Alemanha – que chegou até a suspender os Acordos de Dublin para facilitar os pedidos de asilo – às "portas fechadas" da Hungria e de outros países da Europa, para conter os fluxos migratórios para a Europa e impedir a entrada no seu país, uma resposta que em nada foi solidária com os resto dos Estados-membros da União (Ferreira, 2016). As ações e a posição dos Balcãs face à crise migratória liderada por Orbán mereceu críticas por parte de outros países europeus, nomeadamente da Suécia que lança um apelo à solidariedade e resposta europeia à crise (Ferreira, 2016).

O Aprofundar Político da UE em Matéria de JHA

Sabe-se que a União Europeia, ao longo da sua história, foi contruída em cima de crises e por um aprofundamento da integração política dos seus Estados-membros – o caso da política de JHA –, ou por processos de alargamento da União. Em situações de crise a UE é muitas das vezes vista como um "ator reativo" (Silveira, 2017, p. 132).

Os Estados-membros caminharam para uma lógica exclusivista, fechando as suas fronteiras e olhando apenas para os seus interesses nacionais e tomando decisões unilaterais. Estas ações por parte dos Estados menosprezaram o interesse comum europeu e uma possível resposta conjunta europeia para um problema que se tinha como europeu; em parte, esta terá sido uma das razões das falhas de reposta à crise migratória de 2015. No entanto, as medidas que foram sendo tomadas ao nível da UE mostraram vontade (ainda que débil) de uma construção conjunta de uma política comum de imigração e asilo (matéria de JHA), onde "os interesses nacionais deverão ser postos de parte para encontrar uma resposta conjunta" (Ferreira, 2016, p. 103).

Por isso, após as falhas verificadas na política comum de asilo e imigração no decorrer da crise de refugiados de 2015, é percebida a necessidade de se reformar as políticas nesta área; é então que a União Europeia adota o SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo – em 2020, que estabelece as condições e critérios mínimos para os que requerem asilo em toda a UE. Após a referida reestruturação impulsionada pela adoção do SECA o sistema de asilo tornou-se mais eficiente e resiliente, capaz de dissuadir movimentos secundários por eliminar fatores de atratividade (todos os países acolhem os refugiados de forma igual), dotado de ferramentas de combate aos abusos e apoio aos Estados-membros mais prejudicados e expostos à emergência.

De forma conclusiva, a União Europeia carece de uma coesão, centralização e "comunitarização" maior no processo de tomada de decisão em questões de imigração e asilo da área da justiça e assuntos internos (uma necessidade que é em parte respondida pela reestruturação realizada pelo SECA na questão do asilo), uma vez que a falta desta se revelou fator gerador de conflito e desentendimento entre a própria UE e os seus Estados-membros, para além disso, a União na formulação de políticas de resposta (reacionárias) acabou por revelar "preferências" - o caso da Itália (Júnior, 2016).

4. Nota Conclusiva: as Possíveis Trajetórias da Política de Justiça e Assuntos Internos

De forma sucinta, e no seguimento de tudo o que foi referido ao longo deste *paper*, são de salientar as seguintes conclusões:

Há uma evidente falta de consenso em relação a uma maior integração/cooperação em torno das políticas empreendidas em matéria da JHA; contudo, é inegável que as mesmas necessitam de soluções a uma escala internacional.

A crise migratória de 2015 pôs à prova as políticas europeias de justiça e humanitárias. Sob a pressão da migração em grande escala, a UE implementou políticas coordenadas, incluindo o reforço da sua presença no Mediterrâneo, o combate às redes de tráfico e a prossecução da colaboração externa (Conselho Europeu, 2015). No entanto, os conflitos entre os Estados-membros e os grupos extremistas resultaram em medidas unilaterais, na restauração dos controlos fronteiriços e numa desunião na distribuição dos refugiados (Ferreira, 2016; Silveira, 2017).

Em 2020, o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) foi estabelecido como parte da resposta institucional, enfatizando a necessidade de uma reforma política para responder a preocupações partilhadas e visando uma abordagem mais robusta e eficiente (Ferreira, 2021). Contudo, a divisão persiste sublinhando a necessidade de maior unidade e centralização no processamento dos pedidos de imigração e asilo.

Em suma, a criação do Espaço Europeu de Liberdade, Segurança e Justiça representa um esforço contínuo para encontrar um equilíbrio entre estes três conceitos. A reação à crise migratória de 2015 serviu para recordar as dificuldades colocadas pela divisão europeia e a necessidade de uma estratégia mais coordenada. Embora a interdependência da segurança interna e externa sublinhe a importância da cooperação internacional na criação de um ambiente seguro, livre e equitativo na Europa, o SECA é um passo na direção certa para políticas mais integradas.

Referências bibliográficas

Comissão Europeia, 2015. *European Commission makes progress on Agenda on Migration*. European Commission Press Release, 27 May, Brussels. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_15_5039/IP_15_5039_EN.pdf

Comissão Europeia, 2015. *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action*. European Commission Press Release, 9 September, Strasbourg. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_15_5596/IP_15_5596_EN.pdf

Conselho da União Europeia, 2015. Conclusões do Conselho Europeu de 15 de outubro de 2015. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/21694/euco-conclusions-15102015-pt.pdf

Conselho da União Europeia. 2015. *Cronologia – Política de Imigração e Asilo da UE*. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/

Council of the EU. 2015. *Justice and Home Affairs Council, 15-16 June 2015*. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/06/15-16/

Felbermayr, G., Gröschl, J. e Steinwachs, T., 2018. The trade effects of border controls: Evidence from the European Schengen Agreement. *Journal of Common Market Studies*, 56(2), pp. 335-351.

Ferreira, S., 2016. Orgulho e preconceito A resposta europeia à crise de refugiados. *Relações Internacionais*, n.º 50, pp. 87-107.

Ferreira, S., 2021. Migrações na Fronteira Sul da União Europeia: o Dever de Assistência dos Estados Europeus. *Nação e Defesa*, n.º 160, pp. 77-93.

Gorjão-Rodrigues, M., Org., 2021. *Tratado de Lisboa*, 10.ª Ed. Edições Almedina.

Holzhacker, R. L. e Luif, P., eds., 2013. *Freedom, security and justice in the European Union: internal and external dimensions of increased cooperation after the Lisbon Treaty*. Springer Science & Business Media.

Júnior, C., 2016. Crise Migratória na Europa em 2015 e os Limites da Integração Europeia: uma abordagem multicausal. *Conjuntura Global*, vol. 5 n.º 1, pp. 19-33.

Lavenex, S. e Wallace, W., 2005. *Justice and home affairs*. Policy-making in the European Union. In Wallace, H., Wallace, W. e Pollack, M., eds., *Policy-Making in the European Union*, pp. 457-480. Oxford University Press.

Lavenex, S., 2010. Justice and Home Affairs. Policy-making in the European Union, 457, 82.

Leite, I. C., 2005. *Liberdade e segurança: um desafio comunitário*. Edições Universidade Fernando Pessoa.

Leite, I. C., 2012. Justiça e Assuntos Internos: um caso de governação supranacional na União Europeia? *in* V Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP), Aveiro, 4-6 de março de 2010.

Miranda, L., 2013. A ação externa do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da UE. *Relações Internacionais* [em linha], N.º 40, pp. 97-109. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri40/n40a07.pdf

Organização das Nações Unidas, 2016. OIM: número de mortos no Mediterrâneo subiu para 3.771 em 2015. *ONU News*, 5 de janeiro. Disponível em: https://news.un.org/pt/audio/2016/01/1158971

Pesqueira, C. D., 2018. *A crise migratória na União Europeia: um novo modelo de gestão de fronteiras*. Dissertação de Mestrado, outubro, Instituto Superior de Economia e Gestão.

Piçarra, N. 2016. A União Europeia e a "crise migratória e de refugiados sem precedentes": crônica breve de uma rutura do Sistema Europeu Comum de Asilo. *Revista Eletrônica de Direito Público*, 3(2), 01-40.

Ribeiro, S. C., 2016. *A projeção do poder normativo europeu e a crise migratória europeia*. Dissertação de Mestrado em Estudos Internacionais, setembro, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Silveira, J., 2017. A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar, *in* II Seminário IDN Jovem. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 125-144. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2017/idncadernos_25.pdf

Uçarer, E., 2003. Justice and Home Affairs (19). In Cini, M., ed., *European Union Policy*, Oxford University Press, pp. 294-318.

Vasconcelos, A., 2001. Política de Defesa e Multilateralismo. *Nação e Defesa*, n.º 100, pp. 87-103.

Vitorino, A., 2004. O espaço europeu de liberdade, segurança e justiça. *Janus*, (99), O Mundo e a Justiça. Observare, Universidade Autónoma de Lisboa.

Wallace, H., Pollack, M. A., Roederer-Rynning, C. e Young, A. R., ed., 2005. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press.

A Politização da Violência Sexual: o Caso da Colômbia

Wendy Moreira

Introdução

O presente trabalho irá abordar a "A Dimensão de Género nos conflitos", mais particularmente "A Politização da Violência Sexual – o Caso da Colômbia". O tema para este *paper* surgiu após a leitura do artigo "Cleared for investment? The intersections of transnational capital, gender, and race in the production of sexual violence and internal displacement in Colombia's armed conflict" de autoria de Julia Sachseder, uma vez que levantou a questão "De que forma é que o acordo de paz em 2016 influenciou o uso da violência sexual relacionado ao conflito no caso colombiano?".

Para responder à pergunta de investigação deste *paper*, foram selecionados os anos entre 2017 e 2023, uma vez que se pretende investigar os impactos no âmbito da violência sexual relacionada com o conflito após o acordo de paz de 2016. Assim sendo, irão ser utilizadas tanto fontes primárias, como os relatórios da Organização das Nações Unidas, quanto fontes secundárias, como os mais variados artigos de investigação científica dos mais variados atores.

Este trabalho tem como objetivo geral a análise dos efeitos do Acordo de Paz de 2016 na Colômbia, mais concretamente, no que diz respeito ao uso da violência sexual relacionada com o conflito. Deste modo, os objetivos específicos focar-se-ão no desenvolvimento dos temas: o aumento da violência baseada no género em zonas de conflito, a politização da violência sexual nos conflitos, a participação das mulheres na reconstrução pós-conflito, subdividido nas condições de vida após o uso da violência sexual como arma de guerra, e, finalmente, o caso da Colômbia, subdividido na explicação do conflito colombiano, o Acordo de Paz, a Colômbia e o uso da violência sexual no seu conflito, as influências do patriarcado na Colômbia e algumas considerações sobre as consequências do conflito.

1. O Aumento da Violência Baseada no Género em Zonas de Conflito

O conflito armado está diretamente relacionado com o género em diferentes pontos. Primeiro, o confronto ocorre maioritariamente entre o sexo masculino, onde o risco de ameaça à integridade física torna-se evidente, sobretudo em idades superiores aos 18 anos (Jones, 2004). Segundo, as mulheres são desproporcionalmente mais vulneráveis ao deslo-

camento forçado, malnutrição e ao colapso das estruturas sociais como um todo (Buvinic *et al.*, 2013). Desta forma, o conflito poderá resultar em níveis elevados de violência baseada no género contra mulheres e crianças, o que pode incluir assassinatos arbitrários, tortura, violência sexual, casamentos forçados e escravatura. Apesar de mulheres e raparigas serem geralmente o grupo mais afetado pela violência sexual relacionada a conflitos como arma de guerra, não nos podemos esquecer que existem também homens e rapazes vítimas deste crime, especialmente em contextos de detenção.

A violência baseada no género não existe apenas em situações de conflito ativo, podendo até aumentar em situações de pós-conflito, devido à quebra geral do Estado de Direito, à acessibilidade a armas de pequeno porte, à quebra das estruturas familiares e sociais e à "normalização" da violência baseada no género como um elemento da discriminação existente pós-conflito. Neste contexto, o tráfico humano é também agravado durante e após o conflito como consequência do colapso das estruturas sociais, económicas e políticas e do aumento do militarismo.

Durante situações de conflito e instabilidade política a falta de prestação de serviços essenciais propende a agravar-se, sendo que esta situação terá um impacto desproporcional em grupos específicos da população, incluindo mulheres e raparigas, muitas vezes em razão de descriminações pré-existentes. Por conseguinte, raparigas poderão enfrentar obstáculos adicionais, no que diz respeito ao acesso à educação (United Nations, 2020). Estas barreiras são uma consequência direta do medo de ataques e ameaças direcionados contra elas e às responsabilidades adicionais de cuidados domésticos que as raparigas, muitas vezes, são obrigadas a assumir. As mulheres também são forçadas a procurar fontes alternativas de subsistência, já que a sobrevivência familiar passará a depender muito delas.

O acesso a serviços essenciais, como os cuidados de saúde, incluindo os serviços de saúde sexual e reprodutiva, pode ser interrompido, pelo que mulheres e raparigas correm maior risco de gravidez não planeada, mortalidade e morbilidade maternas, lesões sexuais e reprodutivas graves e a contrair infeções sexualmente transmissíveis, inclusive como resultado de violência sexual relacionada com conflitos (United Nations, 2020).

Um outro ponto muito importante a ser abordado, quando falamos de violência baseada no género em zonas de conflito, são os deslocamentos forçados que muitas mulheres e raparigas enfrentam ao redor do mundo diariamente, uma vez que as mulheres deslocadas internamente podem ser gravemente afetadas pela perda dos seus meios de subsistência durante o deslocamento, como por exemplo, a perda de terra e gado. A perda de habitação e de terra, o acesso desigual à assistência, educação e treinamento constituem problemas gravíssimos no âmbito dos Direitos Humanos, já que mulheres deslocadas internamente, frequentemente, não têm acesso a serviços e respostas adequadas de saúde reprodutiva e podem ser vítimas de violência e abuso, exploração sexual e de trabalho, tráfico de pessoas, recrutamento forçado e sequestro. Mulheres e raparigas deslocadas internamente também são frequentemente excluídas dos processos de tomada de decisão.

