

## V SEMINÁRIO IDN JOVEM

JOANA ARAÚJO LOPES, BÁRBARA MONTEIRO, TIAGO LUÍS CARVALHO, MARCELLA CACCIARI, DUARTE ALEXANDRE MARQUES, BRUNO MIGUEL GARCÊS, MARIA FRANCISCA GONÇALVES, MARIA LEONOR TEIXEIRA, MIGUEL ALEXANDRE MARTINS, ISABELA MARIA BOTELHO DE MELLO, RUI FLORÊNCIO, CLÁUDIA SOARES DE ALMEIDA, ANTÓNIO AUGUSTO RAMOS CARVALHO



## V Seminário IDN Jovem

### Moderadores:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Irene Viparelli  
Prof. Doutor Marco António Batista Martins  
Prof. Doutor José Manuel Martins Caetano  
Prof.<sup>a</sup> Doutora Evanthia Balla  
Prof. Doutor Miguel Rocha

### Painéis

O Mar como Vetor Estratégico  
Ameaças Transnacionais  
Assuntos da Defesa Nacional  
Migrantes e Segurança Nacional  
Informação e Segurança do Ciberespaço

Évora, 26 e 27 de novembro de 2019

Instituto da Defesa Nacional

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***

Helena Carreiras

---

***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](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

PENTAEDRO, Lda.

Praceta da República, 13 – 2620-162 Póvoa de Santo Adrião – Portugal

Tel.: 218 444 340

Fax.: 218 492 061

E-mail: [pentaedro@mail.telepac.pt](mailto:pentaedro@mail.telepac.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2020

---

## Preâmbulo

O presente número do IDN Cadernos reúne contributos decorrentes de apresentações ao V Seminário IDN Jovem, realizado na Universidade de Évora entre 26 e 27 de novembro de 2019. Nele se reúnem 12 textos da autoria de estudantes universitários/as provenientes de todo o país e de diversas áreas científicas, que apresentaram comunicações organizadas em distintos painéis: O Mar como Vetor Estratégico, Ameaças Transnacionais, Assuntos da Defesa Nacional, Migrantes e Segurança Nacional e Informação e Segurança do Ciberespaço.

Organizado em parceria pelo IDN e pela Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora, este V Seminário contou com a presença do Ministro da Defesa Nacional, da reitora da Universidade de Évora e da Diretora do IDN na sessão de abertura e incluiu ainda uma Conferência da Professora Doutora Ana Santos Pinto.

O seminário IDN Jovem é uma organização conjunta do IDN e de núcleos de estudantes de Ciência Política e Relações Internacionais de universidades de todo o país, e tem o apoio de dirigentes e professores dessas universidades, aos quais gostaria de deixar uma nota de sincero agradecimento pelo seu importante envolvimento na iniciativa.

Ao longo das suas cinco edições o Seminário IDN Jovem tornou-se uma iniciativa emblemática, atraindo anualmente um elevado número de propostas de comunicações, submetidas à apreciação de um júri. O objetivo é o de proporcionar a estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento uma oportunidade de apresentar os seus trabalhos relacionados com problemáticas de segurança e defesa e debater publicamente as suas ideias. Ao promovê-lo, o IDN concretiza alguns dos seus objetivos fundamentais: estimular o conhecimento e a investigação científica, promover a difusão de uma cultura alargada de segurança e defesa e cooperar com outras instituições. Mas visa também um objetivo específico: o de gerar interesse entre os estudantes e jovens investigadores por estas temáticas, oferecer-lhes a possibilidade de verem o seu trabalho discutido num âmbito nacional e suscitar criatividade e imaginação na forma de abordar os problemas e discutir criticamente as soluções.

Este IDN Cadernos é simultaneamente um testemunho e um tributo a esse esforço.

Helena Carreiras



# Índice

<b>Preâmbulo</b> <i>Helena Carreiras</i>	3
<b>Resumos</b>	9
Capítulo I – AMEAÇAS TRANSNACIONAIS	
<b>Radicalização: Conceito, Causas e Prevenção</b> <i>Joana Araújo Lopes</i>	23
<b>A Aliança Israelo-Americana e a Salvaguarda da Segurança e Defesa do Estado de Israel: o Caso Israelo-Palestiniano (2001-2016)</b> <i>Bárbara Monteiro</i>	45
<b>A Utilização das Petrolíferas Chinesas para Fins Securitários</b> <i>Tiago Luís Carvalho</i>	59
Capítulo II – ASSUNTOS DE DEFESA NACIONAL	
<b>Estudo de Caso: Promoção de Saúde para a Equipa de uma Unidade de Força de Segurança</b> <i>Marcella Cacciari</i>	83
<b>União Europeia da Defesa: a PESCO e a Participação Portuguesa</b> <i>Duarte Alexandre Marques</i>	95
Capítulo III – MIGRANTES E SEGURANÇA NACIONAL	
<b>Fluxos Migratórios na União Europeia (In)Segurança ou Perceção?</b> <i>Bruno Miguel Garvés</i>	119
<b>Dissuasão do Principio do <i>Non-Refoulement</i> numa União Europeia pós-Grociana</b> <i>Maria Francisca Gonçalves</i>	137
<b>Migrante Perigoso, Migrante Valioso: Ameaças e Oportunidades para a Segurança do Estado</b> <i>Maria Leonor Teixeira e Miguel Alexandre Martins</i>	153

<b>O Tratamento Jurídico e Desafios da Apatridia na Europa</b>	171
<i>Isabela Maria Botelho de Mello</i>	
Capítulo IV – INFORMAÇÃO E SEGURANÇA NO CIBERESPAÇO	
<b><i>Hacking</i> Legal: uma Solução para o Problema do <i>Going Dark</i> em Portugal?</b>	187
<i>Rui Florêncio</i>	
<b>O Nascimento de uma Nova <i>Jihad</i> Virtual: Realidade ou Ficção?</b>	205
<i>Cláudia Soares de Almeida</i>	
<b>Ciberespaço e os Novos Desafios à Soberania e à Segurança dos Estados</b>	219
<i>António Augusto Ramos Carvalho</i>	

# V Seminário IDN Jovem

Instituto da Defesa Nacional

e

Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora

Évora, 26 e 27 de novembro de 2019

## Painéis

O Mar como Vetor Estratégico

Ameaças Transnacionais

Assuntos da Defesa Nacional

Migrantes e Segurança Nacional

Informação e Segurança do Ciberespaço

Moderadores:

Prof.<sup>a</sup> Doutora Irene Viparelli

Prof. Doutor Marco António Batista Martins

Prof. Doutor José Manuel Martins Caetano

Prof.<sup>a</sup> Doutora Evanthia Balla

Prof. Doutor Miguel Rocha

**Painéis do  
“V Seminário IDN Jovem”**

## Ameaças Transnacionais



### **Joana Araújo Lopes**

Doutoranda em História, Estudos de Segurança e Defesa no Instituto Universitário de Lisboa ISCTE-IUL/Academia Militar. Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa.

### Radicalização: Conceito, Causas e Prevenção

#### RESUMO

A nível global, estima-se que entre 2011 e 2016, mais de 42.000 indivíduos juntaram-se ao Estado Islâmico, contabilizando-se 5.000 europeus desse total. O número de combatentes terroristas estrangeiros que viajaram para a Síria e o Iraque atingiu o seu máximo em 2015, mas, desde 2016, tem-se verificado uma diminuição significativa. Que motivos explicam estes números? Por que estes indivíduos são radicalizados e se “tornam” terroristas? O que é a radicalização? O que é que a distingue do terrorismo? Que instrumentos existem, a nível internacional, para prevenir e combater a radicalização?

Neste artigo assumimos a radicalização como um veículo para a perpetração de atos terroristas e, sob uma abordagem explicativa, pretendemos responder àquelas questões, apresentando uma breve revisão da literatura sobre o fenómeno da radicalização, com foco especial no tipo jihadista. Definimos o conceito, exploramos as suas causas, modelos, caracterizamos o “perfil” dos radicalizados e apresentamos os mecanismos de prevenção e combate contra a radicalização a nível global (Nações Unidas) e regional (União Europeia).

**Palavras-chave:** Ameaça; Europa; Islamista; Radicalização; Terrorismo.

## Ameaças Transnacionais



**Barbara Monteiro**

Aluna do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

### A Aliança Israelo-Americana e a Salvaguarda da Segurança e Defesa do Estado de Israel: o Caso do Conflito Israelo-Palestiniano (2001-2016)

#### RESUMO

A aliança israelo-americana sendo a mais antiga de Israel desde o seu reconhecimento como Estado em 1948 está intimamente ligada à evolução do conflito israelo-palestiniano, por inúmeras razões. Desde a presença dos Estados Unidos no Médio Oriente pela sua posição geoestratégica vital na cena internacional e pela natureza conflitual da região até ao seu papel na garantia da segurança de Israel no Médio Oriente.

As administrações norte-americanas sempre se preocuparam com a resolução dos conflitos centrais na região, entre os quais o conflito israelo-árabe e o conflito israelo-palestiniano, ambos com a proteção do Estado de Israel como denominador comum. No entanto, com base numa análise diacrónica que compreende o período entre 2001 e 2016, tanto a Administração Bush como a Administração Obama, nas suas diversas tentativas, foram incapazes de conduzir as negociações para a resolução do conflito israelo-palestiniano, que continua aceso até aos dias de hoje.

**Palavras-chave:** Alianças; Conflito; Conflito Israelo-Árabe; Conflito Israelo-Palestiniano; Palestina; Estados Unidos; Israel.

## Ameaças Transnacionais



### Tiago Luís Carvalho

Doutorando em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP), Universidade de Lisboa. Investigador no Instituto do Oriente/ISCSP.

### A Utilização das Petrolíferas Chinesas para Fins Securitários

#### RESUMO

Este artigo foi elaborado com o objetivo de compreender o apoio do Estado chinês à internacionalização das suas empresas petrolíferas estatais mediante a sua relação com objetivos de segurança, mais precisamente, de segurança energética. Através do modelo teórico do Realismo Neoclássico, analisa-se um fenómeno ainda por abordar desta perspetiva das Relações Internacionais.

Destacaram-se duas abordagens ao apoio à internacionalização, inseridas em duas visões distintas da segurança energética: controlo dos recursos (realista) e apoio ao mercado e interesses comerciais (liberal). Verificou-se uma estratégia mista por parte do Estado chinês. Observou-se também um complexo equilíbrio entre autonomia e supervisão estatal (dilema do agente principal).

Conclui-se sobre a importância dos fatores domésticos em conjunto com um sistema internacional percecionado como ameaça para a segurança do Estado e do partido na formulação da política de apoio à internacionalização destas empresas.

**Palavras-chave:** Segurança Energética; Empresas Petrolíferas Estatais; China; Internacionalização; Realismo Neoclássico; NOC.