Posto isto, a violência sexual especificamente tem vindo a tornar-se uma questão de género muito saliente em situações de conflito, devido em parte à classificação como crime de guerra e em parte devido à sua crescente politização (Agerberg e Kreft, 2019). Neste

seguimento, uma série de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1820, 1888, 1960 e 2106) tornaram a violência sexual central para o quadro global de Mulheres, Paz e Segurança que se desenvolveu desde 2000.

2. A Politização da Violência Sexual nos Conflitos

O tema referente à politização da violência sexual nos conflitos tem-se tornado cada vez mais relevante no cenário internacional. Processo visto pela criação das mais variadas iniciativas como a "Stop Rape Now", lideradas tanto pelas Nações Unidas, como pelo Reino Unido, a "Preventing Sexual Violence Iniative" (PSVI) e, acima de tudo, as várias resoluções – 1820, 1888, 1960, 2106 e 2467 – desenvolvidas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no âmbito do quadro *Women, Peace and Security*. No entanto, apesar dos efeitos que estas iniciativas têm trazido consigo para o combate do problema, elas também ajudam a disseminar a ideia de que a violência sexual relacionada com conflitos é apenas uma arma de guerra utilizada no planeamento estratégico. Académicos têm apontado para o facto de que este pensamento parte de uma simplificação de um problema muito maior – o facto da violência sexual ser muitas vezes oportunista ou então uma prática estabelecida, em vez de ser uma ordem (Kreft, 2020).

Como resultado, uma das mudanças mais significativas no pensamento atual sobre a relação entre o género e a guerra é o reconhecimento de que a violência sexual não é apenas um produto da guerra, mas antes uma política planeada e direcionada a um grupo (Buss, 2009). Deste modo, é importante referir que o termo violência sexual relacionada com conflitos, engloba inúmeras formas de abusos como violações, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada, casamento forçado, assim como qualquer outra forma de violência sexual de gravidade comparável às citadas anteriormente, perpetuada contra mulheres, homens e crianças e que esteja ligada, direta ou indiretamente a um conflito (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). O tráfico de pessoas para fins de violência sexual e/ou exploração, quando cometidos em situações de conflito, também poderá ser englobado sob a designação de violência sexual relacionada com conflitos. Nestas situações o perpetrador é frequentemente filiado a um Estado ou a um grupo armado não estatal, incluindo aqueles designados como grupos terroristas pelas Nações Unidas (United Nations, 2020). No entanto, a vítima é frequentemente parte de uma minoria política, étnica ou religiosa perseguida, ou visada com base na sua orientação sexual ou identidade de género real ou percebida. Para além do mais, jornalistas, defensores dos Direitos Humanos ou ativistas que sejam vistos como uma ameaça ou que participem em atividades perpetradas como ameaçadoras poderão ser alvos deste tipo de violência (United Nations, 2020).

Em 2022 foram registados níveis de militarização e proliferação de armas ilícitas alarmantes após uma série de mudanças inconstitucionais de governos ao redor do mundo, o que, consequentemente, expôs os cidadãos a altos níveis de violência sexual (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Isto aconteceu particularmente no Afeganistão, no Mali,

no Mianmar e no Sudão, na sequência de uma série de mudanças inconstitucionais de governo desde 2001, nas quais os civis têm sido desproporcionalmente afetados, principalmente no que diz respeito ao retrocesso nos direitos das mulheres. Neste contexto, são muitos os grupos armados estatais e não estatais que continuam a atingir civis com crimes de violência sexual, violência sexual em grupos e raptos. Segundo o relatório do Secretário-Geral, referente à violência sexual relacionada com os conflitos, datado de 22 de junho de 2023, grupos terroristas, grupos armados não estatais e organizações transacionais de crime organizado utilizam a violência sexual como uma espécie de tática de guerra, de forma a destabilizar contextos que por si só são frágeis. Podemos, portanto, afirmar que os grupos armados não estatais continuam a usar a violência sexual relacionada com conflitos para consolidar o controlo sobre territórios e recursos naturais lucrativos. Neste mesmo contexto, nos mais variados cenários a violência sexual relacionada com conflitos é utilizada como uma forma de retaliação contra indivíduos e comunidades, pela sua filiação aparente ou confirmada como grupos armados rivais. A violência intercomunitária, incluindo casos de raptos e de escravidão sexual, tem persistido e vai continuar a persistir enquanto os processos políticos e de paz nacionais continuarem a ser travados pelos próprios governos. Globalmente, a tendência de recurso crescente a mercenários, agentes relacionados com mercenários e empresas militares e de segurança privadas por partes em conflito tem sido acompanhada por um aumento do número de violações do direito humanitário internacional e dos direitos humanos.

Por outro lado, o aumento substantivo e complexo, dos atores nas relações internacionais, bem como as restrições de acesso humanitário continua a dificultar o monitoramento e documentação dos crimes relacionados com a violência sexual e, consequentemente, a atribuição de responsabilidades por estes crimes. Neste enquadramento, as barreiras de longa data à comunicação e ao acesso a serviços, incluindo o estigma e o medo de retaliação, foram amplificados pela instabilidade política, dificuldades económicas, colapso institucional e insegurança prevalecente. Ataques a centros de saúde ocorreram na Etiópia, Haiti, Mali, Ucrânia e em outros lugares, limitando o acesso a serviços que são essenciais que salvam vidas, incluindo cuidados sexuais e reprodutivos. Em alguns contextos, o espaço operacional para prestadores de serviços praticamente desapareceu, como no Afeganistão, onde as mulheres foram progressivamente apagadas da vida pública. Apesar da miríade de desafios emergentes, sobreviventes e prestadores de serviços continuaram a denunciar crimes de violência sexual.

Em alguns dos contextos as autoridades nacionais chegam a ser apoiadas por uma série de atores, incluindo milícias ou empresas e grupos militares e de segurança privados. Esta situação motivou a dificuldade na atribuição de crimes graves, que incluem a violência sexual, o que por sua vez tem agravado os desafios quanto à atribuição de punições aos perpetradores. Um exemplo claro disto é o uso desproporcional da força, incluindo o uso de violações como instrumento de repressão e intimidação política, em vários países quando as suas populações se manifestam ou protestam por uma situação melhor. Este problema alarga-se aos ativistas e defensores dos Direitos Humanos que foram submetidos a inúmeras represálias, incluindo assédio intelectual e sexual. Por sua vez, no meio de todas

as crises humanitárias e choques económicos que o mundo tem sentido nos últimos anos, o uso da violência sexual como uma arma de guerra tem prejudicado imensuravelmente as atividades de subsistência das mulheres e o acesso destas à educação, assim como a segmentação dos serviços públicos de saúde em alguns ambientes impediu o acesso das vítimas a este tipo de serviços numa situação de necessidades crescentes.

Em vários contextos, os padrões de violência sexual têm persistido e até aprofundado. Tome-se como por exemplo, a República Democrática do Congo, a Etiópia, o Haiti e o Sudão do Sul. Já na Ucrânia, a missão de vigilância dos direitos humanos e a Comissão Internacional Independente de Inquérito sobre a Ucrânia documentaram e relataram a violência sexual como forma de tortura e tratamento desumano contra civis e prisioneiros de guerra. Em alguns cenários, tendências perturbadoras de discurso de ódio baseado em género e incitamento à violência alimentaram conflitos, nos quais violações e outras formas de violência sexual foram usadas para humilhar e desestabilizar comunidades-alvo. Na República Democrática do Congo, a retórica inflamatória dirigida à Missão de Estabilização da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) resultou na insegurança da população e reduziu o espaço operacional para as entidades das Nações Unidas monitorizarem, relatar e responder a casos de violência sexual. Em ambientes como a Etiópia e Mianmar, as restrições à internet impediram a capacidade dos sobreviventes de obter acesso à informação, com frequentes desativações das redes de telecomunicações dificultando o acesso a linhas de ajuda e outros serviços de apoio. Ao mesmo tempo, as mulheres e as crianças, que constituem a maioria das vítimas, são desproporcionalmente afetadas pela falta de acesso a ferramentas e recursos digitais, dificultando assim o seu acesso a informações e a redes de segurança e saúde pública que salvam vidas. Essas circunstâncias revelam que a divisão digital baseada em género não é mais aguda e perigosa do que em situações de conflito.

Em 2022, os padrões de violência sexual continuaram a ser usados como parte do repertório de violência política para intimidar e punir opositores, seus familiares e mulheres defensoras de direitos humanos. Isso ficou evidente na supressão de manifestações civis em Myanmar e no Sudão, inclusive através da ameaça e uso de violações e violações coletivas. Em alguns casos, os manifestantes que procuravam refúgio face à dispersão violenta de multidões, acabaram por ser perseguidos pelas forças de segurança e submetidos à violência sexual. Na República Árabe Síria, essa violência continuou a ser usada como uma tática para sufocar a dissidência política e como uma forma de tortura em ambientes de detenção. Na Líbia, as mulheres defensoras dos direitos humanos foram alvo de ameaças de violência sexual e submetidas a violações sucessivas na prisão. Da mesma forma, relatos credíveis de estupro e outras formas de violência sexual usadas como ferramenta de repressão política surgiram na República Islâmica do Irão, no contexto de agitação cívica e protestos populares. Globalmente, as mulheres defensoras dos direitos humanos, incluindo as que defendem em nome das vítimas de violência sexual, têm sido alvo de ataques, destinados a conter o seu ativismo e participação na vida pública, perpetuando um ciclo vicioso de silêncio forçado e maior vulnerabilidade.

Como referido anteriormente, é importante realçar que a violência sexual relacionada com conflitos continuou a impulsionar o deslocamento interno e transfronteiriço, com mulheres e crianças deslocadas e refugiadas expostas a riscos elevados de violência sexual relacionada com conflitos (United Nations, 2020). Exemplos disto são os casos da República Democrática do Congo, de Moçambique, da Somália e do Sudão, onde mulheres e crianças foram agredidas sexualmente por homens armados em locais de deslocamento e em torno deles. Neste contexto, mulheres e crianças migrantes e refugiadas provenientes de ambientes afetados por conflitos, particularmente aquelas retidas em centros de detenção, enfrentaram riscos elevados de violência sexual cometidos pelas próprias entidades estatais, grupos armados, traficantes e contrabandistas que controlem recursos e serviços (United Nations, 2020). Assim, a violência e a exploração sexual no contexto do rapto e do tráfico continuam a ser utilizadas para consolidar o controlo de territórios, tal como o controlo de economias ilegais locais, os quais sustentam os grupos armados em vários contextos, anteriormente afetados por conflitos, onde o Estado de Direito e a autoridade do Estado permaneceram fracos.

Lamentavelmente, a impunidade permanece a norma neste tipo de casos, ao mesmo tempo em que as ameaças emergentes no desgovernado espaço digital, bem como uma conjuntura de insegurança climática, fragilidade estatal e a existência de uma desigualdade de género estrutural, continuam a expor mulheres e crianças a incidentes de violência sexual relacionada com conflitos. De forma a percebermos isto precisamos de entender que o enfraquecimento e colapso das instituições do Estado de Direito criam um risco de "regra de ilegalidade", desgastando o que deveria ser entendido como a primeira linha de defesa contra estes crimes. Além do mais, o clima de impunidade cria efeitos encorajadores para padrões de violência sexual relacionados com conflitos, o que, por si só, demostra a importância em aproveitar o poder preventivo do Estado de Direito (United Nations, 2020). Posto isto, é essencial que as populações consigam construir resiliência individual e institucional contra choques climáticos, económicos e de segurança, promovendo sempre um ambiente propício para a participação relevante das mulheres e das comunidades em risco nos processos políticos e de construção de paz. É importante então que os Estados sejam capazes de garantir o acesso a serviços multissetoriais, de justiça e de reparações para sobreviventes de violência sexual relacionada com conflitos.

3. Participação das Mulheres na Reconstrução Pós-Conflito

As mulheres e as raparigas não devem ser vistas apenas como vítimas de conflitos e instabilidade. Historicamente, tiveram e continuam a ter um papel como combatentes, como parte da sociedade civil organizada, como defensores dos direitos humanos, como membros de movimentos de resistência e como agentes ativos em processos formais e informais de construção e recuperação da paz (OHCHR, 2023). Desta maneira, as situações e reformas pós-conflito podem ser vistas como uma oportunidade para a transformação das estruturas e normas sociais em vigor antes do conflito, a fim de garantir um maior gozo

dos direitos humanos das mulheres. No entanto, a exclusão das mulheres dos esforços de prevenção de conflitos, a transição pós-conflito e os processos de reconstrução têm sido motivo de preocupação para a comunidade internacional.

Em outubro de 2020, o Conselho de Direitos Humanos, através da Resolução A/HRC/RES/45/28, reconheceu o papel crucial das mulheres na prevenção e resolução de conflitos e na construção da paz e da confiança, a importância da sua participação igual e significativa e o envolvimento pleno em todos os esforços para a manutenção e promoção da paz e da segurança (OHCHR, 2023). Por sua vez, o destacamento de conselheiros de proteção das mulheres, responsáveis pela convocação dos mecanismos de acompanhamento, análise e comunicação de informações sobre a violência sexual relacionada com conflitos no terreno, poderá garantir uma maior rapidez, informações precisas e confiáveis, assim como ajudar a superar a escassez de dados que muitas vezes é usada como um pretexto para a inação. Aprofundar a base de evidências requer determinação política sustentada e recursos. Até aos dias atuais, o Conselho de Segurança explicitou o envio de conselheiros de proteção às mulheres nos mandatos e renovações de 10 operações de paz. Desta maneira, um total de quatro missões de manutenção da paz e quatro missões políticas especiais estabeleceram acordos de monitorização dedicados e incorporaram os indicadores de alerta precoce de violência sexual relacionada com conflitos em seus quadros de proteção. Embora o destacamento atempado de conselheiros de proteção das mulheres seja uma prioridade amplamente apoiada, o nível de recursos humanos e orçamentais está longe de ser proporcional à escala do desafio.

3.1. A Vida Após o Uso da Violência Sexual como uma Arma de Guerra

Os sobreviventes de violência sexual relacionada com conflitos não são todos iguais, e por isso mesmo é essencial fazer uma análise interseccional e adotar uma abordagem adaptada e centrada na sobrevivência (OHCHR, 2019). Os casos contra mulheres, raparigas, homens, rapazes e pessoas com diversas orientações sexuais e identidades de género, bem como pessoas que vivem com deficiências, com idades compreendidas entre os 4 e os 80 anos, cuja maioria provém de comunidades socioeconomicamente marginalizadas, têm aumentado exponencialmente nos últimos anos (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Enquanto as mulheres e as raparigas continuam a constituir a grande maioria das vítimas, os homens, os rapazes e as pessoas não conformes do género também são afetados. Sobreviventes do sexo masculino tendem a falar sobre violência sexual em termos de tortura, devido a construções patriarcais e normas sociais em torno da honra e invulnerabilidade masculina. A maioria dos incidentes relatados de violência sexual contra homens e rapazes ocorreu em ambientes de detenção e incluiu ameaças de violação, ferimentos genitais e ser forçado a testemunhar o estupro de outros. Lésbicas, gays, bissexuais, transgéneros e intersexuais estavam em sério risco de violência sexual em ambientes afetados por conflitos e deslocamento, inclusive como forma de perseguição (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023).

O estigma, enraizado em normas sociais nocivas, continuou a resultar na exclusão socioeconómica e no empobrecimento experimentado pelos sobreviventes. Em vários contextos, as violações perpetradas na frente de membros da família, incluindo crianças, acentuaram o isolamento dos sobreviventes, impedindo sua reintegração (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Nesta lógica, a violência sexual relacionada com o conflito é, na sua maioria, invisível, uma vez que as vítimas não fazem qualquer tipo de denúncia junto das autoridades. Consequentemente, este baixo nível de denúncias leva a uma dificuldade acrescida, no que toca ao acesso de serviços de saúde, incluindo saúde sexual e reprodutiva, por parte das vítimas (United Nations, 2020).

A impunidade da violência sexual relacionada com conflitos continua sendo a norma, com o vácuo em termos de responsabilidade formal, muitas vezes resultando no recurso à justiça consuetudinária (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). O sistema de justiça formal é inacessível para muitos sobreviventes devido à falta de assistência jurídica e a longas distâncias para as autoridades competentes, com os riscos de segurança e os custos associados à viagem, muitas vezes, provando ser proibitivo. É, portanto, essencial dissuadir a violência sexual e garantir os direitos das mulheres à participação segura e efetiva na vida pública, bem como nos processos de construção da paz e reconciliação, sejam plenamente realizados. Da mesma maneira que é indispensável proceder à verificação das forças armadas e de segurança para excluir indivíduos suspeitos ou condenados por esses crimes, de forma a promover a confiança nas instituições nacionais.

Neste contexto, a agenda *Women, Peace and Security* fez com que o conceito de segurança começasse a abranger a violência contra as mulheres como uma questão de segurança, reconhecesse que a paz só é possível através do empoderamento e da participação plena das mulheres na política, assim como o reconhecimento de um ambiente de segurança global mais amplo que inclui refugiados, pessoas internamente desalojadas, mudanças climáticas, saúde global, terrorismo e violência extrema (Boer e Bode, 2018). Posto isto, podemos constatar que a agenda *Women, Peace and Security* foi, e continua a ser, uma ferramenta importante para atingir a igualdade e a segurança de género.

4. O Caso da Colômbia

4.1. Explicação do Conflito Colombiano

A Colômbia tem sido palco do conflito armado mais longo do Hemisfério Ocidental, enfrentando ondas sucessivas de confronto entre guerrilhas, o governo e forças paramilitares. As fronteiras em mudança entre tráfico de drogas, crimes políticos, e a ênfase crescente em atos contraterroristas, têm levado a uma enorme perda humana e ao enfraquecimento do Estado de Direito, assim como dificultam o processo às pessoas que procuram a responsabilização por abusos passados e respeito pelos direitos humanos (ICTJ, 2009).

Desta forma, a população colombiana tem enfrentado uma guerra civil desde 1964, como consequência do crescimento elevado da atividade criminal organizada que rodeia o

tráfico de drogas. Apesar da Colômbia ser muitas vezes alvo de destaque na América Latina pelo seu sistema constitucional relativamente estável e pelo seu sofisticado quadro legal e institucional, os assassinatos, deslocamentos forçados, tortura, violações, desaparecimentos, raptos e extorsão tornaram-se parte do tecido social (ICTJ, 2009).

Grupos de guerrilha evoluíram durante os anos 60, a partir das revoltas camponesas e comunistas, sendo os dois grupos mais relevantes as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército da Libertação Nacional (ELN). Grupos paramilitares de direita combateram-nos com a cumplicidade de funcionários públicos. No final da década de 1990, esses grupos paramilitares afirmaram poder militar e político independente e proclamaram a criação de uma organização guarda-chuva de direita, os Grupos de Auto-defesa Unidos da Colômbia (AUC). A economia da droga ajudou a conduzir a expansão de todos os grupos armados, que atuavam como serviços de segurança para as operações de tráfico de droga ou que estavam diretamente envolvidos no negócio. A partir de 1998, o governo aumentou o tamanho e o orçamento das forças armadas e muitas foram as vezes em que se dizia que uma vitória militar estava à vista.

Neste contexto, há mais de três décadas que milhares de pessoas abandonam as suas casas e posses devido à violência, sendo forçadas do campo para as favelas urbanas. Dos 44 milhões de habitantes na Colômbia, estima-se que mais de 3 milhões sejam deslocados internos. Ao mesmo tempo, o conflito armado e seus efeitos permanecem praticamente invisíveis nos bairros de classe média e alta das principais cidades (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023).

4.2. O Acordo de Paz

Mesmo antes da existência de um Acordo de Paz, o Governo Colombiano já se encontrava vinculado a obrigações internacionais perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional (Inguanzo e Rodríguez, 2023). Consequentemente, durante todo o processo de negociação para a paz, o Tribunal Constitucional Colombiano reviu a legislação referente à justiça de transição e às práticas governamentais com o intuito de garantir que estas se alinhassem às obrigações internacionais e, mais concretamente, com uma abordagem centrada no bem-estar da vítima (Inguanzo e Rodríguez, 2023).

Assim, após anos de negociações, o Acordo de Paz de Havana de 2016 constituiu um marco no processo de paz colombiano, uma vez que pôs fim a mais de 50 anos de conflito armado entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o governo Colombiano (Inguanzo e Rodríguez, 2023). Logo após a assinatura deste acordo registou-se um período inicial de declínio na violência. Contudo, rapidamente a violência sentida na região assumiu novas formas de abuso por parte dos grupos armados, que aumentaram a sua influência em muitas áreas remotas nos últimos anos, sendo que em 2022 registaram-se níveis similares aos anteriores ao processo de paz.

Em 2022, Gustavo Petro assumiu a presidência da Colômbia, em conjunto com Francia Marquez, que se tornou na primeira vice-presidente afro-colombiana da Colômbia. O novo

governo prometeu combater as alterações climáticas, implementar o acordo de paz de 2016 e priorizar uma política de "paz total" que buscasse um acordo com os guerrilheiros do Exército de Libertação Nacional (ELN) e o desarmamento negociado de outros grupos armados, incluindo gangues criminosos. Não obstante, é de notar que o atual Presidente Colombiano, Gustavo Petro, é um ex-integrante da extinta guerrilha M-19.

A Comissão da Verdade apresentou as suas conclusões em junho de 2022 e criou um comité para monitorar, por sete anos, a implementação das suas recomendações ao governo, incluindo a criação de uma "política anti-violência", retomando as negociações de paz com o ELN, e reformar as políticas de segurança e drogas. O relatório incluiu uma análise abrangente da violência cometida contra mulheres, pessoas LGBT, crianças, afrodescendentes e povos indígenas. A Jurisdição Especial para a Paz (JEP) fez avanços significativos na investigação e julgamento de crimes de guerra e crimes contra a humanidade, acusando os principais ex-comandantes das FARC de tomar reféns e vários oficiais do exército de execuções extrajudiciais, conhecidas como assassinatos "falsos positivos".

Em julho, a JEP disse que iria iniciar um "macro-caso" nacional sobre violência sexual e outros crimes baseados em preconceitos cometidos pelas FARC e forças de segurança, que incluirá crimes motivados por género, sexo, orientação sexual e identidade de género. Sendo que, no final de outubro, a JEP emitiu a sua primeira acusação, acusando 11 oficiais do exército e um civil de execuções extrajudiciais cometidas no norte de Santander em 2007 e 2008 (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023).

4.3. Colômbia e o Uso da Violência Sexual no seu Conflito

Algumas das grandes preocupações do povo colombiano continuam a ser os sucessivos abusos cometidos por grupos armados, o acesso limitado à justiça e os elevados níveis de pobreza, particularmente entre as comunidades indígenas e de descendência africana. São numerosos os grupos armados financiados por economias ilegais, incluindo tráfico de drogas e mineração ilegal. Dentro dos grandes abusos cometidos contra civis por estes grupos armados podemos encontrar assassinatos, recrutamento de crianças, raptos e violações, em particular nas áreas rurais da região do Pacífico e ao longo das fronteiras da Venezuela e do Equador. Apesar destes abusos sucessivos, as forças de segurança e as autoridades judicias não estão a conseguir proteger efetivamente a população, garantir o acesso por parte das vítimas à justiça, assim como o desmantelamento destes grupos.

O ano de 2022 teve um foco renovado na consolidação da paz, incluindo o lançamento da política de paz total delineada pelo presidente, Gustavo Petro Urrego, em agosto, que levou a diálogos exploratórios com grupos armados não estatais, incluindo o ELN. Apesar deste importante progresso, a implementação das disposições relacionadas ao género do "Acordo Final para Acabar com o Conflito e Construir uma Paz Estável e Duradoura" entre o Governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército dos Povos (FARC-EP) permaneceu desigual e a violência aumentou em certas áreas. Desta maneira, os grupos armados continuaram a usar a violência sexual como uma tática para

consolidar o controlo territorial, incutir medo e obter informações. Em 2022, a Unidade de Vítimas registou 453 casos de violência sexual relacionada a conflitos afetando 391 mulheres, 26 homens, 20 meninas, 12 pessoas de orientação sexual e identidade de género diversas e 4 meninos. Entre as vítimas, 160 eram afro-colombianos e 30 eram indivíduos de comunidades indígenas. A maioria desses casos foi relatada nos departamentos de Chocó, Cauca, Norte de Santander e Valle del Cauca (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Os principais perpetradores foram grupos armados criminosos e ilegais (209 casos), enquanto em mais de 180 casos, o perpetrador não pôde ser identificado. Em 2022, o sistema de alerta precoce do Gabinete do Provedor de Justiça emitiu 20 alertas, identificando, no processo, grupos armados ilegais e grupos armados transnacionais como fonte de ameaças de violência sexual relacionada com conflitos, incluindo o tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual, em particular as mulheres e raparigas refugiadas e migrantes (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023).

Violência sexual relacionada a conflitos foi relatada em áreas de fronteira, bem como em comunidades indígenas e afro-colombianas. Em 2022, as Nações Unidas documentaram 46 novas alegações, afetando 26 meninas, 19 mulheres e 1 homem, o que constitui um aumento de 59% em comparação com o período do ano anterior. As vítimas incluíam mulheres e meninas indígenas e afro-colombianas. As violações incluíram estupro, escravidão sexual, casamento forçado e contraceção forçada, e implicaram membros de grupos dissidentes das antigas FARC-EP, ELN e do Clã do Golfo (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). As forças de segurança do Estado também estavam envolvidas. A desigualdade estrutural de género, a falta de educação e a pobreza tornaram as meninas vulneráveis ao recrutamento, à exploração sexual e ao casamento forçado. Em três casos registados em 2022, o recrutamento forçado de meninas resultou em gestações forçadas. Lésbicas, bissexuais, transgéneros, gays e intersexuais permaneceram em alto risco de violência sexual, especialmente em áreas rurais afetadas por conflitos, onde grupos armados ilegais impõem normas sociais por meio da violência.

Persistiram barreiras à denúncia e à procura de reparação, nomeadamente ameaças de morte por grupos armados ilegais, estigmatização, falta de medidas de proteção para vítimas de testemunhas e os custos de acesso à justiça. Mulheres e meninas indígenas continuaram a enfrentar desafios adicionais a esse respeito, assim como lésbicas, bissexuais, transgéneros, gays e pessoas intersexuais e pessoas que vivem com deficiência, particularmente em áreas rurais e remotas (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Sobreviventes de violência sexual relacionada com conflitos que migraram da República Bolivariana da Venezuela enfrentaram dificuldades em obter reconhecimento como vítimas de conflitos armados, o que limitou o seu acesso à assistência. Em outubro, para ajudar a resolver essas questões e melhorar o acesso à justiça e aos serviços, o governo anunciou o lançamento do seu plano de ação nacional inaugural sobre as mulheres e a paz e a segurança, a ser desenvolvido em estreita consulta com as organizações de mulheres.