## Assuntos de Defesa Nacional



### **Marcella Cacciari**

Aluna do 3.º ano do Doutoramento de Mobilidade Internacional da Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto, Laboratório de Psicologia Social. Doutoranda em Psicologia na Universidade Federal do Espírito Santo, Brasil.

### Estudo de Caso: Promoção de Saúde para a Equipa de uma Unidade de Força de Segurança

#### **RESUMO**

Profissionais que trabalham em forças de segurança são expostos a eventos nocivos para a saúde em geral, falta de tempo para lazer, exigência física excessiva e conflitos no trabalho. A psicologia positiva aplicada apresenta técnicas e instrumentos que podem auxiliar na prevenção de agravos e promoção de saúde desta classe de trabalhadores. Propõe-se uma breve apresentação de um estudo de caso, em que foram feitas intervenções psicológicas em grupos de polícias brasileiros com o objetivo de promover ações de promoção de saúde e bem-estar aos participantes. Destaca-se no presente estudo a intenção de mapear alguns trabalhos dentro da temática, relatar a experiência realizada em uma unidade da polícia militar brasileira, e refletir sobre a importância do cuidado em saúde mental para polícias e soldados.

**Palavras-chave:** Polícias; Psicologia Positiva; Promoção de Saúde.

## Assuntos de Defesa Nacional



### Duarte Alexandre Marques

Aluno da Licenciatura em Ciências Políticas e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

## União Europeia da Defesa: a PESCO e a Participação Portuguesa

### RESUMO

Este artigo apresenta o quadro estratégico que marcava a UE aquando da apresentação da Estratégia Global em junho de 2016. Tentando reforçar e transformar a cooperação no Domínio da Defesa na norma, o Conselho Europeu decidiu ativar as provisões inscritas no Tratado de Lisboa, relativas à Permanent Structured Cooperation (PESCO) numa abordagem modular, inclusiva e vinculativa, nesta que se transformou no processo de cooperação reforçada com mais Estados-membros. Após duas rondas de projetos, o Conselho Europeu aprovou 34 projetos em todos os domínios militares, verificando-se que de forma geral todos se encontram em andamento e alinhados com as prioridades da UE. Portugal como Estado-membro fundador, apresentou-se de forma hesitante e pouco coerente nas primeiras rondas de projetos, participando num total de 18 projetos. Na preparação da terceira ronda de projetos, é argumentado que Portugal se deverá focar na proteção dos *global commons*.

**Palavras-chave:** União Europeia; PESCO; Portugal; Defesa; Defesa Europeia.

## Migrantes e Segurança Nacional



### **Bruno Miguel Garcês**

Licenciado em Biologia pela Faculdade de Ciências da Universidade do Porto. Pós-graduado em Ciências Forenses, Investigação Criminal e Comportamento Desviante pelo Instituto CRIAP, Porto. Aluno do Mestrado em Ciências Policiais no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.

## Fluxos Migratórios na União Europeia (In)Segurança ou Perceção?

### **RESUMO**

Durante toda a história da humanidade vemos fluxos de pessoas a atravessar fronteiras de países, procurando outros territórios, procurando fugir de conflitos, de cenários de guerra ou simplesmente na procura de melhores condições de vida.

Vemos recentemente um *boom*, desde 2011, no número de migrantes que almejam como destino a União Europeia, provenientes da África Oriental e Ocidental, do Norte de África e Médio Oriente, dada a grande instabilidade nos seus países de origem. Vemos a procura de uma nova vida em solo europeu, deixando tudo para trás e arriscando as suas vidas.

Este novo paradigma, diversificado e complexo, acarreta inúmeras dificuldades a nível securitário desde o aparecimento das redes criminosas, que se dedicam à imigração ilegal, ao tráfico de pessoas e ao “fantasma do terrorismo”, são vários os problemas que são derivados deste fenómeno.

A principal questão que se prende é a seguinte: estarão os fluxos migratórios a causar um impacto real na segurança e na estabilidade da sociedade de acolhimento?

Será analisado o impacto que esta realidade terá para a perceção da segurança da sociedade, devido ao alarmismo que esta temática tem fomentado e se, efetivamente, se poderá traduzir num acréscimo da criminalidade interna, sem nunca descurar os desafios futuros para as forças de segurança nacionais, traçando uma comparação com realidades semelhantes ocorridas no século XX, já estudadas, servindo como ponto de partida para futuras investigações.

**Palavras-chave:** Migrações; Segurança; Criminalidade; Terrorismo; Ciências Policiais.

## Migrantes e Segurança Nacional



**Maria Francisca Gonçalves**

Aluna da Licenciatura em Relações Internacionais na Universidade Portucalense Infante D. Henrique, Porto.

### Dissuasão do Princípio do *Non-Refoulement* numa União Europeia pós-Grociana

#### RESUMO

A União Europeia tem vindo a ser “vítima” de um afluxo sem precedentes de refugiados, que marcou o ano de 2015 e cujo fim não está de todo à vista. Os Estados têm sido confrontados com o dilema entre adotar mecanismos de *non-entrée* ou evitar responsabilidade internacional pelos refugiados. Este artigo procura nitidificar de que forma o exercício de poderes soberanos nas diferentes zonas marítimas, nos termos do Direito do Mar, dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, suscita desafios na aplicação do princípio do *non-refoulement*. Deste modo, será prestada especial atenção aos instrumentos de *non-entrée* concebidos com vista a impedir que o refugiado obtenha acesso aos procedimentos de determinação do seu estatuto. Assim, a questão crítica que aqui se levanta é se tais mecanismos de *non-entrée* são capazes de isolar os Estados de respeitar o princípio do *non-refoulement* e se poderá um Estado ser responsabilizado por exercer jurisdição no caso de não ocorrer exclusividade per si.

**Palavras-chave:** *Non-Refoulement*; Responsabilidade; Direitos Humanos; União Europeia; Asilo.

## Migrantes e Segurança Nacional



**Maria Leonor Teixeira**

Aluna da Licenciatura em  
Relações Internacionais da Escola de Ciências  
Sociais, Departamento de Economia da  
Universidade de Évora



**Miguel Alexandra Martins**

Aluno da Licenciatura em  
Relações Internacionais da Escola de Ciências  
Sociais, Departamento de Economia da  
Universidade de Évora

### Migrante Perigoso, Migrante Valioso: Ameaças e Oportunidades para a Segurança do Estado

#### RESUMO

O mundo confronta-se com um volume sem precedentes de migração internacional. A globalização, materializada na crescente importância de fenómenos transnacionais acompanhado de uma elevada mobilidade de pessoas, bens e capitais, agem como veículos para a difusão de ameaças que trespassam fronteiras e desafiam a autoridade e o controlo de Estado, colocando em questão várias das vertentes da segurança nacional. Na *policy* debate-se entre a abertura e o encerramento, a segurança individual e coletiva, correndo o risco de despoletar inadvertidas ameaças securitárias. Este artigo procura então estabelecer a dinâmica da relação migração-segurança da perspetiva do Estado no âmbito das relações internacionais.

**Palavras-chave:** Migração Internacional; Segurança Nacional; Ameaças; Política Migratória; Transnacionalismos.

## Migrantes e Segurança Nacional



**Isabela Maria Botelho de Mello**

Aluna da Licenciatura em Direito da Universidade Portucalense Infante D. Henrique (UPT), Departamento de Direito, *Research Assistant* do Instituto Jurídico Portucalense (IJP), Porto.

### O Tratamento Jurídico e Desafios da Apatridia na Europa

#### RESUMO

Ao analisar o tratamento jurídico dado aos apátridas, esta investigação visa discutir o que poderia ser feito em sede da determinação desse estatuto, para uma proteção mais célere e eficiente dos direitos conferidos por ele, que também vai abranger os seus direitos mais básicos e fundamentais.

Para isto, vamos primeiramente analisar o contexto histórico do surgimento dessa discussão, com ênfase nos instrumentos internacionais que foram criados e desenvolvidos. Após contextualizada a proteção dada internacionalmente, passamos à contextualização histórica da apatridia na Europa, e dos problemas que advêm dela.

Será discutida a falta de consenso entre os Estados-membros quanto ao procedimento a ser utilizado para a determinação da situação do apátrida como tal, e como esse problema poderia ser resolvido. Esta análise será então concluída com possíveis soluções para uma posição mais ativa da União Europeia.

**Palavras-chave:** Apatridia; Imigração; Tratamento jurídico; União Europeia.

## Informação e Segurança no Ciberespaço



### Rui Florêncio

Pós-Graduação em Gestão de Informações e Segurança pela NOVA Information Management School, Universidade Nova de Lisboa, em parceria com o SIRP e o IDN.

### *Hacking Legal: uma Solução para o Problema do Going Dark em Portugal?*

#### RESUMO

A utilização de encriptação e outras tecnologias para aumentar a segurança é uma realidade irreversível, o que significa que obter um mandado ou ordem judicial não irá, por si só, garantir às forças de segurança o acesso a dados de comunicações. Esta tendência é conhecida pelo termo *going dark* (ficar às escuras). Uma proposta para resolver o problema do *going dark* é manter a capacidade de encriptação e adicionar *backdoors* que os governos poderiam utilizar em circunstâncias excecionais. No entanto, esta não é uma solução viável, dado que os *backdoors* irão originar um conjunto de riscos de segurança críticos. Uma proposta alternativa é o *hacking legal*: ao invés de se implementar *backdoors* nas infraestruturas e aplicações de comunicações, as forças de segurança tiram partido da grande quantidade de vulnerabilidades de segurança que já existem em praticamente todos os sistemas operativos e aplicações para obter acesso às comunicações dos alvos. O propósito do presente artigo é avaliar se o *hacking legal* pode ser uma solução para o problema do *going dark* em Portugal.

**Palavras-chave:** *Hacking Legal*; Encriptação; *Going Dark*; Portugal.

## Informação e Segurança no Ciberespaço



**Cláudia Soares de Almeida**

Aluna de Mestrado em Relações Internacionais na Universidade Lusíada Norte – Porto.

### O Nascimento de uma Nova *Jihad* Virtual: Realidade ou Ficção?

#### RESUMO

Este artigo examina as capacidades cibernéticas das redes terroristas, em particular do auto-proclamado Estado Islâmico, estudando-se a partir de uma revisão de literatura e de estudos de caso as capacidades de promoção e recrutamento de membros, assim como, as aptidões da organização para realizar ataques cibernéticos disruptivos, de modo a provar-se a eficiência do grupo terrorista em termos cibernéticos.

O artigo conclui que, embora o Estado Islâmico não seja ainda uma potência cibernética de topo, o seu grau de sofisticação tem tendência a aumentar o que, poderá representar uma verdadeira ameaça para os Estados soberanos. Em seguida, apresentam-se algumas sugestões relativamente à necessidade de formulação de mais e melhores políticas e normas internacionais de cibersegurança por parte dos Estados, nomeadamente os do Médio Oriente, e das organizações internacionais; apela-se igualmente à consciencialização relativamente aos riscos futuros das operações do Estado Islâmico no ciberespaço, sobretudo em termos de ciberataques.

**Palavras-chave:** Estado Islâmico; Ciberespaço; Ciberterrorismo; TV5 Monde; Twitter.

## Informação e Segurança no Ciberespaço



### **António Augusto Ramos Carvalho**

Aluno do Mestrado em Segurança da Informação e Direito do Ciberespaço no Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (IST-UL), em parceria com a Faculdade de Direito e com a Escola Naval. Mestre em Ciências Militares Navais, Especialidade de Marinha. Especialização profissional em Comunicações e Sistemas de Informação.

## Ciberespaço e os Novos Desafios à Soberania e à Segurança dos Estados

### **RESUMO**

A garantia de segurança da sociedade em geral é, efetivamente, uma das principais tarefas dos Estados. Neste âmbito, a sociedade de Informação em que vivemos, subserviente às Tecnologias de Informação e Comunicação, e caracterizada pelo seu funcionamento em rede aberta, sem delimitação de fronteiras físicas, acarreta novos desafios de segurança. Estes emergem sobretudo, no que respeita à proteção das Infraestruturas Críticas, devido às vulnerabilidades de cariz tecnológico existentes, que tornam estas instituições alvo de possíveis ataques cibernéticos.

O fato de as Infraestruturas Críticas da nossa sociedade se encontrarem, atualmente, expostas não só a ataques físicos, mas também a ataques cibernéticos, constituiu um fator de preocupação aos Estados, operadores privados e à sociedade em geral. Neste contexto, o presente artigo debruça-se sobre o ciberespaço e os novos desafios que se colocam em relação à soberania dos Estados e à segurança e proteção das suas Infraestruturas Críticas.

**Palavras-chave:** Ciberespaço; Soberania; Segurança; Cibersegurança; Ciberdefesa.

**Capítulo I**  
**AMEAÇAS TRANSNACIONAIS**



# Radicalização: Conceito, Causas e Prevenção

Joana Araújo Lopes

## 1. Introdução

A nível global, estima-se que, entre 2011 e 2016, mais de 42.000 indivíduos se tenham juntado ao Estado Islâmico (Daesh), contabilizando-se 5.000 europeus desse total. O número de indivíduos que foram combater para a Síria e para o Iraque atingiu o seu máximo em 2015, mas, desde 2016, tem-se verificado uma diminuição significativa (RAN, 2017, p. 15). A libertação das cidades de Mossul, no Iraque, e de Raqqa, na Síria, em 2017, contribuiu para o decréscimo do número de partidas. Mas, a vitória militar não atenuou o perigo da ameaça do terrorismo (Pinto, 2017).

Que motivos explicam estes números? O que é a radicalização? O que a distingue do terrorismo? Que instrumentos existem, a nível internacional, para prevenir e combater a radicalização? A radicalização e o terrorismo nem sempre estabelecem uma relação causal, mas compreender como e por que razão os indivíduos são radicalizados é a base para entender a magnitude da ameaça terrorista. É essa compreensão que permite prevenir, com maior acuidade, a ocorrência de ataques terroristas.

Neste artigo assumimos a radicalização como um veículo para a perpetração de atos terroristas e, sob uma abordagem explicativa e compreensiva, pretendemos responder àquelas questões, apresentando uma breve revisão da literatura sobre o fenómeno da radicalização, em especial a de tipo jihadista. Definimos o conceito, exploramos as suas causas, modelos, caracterizamos o “perfil” dos radicalizados e apresentamos os mecanismos de prevenção e combate contra a radicalização a nível global (Nações Unidas) e regional (União Europeia).

## 2. O Conceito de Terrorismo

O terrorismo é um fenómeno milenar, mas o seu estudo académico data dos inícios de 1970 com o desenvolvimento dos “Estudos do Terrorismo” (*Terrorism Studies*). O *take off* desta disciplina terá ocorrido entre 1970 e 1978 em virtude do impacto dos atentados nos Jogos Olímpicos de Munique (1972) e da maior cobertura televisiva dos ataques terroristas da época. No entanto, foram os atentados do 11 de setembro de 2001 (11/9) que desencadearam um interesse excepcional sobre a ameaça. Até 2001, a investigação sobre o terrorismo já contava com quase duas décadas, mas estava confinada a um pequeno conjunto de investigadores, sobretudo norte-americanos, e a ameaça era margi-

nalizada na agenda da política internacional. Com o 11/9, o número de artigos aumenta e o terrorismo torna-se a principal preocupação securitária a nível mundial (Silke, 2007, p. 31).

Vários são os debates académicos que têm marcado a disciplina. Os assuntos recorrentes incidem sobre “a definição de terrorismo; a eficácia da atividade terrorista; a adequação da resposta estatal; o desenvolvimento organizacional do terrorismo não-estatal; ou sobre o enquadramento metodológico mais adequado para analisar o terrorismo e os terroristas” (English, 2015).

Definir o conceito de terrorismo é uma das questões de maior controvérsia, não existindo consenso académico ou governamental sobre o seu significado. Na ótica de Martha Crenshaw, “the problem of defining terrorism has hindered analysis since the inception of studies in the early 1970s” (*apud* Holmes, 2009, p. 464). Neste artigo, uma vez que o nosso foco é a Europa, adotámos a definição proposta pela União Europeia, tal como preconizada em 2002 pelo Conselho de Justiça e Assuntos Internos da UE (JAI) na “Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo” (2002/475/JAI):

## DEFINIÇÃO DE TERRORISMO – UNIÃO EUROPEIA

*Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo (2002/475/JAI)*

### *Artigo 1. Infrações terroristas e direitos e princípios fundamentais*

“1. **Infrações terroristas** são atos “**suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional**”, quando são praticados com o objetivo de:

- “Intimidar gravemente uma população, ou
- Constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou
- Desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional (...)”

(Conselho da União Europeia, 2002).

Em 2008, o âmbito desta definição é alargado (2008/919/JAI) passando a incluir também o “incitamento público à prática de infrações terroristas (Art.º 3, alínea 1a) e “o recrutamento e treino para o terrorismo” (alíneas 1b e 1c). Para a UE, um grupo terrorista é uma “associação estruturada [não fortuita] de duas ou mais pessoas, que se mantém ao longo do tempo e atua de forma concertada, com o objetivo de cometer infrações terroristas (Art.º 2, 2002/475/JAI) (Conselho da União Europeia, 2008).

Assim, compreende-se o terrorismo como uma tática utilizada por grupos não-estatais (embora não exclusivamente) que envolve a ameaça ou o uso de violência “contra não-combatentes, a fim de exercer vingança, intimidação ou (...) aterrorizar uma audiência” para atingir um objetivo político. Nesta definição, existem duas características essenciais para distinguir a ameaça de outras formas de violência. “Em primeiro lugar, o terro-

rismo é dirigido a não-combatentes. É esta característica que o distingue da guerra legítima<sup>1</sup>. Em segundo lugar, os terroristas usam a violência para obter um efeito dramático. (...) Esta criação deliberada do terror é o que diferencia o terrorismo do simples homicídio ou agressão” (Stern e Berger, 2015, pp. 32-33). O terrorismo configura-se assim como uma estratégia psicológica, de provocação e intimidação que funciona através da criação de um clima de insegurança, medo, pânico e alarme.

### 3. O Conceito de Radicalização

Tal como o terrorismo, também não existe uma definição consensual sobre o conceito de radicalização. A literatura é interdisciplinar, sendo pautada por académicos provenientes da Psicologia, Antropologia ou Criminologia (WANA, 2017). Esta interdisciplinaridade dá azo a um conjunto de controvérsias e debates sobre aquele conceito. Definir o termo “radicalização” é também confuso porque a sua compreensão está associada a outros conceitos como o de “radicalismo”, “extremismo violento”, ou “recrutamento”, os quais, ao serem utilizados de forma indiscriminada pela academia e instâncias internacionais, complexificam o consenso.

Segundo o Grupo de Peritos da Comissão Europeia sobre a Radicalização Violenta, “uns autores encaram a radicalização como um processo que envolve comportamentos violentos específicos; outros classificam-na como a mera aceitação de determinadas ideias para justificar o uso da violência. (...) Para alguns, o processo é individual, para outros é coletivo” (*apud* Bakker, 2015, p. 284). A literatura aborda o fenómeno sob duas perspetivas: ou foca-se (1) num conceito específico, na radicalização violenta ou (2) numa visão mais abrangente, que se traduz na procura pela violência a fim de alcançar mudanças de larga escala na sociedade (Veldhuis e Staun, 2009, p. 4).

Apesar das divergências, a generalidade dos académicos tende a definir a radicalização como um processo gradual que envolve a adesão a um sistema de valores extremista o qual pavimentam o caminho para o uso da violência que pode degenerar na perpetração de um ato terrorista (Veldhuis e Staun, 2009).

Tendo em conta esta definição, é necessário também esclarecer o que é o “extremismo violento”. Para Striegheer (2005) ou Borum (2012), trata-se de um conceito problemático mas, entre as várias conceções, destacamos a do Federal Bureau of Investigation (FBI): “o extremismo violento é o ato de encorajar, tolerar, justificar ou apoiar a perpetração de um ato violento para alcançar determinados objetivos de natureza política, ideológica, religiosa, social ou económica” (FBI, s.d.).

Da mesma forma que existem diversos tipos de terrorismo, também é possível identificar diversos tipos de “radicalização”. A radicalização não se restringe ao terrorismo “religioso”; pelo contrário, trata-se de um fenómeno que envolve outras ideologias, seja

---

1 Os autores alertam também para a dificuldade de definir “não-combatente”. “Um soldado no campo de batalha é inquestionavelmente um combatente. Mas, e se o país não estiver em guerra e se o soldado estiver a dormir na sua caserna como foi o caso das vítimas do atentado bombista das Torres de Khobar de 1996 [Arábia Saudita]?” Do seu ponto de vista, o termo “não-combatente” refere-se “aos civis, pessoal militar não envolvido num conflito e líderes políticos” (Stern e Berger, 2018, p. 33).

de direita, de esquerda, anarquista, étnico-nacionalista, as quais a Europa tem experienciado no seu território ao longo da história (Schmid, 2013).

A definição de radicalização islamista ou jihadista, em particular, também não reúne consenso, mas do ponto de vista das sociedades ocidentais europeias diz respeito ao processo pelo qual um muçulmano adota uma interpretação fundamentalista do Islão, associada à doutrina do salafismo-jihadismo<sup>2</sup>, e “adota comportamentos eventualmente conducentes à prática de atividades terroristas” (Veldhuis e Staun, 2009; Groppi, 2017; Costa e Pinto, 2012). Em contexto ocidental trata-se, pois, do fenómeno do “terrorismo doméstico” (*homegrown terrorism*): atos terroristas perpetrados por indivíduos – geralmente imigrantes de 2.<sup>a</sup> ou 3.<sup>a</sup> geração – que se radicalizam em solo europeu (*homegrown radicalisation*).