Para combater a impunidade, em 2022 a Procuradoria-Geral da República iniciou 52 processos criminais relacionados à violência sexual relacionada a conflitos, incluindo um caso de aborto forçado e 51 casos de estupro, dos quais 34 foram cometidos contra

mulheres, 12 contra crianças e 5 contra homens (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023). Através da Ordem 103 emitida em junho, a Jurisdição Especial para a Paz lançou um processo para abrir formalmente um caso dedicado à violência sexual relacionada com conflitos. A Unidade Nacional de Vítimas forneceu reparações a 547 vítimas, enquanto a Provedoria de Justiça expandiu a sua presença a nível local e forneceu encaminhamentos para aconselhamento e outros serviços especializados a 83 sobreviventes, incluindo lésbicas, gays, bissexuais, transgéneros, indivíduos *queer* e intersexuais (Secretário Geral das Nações Unidas, 2023).

4.4. As Influências do Patriarcado na Colômbia

Um grande número de vertentes da teoria feminista afirma que a violência sexual relacionada com o conflito está intimamente ligada com o patriarcado, definido como o sistema de estruturas sociais e práticas dominadas por homens, que utilizam o poder para o seu benefício próprio, oprimindo e explorando mulheres pelo caminho (Kreft, 2020).

É precisamente na América Latina e no Caribe que são registados os valores mais altos de violência contra as mulheres, sendo que a região chega a classificar-se como a primeira, no que diz respeito a violência doméstica e primeira em violência contra mulheres por parte de desconhecidos (Essayag, 2017). Inquéritos de opinião pública têm revelado ao longo dos anos que a maioria dos homens colombianos perpetua uma cultura de objetificação do corpo das mulheres, à semelhança de uma cultura de culpar a vítima (Kreft, 2020). Para além do mais, como foi referido anteriormente, a Colômbia é um país que se encontra no meio de uma guerra civil há mais de 50 anos e, com isso, tanto o Governo como os demais grupos armados perpetuaram a violência sexual juntos das populações.

No seu trabalho "Civil society perpectives on sexual violence in conflict: patriarchy and war strategy in Colombia" a autora verificou que o termo "patriarcado" é utilizado pela maioria para descrever tanto a cultura como a sociedade colombiana, enquanto as restantes pessoas descrevem um padrão sistemático de homens a exercerem o seu poder ou controlo sobre mulheres, sem utilizarem necessariamente a palavra patriarcado. Neste sentido, podemos observar que o exercício do patriarcado pode tomar diversas formas como dizer-lhes o que vestir, com quem falar e ditar onde vão e com quem vão (Kreft, 2020).

Uma das razões, frequentemente avançadas para explicar o porquê dos valores exorbitantes de violência sexual contra as mulheres, é o facto de que a maioria dos homens dentro de uma sociedade patriarcal verem o corpo das mulheres como o seu direito e como um objeto para satisfazer os seus desejos e "necessidades". Neste contexto, dentro da sociedade colombiana existe um certo pensamento de "direito" dos homens ao corpo das mulheres, o que, por sua vez, indica o quanto as mulheres são reduzidas à sua forma física, descartando todo o lado sentimental, emocional e, sobretudo, de livre-arbítrio das mulheres (Kreft, 2020). As entrevistas realizadas por Anne-Kathrin Kreft ressaltam que, apesar de haver uma crescente problematização da violência doméstica, a violência sexual continua a ser persistente. Deste modo, muitas das mulheres colombianas não chegam

sequer a aperceberem-se que foram coagidas para atos sexuais, em algum ponto dos seus relacionamentos. Por estes motivos, os próprios entrevistados referem que as mentalidades patriarcais, assim como a violência sexual, acabam por ser normalizadas pela sociedade colombiana e, acima de tudo, perpetuadas dentro das famílias e comunidades, principalmente, no sistema educativo, no discurso público e nos *media* (Kreft, 2020).

4.5. Recomendações para o Travar das Consequências do Conflito

Os direitos, necessidades e escolhas das vítimas de violência sexual relacionada com os conflitos devem estar no centro de todas as ações, tanto de apoio às vítimas como de prevenção. À vista disto, é crucial implementar uma abordagem centrada na vítima em todas as etapas do processo (United Nations, 2020). Tendo isto em mente, os direitos humanos da vítima deverão ser protegidos, incluindo os seus direitos de igualdade, não discriminação, vida, liberdade, segurança e acesso aos serviços básicos, como é o caso da saúde (United Nations, 2020).

Conclusão

A politização da violência sexual nos conflitos tem se tornado cada vez mais relevante no cenário internacional, como visto nas resoluções – 1820, 1888, 1960, 2106 e 2467 – desenvolvidas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, no âmbito do quadro *Women, Peace and Security*. Neste contexto, mulheres e raparigas não devem ser vistas apenas como vítimas de conflitos e instabilidade, uma vez que estas desempenham um papel importante em processos formais e informais de construção e recuperação da paz. Desta maneira, as situações e reformas pós-conflito podem ser vistas como uma oportunidade para a transformação das estruturas e normas sociais em vigor antes do conflito, a fim de garantir um maior gozo dos direitos humanos das mulheres. No entanto, a exclusão das mulheres dos esforços de prevenção de conflitos, a transição pós-conflito e os processos de reconstrução têm sido motivo de preocupação para a comunidade internacional.

Como resposta à pergunta de investigação "De que forma é que o acordo de paz em 2016 influenciou o uso da violência sexual relacionado ao conflito no caso colombiano?", podemos concluir que logo após a assinatura do Acordo de Paz se registou uma diminuição inicial do uso da violência sexual. Contudo, rapidamente a violência sentida na região assumiu novas formas de abuso por parte dos grupos armados, que aumentaram a sua influência em muitas áreas remotas nos últimos anos, sendo que em 2022 registaram-se níveis similares aos anteriores ao processo de paz.

Referências bibliográficas

Agerberg, M. e Kreft, A.-K., 2019. Gendered Conflict, Gendered Outcomes: The Politicization of Sexual Violence and Quota Adoption. *Journal of Conflict Resolution*.

Al Issa, F. A.-R. e Beck, E., 2021. Sexual Violence as a War Weapon in Conflict Zones: Palestinian Women's Experience Visiting Loved Ones in Prisons and Jails. *Journal of Women and Social Work*.

Boer, A. D. e Bode, I., 2018. Gendering Security: Connecting Theory and Practice. *Global Society*, pp. 365-373.

Buss, D. E., 2009. Rethinking 'Rape as a Weapon of War'. *Feminist Legal Studies*, 17, pp. 145-163.

Buvinic, M., Das Gupta, M., Casabonne, U. e Verwimp, U., 2013. Violent Conflict and Gender Inequality: An Overview. T*he World Bank Research Observer*, 28(1).

Essayag, S., 2017. *From commitment to action: policies to end violence against women in Latin America and the Caribean*. United Nations Development Programme (UNDP) e UN Women.

International Center for Transitional Justice (ICTJ), 2009. An Overview of Conflict in Colombia. *ICTJ* [em linha]. Disponível em: https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Colombia-Conflict-Facts-2009-English.pdf [Acedido em 11 7 2023].

Inguanzo, I. e Rodríguez, A. R., 2023. Analysis of the Colombian Constitucional Court's Transformative Approach to Conflict-Related Sexual Violence. *Social & Legal Studies* 33(2), pp. 254-275.

Jones, A., ed., 2004. *Gendercide and Genocide*. Vanderbilt University Press.

Kreft, A.-K., 2020. Civil society prespectives on sexual violence in conflict: patriarchy and war strategy in Colombia. *International Affairs* 96(2), pp. 457-478.

United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2019. *Protection of victims of sexual violence: Lessons learned*. Workshop report. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights.

United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 2023. Women's human rights and gender-related concerns in situations of conflict and instability. *United Nations* [em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/women/womens-human-rights-and-gender-related-concerns-situations-conflict-and-instability [Acedido em 7 11 2023].

Sachseder, J., 2020. Cleared for investment? The intersections of transnational capital, gender, and race in the production of sexual violence and internal displacement in Colombia's armed conflict. *International Feminist Journal of Politics* 22(2), pp. 162-186.

Secretário Geral das Nações Unidas, 2023. *Conflict-related sexual violence,* s.l.: Security Council.

Svallfors, S., 2023. Hidden Casualties: The Links between Armed Conflict and Intimate Partner Violence in Colombia. *Politics & Gender* 19(1), pp. 133-165.

United Nations Security Council, 2023. *Conflict-related Sexual Violence,* s.l.: s.n.

United Nations, 2020. *Handbook for United Nations Field Missions on Preventing and Responding to Conflict-Related Sexual Violence*. United Nations Peacemaker.

Veit, A., 2019. Feminism in the Humanitarian Machine. Introduction to the Special Section on The Politics of Intervention Against (Conflict-Related) Sexual and Gender-based Violence. *Journal of Intervention and Statebuilding* 13(4), pp. 401-417.

Capítulo III

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E DEFESA

O Movimento Verde Eufémia em Silves: o que Têm a Dizer o Governo Português e os Meios de Comunicação Social?

Beatriz Barqueiro

"Uma definição diz aquilo que uma palavra é suposta significar"
(Schmid, 2011b, p. 40)

Introdução

A questão da securitização do ambiente abrange de forma geral "os impactos negativos da degradação do ambiente para os seres humanos" (Detraz e Betsill, 2009, p. 306). Dito isto, os eventos climáticos extremos terão um nível de securitização mínimo ou quase inexistente, sendo a capacidade de resposta limitada e, por isso, potenciadora do agravamento e fomento de conflitos e problemas sociais, económicos e políticos (Dalby, 2013; Detraz e Betsill, 2009).

Neste contexto, surgem cada vez mais formas de protesto que exigem às nações uma estratégia de atenuação das alterações climáticas, sendo que, segundo Dalby (2013), às questões de segurança e de proteção da população, de uma forma abrangente, também deverão envolver-se questões relacionadas com o ambiente uma vez que, aquando do surgimento de problemas a este relacionado, surgirão "conflitos e insegurança" (Dalby, 2013, p. 34).

De facto, observamos um aumento constante de movimentos em prol do ambiente, com alguns deles expressos através de atos específicos de desobediência civil, fenómeno que tem vindo a crescer desde a segunda metade do século XX (Monaghan, 2013). De igual forma, tem-se vindo a verificar uma emancipação de indivíduos radicalizados em prol da causa ambiental, desencadeando um acalorado debate sobre a forma como esses atos e movimentos devem ser conceptualizados, chegando-se mesmo a invocar a questão do terrorismo (Pruyt e Kwakkel, 2014).

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito do estágio curricular no Instituto da Defesa Nacional inserido no plano curricular do primeiro ciclo de estudos em Criminologia da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

O estágio, de caráter científico, envolveu a realização de uma pesquisa intitulada "O Movimento Verde Eufémia em Silves: O que têm a dizer o Governo Português e os Meios de Comunicação Social?". Concretamente, destacou-se pela execução de uma investigação

qualitativa com o propósito de identificar as perceções dos meios de comunicação e do governo perante um episódio de invasão e destruição de um hectare de um campo de milho transgénico. Este episódio, datado a 17 de agosto de 2007, teve lugar em Silves tendo sido perpetrado pelo movimento Verde Eufémia, cujo objetivo passou por impor ao governo o fim do uso de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) em Portugal. Assim, a metodologia utilizada focou-se na aplicação do método de análise documental de notícias e debates parlamentares, produzidos no âmbito do episódio anteriormente descrito, sendo elaborada também a análise documental do Relatório Anual de Segurança Interna de 2007, ano da ocorrência.

O presente documento encontra-se dividido em duas grandes partes: (1) uma revisão da literatura focada na contextualização e conceptualização de fenómenos como a desobediência civil, a radicalização e o terrorismo, sendo elaborada uma revisão mais pormenorizada respetivamente à radicalização ambiental e o eco terrorismo; (2) a descrição do modelo de investigação utilizado, fundamentado na análise das perceções dos *media* e governo perante a destruição de um campo de milho transgénico em Silves, sendo apresentados os respetivos resultados e uma brevíssima reflexão crítica sobre estes.

1. Enquadramento Teórico sobre os Movimentos Ambientalistas e a sua Radicalização

1.1. A Desobediência Civil

A desobediência civil é identificada como um fenómeno alvo de diversas disputas conceptuais (Bedau, 1970; Milligan, 2013). Não obstante, Rawls (1999) define-a conforme "um ato público, não violento, consciente, porém político[1] contrário à lei usualmente feito visando trazer uma mudança na lei ou políticas do governo" (p. 320).

Aliás, segundo o autor, para ser considerado desobediência civil, um ato deve obedecer a critérios específicos:

(1) Deve ser orientado em função da maioria da comunidade e não em função dos interesses intrínsecos de um grupo, defendendo, por isso, direitos e princípios desrespeitados pelo governo, atuando de forma pública, aberta e anunciada;
(2) Deve ser predominantemente não violento e pacífico,[2] sendo que qualquer ação violenta ou que viole os direitos e liberdades de outros cidadãos desvaloriza a demonstração, removendo a sua legitimidade;

1 Note-se que Rawls (1999) afirma que o ato de desobediência civil é de natureza política "não apenas no sentido de ser direcionado à maioria que detém poder político, mas também porque é um ato guiado e justificado por princípios, isto é, por princípios de justiça que regulam a Constituição e as instituições sociais na generalidade" (p. 321).