#### 4. O Terrorismo e a Radicalização

Segundo Peter Neumann, a discussão sobre as causas do terrorismo tem uma longa história que remete aos inícios da década de 1970. Com o 11 de setembro (11/9), tornou-se “bastante difícil falar sobre essas causas” e por isso, explica o autor, que os especialistas introduziram o conceito de “radicalização” para facilitar a discussão sobre “tudo que acontece antes de a bomba detonar” – “what goes on before the bomb goes off”.

Para o autor foi precisamente através da utilização do conceito de radicalização que foi possível retomar a discussão sobre as causas do terrorismo. A maioria da literatura académica – particularmente a Ocidental – focou-se então na radicalização jihadista, preocupando-se em discutir não só as supostas causas mas também as possíveis consequências para as comunidades muçulmanas.

Na Europa, o termo “radicalização” foi incluído nos discursos académicos após os atentados de Madrid (2004) e Londres (2005), com a utilização do conceito “radicalização violenta” por parte de decisores-políticos europeus (Schmid, 2013, p. 4). É a partir de 2004 que o fenómeno da radicalização adquire relevância em contexto europeu e que passa a ser encarado como uma questão sobretudo relativa à integração das comunidades islâmicas nos países da UE (Rabasa *et al.*, 2010).

Afirmar que o terrorismo depende da radicalização dos seus perpetradores é uma ideia que está enraizada entre os *practitioners* do contraterrorismo, isto porque a radicalização é encarada como o processo que cria as pré-condições motivacionais e cognitivas ideais para a violência terrorista (Mandel, 2009, p. 102). Neste artigo, sublinhamos este vínculo mas é importante esclarecer que a radicalização enquanto fator explicativo para o

---

2 Doutrina que combina características de dois conceitos: o salafismo e o jihadismo. O salafismo é uma corrente da Escola Hanbalita, inscrita no Islão Sunita, que preconiza uma interpretação extremista do Islão, defendendo o regresso aos costumes herdados pelos *salaf*, os fiéis companheiros de Maomé. O teólogo mais influente desta corrente é Ibn Taymiyyah. Em 1960, na Arábia Saudita, surge o movimento neo-salafista dando origem a uma nova linha de pensamento que, nas suas variantes mais extremistas, deu origem ao salafismo-jihadismo (Joffé, 2016). O jihadismo é a deviação do significado etimológico de *jihad* – “esforço no caminho de Deus” – em violência. Com base no salafismo, é uma doutrina que encara o Islão como ameaçado – pelos infiéis ocupantes das terras outrora islâmicas – e que, por isso, apela à luta armada contra esse inimigo percebido, sendo a *jihad* violenta a única via para a defesa da religião.

terrorismo ainda é fonte de controvérsia, sendo a sua relação pouco clara: **“It remains an open question of how to appropriately characterize the relationship between radicalization and terrorism without falling prey to fallacious forms of argumentation** wherein radicalization is seen as the root cause of terrorism and terrorism, in turn, as the proof that radicalization had occurred” (Mandel, 2009, p. 104).

A radicalização de um indivíduo e a ocorrência de um ato terrorista são fenômenos distintos que, “por hipótese”, podem estabelecer uma relação causal. Enquanto o terrorismo implica necessariamente a ameaça ou o uso da violência, a radicalização não: a radicalização manifesta-se em múltiplas formas, nem sempre conducentes ao uso de violência e muito menos à perpetração de atos terroristas. Como refere o Plano de Ação do Governo Dinamarquês para a prevenção da radicalização e do extremismo violento (The Danish Government, 2014, p. 5), a radicalização é “desencadeada por diferentes fatores e degenera em diferentes formas de envolvimento” como por exemplo “o apoio a uma ideologia extremista ou a determinadas visões radicais”, a qual pode ou não levar ao uso da violência e/ou à prática de atos ilegais.

Ou seja, a radicalização nem sempre leva ao terrorismo. Nem todos os extremistas são terroristas e nem todos os indivíduos radicalizados juntam-se a grupos terroristas. Mesmo aqueles que o fazem podem não consumir o ataque. Rahimullah, Larmar e Abdalla (2013, p. 20), citando Mandel (2009), explicam: “embora o radicalismo<sup>3</sup> anteceda o terrorismo, um indivíduo radicalizado pode, mas não necessariamente, perpetrar um ato terrorista. Contudo, alguns indivíduos que cometem atos terroristas podem ter sido sujeitos a um processo de radicalização”. Randy Borum (2012, p. 8) acrescenta: “a maioria dos indivíduos que defende ideias radicais não adere ao terrorismo, e muitos terroristas – mesmo aqueles que dizem ter uma ‘causa’ – não demonstram um comprometimento forte com a ideologia”.

## 5. As Causas da Radicalização

Como vimos nos pontos anteriores, é a adesão ao extremismo violento que está na base da radicalização: a Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 2014 sobre os combatentes terroristas estrangeiros deixa claro um vínculo entre o extremismo violento e a ocorrência do terrorismo (AGNU, 2015, p. 2). De acordo com Magnus Ranstorp, as causas para o extremismo violento são variadas: trata-se de um “caleidoscópio de fatores” que, ao serem combinados de diferentes formas, dá origem ao extremismo violento (Pisoui e Ahmed, 2016, p. 3). Para a ONU, o extremismo violento “não é um fenômeno em vácuo” e é possível identificar algumas “tendências e padrões” que são similares às causas do terrorismo. Distinguem-se duas categorias: “the push and the pull factors” (AGNU, 2015, pp. 6-8; United Nations, 2016).

---

3 O radicalismo é também um conceito distinto de extremismo. A literatura tende a utilizá-los de forma indiferenciada, embora aponte a existência de divergências bem como confusão conceptual. Por exemplo, os radicais, por oposição aos extremistas, tendem a ser mais “flexíveis”, aceitando a razão por oposição ao dogma, típico de um extremista (Borum, 2012; Schmid, 2013).

### ***Push Factors***

**Fatores contextuais** conducentes ao extremismo violento:

- Falta de oportunidades socioeconômicas;
- Marginalização e discriminação;
- Violações dos princípios do Estado de Direito;
- Conflitos prolongados ou não resolvidos;
- Radicalização nas prisões.

### ***Pull Factors***

**Motivações individuais** que favorecem a mudança de opiniões e potenciam a ação extremista violenta:

- História pessoal (*individual background*);
- Vitimização resultante da injustiça percebida, opressão, dominação ou intervenção externa;
- Distorção de determinadas crenças, ideologias políticas e diferenças étnicas e culturais... etc.

Embora não seja exclusivo de uma determinada região ou nacionalidade, o extremismo violento desenvolve-se em contextos mais vulneráveis, isto é, em que os *push factors* se evidenciam de forma mais intensa. Os motivos para o desenvolvimento do extremismo violento associam-se a outros problemas de larga escala como a crise econômica e financeira; a insatisfação geral das populações com a governação das elites políticas nacionais e europeias na resolução de problemas como o desemprego, a precariedade ou a corrupção; ou ainda o declínio da confiança nos partidos políticos que parecem não ser representativos das suas aspirações e anseios. Todo este contexto disruptivo, quando aliado a discursos islamofóbicos e antagonistas bem como à exclusão racial e religiosa, potenciam o desenvolvimento e/ou crescimento dos *pull factors*.

Do ponto de vista do indivíduo, os conceitos principais para entender o desenvolvimento dos *pull factors*, isto é, para compreender os motivos que levam indivíduos a juntar-se a determinados grupos terroristas ou a desenvolver atos de natureza terrorista, são o “motivo” – emoção, desejo, necessidade psicológica ou impulso – e a “vulnerabilidade” – suscetibilidade, tentação. A literatura aponta três fatores proeminentes: (1) a percepção de injustiça ou humilhação; (2) a necessidade de ter uma identidade estável ou desejo de *statu quo* e (3) a necessidade de pertença (Borum, 2004 e 2010).

Desse modo, fomentam-se “ressentimentos dando margem a mais recrutamento” e, consequentemente, alimenta-se a prática da violência. “É na inevitável polarização das sociedades que nasce a radicalização” (Duarte, 2017) e, explica Atran (2015), “quanto maior for o antagonismo contra os muçulmanos na Europa e maior o envolvimento militar do Ocidente no Médio Oriente, mais satisfeitos ficarão os líderes do Daesh. Essa é a sua abordagem estratégica: encontrar, criar e explorar o caos”.

Para compreender as causas da radicalização, atualmente preferem-se abordagens multidimensionais, que combinem elementos psicológicos e contextuais. Nos países da OCDE, os sentimentos de injustiça social ou de insatisfação em geral com o sistema político são as variáveis fundamentais que potenciam a radicalização e, eventualmente, o terrorismo. Nos países “em desenvolvimento”, os fatores causais potenciadores estão sobretudo relacionados com conflitos políticos internos (IEP, 2015).

### ***Quem São os Radicalizados?***

A existência de combatentes terroristas estrangeiros não é um fenómeno novo e a definição sobre quem são estes indivíduos não é pacífica. Para o Conselho de Segurança da ONU, tal como estipulado na Resolução 2178, são indivíduos que viajam de um Estado para outro – diferente da sua residência ou nacionalidade – a fim de “perpetrar, planejar, preparar, participar em ataques terroristas ou receber treino para o efeito”. O fenómeno tem sido um aspeto central do jihadismo: a sua origem pode ser traçada aos anos 1980 e 1990 com as guerras da Bósnia ou do Afeganistão, por exemplo<sup>4</sup>. O que é inovador é o volume de combatentes que partiram para a Síria e o Iraque, que é sem precedentes (RAN, 2017; CTED, 2016).

O último relatório da Radicalisation Awareness Network (RAN) da Comissão Europeia sobre os combatentes terroristas estrangeiros revela que entre 2011 e 2016, mais de 42.000 indivíduos de mais de 120 países juntaram-se ao Daesh, sendo que aproximadamente 5.000 de países europeus (RAN, 2017, p. 15). O número de partidas para combater em países estrangeiros atingiu o seu máximo em 2015. Nesse ano, o Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento da ONU referia que “em 100 Estados membros, mais de 30.000 indivíduos foram recrutados para combater na Síria, Iraque, Afeganistão ou Iémen” (AGNU, 2015, p. 22).

Desde então o número de viagens, sobretudo para a Síria e o Iraque, tem vindo a diminuir: a 15 de fevereiro de 2016, a lista do Sistema de Informação da EUROPOL (EIS)<sup>5</sup> registava 3.857 nomes de combatentes terroristas estrangeiros (EUROPOL, s.d.). No parecer de Neiva da Cruz, diretor do Serviço de Informações de Segurança (SIS) português, é uma situação que, em 2016, podia ser explicada “pela perda de território do Daesh (...) e também [pelas] medidas de caráter judicial e securitário adotadas pelos governos europeus” (Marcelino, 2016). Apesar da diminuição das partidas, Dietrich Neumann, o responsável pelo departamento de assuntos legais e políticos da EUROPOL, faz

---

4 A guerra no Afeganistão em 1979 atraiu milhares de muçulmanos, sunitas e xiitas, de todo o mundo para combater no conflito a fim de expulsar as tropas soviéticas do país. Este grupo de indivíduos, designados de mujahedin, foi apoiado pelos EUA.

5 O Sistema de Informação da EUROPOL (EIS) é uma base de dados criada em 2005 que contém informação relativa à área do crime internacional, incluindo o terrorismo. Contém dados sobre os indivíduos criminosos suspeitos ou julgados; estruturas criminais; ofensas perpetradas ou os métodos utilizados (EUROPOL, s.d.). Desde 2015, o EIS inclui uma lista de todos os combatentes terroristas, conhecidos ou suspeitos. A lista é elaborada com base na *intelligence* partilhada entre os países da UE e, pelo menos até à data indicada, recebeu contribuições de 25 países.

notar que “a lista de suspeitos terroristas e de indivíduos que foram combater para a Síria e o Iraque” é ainda elevada tendo hoje, 2017, “cerca de 9.000 nomes” (Morais, 2017).

Mas, quem são afinal os indivíduos que se juntaram ao Estado Islâmico? É importante enfatizar que não existe um perfil único de radicalizado mas é possível identificar alguns padrões. Os jovens pré e adolescentes ocidentais são o grupo demográfico mais aliciado – a média situa-se entre os 16 e 18 anos. Segundo Robert Simcox (2017), o Daesh é o grupo terrorista com maior influência sobre esse grupo etário: “between September 2014 and December 2016, a total of 34 plots or alleged plots were organized by Islamic State-inspired or –directed teens and pre-teens”. Abaixo apresentamos uma tabela sintetizadora sobre estes combatentes terroristas estrangeiros, bem como os locais de recrutamento.

Tabela 1 Caracterização dos Combatentes Terroristas Estrangeiros			
<b>Quem</b>	Indivíduos do sexo masculino ou feminino, geralmente imigrantes de 2. <sup>a</sup> ou 3. <sup>a</sup> geração nascidos na Europa, ou no espaço da UE, que se converteram a uma versão fundamentalista do Islão – associada ao salafismo-jihadismo.		
<b>Idade</b>	As idades dos indivíduos que se juntam ao Daesh variam entre os 12 e os 69 anos. A média de idades é de 26/27 anos. Os jovens pré-adolescentes são os mais vulneráveis.		
<b>Quantos</b>	<b>Estimativa global:</b> mais de 42.000 indivíduos, de mais de 120 países (2011-2016) <b>Europa/União Europeia:</b> mais de 5.000 indivíduos (2017).		
<b>Origem</b>	FTF provenientes de vários locais, geograficamente dispersos. Contudo, sobretudo do Médio Oriente e Norte de África (MENA). <b>Europa/União Europeia:</b> Países proeminentes: Bélgica, França, Alemanha, Reino Unido. Países em n.º significativos: Áustria, Dinamarca, Finlândia, Itália, Holanda, Espanha, Suécia.		
<b>Como</b>	Recrutamento	<i>Online</i>	<b>Internet:</b> FTF têm acesso a material de propaganda através de diversas plataformas digitais, i.e. YouTube, Twitter, Facebook, ou noutros canais, <i>apps</i> de comunicação encriptada, i.e., Telegram. <b>Self recruitment:</b> indivíduos que procuram ativamente oportunidades para serem recrutados.
		<i>Offline</i>	<b>Locais</b>
	<b>Recrutadores</b>		Comunidades; <i>Gateway organisations</i> (facilitadores); Imãs radicais; Ativistas; Amigos ou grupo de pares.
	Partida	FTF chegam ao Daesh por diversas rotas, por norma através de voos para a Turquia ou Iraque. Até à Síria, encontram diversas <i>safe houses</i> e, na fronteira entre a Turquia/Síria, são ajudados por “facilitadores”. Na Síria, existem 7 “pontos de passagem”: Al-Rai; Atimah; Bab al Hawa; Azaz; Jarabulus; Latakia; Tal Abyad.	

Fonte: elaborada a partir de RAN (2017), EUROPOL (2017), Dodwell, Milton e Ressler (2016) e ICSR (2008).

## 5. Os Modelos da Radicalização

Nos pontos anteriores, compreendemos o que é a radicalização e quais são as suas possíveis causas e quem são os radicalizados. Mas como é que um indivíduo é radicalizado e se torna terrorista? Neste ponto, apresentamos os modelos existentes que explicam o processo de radicalização.

Antes de mais, é importante estabelecer duas advertências. Em primeiro lugar, a diferença entre radicalização e recrutamento. Sendo a radicalização um processo, é facilmente confundível com o conceito de recrutamento, contudo trata-se de atividades distintas. O recrutamento é apenas uma parte do processo da radicalização que corresponde à adesão a um grupo terrorista afeto a uma ideologia extremista. O recrutamento é também descrito como um processo que pode ser caracterizado como uma atividade de *top-down* ou *bottom-up*. Num processo de recrutamento de *top-down* o recrutador é a figura-chave para a persuasão do indivíduo que pretender cativar: “individuals [are] brainwashed or manipulated to joining up” (ICSR, 2008). Num processo de recrutamento *bottom-up*, é o próprio indivíduo que decide explorar determinadas ideologias e procura oportunidades para ser recrutado.<sup>6</sup>

Em segundo lugar, não há um único caminho para a radicalização que possa ser generalizável a todos os indivíduos. A radicalização conducente ao terrorismo é um processo gradual que cria as condições ideais para a prática da violência e está necessariamente dependente da experiência pessoal. O processo pelo qual um indivíduo se torna terrorista é faseado e existem modelos que dão maior relevo aos fatores contextuais e outros aos fatores psicológicos.

Do ponto de vista cognitivo, o processo de radicalização funciona como a estratégia política *dog whistle* cujo discurso só atrai aqueles que o querem ouvir e, neste caso, se encontram num estado instável e vulnerável<sup>7</sup>. O salafismo-jihadismo é atrativo porque é uma doutrina desenvolvida e propagandeada pelos grupos terroristas – como o Daesh – de uma forma simples, direta e objetiva (Atran, 2008). A lógica implícita na radicalização é, por analogia, semelhante à do jogo de suicídio “Baleia Azul”: da mesma forma que a adesão ao extremismo violento funciona como uma justificação para sentimentos de injustiça e raiva pré-existentes – em resultado da combinação dos *push* e *pull factors*, explicados anteriormente –, a Baleia Azul é um jogo aliciente para quem já tem, *a priori*, vontade e intenção de se suicidar. As 50 etapas desse jogo só facilitam o caminho.

Ainda assim, é possível identificar um conjunto de modelos explicativos do processo de radicalização, cuja formulação remonta pelo menos à década de 1980, com enfoque nos fatores cognitivos, tal como demonstram os modelos de Frederick Hacker (1983) ou

---

6 Também designado por “auto-radicalização” ou “radicalização terrorista auto iniciada”. Para a OSCE (2014), é um fenómeno relacionado com o dos “lobos solitários” e refere-se aos casos daqueles radicalizados com o mínimo de contacto com outros ditos recrutadores, i. e. inspiração *online*. A nosso ver, parece-nos que é um termo ainda sem solidez académica – pois não tem sustentação teórica e empírica suficiente – e é confundível com o próprio conceito de recrutamento.

7 “Figuratively, a ‘dog whistle’ is a coded message communicated through words or phrases commonly understood by a particular group of people, but not by others” (Merriam-Webster, 2017).

Eric Shaw (1986) (Borum, 2004, p. 27). As estratégias atuais, séc. XXI, focam-se sobretudo na “radicalização doméstica” e dão relevância à matriz jiadista.

Tabela 2 Principais Modelos de Radicalização (Síntese)		
Ano	Autor(es)/Modelo	Etapas ou Fatores
2003	Randy Borum <b>The Process of Ideological Development</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de condições sociais e económicas</li> <li>2. Sentimentos de injustiça e indignação</li> <li>3. Atribuição de culpa a um inimigo</li> <li>4. Inimigo demonizado e estereotipado</li> </ol>
2004	Quintan Wiktorowicz <b>Theory of Joining Extremist Groups</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Abertura cognitiva</li> <li>2. Procura religiosa</li> <li>3. Alinhamento de visões (a sua e a do grupo)</li> <li>4. Socialização e adesão ao grupo e à ideologia</li> </ol>
2005	Fathali Moghaddam <b>The Staircase to Terrorism</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sentimentos de carência e privação</li> <li>2. Descontentamento é associado a um alvo</li> <li>3. Demonstração de atitude agressiva</li> <li>4. Adesão ao grupo terrorista</li> <li>5. Vontade em perpetrar um ataque terrorista</li> <li>6. Perpetração do ato terrorista</li> </ol>
2007	Mitchell Silber e Arvin Bhatt New York Police Department (NYPD) <b>Model of Jihadi-Salafi Radicalisation</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pré-radicalização</li> <li>2. Procura de “identidade própria”</li> <li>3. Doutrinação</li> <li>4. “Jihadização”</li> </ol>
2008	Marc Sageman <b>Leaderless Jihad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sentimento de injustiça moral</li> <li>2. Visão do mundo (“guerra contra o Islão”)</li> <li>3. Visão do mundo associada à experiência pessoal (desemprego, discriminação...etc.)</li> <li>4. Mobilização através de redes (<i>online/ offline</i>)</li> </ol>
2009	Danish Intelligence Services <b>PET Model</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indivíduo aberto a ideias radicais é recrutado</li> <li>2. Mudança gradual de comportamento</li> <li>3. Relacionamento apenas entre pessoas com ideias semelhantes e corte com amigos antigos</li> <li>4. Endurecimento da visão radical, atitude agressiva e violenta</li> </ol>

Fonte: elaborada a partir de Veldhuis e Staun (2009), King e Taylor (2011), Rahimullah, Larmar e Abdalla (2013) e WANA (2017).

Os modelos da NYPD (2007) e PET (2009) são os mais proeminentes na literatura, constituindo referências base para a compreensão do processo de radicalização (King e Taylor, 2011). É importante sublinhar que a radicalização não é um processo linear, sendo os modelos apresentados uma tentativa de esquematização sobre as etapas que um indivíduo experiencia até “estar radicalizado” e eventualmente apto a perpetrar um ataque

terrorista. Estes modelos assumem que “a radicalização é um processo de transformação baseado em mudanças sociais-psicológicas”. A privação relativa e a crise identitária parecem ser os dois fatores psicológicos mais recorrentes (King e Taylor, 2011, p. 609).

A tabela acima não é uma lista exaustiva de todos os modelos existentes na literatura. Outros autores, como Oliver Roy (2004) ou Veldhius e Staun (2009) propõem modelos mais complexos, distinguindo diferentes níveis de análise – macro, micro social e micro individual – associando-os a diferentes causas (Rahimullah, Larmar e Abdalla, 2013) bem como a outras variáveis que podem influenciar o processo de radicalização como é o caso das consequências decorrentes da imigração ou do choque entre a cultura islâmica (transmitida pelos pais) e a ocidental, seguida pelos jovens.