2 Citando Rawls (1999), "Participar em atos violentos suscetíveis de ferir e magoar é incompatível com a desobediência civil" (p. 321). Contudo, o critério de não violência tem sido alvo de grandes debates e críticas (Lima, 2023). Afirma Lima (2023) que "a maioria dos autores tendem a descrever a desobediência civil como

(3) A desobediência civil poderá contar com atos indiretos ou diretos não sendo por obrigação definitória, o cumprimento de uma conduta que viole diretamente a lei a ser contestada, exemplificando através dos atos de "desobedecer leis de trânsito ou de invasão (trespass)"[3] (p. 320);
(4) Os indivíduos devem assumir responsabilidade penal, reconhecendo que os seus atos não violentos poderão resultar numa investigação e processo jurídico e penal, possivelmente levando a uma condenação;
(5) A ação deve ocorrer sem a expectativa de que a lei contestada será obrigatoriamente modificada ou abolida pelos tribunais e pelo governo. Espera-se, no entanto, que o desobediente civil persista na luta pela causa defendida;
(6) Deve reconhecer a legitimidade da lei e dos princípios políticos.

Assim exposto, será de realçar a posição portuguesa sobre o respetivo conceito apresentado no *Diário da República*, da seguinte forma[4]:

> "A desobediência civil consiste numa conduta consciente, voluntária, pública e pacífica, desenvolvida por um conjunto de pessoas e cujo objetivo é exprimir um protesto traduzido no não acatamento de atos jurídicos das autoridades públicas que as mesmas pessoas têm por ilegítimos (...) a desobediência civil pode implicar a contestação, não apenas de atos, mas também de normas legais ou regulamentares que podem ser válidas em face da Constituição, sem prejuízo de as pessoas que desobedecem as poderem considerar injustas".

1.2. A Radicalização

Por radicalização, entendem Doosje *et al.* (2016), como um processo pelo qual o indivíduo e/ou grupo sentem-se cada vez mais inclinados a empregar e instrumentalizar a violência contra "membros de um *out-group* ou alvos simbólicos para alcançar mudanças comportamentais e objetivos políticos" (p. 79), caracterizando-os conforme cinco características fundamentais: estes (1) apontam para graves problemas na sociedade; (2) perderam a confiança nas instituições do Estado, atribuindo pouca ou nenhuma confiança a estas no que respeita à resolução dos problemas; (3) consideram os seus valores como superiores a qualquer outro grupo; (4) legitimam o uso de violência, principalmente quando direcionada a *out-groups* considerados responsáveis pelos problemas percebidos; (5) acreditam piamente na eficácia do uso da violência para atingir os fins desejados.

---

uma forma de ação política não violenta, apesar de que a maioria destes falha na descrição precisa do que é não violento e/ou violência" (p. 39).

3 Considerem-se as ações conduzidas por ativistas ambientais e animais relativamente ao bloqueia da via pública para impedir o acesso a camiões de transporte de animais para fábricas de exploração e de degolação animal, de impedir o acesso a atores de desflorestação e de corte de árvores centúrias, de invasão a locais vedados ao público para manifestar em prol da causa entre muitas outras.

4 Disponível em https://dre.pt/dre/lexionario/termo/desobediencia-civil

Acrescentam McCauley e Moskalenko (2008) que os grupos radicalizados podem ser descritos conforme os sentimentos: de superioridade, relativamente a outros grupos com diferentes ideologias; de injustiça perante o contexto em que se inserem; no tratamento que recebem pela sociedade, instituições, entre outros; e de desconfiança e de vulnerabilidade, sentimentos estes que justificarão a utilização de meios perspetivados como adequados para a defesa do grupo, entre eles a violência. Pruyt e Kwakkel (2014) definem a radicalização como "o processo pelo qual cidadãos cumpridores da lei tornam-se mais e mais convencidos sobre um fenómeno social e sobre a necessidade de aplicar mais e mais ações radicais" (p. 2).

Não obstante, a conceptualização do processo de radicalização e respetivo estudo devem-se em grande escala a Moghaddam (2005), sendo para o ator de elevada importância o apuramento do caminho traçado pelo ator terrorista antes de este se oficializar como tal. Moghaddam (2005) formula assim o processo de radicalização nomeando-o como *The Staircase to the Terrorist Act* (As Escadas para o Ato Terrorista). Evidentemente, este explica que "conforme os indivíduos sobem as escadas, eles vêm cada vez menos escolhas, até que a único resultado possível seja a destruição de outros, ele mesmo, ou ambos" (Moghaddam, 2005, p. 161) caracterizando o seu modelo através de seis andares:

(1) o rés-chão, caracterizado pela "interpretação psicológica das condições materiais" (p. 162), no qual o indivíduo reflete sobre a condição de injustiça em que se encontra, perspetivando alternativas que sejam passíveis de a combater, sendo, dentro desta lógica, motivada a agregação a valores extremistas, à raiva, à frustração, entre outros sentimentos negativos;
(2) o primeiro andar, fundamentado pelas "opções percebidas para combater o tratamento injusto" (p. 163) nomeado em prol das alternativas ao combate da injustiça percecionada e apontada pelo individuo, sendo que o autor afirma que a disponibilidade de opções e resoluções de problemas, o diálogo e a participação em processos de tomada de decisões, são fatores que favorecem a credibilidade e confiança nas instituições e no Estado;
(3) segundo andar, como o local de "deslocamento da agressão" (p. 164), caracterizado pela perpetuação de atos de violência direcionados, direta ou indiretamente, a *out-groups*;
(4) terceiro andar, caracterizado por um "envolvimento moral" (p. 165) na organização e na prontidão do uso da violência contra civis, encorajando simpatizantes ou aprendizes da causa a utilizar os meios necessários contra todos que se oponham à moral partilhada pelo grupo, desenvolvendo-se uma subcultura distanciada, escondida e secreta, relativamente ao resto da sociedade;
(5) o quarto andar, reservado à "solidificação do pensamento categórico e da legitimação percebida da organização terrorista" (p. 165), caracterizado por uma consolidação do indivíduo dentro da organização num panorama de dedicação e lealdade absolutas e cuja saída e desistência parecem ser impossíveis ou inimagináveis;

(6) por fim, no quinto andar intitulado "o ato terrorista e desvio de mecanismos inibitórios" (p. 166), destaca-se o momento da concretização dos atos terroristas, provocando danos intangíveis geralmente infligidos indiscriminadamente a civis.

Nesta fase, são utilizados mecanismos inibitórios que eliminam qualquer sentimento de arrependimento ou compaixão, afastando o agente terrorista de qualquer possibilidade de empatia ou remorso.

Terminando, Borum (2011a) acrescenta que a radicalização é um processo que poderá, ou não, culminar no ato terrorista, esclarecendo que nem todos os indivíduos radicalizados acabam por se envolver no terrorismo e que, mais do que uma decisão ou uma condição adversa, o envolvimento no respetivo fenómeno é produto de um processo dinâmico e complexo, sendo por isso necessário estudar de que forma estes indivíduos se radicalizam, numa perspetiva mais individual e contextual, ao ponto de legitimar o cometimento de atos desta natureza. Borum (2011b) adiciona que "a maioria dos radicais não participaram (e não participa) no terrorismo e muitos terroristas não se 'radicalizaram' (e não se radicalizam)" (p. 2).

1.3. O Terrorismo

A palavra "terrorismo" surge através da morfologia do termo "terror" com o sufixo "-ismo" significando, na sua origem meramente etimológica, como um ato contínuo da prática do terror (Schmid, 2023; Waldron, 2004).

Segundo Schmid (2011a), o terror caracteriza-se enquanto um estado da mente dominado por sentimentos intensificados de medo verificável, tanto ao nível individual como coletivo. Ademais, o terror é caracterizado como uma abordagem assimétrica representada por ameaças e violência normalmente utilizadas em recurso com outras técnicas e estratégias específicas e diversificadas.

O consenso em torno de uma definição conceptual de terrorismo, tanto a nível político, como a nível académico, permanece em aberto (Casimiro, 2019; Prabha, 2000; Schmid, 2004)[5]. Afirma-se que, inevitavelmente, a conceptualização do presente tema se encontre envolvida por tendências políticas, sendo o termo utilizado de forma retórica contra os inimigos percecionados enquanto tal, pelo poder político central (Freitas, 2022; Prabha, 2000; Schinkel, 2009; Sousa e Mendes, 2008). Esta visão dupla e partidária concede o argumento de que "um ator pode ser um terrorista para uns e um herói ou resistente para outros" (Sousa e Mendes, 2008, p. 239). Já noutra perspetiva, a difícil delimitação do

5 Freitas (2022) afirma que a lacuna conceptualização do terrorismo estabelece-se como um entrave à estratégia contra terrorista tanto a nível nacional como internacional. Perante a falta de um consenso sobre esta, surgem obstáculos à investigação, à punitividade, na legislação e á cooperação internacional em matéria terrorista (Casimiro, 2019; Freitas, 2022). A criação de uma definição universal poderá potencializar uma "harmonização normativo-substantiva entre as diferentes ordens jurídicas nacionais e, a jusante, permite a utilização de mecanismos de cooperação judiciárias internacional em matéria penal" (Freitas, 2022, p. 117).

fenómeno poderá ser justificada pela utilização de "inúmeros critérios (...) quer quanto aos fins, aos meios, aos sujeitos, ou mesmo ao contexto político, entre vários outros" (Casimiro, 2019, p. 29).

Schmid (2004), partindo do objetivo de criar uma definição consensual, recorre à avaliação dos aspetos mais utilizados pelos investigadores e académicos para descrever o fenómeno terrorista, apresentando a seguinte conceptualização:

> "(...) um método de repetida ação violenta inspirando ansiedade, empregue por atores semiclandestinos, indivíduos, grupos ou Estados, por razões idiossincráticas, criminosas ou políticas, na qual – ao contrário do assassinato – os alvos diretos da violência não são os alvos principais. As vítimas imediatas da violência são em geral escolhidas aleatoriamente (alvos de oportunidade) ou seletivamente (alvos representativos ou simbólicos) dentro de uma determinada população, e servem como geradores de mensagens. Processos de comunicação, baseados na ameaça e na violência, (...) são utilizados para manipular os alvos principais (audiências) tornando-os objetos do terror, de exigências, ou de chamadas de atenção, conforme prioritariamente seja pretendida a intimidação, a coação ou a propaganda." (p. 382).

1.4. A Radicalização dos Movimentos Ambientalistas e o Caso do Eco-terrorismo

A radicalização dos movimentos ambientalistas verifica-se conforme (1) atos de *ecotage* objetivados para a destruição, vandalismo e a incitação de danos graves contra a propriedade privada ou pública (Vanderheiden, 2005) e pela (2) ameaça ocasional a indivíduos responsáveis pelo continuado abuso contra o ambiente (Carson, 2017), e contra ativistas com uma abordagem não violenta considerada passiva e insignificante à causa (Christiansen, 2009).

Acrescenta Loadenthal que (2017), mediante a respetiva análise de um conjunto de ocorrências reivindicadas por movimentos representativos do presente fenómeno, estes se caracterizam por atos de vandalismo e de destruição da propriedade na sua essência, argumentando não existir significância que comprove uma tendência violenta contra seres humanos. Assim, o autor pretende contribuir para o corpo de literatura que defende não associar estes movimentos e grupos ao fenómeno terrorista – e.g., Loadenthal (2017), Silva (2019), Sumner e Weidman (2013), Spadaro (2020) e Vanderheiden (2005).

Embora o estudo sobre atos de *ecotage* seja recente, surge uma relutância em classificar esses atos como uma forma de terrorismo, conforme destacado por Silva (2019), Sumner e Weidman (2013), Spadaro (2020) e Vanderheiden (2005). Argumenta-se que, essencialmente, o *ecotage* não envolve ataques e assassinatos indiscriminados de civis (Christiansen, 2009; Diehm, 2011; Eagan, 1996; Vanderheiden, 2005), existindo, por outro lado, a legitimação do respetivo ato apesar dos meios preconizados constituírem-se como crime, apontando que "a radicalização não é necessariamente má" (Pruyt e Kwakkel, 2014, p. 2).

Aprofundando a seguinte posição, afirma-se que a política de "Guerra ao Terror" protagonizada pelos Estados Unidos da América e iniciada pelo *Patriot Act* em consequência dos eventos do 11 de Setembro, terá influenciado os Estados a contabilizar qualquer ato

de manifestação e protesto, e até meros atos criminais, enquanto atos terroristas de elevada ameaça nacional[6] (Vanderheiden, 2005) afirmando Casimiro (2019) que "é indubitável que o combate ao terrorismo tem justificado restrições à liberdade dos cidadãos no mundo ocidental" (p. 29).

Em oposição a essa visão, alguns investigadores e teóricos propõem a conceptualização desses movimentos como sendo terroristas, recorrendo ao conceito de eco-terrorismo. Eagan (1996), por exemplo, define o eco-terrorismo como "o uso ou a ameaça do uso de violência de natureza criminal contra vítimas inocentes ou propriedades por um grupo infranacional ambientalmente orientado, direcionado a uma audiência além do alvo e muitas vezes de natureza simbólica" (p. 2).

Ao associar atos de *ecotage* ao terrorismo, estes, normalmente, são identificados como *single-issue terrorism* (Monaghan, 2013; Silva, 2019), sendo ainda possível mapear uma associação deste fenómeno com a ideologia de extrema-esquerda uma vez que ambos se regem por "um sentimento de anti modernização, culpabilizando o sistema capitalista por facilitar a destruição ambiental" (Carson, 2017, p. 319). A European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL, 2022), no relatório sobre as tendências e ponto de situação do terrorismo relativamente ao ano de 2021 (TE-SAT 2022), identifica o *single-issue terrorism* através da atividade de grupos que usam "meios criminais para mudar uma política (*policy*) ou prática específica, em vez de substituir um sistema político, social e económico inteiro numa sociedade" (p. 91) exemplificando-se com grupos de defesa do ambiente, apontando-os como as manifestações mais recorrentes deste tipo de terrorismo, englobando indivíduos tanto de extrema-direita, como de extrema-esquerda (EUROPOL, 2022)[7].