Existem também outras explicações sobre o processo de radicalização, mas, tal como explica King e Taylor (2011), apesar de capturarem a complexidade do processo, não se apresentam exatamente como modelos mas antes teorias genéricas sobre a radicalização como é o caso de Max Taylor e Jonh Horgan (2006) ou de Clark McCauley e Sophia Moskalenko (2008).

## 6. O Contraterrorismo e a Contraradicalização a Nível Internacional

No âmbito das Nações Unidas e da União Europeia, a radicalização é um elemento importante da ameaça terrorista e, por isso, uma das prioridades do contraterrorismo é a sua prevenção. Mas o que é o contraterrorismo? Que estratégias no âmbito da prevenção e combate contra a radicalização podemos destacar?

O contraterrorismo diz respeito a um conjunto de mecanismos e estratégias orientado para combater os vários elementos da ameaça terrorista, seja a prevenção da radicalização de indivíduos, o combate ao financiamento de grupos terroristas ou o enfraquecimento das suas redes de comunicação (Pillar, 2008). As respostas contraterroristas podem ser categorizadas de diferentes formas mas, por norma, recorre-se à diplomacia, à força militar, aos serviços de *intelligence* ou aos sistemas judiciais.

Segundo Crelinsten e Schmid (1993), uma das categorizações mais comuns ao nível do contraterrorismo é a sua diferenciação entre *soft line* e *hard line approaches* (*apud* Martins, 2010, p. 91). Paul Pillar (2008, p. 377) tem uma abordagem similar, marcando também essa diferenciação bipartida e destacando uma terceira linha de ação respeitante ao papel do Estado (*law enforcement*). Todas essas medidas, explica o autor, dizem respeito aos esforços realizados para dirimir as “capacidades” que os terroristas têm para perpetrar ataques. Independentemente da estratégia escolhida, todas as políticas contraterroristas “estão relacionadas com um dos elementos base do contraterrorismo que é fazer face a *qualquer algo* que leva os indivíduos a juntarem-se a grupos terroristas”.

Segundo Vidino e Brandon (2012), a “prevenção e o combate contra a radicalização” é, a nível académico, geralmente designada por “contraradicalização”. Embora não exista clareza conceptual sobre o conceito, a contraradicalização é definida como um conjunto de três tipos de iniciativas: desradicalização (*de-radicalization*), *disengagement* e prevenção da radicalização. Tanto os conceitos como a divisão são controversos na literatura. Se uns

autores e organizações internacionais vêm a contraradicalização como uma parte do “contraterrorismo” – porque este visa combater os vários elementos da ameaça terrorista como a “prevenção da radicalização de indivíduos” – outros, vêm a contraradicalização apenas como um complemento aos esforços contraterroristas pois consideram que o “contraterrorismo” “falha em combater os processos de radicalização” (Neumann, OSCE, 2017).

A fim de ultrapassar esta ambiguidade, o governo norte-americano sugeriu em 2015 a expressão “combate contra o extremismo violento” (CVE) e, em 2016, a ONU cunhou um termo similar substituindo o “combate” por “prevenção” (PVE) (AGNU, 2015). Vários autores diferenciam as iniciativas de desradicalização e *disengagement* e outros encaram-nas, erradamente, como sinónimos. Se para uns o termo *catch-all* das iniciativas de prevenção e combate do fenómeno é a “contraradicalização”, para outros o termo é a “desradicalização”: “de-radicalisation often appears to be understood as any effort aimed at preventing radicalisation from taking place” (Schimid, 2013, p. 40).

A desradicalização e o *disengagement* são conceitos por vezes usados em alternância, mas, em rigor, trata-se de processos distintos, nem sempre coincidentes. Enquanto a desradicalização diz respeito a um processo cognitivo e corresponde ao abandono de uma determinada visão radical por parte de um indivíduo já radicalizado, o *disengagement* é um processo que implica um efeito comportamental, isto é, o abandono de uma determinada organização terrorista e que nem sempre coincide com a desradicalização ideológica. Já a prevenção da radicalização compreende as medidas destinadas a impedir o desenvolvimento da radicalização num dado contexto e é normalmente dirigida a um determinado segmento da sociedade (Schmid, 2013; Vidino e Brandon, 2012).

A nível internacional encontra-se um conjunto de fóruns e iniciativas multilaterais e bilaterais em matéria de prevenção e combate contra a radicalização, porém, na Europa em particular, “os programas implementados diferem entre si – e também dos países não Ocidentais – quer em termos de propósitos, estrutura, financiamento e filosofia subjacente” (Vidino e Brandon, 2012, p. 7). Independentemente das diferentes estratégias, os vários programas de contraradicalização são por norma destinados a “prevenir e combater o extremismo violento” (Schmid, 2013) – P/CVE, em inglês<sup>8</sup> –, especialmente o de natureza jihadista ou islamista. Todos reconhecem a existência de outras ideologias extremistas e a sua potencial ameaça.

O Reino Unido, a Dinamarca, a Holanda e a Noruega são considerados os países pioneiros ou líderes a nível de iniciativas de contraradicalização. Outros países, “da Suécia à Alemanha, da Bélgica à Espanha” (Vidino e Brandon, 2012, p. 8), têm sido prolíferos na produção e na implementação de iniciativas de contraradicalização contudo, em 2012, apenas os quatro países suprarreferidos tinham “aquilo que pode ser devidamente considerado como uma estratégia de contraradicalização holística, para todo o território nacional, explanada num documento oficial”.

---

8 As siglas parecem ter significados distintos. A PVE ganhou proeminência nos EUA e Europa. Para alguns, indica um esforço proactivo, de longo-prazo destinado a abordar as causas associadas ao extremismo violento; já a CVE indica um esforço mais reativo (Green e Proctor, 2016, p. 17).

## 7. A Prevenção e o Combate Contra a Radicalização na ONU

É sob a liderança das Nações Unidas que, no quadro de uma Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional desenvolve um conjunto de medidas políticas e jurídicas contra o terrorismo. Atualmente encontram-se em vigor no meio internacional 19 instrumentos legais (convenções e protocolos) (UNCTC, s.d.) mas o caminho para desenvolver o quadro contraterrorista revelou-se sinuoso, por razões de natureza histórica (Guerra Fria) e pela ambiguidade conceptual do termo.

A primeira referência ao termo “terrorismo” aparece em 1948 na Resolução S/RES/57 do CSNU em sequência do assassinato de Count Folke Bernadotte, o mediador das Nações Unidas para a Palestina (Boulden, 2011). A produção de legislação contraterrorista apenas surgiria em 1963: o aumento de sequestros de avião nos finais dessa década requeria a ação concertada dos vários Estados-membros. Mas, é o impacto dos atentados de Munique o que desperta a atenção dos atores internacionais e que, sob a iniciativa do Secretário-Geral Kurt Waldheim, o terrorismo é oficialmente incluído na agenda da ONU (Boulden, 2011; Rupérez, 2005).

No entanto, é apenas com o fim da Guerra Fria que o quadro contraterrorista político-jurídico toma força, surgindo diversos instrumentos jurídicos para a prevenção e o combate do terrorismo. Posteriormente, o 11/9 acentuou a necessidade de novas resoluções e esforços internacionais. Em 2006, a ONU lança a *Estratégia Global das Nações Unidas Contra o Terrorismo* (A/RES/60/288) a qual, pela primeira vez, enquadrava a resposta internacional numa abordagem holística. Definida em quatro pilares, a estratégia apelava à cooperação nacional, regional e global, fazendo referência à necessidade de investigar e combater os fatores conducentes ao terrorismo.

A prevenção e o combate contra o extremismo violento e a radicalização no seio das Nações Unidas constituem apenas uma parte do esforço contraterrorista global.

O *Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento de 2016* é o documento norteador da CVE ao nível da ONU. Até à adoção deste plano, “a comunidade internacional procurou abordar a ameaça do extremismo violento primariamente dentro do quadro contraterrorista delineado em resposta contra a al-Qaeda e seus grupos afiliados”, focando-se especialmente no seu *modus operandi* e não nas *root causes* (AGNU, 2015; Bakker, 2015).

Segundo a ONU, a ameaça colocada pelos lobos solitários ou dos FTF, demonstra que as medidas implementadas pela comunidade internacional têm sido insuficientes para combater o extremismo violento. O plano constitui assim uma estratégia preventiva, servindo de reforço aos pilares da Estratégia Global de 2006. Especifica mais de 70 medidas para o nível global, regional e nacional, estando subordinadas à abordagem inclusiva da Estratégia Global designada por *all-of-United-Nations* que consubstanciam nos princípios estipulados na Carta das Nações Unidas de 1945.

A principal recomendação é a de que a implementação de cada medida está a cargo dos Estado-membros, devendo cada um “considerar desenvolver um plano de ação nacional orientado especificamente para a prevenção do extremismo violento, tendo em conta os potenciais fatores que o despoletam nos respetivos países”. As Nações Unidas são apenas o *natural partner* e aqueles planos devem seguir uma abordagem *all-of-society* ou

*all-of-government*, incluindo os mais variados segmentos da sociedade e ser complementados com os níveis sub-regional e regional (AGNU, 2016; AGNU, 2015).

O plano delimita sete áreas prioritárias às quais os Estados-membros devem ter em atenção no desenvolvimento dos seus planos nacionais. Genericamente, os programas de CVE envolvem várias atividades, as quais estão também em linha com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Por exemplo:

- Promoção do diálogo inter-religioso e a prevenção de conflitos;
- *Engagement* com a sociedade civil e comunidades locais;
- Promoção da igualdade de género e *empowerment* dos jovens e mulheres;
- Investimento na educação e a aposta em mecanismos para o crescimento de oportunidades de emprego;
- Reabilitação e reintegração de indivíduos outrora presos;
- Identificação das supostas causas para o extremismo violento.

(United Nations, 2016; Green e Proctor, 2016; AGNU, 2015)

## 8. A Prevenção e o Combate Contra a Radicalização na UE

De acordo com o Departamento de Assuntos Internos da Comissão Europeia, a radicalização é encarada como um fenómeno relativo a indivíduos que aderem a “opiniões, posições e ideias que podem levar à perpetração de atos terroristas”, tal como previsto no Artigo 1 da Decisão-Quadro.

Tal como com a ONU, a preocupação com o terrorismo na Europa é prévia ao 11/9<sup>9</sup> mas a legislação e atuação da UE em matéria de legislação contraterrorista surge apenas na década de 1990 sendo posteriormente intensificada com os atentados do 11/9. No entanto, o caminho para a prevenção da radicalização ao nível da UE tem um longo percurso. Em 2004, a declaração sobre a luta contra o terrorismo apelava já ao desenvolvimento de “medidas para abordar os fatores que contribuem para o apoio do terrorismo e recrutamento” e enfatizava a necessidade de prevenir a radicalização para combater o terrorismo (Bakker, 2015).

Mas, é a *Estratégia Antiterrorista da União Europeia de 2005* que marca o início das políticas, nomeadamente com a criação do pilar Prevenir. O seu objetivo é “combater os fatores que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento na Europa e no resto do mundo, a fim de evitar o recurso ao terrorismo”. De acordo com a Estratégia, a radicalização assenta na propaganda extremista que promove a ideia que os conflitos no mundo são um resultado do choque entre o Ocidente e o Islão. As medidas previstas reiteram os valores da UE assentando, entre outros, na “promoção da democracia, educação e prosperidade económica”; no uso de uma linguagem não emotiva e no contacto com locais

---

9 Os primeiros esforços remontam a 1976 com a criação do Grupo TREVI, “a primeira plataforma para a cooperação europeia em matéria de contraterrorismo” (EPRS, 2015, p. 3). A adoção em 1977 da Convenção para a Supressão do Terrorismo do Conselho da Europa marca o primeiro instrumento legal para o efeito, servindo como um meio para promover a cooperação e facilitar a extradição de terroristas (Seabra e Noivo, 2010; Den Boer e Wiegand, 2015).

chave como as prisões ou locais de culto religioso são também áreas de foco de atenção (UE, 2005a, pp. 8-9).

Em dezembro de 2005, com a adoção da *Estratégia da União Europeia de Combate contra a Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo*, a UE evidencia a centralidade da ameaça, providenciando três linhas gerais de ação:

- 1) Frustrar as atividades das redes de recrutamento;
- 2) Assegurar a prevalência de um discurso contrário ao extremismo;
- 3) Promover a segurança, a justiça, democracia e oportunidades para todos (UE, 2005b, p. 3).

Na segunda linha de ação, a UE afirma a necessidade de promover o diálogo com as organizações muçulmanas e grupos religiosos a fim de contrariar a versão distorcida do Islão. Propõe a criação de uma “linguagem não-emotiva” para evitar a conexão entre “Islão” e “terrorismo”. Se considerarmos as assunções epistemológicas dos CSS, esta última medida é especialmente relevante a fim de desconstruir as ideias sociais e as percepções errôneas relativas ao Islão e aos muçulmanos.

Em novembro de 2007, o *Relatório de Implementação relativo à Estratégia de dezembro de 2005* tratou de reafirmar todas as disposições acordadas salientando, respetivamente, a mais-valia das iniciativas do Reino Unido e da Alemanha como a formação de redes contra as vozes extremistas e para a promoção do diálogo entre muçulmanos (UE, 2007, p. 5).

Em dezembro de 2008, com a adoção do *Relatório de Implementação da Estratégia Europeia de Segurança*, a UE reitera a necessidade de combater a radicalização e o recrutamento através do combate contra o extremismo violento e a discriminação, bem como da promoção do diálogo intercultural em fóruns como a Aliança das Civilizações. Não especifica qualquer medida no âmbito da CVE, mas, nesse ano, “a Comissão apoiou a criação da Rede Europeia de Peritos em Radicalização” e ainda “projetos em domínios como a comunicação e a radicalização nas prisões” (UE, 2010, p. 8).

Em março de 2010, é lançada a *Estratégia de Segurança Interna da UE* a qual também não prevê medidas específicas no âmbito da CVE, mas reafirma a necessidade de combater o terrorismo “em todas as suas formas” bem como a “sua capacidade para recrutar através da radicalização e da difusão de propaganda pela Internet” (UE, 2010a, p. 13). Em novembro, a *Estratégia de segurança interna da UE em Ação* acentua o perigo das “crenças radicais na propaganda extremista” identificando “cinco objetivos estratégicos para a segurança interna”. O segundo objetivo, em particular, é dedicado a “prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento”. “As ações em matéria de radicalização e recrutamento centram-se – e devem ser prosseguidas – a nível nacional”. Estas ações devem ser alcançadas através “da estreita cooperação com as autoridades locais e a sociedade civil, bem como da capacitação de grupos nas comunidades vulneráveis” (UE, 2010b, pp. 8-11).

Em maio de 2014, na *Revisão da Estratégia da União Europeia de Combate contra a Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo*, a UE sublinha 10 pontos dedicados ao combate dos fenómenos. Todos os esforços previstos reiteram os já designados em anos anteriores, estando subordinados aos princípios fundamentais da UE, orientados no sentido de con-

trariar a “narrativa terrorista, a fim de “de-glamorizar” e “des-legitimizar” as ideias extremistas e fundamentalistas.

Em maio de 2015, a *Agenda Europeia para a Segurança* sublinha a implementação de uma resposta que deva abordar as causas do extremismo pois a relação entre “a radicalização e a violência extremista está a tornar-se cada vez mais clara”. A resposta europeia contra o extremismo deve “reforçar a compreensão mútua e a tolerância”, investindo na “educação, na participação dos jovens, no diálogo intercultural e interconfessional, bem como [na criação de] emprego e na inclusão social” (UE, 2015a, pp. 15-18). Nestes pontos, incita os Estados ao desenvolvimento de “atividades de monitorização e registo” relativas ao incitamento ao ódio. Em junho, no Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da UE para 2015-2020, a UE identifica a radicalização para o terrorismo e o recrutamento como uma das suas prioridades dos próximos anos no domínio da segurança interna (UE, 2015b).

Em junho de 2016, na Comunicação da Comissão relativa ao Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento é analisada a contribuição da UE na ajuda aos Estados-membros no âmbito da “prevenção da radicalização que leva ao extremismo violento na forma de terrorismo”. Essa ajuda é realizada em sete áreas específicas, entre as quais se salienta o “apoio à investigação e recolha de informação”; “o combate à propaganda terrorista e ao discurso de incitação ao ódio na internet”; “a promoção da inclusão dos jovens” ou a “a dimensão de segurança do combate à radicalização”<sup>10</sup> (UE, 2016a, p. 3).

No mesmo mês, com a criação da *Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia* a UE alterou a sua “abordagem” apostando em *tailer-made-approaches*. Embora a estratégia não especifique medidas para a CVE, a UE reitera a necessidade de trabalhar contra a radicalização através do reforço e expansão das alianças com os seus vários parceiros (UE, 2016b, p. 21).

## 9. Conclusão

Neste artigo, fundamentalmente explicativo e descritivo, discutimos o conceito de radicalização, a sua relação com o terrorismo, as suas causas e enunciámos os instrumentos para a sua prevenção e combate a nível internacional, tanto a nível global, no seio das Nações Unidas, como regional, no âmbito da União Europeia. Na generalidade, propusemo-nos responder a três questões base:

- O que é a radicalização? (O que é que a distingue do terrorismo?)
- Porque é que os indivíduos são radicalizados e se “tornam” terroristas?
- Que instrumentos existem, a nível internacional, para prevenir e combater a radicalização?

Destacamos três notas fulcrais.

---

10 “Os Estados-membros podem tomar medidas de segurança para evitar que os jovens partam para zonas de conflito e adiram a grupos terroristas (i.e. “proibições de viagem, a criminalização de viajar para um país terceiro para fins terroristas, [criação de linhas diretas]. (...)” (UE, 2016a, p. 14).

Primeiro, sobre os conceitos de terrorismo e radicalização. Ambos são conceitos não consensuais na literatura e geram controvérsia. Neste artigo, no que diz respeito ao terrorismo, adotamos a definição da União Europeia (2002/475/JAI): é uma tática que tem um objetivo político, como a desestabilização e destruição das estruturas fundamentais de um Estado. Trata-se de uma estratégia psicológica de provocação, que funciona através da criação de um clima de insegurança, medo, pânico e alarme. A radicalização diz respeito a um processo faseado que implica a adesão ao extremismo violento o qual pode degenerar em violência terrorista.

A radicalização e o terrorismo são, por isso, fenómenos distintos. Como explicámos, a sua relação não é necessariamente causal. Ainda assim, a radicalização de um indivíduo constitui uma possível via para a prática de violência terrorista e, como tal, o estudo das causas da radicalização revela-se prioritário no combate ao terrorismo. Neste artigo, assumimos a radicalização como um veículo para a perpetração de atos terroristas.

Segundo, sobre as causas da radicalização. É a adesão ao extremismo violento que está na base da radicalização, sendo este vínculo claro com a Resolução 2178 do Conselho de Segurança sobre os combatentes terroristas estrangeiros. As causas são um “caleidoscópio de fatores”, mas é possível encontrar um conjunto de “tendências e padrões”, na expressão da ONU. Atualmente preferem-se abordagens combinadas, que conjugam causas contextuais e psicológicas (*pull and push factors*).

É importante também destacar que não existe um perfil único de radicalizado, mas é possível identificar alguns padrões. Os jovens ocidentais são o grupo demográfico mais aliciado pelos grupos terroristas (sobretudo o Daesh) e os indivíduos radicalizados, que se tornam combatentes terroristas estrangeiros, são geralmente imigrantes de segunda ou terceira geração nascidos na Europa (ou UE), que se converteram ao salafismo-jihadismo. Os modelos de radicalização demonstram que a radicalização é um processo gradual e têm especial atenção à “radicalização doméstica”, em particular no tipo jihadista.

Terceiro e em último lugar, uma nota sobre o contraterrorismo e a contraradicalização. O contraterrorismo abarca um conjunto de estratégias direcionadas ao combate de vários elementos da ameaça terrorista, sendo a radicalização apenas um deles. Perante este panorama, a contraradicalização afirma-se como um dos principais instrumentos na luta contra o terrorismo, cujo propósito central é procurar prevenir e combater o extremismo violento. A contraradicalização tem um significado controverso, mas é por norma definido como um conjunto de três iniciativas: desradicalização, *disengagement* e prevenção da radicalização.

As medidas contraterroristas na Europa são prévias ao 11/9, mas, no que respeita à prevenção e combate contra a radicalização, a ONU e a UE tomaram uma ação mais acentuada apenas após 2004/2005 com os atentados de Madrid e Londres. Em comparação com a ONU, no que diz respeito aos instrumentos jurídicos elaborados, a União Europeia teve uma abordagem muito mais precoce em matéria de CVE. É apenas em 2016 que a ONU elabora um plano de ação; até então, procurou abordar a ameaça dentro do quadro contraterrorista, nomeadamente através da *Estratégia Global de 2006*. Já a UE tem orientações específicas desde 2005 com a implementação da Estratégia Antiterrorista.

Pese embora as diferentes velocidades, ambas as organizações são próximas na abordagem de prevenção e combate ao fenómeno terrorista, enquadrando a resposta internacional numa ação holística que fomenta a cooperação dos vários Estados-membros.