Este fenómeno é amplamente associado a grupos como o Earth Liberation Front (ELF) (Silva, 2019; Spadaro, 2020), que tem visto uma crescente influência no cenário europeu. Além disso, é considerado por muitos como uma das ameaças mais acentuadas no âmbito do terrorismo doméstico nos Estados Unidos da América e no Reino Unido (Silva, 2019).

Afirma Vanderheiden (2005) sobre o ELF:

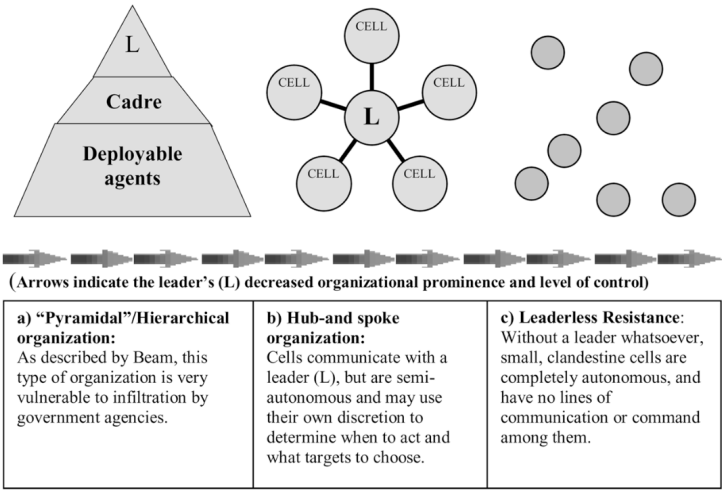
> "O grupo reivindicou responsabilidade de ataques contra a propriedade associados com a expansão urbana, a poluição atmosférica, teste em animais, engenharia genética, e a exploração madeireira pública, e causou um dano estimado de 100$ milhões" (p. 426).

6 Casimiro (2019) afirma que a política de segurança e defesa nos Estados Unidos da América, no pós-11 de Setembro, terá proliferado um contexto para a justificação e emergência da aplicação de medidas e legislação com um "maior pendor securitário" (p. 28), nomeadamente no domínio digital e eletrónico sendo aprovadas medidas como, por exemplo, "a possibilidade de cada Estado-membro restringir várias das proteções conferidas (...) para fins de segurança" (p. 28). Factos também de acordo com a visão de Vanderheiden (2005).

7 No TE-SAT de 2023, a EUROPOL começará a identificar atos terroristas de *single-issue* enquanto "outros tipos de terrorismo" uma vez que os Estados-membros não têm operacionalizado o conceito, não existindo por isso dados suficientes que justifiquem a criação de uma diferente tipologia de terrorismo (EUROPOL, 2023).

Além disso, verifica-se que, na generalidade, estes grupos não apresentam uma hierarquia, sendo regidos sem um líder em específico de forma a estimular a participação de qualquer pessoa da sociedade nas atividades por estes planeadas e anunciadas (Carson, 2017; Silva, 2019). Efetivamente, segundo Gray (2013), este tipo de modelo organizacional é tangível enquanto *Leaderless Resistance* (Resistência Sem Líder/ Sem Liderança) distanciando-se de outras formas tradicionalmente conhecidas (Figura 1).

Figura 1
Resistência sem Liderança Comparada com outras Formas Organizacionais



Nota: leaderless resistance as compared to other organizational forms. Reprinted from "Leaderless Resistance and Ideological Inclusion: The Case of the Earth Liberation Front", by P. Joosse, 2007, Terrorism and Political Violence, 19(3), p. 355.

Esta abordagem atua como uma estratégia inovadora, vinculada à maior proliferação ideológica da causa, de modo a também oferecer uma maior liberdade de integração e operação a todos os grupos e indivíduos que simpatizem com a causa ambiental, sem que seja necessário seguirem ordens e regras pré-estabelecidas (Joosse, 2007).

De facto, Gray (2013) afirma que o ELF se rege conforme este modelo organizacional, direcionando a sua atuação através do fornecimento de "inspiração ideológica, alvos de interesse gerais e/ou específicos, e talvez alguma informação técnica no planeamento e atualização de um ataque" (p. 658).

1.5. O Caso Verde Eufémia

No contexto português, o fenómeno da radicalização dos movimentos em defesa do ambiente, foi marcado por um episódio que envolveu a destruição de um hectare de um campo de milho transgénico em Silves, no verão de 2007.

Precisamente no dia 17 de agosto desse ano, o movimento Verde Eufémia, constituído por mais de uma centena de indivíduos, marchou em direção à Herdade da Lameira, em Silves, protestando contra o cultivo de Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e fazendo uso de atos de *ecotage* que resultaram na destruição de cerca de 1 hectare de milho transgénico. Durante a ação, os indivíduos, muitos de cara tapada, acabaram por envolver-se em confrontos físicos com o proprietário do campo de milho. A Guarda Nacional Republicana (GNR) esteve presente na ação, monitorizando e conduzindo os manifestantes, não demonstrando intenção de travar os atos. Não obstante, perante o escalar das tensões entre os indivíduos e o dono, e o consequente envolvimento de violência física, esta emitiu ordem de dispersão, que foi obedecida. O acontecimento de Silves foi alvo de uma elevada cobertura mediática e política, tendo sido identificado pela EUROPOL, como um ato de terrorismo *single-issue*.

Dito isto, e após a GNR ter ordenado a dispersão do grupo e o abandono do local, os indivíduos acabaram por se deslocar em direção à aldeia de Poço Barreto, protestando no intuito de espalhar a mensagem sobre os efeitos negativos dos OGM para a saúde da população.

Mediante uma entrevista nos meios de comunicação social, o porta-voz do movimento Verde Eufémia, Gualter Baptista, transmitiu a sua visão sobre o acontecimento, afirmando que este "não foi uma ação criminosa e destrutiva, mas política" (Correio da Manhã, 2007) considerando necessária a abordagem radical e realçando a urgência de evitar "um mal maior" (Correio da Manhã, 2007) e que "há uma necessidade de desrespeitar a lei quando as autoridades não nos deixam alternativas" (Correio da Manhã, 2007).

Relativamente aos danos causados, Gualter revela que o movimento ofereceu "50 sacas de milho (…) biológico" (Correio da Manhã, 2007) que o proprietário e agricultor, José Menezes, terá recusado. O porta-voz do movimento admite não estar "contra o agricultor, porque ele simplesmente também não está informado sobre os produtos transgénicos." (Correio da Manhã, 2007).

No entanto, previamente ao evento relatado, é possível identificar outros episódios de natureza radical no contexto da luta ambiental, como a destruição das instalações preliminares de uma central nuclear em Ferrel, ocorrida em 1976, e a devastação de 200 hectares de eucaliptal recém-plantado em Valpaços, em 1989, acrescentando Guimarães e Fernandes (2016) que "a Revolução dos Cravos constitui um marco fundamental por permitir a emergência e a liberdade de ação por parte de um grupo diversificado de militantes pelas causas ecológicas, no quadro de visões utópicas e alternativas do industrialismo" (p. 25).

2. As Percepções dos *Media* e do Governo Português Relativamente ao Movimento Verde Eufémia

No âmbito da presente investigação, foi elaborada uma análise do caso ocorrido a 17 de agosto de 2007, na Herdade da Lameira, na vertente da radicalização e do terrorismo. Efetivamente, conforme a lei vigente aquando da prática do ato em Silves, relativamente

à *Lei de Combate ao Terrorismo* (Lei n.º 52/2003) verifica-se que, no seu Artigo 2.º, n.º 3, alínea *d)*, no leque de crimes englobados no fenómeno terrorista se inserem:

> "A destruição em massa de instalações governamentais ou públicas, dos sistemas de transporte, de infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, de plataformas fixas situadas na plataforma continental, de locais públicos ou propriedades privadas, suscetível de pôr em perigo vidas humanas ou de provocar prejuízos económicos de valor elevado".

Assim, ao identificar as propriedades privadas no âmbito da legislação terrorista, e considerando os danos económicos significativos ocorridos na herdade em Silves, é possível enquadrar-se legalmente o incidente enquanto um ato terrorista. Neste sentido, torna-se crucial realizar uma avaliação crítica sobre como este evento foi abordado pelos meios de comunicação, pelo governo e, por fim, pelo *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) do respetivo ano. Este processo permite compreender as diferentes perceções, a importância atribuída e a urgência percebida em relação à existência de manifestações violentas e radicais de caráter ambientalista na realidade portuguesa.

Tendo como base este objetivo principal, procura-se mais especificamente perceber se este evento: (1) foi problematizado e, em caso afirmativo, de que forma; (2) foi associado ao fenómeno do terrorismo e/ou retratado como uma ameaça à segurança nacional.

Para isso, foi utilizada metodologia qualitativa através do método de análise documental respetivamente a (1) fontes noticiosas (jornais); (2) debates parlamentares; (3) *Relatório Anual de Segurança Interna* (RASI) de 2007.

No âmbito da análise de fontes noticiosas, foram selecionados para a respetiva amostra os jornais diários e semanais com o maior volume de circulação paga entre o terceiro e quatro trimestres de 2007, ano da ocorrência da ação de Silves, dados estes recolhidos pela Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação (APCT). Importa aqui referir que, devido à saída de circulação dos jornais *O Crime* e *24 Horas*, e a correspondente inexistência de um respetivo *website* em ambos os casos, estes foram removidos do âmbito desta amostra.

Assim sendo, através da utilização dos campos de pesquisa nos respetivos *websites* dos restantes jornais, foram introduzidas as seguintes palavras-chave: "herdade de milho transgénico"; "movimento verde eufémia"/ "verde eufémia"; "transgénicos silves"; "Herdade da Lameira"; "destruição de campo de milho transgénico"; "eco terrorismo"/ "eco-terrorismo"/ "ecoterrorismo".

A pesquisa devolveu um número de 110 artigos de notícias relativos ao caso Silves. Contudo, por meio de uma seleção mais rigorosa, na qual foram removidas notícias com acesso fechado e cujo tema principal não se centrasse no caso em concreto – com uma ou duas frases com referência no máximo –, o número de artigos selecionados fixa-se nos 73, distribuídos da seguinte forma: 4 selecionadas pelo *Expresso*, 15 pelo *Jornal de Notícias*, 16 pelo *Diário de Notícias*, 18 pelo *Correio da Manhã* e 20 pelo *Público*.

Quanto à análise de debates parlamentares, foram identificados quatro documentos no *website* da Assembleia da República, denominado "Debates Parlamentares". Utilizando

o campo de pesquisa, foram selecionadas as mesmas palavras-chave mencionadas anteriormente durante um período de pesquisa que abrangeu de 16-08-2007 a 31-12-2011. Esse intervalo representa o dia anterior ao ataque em Silves e, posteriormente, a última data do ano de 2011, ano em que foi noticiado pela última vez o desenvolvimento do processo em tribunal de três dos "ativistas" identificados pela GNR. Um dos debates ocorridos foi de especial atenção por ter sido precisamente invocado pelo Partido Social Democrático (PSD) com o intuito urgente e principal de debater sobre os eventos ocorridos em Silves sendo que, nos demais três debates, apenas foram feitas pequenas intervenções que mencionam brevemente a ocorrência.

Já relativamente à análise do RASI de 2007, o mesmo foi selecionado precisamente de forma a cumprir com os objetivos principais da investigação.

2.1. A Mediatização do Movimento

Watson e Wyatt (2014) apontam os meios de comunicação como agentes impulsionadores das preocupações sociais, influenciando as perceções das massas e, consequentemente, moldando determinados padrões de pensamento e crenças. Isso implica, de igual modo, uma influência clara sobre as políticas estatais. Assim, a construção do sentido de segurança e defesa recebe atualmente uma contribuição significativa por parte dos meios de comunicação, com especial atenção para a forma como esses veículos formulam o seu discurso e a frequência com que abordam atos e fenómenos (Watson e Wyatt, 2004).

Dito isto, a mediatização do movimento Verde Eufémia apresentou uma clara tendência para a demarcação dos perpetradores meramente enquanto manifestantes, movidos pela força do ativismo. O mesmo acontece perante a descrição dos atos e identificação do fenómeno criminal em causa, sendo recorrentes termos como *"destruição"*, *"ataque"* e *"invasão"*, não sendo ultrapassada, na maioria, a margem do crime de dano e do crime convencional. Assim, o ato foi problematizado numa vertente criminal, afastada qualquer associação com o processo de radicalização, terrorismo e, até mesmo, na vertente da desobediência civil.

No que respeita à vítima – o proprietário do campo de milho destruído – a identificação mais recorrente é como *"proprietário"* ou *"dono"* seguida na caracterização de *"agricultor"*. Com frequência foi apresentado o nome do indivíduo lesado pelos atos – José Menezes, de 56 anos – afirmando-se que o mesmo terá apresentado queixa-crime contra os agressores (n= 15). Não obstante, a identificação da vítima nem sempre ocorreu, existindo um elevado número de artigos onde não é feita qualquer menção desta.

Além disso, a atuação da GNR suscitou numerosas controvérsias e críticas. De facto, surgem acusações quanto à aparente inatividade da GNR em relação aos indivíduos responsáveis pela destruição do campo de milho transgénico, sendo inclusive afirmado que os guardas terão observado todo o ato de forma pacífica e despreocupada, abstendo-se da sua obrigação profissional de detenção e de defesa dos bens da vítima nomeando-se o seguinte segmento de texto a título exemplificativo:

"A atuação da GNR, que naquele momento representava o Estado e a sua autoridade, foi frouxa e incompetente. Não protegeram quem tinham de proteger" (CM15).

A isto adiciona-se que, a maioria dos artigos apresentou uma visão objetiva sobre o caso Silves, sendo o objetivo central destes a transmissão dos acontecimentos e respetiva progressão. Não obstante, identifica-se um conjunto de notícias cujo desenvolvimento reteve-se na crítica e opinião sobre os factos, nomeadamente no que respeita aos indivíduos responsáveis pela ação, condenando-os. Alguns autores chegam mesmo a questionar a falta de evidência científica e empírica sobre os efeitos dos OGM, realçando uma obsessão ideológica claramente infundada por parte dos "ativistas". Ademais, mesmo na concordância sobre o argumento dos danos provocados pelos transgénicos, outros artigos criticam a forma escolhida para iniciar um debate na ordem pública e política.

Refletindo sobre estes resultados, Zlobina e Vazquez (2017), demonstram que as formas de protesto mais amplamente legitimadas serão as não violentas, e especialmente, as normativas. Não obstante, demonstram os autores que, apesar da baixa legitimação de atos violentos ou não violentos, mas não normativos, a estes atribuem-se uma maior eficácia, afirmando-se a ideia de que os meios justificarão os fins (Zlobina e Vazquez, 2017). Efetivamente, tais afirmações poderão ser ponderadas aquando da discussão destes resultados, realçando a preocupação da população portuguesa perante o problema das alterações climáticas, contudo, apenas uma nova investigação neste âmbito poderá confirmar esta mesma premissa.

2.2. As Perceções Governamentais

De uma forma generalizada, todos os partidos políticos apresentaram uma visão condenatória, contudo, diferenciada em grau, sobre os factos ocorridos em Silves, a 17 de agosto de 2007 apresentando atribuições específicas conforme a dimensão em causa (tabela 1).

Tabela 1
Atribuições Partidárias Relativamente à Caracterização do Caso Silves

	Descrição da Ação	Identificação do Fenómeno Criminal	Caracterização do(s) Ofensor(es)	Caracterização da(s) Vítima(s)
Direita				
Partido Social Democrático (PSD)	"Invasão de uma propriedade privada" e inserção do ato na "criminalidade violenta".	"Vandalismo"; "Flagrante delito"; "Crime de dano perpetrado".	"Vândalos".	"Vítima".

Partido do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP)	"Destruição de uma propriedade privada com recurso à agressão".	N/A	"Vândalos"; "eco-terroristas"; "ambientalistas"; "meliantes".	"Agricultor" e "proprietário".
Esquerda				
Partido Socialista (PS) e MAI	N/A Observações feitas sobre a ação: "Não existiu recurso à violência. Não existiu resistência à polícia." MAI especificamente: "destruição de milho cultivado."	"Crime de dano" e "crime de introdução em lugar vedado ao público."	"Ecologistas" MAI especificamente: inicialmente faz a nomeação de "manifestantes". Altera posteriormente para "vândalos", utilizando o termo ao longo do debate.	N/A
Bloco de Esquerda (BE)	"Destruição de um campo de milho transgénico."	N/A	N/A	N/A
Os Verdes	"Destruição de bens materiais."	N/A	"Ativistas".	"Cidadão lesado."
Partido Comunista Português (PCP)	"Destruição de um campo de milho transgénico."	"O legítimo direito ao protesto."	N/A	N/A

Mediante a análise aprofundada dos debates parlamentares, será de destacar o aproveitamento do episódio Silves no âmbito da retórica política entre partidos, identificando-se um panorama divido entre duas posições opostas: partidos pertencentes ao espectro da direita portuguesa, que criticam a atuação das forças de segurança e a reação do governo com maior ênfase, e partidos pertencentes à esquerda política, que apontam para um claro aproveitamento da direita portuguesa para instigar alarmismo e insegurança nos portugueses e por conseguinte justificar uma ação securitária e respostas judiciais mais repressivas e autoritárias, acusando-a de promover a demagogia.

Curiosamente, no seio dos partidos de esquerda, nota-se uma inclinação por parte do Partido Comunista Português (PCP), Bloco de Esquerda (BE) e Os Verdes para priorizarem o debate sobre os Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e os seus impactos, em detrimento da discussão sobre a ação criminosa ocorrida em Silves. Estes partidos consideram o tema dos OGM como mais relevante e significativo, condenando o governo por acelerar o processo de legalização dos transgénicos. Argumentam que o governo agiu

de maneira descuidada, sem demonstrar coordenação adequada para a reintrodução dos OGM na sociedade de forma segura e saudável:

> "sem qualquer desrespeito ou desconsideração pelo cidadão lesado, o mais importante é a questão política relativa aos transgénicos no nosso país. (...) no entender de Os Verdes, esta é a questão politicamente importante que deveria ser debatida no Parlamento e não aquela que está hoje principalmente a causa" (DP1, Deputado do partido Os Verdes Francisco Madeira Lopes).

Sob análise crítica, realçam-se os resultados de Zlobina e Vazquez (2017) que apontam para a relação entre a ideologia política dos movimentos sociais e a legitimação e eficácia destes, afirmando que, conforme a posição política dos cidadãos, estes apresentarão uma tendência a legitimar e a considerar eficazes os movimentos e formas de protesto cuja ideologia política seja congruente com a sua, mesmo que estes recorram a uma abordagem violenta e não normativa.

2.3. *Relatório Anual de Segurança Interna de 2007*

Numa breve análise ao *Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2007*, não se encontrou qualquer referência ao incidente em Silves, seja no contexto do extremismo e radicalização, seja no âmbito do terrorismo. No entanto, há uma menção a "movimentos radicais que contestam a globalização" (p. 301), sendo descritos como geralmente simbólicos e não violentos em Portugal. No entanto, o relatório não fornece detalhes sobre o que se entende por esses movimentos, a respetiva ideologia, nem quais os grupos representativos então englobados.

Será assim pertinente questionar a ausência de menção e de problematização do movimento Verde Eufémia no documento, uma vez que este refere a cooperação entre as polícias portuguesas e a EUROPOL, mencionando-se diversas operações e iniciativas, facto inerentemente interessante relembrando a nomeação do caso Silves, pela EUROPOL, como um ato de terrorismo.

Efetivamente, esta ausência parece ser essencialmente contraditória, especialmente considerando que Portugal consagrou-se como "um dos primeiros países na União Europeia a adotar legislação específica em matéria de combate ao terrorismo, ainda antes da adoção da Decisão Quadro da União Europeia em 2002" (Lopes, 2019, p. 124), demonstrando-se sempre pró-ativo e preocupado perante a matéria de cooperação com as respetivas instituições europeias.

3. Reflexão Crítica

Segundo Richards (2015), os fenómenos de radicalização, extremismo e terrorismo têm sido abordados e estudados como idênticos, sendo a linha que os distingue cada vez

mais ténue. Efetivamente, ao longo da presente investigação destacou-se a dificuldade em identificar o tipo de ato levado a cabo pelo grupo Verde Eufémia devido à informalidade e falta de rigor científico e material com que este foi abordado nacionalmente. Seria assim, de elevada importância, chegar a definições definitivas dos vários tipos de fenómenos abordados neste trabalho no que concerne ao terrorismo, extremismo, radicalização e ativismo, e que não se esgotam somente em documentos legais e legislação[8]. Ademais, na União Europeia o estudo e investigação do terrorismo são especialmente centrados no jihadismo e no terrorismo religioso, acabando por ofuscar os esforços para conter outros tipos de terrorismo e por desvalorizar o papel de outros tipos de atos terroristas e radicais na sociedade (Lopes, 2019).

Por este motivo, esta investigação ambiciona abrir um debate sobre os tópicos apresentados, realçando o caminho ainda por percorrer no âmbito do desenvolvimento do estudo do fenómeno de radicalização dos movimentos de defesa do ambiente, tanto a nível internacional como nacional, realçando os mais recentes eventos que têm marcado a atualidade portuguesa com ataques diretos a ministros, vandalização e dano a infraestruturas. Não obstante, também ações de desobediência civil têm sido concretizadas, com os tradicionais bloqueios na via pública e com ocupações de escolas e salas de aula, com o intuito de dar a conhecer a problemática relacionada com as alterações climáticas.

Num outro âmbito, torna-se pertinente finalizar a presente exposição explorando a razão subjacente à emergência destes movimentos e ações e inserindo, neste contexto, a ligação da legitimidade atribuída às instituições e ao Estado, destacando este aspeto como uma área com potencial para investigações futuras sobre o tema. Efetivamente, segundo Tyler (2006) e Tyler *et al.* (2010), a legitimidade atribuída às autoridades e instituições emerge como um dos aspetos mais relevantes no âmbito da prevenção do fenómeno criminal, afirmando-se que "quando as pessoas acreditam que as autoridades legais têm o direito ao poder e o direito de ditar o comportamento apropriado, tendem a submeter-se e a cooperar com as autoridades legítimas porque sentem que é a coisa certa a fazer" (Tyler *et al.*, 2012, p. 2).

Levi *et al.* (2009) suplementa esta linha de raciocínio, afirmando que "um governo considerado legítimo pode esperar ampla cooperação pública para atos voluntários como votação, serviço militar voluntário e participação na resolução de problemas comunitários" (pp. 354-355) sendo a elevada legitimidade, por um lado, uma clara vantagem na redução de recursos e investimento em sistemas reforçados de segurança e vigilância criados para atenuar os problemas que uma baixa legitimidade exerce sobre a sociedade e os Estados. Assim, segundo os autores, a legitimidade pode ser avaliada conforme: (1) as intenções de um Estado; (2) a performance deste e; (3) a sua competência administrativa, com a intenção basilar de fornecer conforto, justiça e respeito à população que regula.

Nos estudos da legitimação do uso da violência, a grande questão envolve o porquê de as pessoas seguirem um caminho não normativo para atenuar formas de injustiças

8 Note-se que a *Lei de Combate ao Terrorismo* e a *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* definem o fenómeno terrorista conforme os atos que se inserem dentro da matéria terrorista, passíveis de serem posteriormente investigados com tal classificação e pendor.

sociais ou para proliferar ideologias de forma coerciva, identificando Jackson *et al.* (2013) que a legitimidade percecionada sobre a polícia, instituições e políticas governamentais encontra-se negativamente associada à violência.

Já relativamente à relação entre legitimação e o processo de radicalização e terrorismo, van den Bos (2020) realça o sentimento de injustiça percecionado pelos indivíduos. Neste sentido, o autor invoca a "The Staircase to the Terrorist Act" (As Escadas para o Ato Terrorista) de Moghaddam (2005) destacando as etapas da interpretação psicológica das condições materiais e as soluções identificadas para dos problemas percecionados destacando a influência da confiança, justiça e legitimidade exercidas pelos Estados e instituições na continuidade da subida dos andares propostos por Moghaddam (2005) uma vez que, aos indivíduos, "foram-lhes negadas oportunidades de voz ou outra participação significativa na tomada de decisões, o que os levou a culpar excessivamente o outro" (van den Bos, 2020, p. 566).

Além disso, de acordo com Moghaddam (2005) e com base no seu modelo, a maioria significativa das pessoas permanece no andar inicial (rés-do-chão), enfatizando a crucial importância de prevenir o fenómeno terrorista nesta fase, implicando a implementação de medidas que atenuem as condições materiais adversas identificadas pelos indivíduos a longo prazo. É também crucial uma maior participação do Estado em políticas que verdadeiramente defendam os seus cidadãos, ampliando assim o sentimento de justiça e legitimidade a este atribuído. Sobre isto adicionam Marquardt e Bäckstrand (2022), que a legitimidade dos governos democráticos pode ser alargada através do aumento da participação civil e das organizações não estatais nas tomadas de decisão, sendo particularmente aplicável nas questões ambientais. Este processo proporcionaria um espaço para a transparência e uma escuta ativa das preocupações dos cidadãos, permitindo a implementação de medidas concretas que intensifiquem o sentimento de legitimidade.

Interessantemente, de acordo com Duit (2014), Hogl *et al.* (2012), Karlsson-Vinkhuyzen e McGee (2013), na avaliação da legitimidade de governança dos Estados na resolução dos desafios associados à crise ambiental evidenciam-se diversas lacunas identificadas entre os diferentes fóruns, tratados e convenções estabelecidos e negociados. De entre as questões identificadas, salientam-se os seguintes pontos:

(1) Estes apresentam uma limitada participação e influência da população civil e de Organizações Não Governamentais (ONG) no processo de tomada de decisão;
(2) A divulgação dos documentos utilizados e reproduzidos nas discussões é insuficiente e pouco transparente, com pouca informação disponível para a sociedade civil sobre os temas efetivamente abordados durante as sessões que resultam na formulação de novos tratados e metas;
(3) Observa-se um esforço limitado e enfraquecido na responsabilização dos Estados caso não cumpram com os acordos estabelecidos, oferecendo liberdade para estes aplicarem, ou não, algo que foi imperativamente estabelecido e concordado, não existindo mecanismos de fiscalização;

(4) As medidas e soluções acordadas são questionadas quanto à sua eficácia, sendo criticadas por serem consideradas insuficientes e pouco ambiciosas para enfrentar a crise climática. Essas críticas pressupõem os interesses intrínsecos de cada nação e na superficialidade da preocupação perante o ambiente, resultando em ações minimamente satisfatórias ou até mesmo insatisfatórias;
(5) A participação nos acordos não é equitativa, com países desenvolvidos e mais ricos a exercer maior influência. Os países em desenvolvimento frequentemente são negligenciados nesse processo, contribuindo para uma falta de representatividade e consideração igualitária, especialmente reconhecendo que as alterações climáticas são um fenómeno global e vivenciado por todos os Estados-Nação, ultrapassando fronteiras;
(6) Observa-se uma tendência a favorecer medidas de curto prazo em detrimento das soluções de longo prazo, muitas vezes impulsionada pela busca de redução de custos associados à defesa da causa ambiental.

Assim, na perspetiva de Duit (2014), a legitimidade dos Estados em relação à causa climática revela-se limitada, resultando numa escassa confiança por parte da sociedade na capacidade dos Estados de tutelar eficazmente essas questões, sendo muitas vezes percebidos enquanto egoístas, priorizando interesses econômicos e exploratórios em detrimento do meio ambiente afirmando que "só podemos esperar que o Estado forneça um nível básico de regulação ambiental compatível com o crescimento económico sustentado" (p. 2).

Terminando, a presente investigação limita-se no âmbito da metodologia utilizada, sendo que, Hsieh e Shannon (2005) apontam que a análise documental poderá falhar na produção de um "entendimento completo do contexto" (p. 1280) sendo um método passível de ser completado através da utilização de outras metodologias nomeadamente, a abordagem de entrevistas semiestruturadas aplicadas a membros do Governo, a jornalistas, às forças de segurança e à própria sociedade, no que concerne ao desmatamento das respetivas perceções e respetivas fundamentações.

Referências bibliográficas

Bedau, H., A., 1970. Civil Disobedience and Personal Responsibility for Injustice. *The Monist,* 54(4), pp. 517-535.

Borum, R., 2011a. Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security,* 4(4), pp. 7-36. http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.4.4

Borum, R., 2011b. Rethinking Radicalization. *Journal of Strategic Security*, 4(4), pp. 1-6. Disponível em: http://scholarcommons.usf.edu/jss/vol4/iss4/1

Carson, J., 2017. Left-wing Terrorism: From Anarchists to the Radical Environmental Movement and Back. *In* G. LaFree e J. D. Freilich, eds., *The Handbook of the Criminology of Terrorism*. John Wiley & Sons, Inc.

Casimiro, S. V., 2019. Liberdade e Segurança no Combate ao Terrorismo: *Quis Custodiet Ipsos Custodes*? Uma Perspetiva Jurídica. *Nação e Defesa,* n.º 152, pp. 23-38.

Christiansen, K., 2009. When Radical Becomes Terrorist: Law Enforcement and Eco-Sabotage. *In* M. R. Haberfeld e A. V. Hassell, eds., *A New Understanding of Terrorism*. Springer Science, pp. 87-98

Correio da Manhã, 2007. Quem cortou milho não foi identificado. *Correio da Manhã* [em linha], 26 de agosto. Dsiponível em: https://www.cmjornal.pt/portugal/detalhe/quem-cortou-milho-nao-foi-identificado

Dalby, S., 2013. Climate Change: New Dimensions of Environmental Security. *The RUSI Journal,* 158(3), pp. 34-43. Disponível em: https://doi.org/10.1080/03071847.2013.807583

Detraz, N. e Betsill, M., 2009. Climate Change and Environmental Security: For Whom the Discourse Shifts. *International Studies Perspective,* 10(3), pp. 303-320. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1528-3585.2009.00378.x

Diehm, C., 2011. Ecotage, Ecodefense, and Deep Ecology. *The Trumpeter*. 27(2), pp. 61-80.

Doosje, B. e Moghaddam, F., M., Kruglanski, A., W., Wolf, A., Mann, L. e Feddes, A., 2016. Terrorism, radicalization and de-radicalization. *Current Opinion in Psychology,* 11, pp. 79-84. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2016.06.008

Duit, A., 2014. Introduction: The Comparative Study of Environmental Governance. *In* A. Duit, ed., *State and Environment: The Comparative Study of Environmental Governance*. Massachusetts Institute of Technology, pp. 1-24.

Eagan, S., 1996. From Spikes to Bombs: The Rise of Eco-Terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism,* 19(1), pp. 1-18. Disponível em: https://doi.org/10.1080/10576109608435993

European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL), 2022. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022* (Report No. TE-SAT 2022). Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

Freitas, P. M., 2022. Ciberterrorismo e a Lei de Combate ao Terrorismo. *Nação e Defesa*, n.º 161, pp. 115-130. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD161/NeDef161_6_PedroMiguelFreitas.pdf

Gray, P. W., 2013. Leaderless Resistance, Networked Organization, and Ideological Hegemony. *Terrorism and Political Violence,* 25(5), pp. 655-671. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09546553.2012.674077

Guimarães, P. E. e Fernandes, F., 2016. Os conflitos ambientais em Portugal (1974-2015): uma breve restrospectiva. *In* P. E. Guimarães e J. D. Pérez, eds., *Conflitos Ambientais na Indústria Mineira e Metalúrgica: o passado e o presente*. CETEM. pp. 19-55.

Hogl, K., Kvarda, E., Nordbeck, R., e Pregernig, M., 2012. Legitimacy and effectiveness of environmental governance: concepts and perspectives. *In* K. Hogl, E. Kvarda, R. Nordbeck e M. Pregernig, eds., *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*. Edward Elgar Publishing, pp. 1-28.

Hsieh, H.-F. e Shannon, S. E., 2005. Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research,* 15(9), pp. 1277-1288. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1049732305276687

Jackson, J., Huq, A., Bradford, B., e Tyler, T., 2013. Monopolizing Force? Police Legitimacy and Public Attitudes toward the Acceptability of Violence. *Psychology, Public Policy, and Law, Forthcoming*, 19(4), pp. 479-497. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1984957

Joosse, P., 2007. Leaderless Resistance and Ideological Inclusion: The Case of the Earth Liberation Front. *Terrorism and Political Violence,* 19(3), pp. 351-368. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09546550701424042

Karlsson-Vinkhuyzen, S. e Mcgee, J., 2013. Legitimacy in an Era of Fragmentation: The Case of Global Climate Governance. *Global Environmental Politics,* 13(3), pp. 56-78. Disponível em: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00183

Levi, M., Sacks, A., e Tyler, T., 2009. Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimating Beliefs. *American Behavioral Scientist*, 53(3), pp. 354-375. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0002764209338797

Lima, B .N., 2023. Civil Disobedience: A Dispute of Concepts. *(Des)Troços: Revista de Pensamento Radical,* 3(2), pp. 36-64. Disponível em: https://doi.org/10.53981/(des)troos.v3i2.44936

Loadenthal, M., 2013. Deconstructing "eco-terrorism": rhetoric, framing and statecraft as seen through the Insight approach. *Critical Studies on Terrorism,* 6(1), pp. 92-117. Disponível em: https://doi.org/10.1080/17539153.2013.765702

Lopes, J., 2019. Definição e Resposta ao Terrorismo na UE e em Portugal: o Que Fazer das Mulheres e Crianças Afiliadas ao Daesh? *Nação e Defesa*, n.º 154, pp. 109-144. Disponível em: https://revistas.rcaap.pt/index.php/nacao/article/view/30844/22056

Marquardt, J., Bäckstrand, K., 2022. Democracy Beyond The State: Non-state actors and the legitimacy of climate governance. *In* B. Bornemann, H. Knappe e P. Nanz, eds., *The Routledge Handbook Of Democracy And Sustainability*. Routledge, pp. 237-253.

McCauley, C. e Moskalenko, S., 2008. Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism. *Terrorism and Political Violence,* 20(3), pp. 415- 433. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09546550802073367

Milligan, T., 2013. *Civil disobedience: protest, justification and the law*. Bloomsbury Publishing.

Moghaddam, F. M., 2005. The Staircase to Terrorism: A Psychological Exploration. *American Psychologist*, 60(2), pp. 161-169. Disponível em: https://doi.org/10.1037/0003-066X.60.2.161

Monaghan, R., 2013. Not Quite Terrorism: Animal Rights Extremism in the United Kingdom. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(11), pp. 933-951. Disponível em: https://doi.org/10.1080/1057610X.2013.832117

Prabha, K., 2000. Defining Terrorism. *Strategic Analysis,* 24(1), pp. 125-135. Disponível em: https://doi.org/10.1080/09700160008455199

Pruyt, E. e Kwakkel, J. H., 2014. Radicalization under deep uncertainty: a multi-model exploration of activism, extremism, and terrorism. *System Dynamics Review, 30*(1), 1-28. Disponível em: https://doi.org/10.1002/sdr.1510

Rawls, J., 1999. *A Theory of Justice*, edição revista. Harvard University Press.

Richards, A., 2015. From terrorism to 'radicalization' to 'extremism': counterterrorism imperative or loss of focus? *International Affairs,* 91(2), pp. 371-380. Disponível em: https://doi.org/10.1111/1468-2346.12240

Schinkel, W., 2009. On the concept of terrorism. *Contemporary Political Theory,* 8, pp. 176-198. Disponível em: https://doi.org/10.1057/cpt.2008.37

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

Schmid, A., 2011a. Introduction. *In* A. P. Schmid, eds., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge, pp. 1-38.

Schmid, A., 2011b. The Definition of Terrorism. *In* A. P. Schmid, eds., *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Routledge, pp. 39-98.

Schmid, A., 2023. *Defining Terrorism*. ICCT Report, March. International Centre for Counter-Terrorism. DOI: 10.19165/2023.3.01

Silva, J., 2019. The Eco-Terrorist Wave. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression,* 12(3), pp. 203-216. Disponível em: https://doi.org/10.1080/19434472.2019.1680725

Sousa, F. e Mendes, P., 2014. *Dicionário de Relações Internacionais*, 3.ª ed. Edições Afrontamento.

Spadaro, P.A., 2020. Climate Change, Environmental Terrorism, Eco- Terrorism and Emerging Threats. *Journal of Strategic Security,* 13(4), pp. 58-80. Disponível em: https://doi.org/10.5038/1944-0472.13.4.1863

Sumner, D. e Weidman, L., 2013. Eco-terrorism or Eco-tage: An Argument for the Proper Frame. *Interdisciplinary Studies in Literature and Environment,* 20(4), pp. 855-876. Disponível em: https://doi.org/10.1093/isle/ist086

Tyler, T., 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.

Tyler, T., Jackson, J., Huq, A. e Bradford, B., 2012. Going Outside the Law: The Role of the State in Shaping Attitudes to Private Acts of Violence. *Public Law and Legal Theory Working Papers* No. 372, pp. 1-31. University of Chicago Law School.

Tyler, T., Schulhofer, S., e Huq, A., 2010. Legitimacy and Deterrence Effects in Counterterrorism Policing: A Study of Muslim Americans. *Law & Society Review*, 44(2), pp. 365-401.

van den Bos, K., 2020. Unfairness and Radicalization. *Annual Review of Psychology*, 71, pp. 563-588. Disponível em: https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010419-050953

Vanderheiden, S., 2005. Eco-terrorism or Justified Resistance? Radical Environmentalism and the "War on Terror". *Politics & Society,* 33(3), pp. 425-447. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0032329205278462

Waldron, J., 2004. Terrorism and the uses of terror. *Journal of Ethics,* 8, pp. 5-35.

Watson, H. e Wyatt, T., 2014. Politics, Power and the Media: The Visibility of Environmental and Eco-Terrorism. *In* P. Davies *et al.*, eds., *Invisible Crimes and Social Harms*. Palgrave Macmillan. pp. 44-60.

Zlobina, A. e Vazquez, A., G., 2017. What is the right way to protest? On the process of justification of protest, and its relationship to the propensity to participate in different types of protest. *Social Movement Studies*, 17(2), pp. 234-250. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14742837.2017.1393408

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2023	52	As Consequências Estratégicas da Guerra Russo-Ucraniana
	51	IV Seminar of the Atlantic Centre
	50	IV Seminário de Defesa Nacional
2022	49	VII Seminário IDN Jovem
	48	*Zeitenwende:* a Alemanha, a NATO e a Segurança Europeia no Contexto da Guerra na Ucrânia
	47	VI Seminário IDN Jovem
	46	III Seminário de Defesa Nacional
	45	III Seminário do Centro do Atlântico
2021	44	Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa
	43	II Seminário de Defesa Nacional
	42	Tattered Alliance: Donald Trump and Europe
	41	Cyber Defence in the 5+5 Area: Prospects for Cooperation
	40	Atlantic Centre
2020	39	Dragon Rejuvenated: Making China Greatest Again
	38	Atlantic Centre for Defence Capacity Building
	37	Prospects for Euro-Atlantic Cooperation
	36	V Seminário IDN Jovem
	35	A Antártida no Espaço Geopolítico do Atlântico Sul
2019	34	Despojos de Guerra: As Consequências e Sequelas da Primeira Guerra Mundial
	33	IV Seminário IDN Jovem
	32	Seminário de Defesa Nacional
2018	31	A Democracia na Europa: Alemanha, França, Reino Unido e Espanha Face às Crises Contemporâneas
	30	III Seminário IDN Jovem
	29	Cibersegurança e Políticas Públicas: Análise Comparada dos Casos Chileno e Português
	28	Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa

2017	27	Economia da Defesa Nacional
	26	Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais
	25	II Seminário IDN Jovem
	24	Geopolitics of Energy and Energy Security
	23	I Seminário IDN Jovem
	22	Entering the First World War
2016	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19	A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18	Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17	As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do *Shale Gas*
2014	15	A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14	Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13	Memória do IDN
2013	12	Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11	Gender Violence in Armed Conflicts
	10	As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9	Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8	Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7	Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6	A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5	O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4	Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2	Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1	Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"

II SÉRIE		
2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa
		O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
2008	2	Cibersegurança
		Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
	1	Conflito e Transformação da Defesa
		A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão
		O Conflito na Geórgia

I SÉRIE		
2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

idn cadernos

VIII SEMINÁRIO IDN JOVEM

COIMBRA, 6 E 7 DE DEZEMBRO DE 2023

idn Instituto da Defesa Nacional

ISSN 1647-9068