## Referências

- Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), 2015. *A/70/674 Plan of Action to Prevent Violent Extremism*. AGNU [em linha]. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674) (Consultado a 12.11.2018).
- Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), 2006. *A/RES/60/288 The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. AGNU [em linha]. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/60/288](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288) (Consultado a 12.11.2018)
- Atran, S., 2015. Mindless terrorists? The truth about ISIS is much worse. *The Guardian* [em linha], 21:05 GMT, 15 de novembro. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentis-free/2015/nov/15/terrorists-isis> (Consultado a 8.02.2018).
- Atran, S., 2008. Who Becomes a Terrorist Today? *Perspectives on Terrorism* [em linha], 2(5), pp. 3-10. Disponível em: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/35/html> (Consultado a 8.02.2019).
- Bakker, E., 2015. EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach? *Intelligence and National Security*, 30(2-3), pp. 281-305.
- Borum, R., 2012. Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories. *Journal of Strategic Security* [em linha], 4(4), pp. 7-36. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.4.4.1> (Consultado a 24.02.18).
- Borum, R., 2004. *Psychology of Terrorism*. Tampa: University of South Florida. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/208552.pdf> (Consultado a 25.01.2019).
- Centre for Research and Evidence on Security Threats (CREST), 2017. *Glossary: Islamic Extremism Material*. CREST [em linha]. Disponível em: <https://crestresearch.ac.uk/resources/glossary-islamic-extremist-material/> (Consultado a 26.05.18).
- Conselho da União Europeia, 2008. *DECISÃO-QUADRO 2008/919/JAI DO CONSELHO de 28 de Novembro de 2008 que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo*. Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0919&from=PT> (Consultado a 3.02.2019).
- Conselho da União Europeia, 2002. *Decisão-Quadro relativa à luta contra o terrorismo (2002/475/JAI)*. Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT> (Consultado a 3.02.2019).
- Costa, S. L. e Pinto, M. C., 2012. A Problemática da Radicalização Islamista: Desafios Conceptuais e Dificuldades Práticas no Contexto Europeu. *Nação e Defesa* [em linha], N.º 132, pp. 171-191. Disponível em: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD132.pdf> (Consultado a 5.12.2018).
- Counter-Terrorism Executive Directorate (CTED), 2005. *Frequently asked questions about UN efforts to combat terrorism*. CTED, United Nations Department of Public Information. Disponível em: [http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/CTED\\_FAQs.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/CTED_FAQs.pdf) (Consultado a 23.05.18).

- Dodwell, B., Milton, D. e Ressler, D., 2016. *Then and Now: Comparing the Flow of Foreign Fighters to AQI and the Islamic State*, December. Combating Terrorism Center at West Point, United States Military Academy. Disponível em: <https://ctc.usma.edu/app/uploads/2016/12/Then-and-Now.pdf> (Consultado a 16.10.2018).
- Duarte, F. P., 2017. O Perigo do Populismo no combate ao jihadismo. *Público* [em linha], 9:16, 4 de fevereiro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/02/04/mundo/noticia/o-perigo-do-populismo-no-combate-ao-jihadismo-1760767> (Consultado a 4.02.2018).
- English, R., ed., 2015. *Illusions of Terrorism and Counter-Terrorism*. Oxford University Press.
- EUROPOL, 2017. *EU Terrorism Situation and Trend Report 2017*, 15 June. European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (EUROPOL). Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-tet-sat-2017> (Consultado a 12.01.2019).
- EUROPOL, s.d. Europol Information System (EIS). *EUROPOL* [em linha]. Disponível em: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system> (Consultado a 27.02.19).
- Federal Bureau of Investigation (FBI), s.d. What is Violent Extremism? *FBI* [em linha]. Disponível em: <https://www.fbi.gov/cve508/teen-website/what-is-violent-extremism> (Consultado a 1.11.2018).
- Green, S. e Proctor, K., 2016. *Turning Point: A New Comprehensive Strategy for Countering Violent Extremism*, November. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS), pp. 10-21. Disponível em: [https://csis-ilab.github.io/cve/report/Turning\\_Point.pdf](https://csis-ilab.github.io/cve/report/Turning_Point.pdf) (Consultado a 4.02.2017).
- Groppi, M., 2017. An Empirical Analysis of Causes of Islamist Radicalisation: Italian Case Study. *Perspectives on Terrorism* [em linha], 11(1), pp. 68-76. Disponível em: <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/578/html> (Consultado a 3.03.2018).
- Holmes, J. S., 2009. Terrorism. Em, Landman, T. e Robinson, N., eds., *The SAGE Handbook of Comparative Politics*. Londres: SAGE, pp. 463-476.
- Institute for Economics and Peace (IEP), 2015. *Global Terrorism Index 2015: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism*. IEP Report 36, [em linha], November. Disponível em: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf> (Consultado em 27.10.2018).
- International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR), 2008. The Islamist Militant Movement (Chap. 2). Em *Recruitment and Mobilization for the Islamist Militant Movement in Europe*. Londres: ICSR/King's College, pp. 11-17. Disponível em: [http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1234516791ICSREUResearchReport\\_Proof1.pdf](http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1234516791ICSREUResearchReport_Proof1.pdf) (Consultado a 4.11.2018).
- Joffé, G., 2016. Global Jihad and Foreign Fighters. *Small Wars & Insurgencies* [em linha], 27(5), pp. 800-815. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592318.2016.1208284?journalCode=fswi20> (Consultado a 15.03.2018).
- King, M. e Taylor, D., 2011. The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence. *Terrorism and Political Violence* [em linha], 23(4), pp. 602-622. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09546553.2011.587064> (Consultado a 15.03.2018).
- Lutz, B. e Lutz, J., 2013. Terrorism. Em, Collins, A., eds., *Contemporary Security Studies*, 3<sup>rd</sup> ed. Oxford University Press, pp. 273-288. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication>

- /232843750\_The\_Radicalization\_of\_Homegrown\_Jihadists\_A\_Review\_of\_Theoretical\_Models\_and\_Social\_Psychological\_Evidence (Consultado a 3.10.2018).
- Mandel, D. R., 2009. Radicalization: What does it mean? Em, T. Pick, A. Speckhard e B. Jacuch, eds., *Home-Grown Terrorism: Understanding and addressing the root causes of radicalisation among groups with an immigrant heritage in Europe*. Amsterdão: IOS Press, pp. 101-113. Disponível em: [http://www.academia.edu/23834307/Radicalization\\_What\\_does\\_it\\_mean](http://www.academia.edu/23834307/Radicalization_What_does_it_mean) (Consultado a 7.12.2018).
- Marcelino, V., 2016. Daesh. Secretas identificaram radicalizados em Portugal. *Diário de Notícias* [em linha], 00:51, 17 de outubro. Disponível em: <https://www.dn.pt/portugal/interior/daesh-secretas-identificaram-radicalizados-em-portugal-5446568.html> (Consultado a 27.11.18).
- Martins, R. F., 2010. *Acerca de «Terrorismo» e de «Terrorismos»*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: [https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno\\_1.pdf](https://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/idncaderno_1.pdf) (Consultado a 21.01.2019).
- Merriam-Webster, 2017. What's the Political Meaning of 'Dog Whistle'? A message only some can hear. *Merriam-Webster* [em linha], April. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/dog-whistle-political-meaning> (Consultado a 5.03.2019).
- Morais, A., 2017. "Europol tem hoje o nome de nove mil suspeitos de terrorismo". *Diário de Notícias* [em linha], 00:00, 3 de abril. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/europol-tem-hoje-o-nome-de-nove-mil-suspeitos-de-terrorismo-5766246.html> (Consultado a 27.03.18).
- Neumann, P., 2008. Introduction. Em, *Perspectives on Radicalisation and Political Violence*. Papers from the First International Conference on Radicalisation and Political Violence, Londres, 17-18 de janeiro, ICSR/King's College, pp. 3-7. Disponível em: <http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/10/1234516938ICSRPerspectivesonRadicalisation.pdf> (Consultado a 6.12.2018).
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), 2014. *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach*, February. Viena: OSCE/Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), pp. 27-36. Disponível em: <http://www.osce.org/atu/111438?download=true> (Consultado a 18.10.2018).
- Pillar, P., 2008. Counterterrorism. Em, Williams, P. D., ed., *Security Studies: An Introduction*. Nova Iorque: Routledge, pp. 376-388.
- Pinto, A. S., 2017. O Médio Oriente em 2018: regra sem exceção? *Público* [em linha], 6:10, 29 de dezembro. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/12/29/opinioao/cronica/o-medio-oriente-em-2018-regra-sem-excecao-1797403> (Consultado a 29.02.2019).
- Pisoui, D. e Ahmed, R., 2016. *Radicalisation Research – Gap Analysis*. RAN Research Paper, December. Radicalisation Awareness Network (RAN), Centre of Excellence European Commission. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/201612\\_radicalisation\\_research\\_gap\\_analysis\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/docs/pages/201612_radicalisation_research_gap_analysis_en.pdf) (Consultado a 6.01.2018).
- Rabasa, A., et al., 2010. European Approaches (Chap. 5). Em, *Deradicalising Islamist Extremists*. Santa Monica: RAND Corporation, pp. 121-154. Disponível em: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND\\_MG1053.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG1053.pdf) (Consultado a 7.11.2018)
- Radicalisation Awareness Network (RAN), 2017. *RAN Manual. Responses to returnees: Foreign terrorist fighters and their families*, July. RAN, Centre of Excellence European Commission. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran\\_br\\_a4\\_m10\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/ran_br_a4_m10_en.pdf) (Consultado a 3.02.18).

- Rahimullah, R. H., Larmar, S. e Abdalla, M., 2013. Understanding Violent Radicalization amongst Muslims: A Review of the Literature. *Journal of Psychology and Behavioral Science* [em linha], 1(1), pp. 19-35. Disponível em: [http://jpbsnet.com/journals/jpbs/Vol\\_1\\_No\\_1\\_December\\_2013/3.pdf](http://jpbsnet.com/journals/jpbs/Vol_1_No_1_December_2013/3.pdf) (Consultado a 2.11.2018).
- Schmid, A. P., 2013. *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. ICCT Research Paper [em linha], Executive Summary, March. International Center for Counter-Terrorism (ICCT). Disponível em: <https://www.icct.nl/download/file/ICCT-Schmid-Radicalisation-Executive-Summary-March-2013.pdf> (Consultado a 26.02.2019).
- Silke, A., 2007. The impact of 9/11 on research on terrorism. Em, Ranstorp, M., ed., *Mapping Terrorism Research: State of the art, gaps and future direction*. Nova Iorque: Routledge, pp. 76-93.
- Simcox, R., 2017. The Islamic State's Western Teenage Plotters. *CTC Sentinel* [em linha], 10(2), pp. 21-26. Combating Terrorism Center at West Point, United States Military Academy. Disponível em: <https://www.ctc.usma.edu/posts/the-islamic-states-western-teenage-plotters> (Consultado a 12.10.2018).
- Stern, J. e Berger, J. M., 2015. Introdução. Em, *Estado Islâmico: Estado de terror*. Amadora: Vogais, pp. 23-34.
- Striegler, J. L., 2015. Violent-extremism: An examination of a definitional dilemma. *Australian Security and Intelligence Conference*, pp. 75-86. Disponível em: <http://ro.ecu.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1046&context=asi> (Consultado a 3.12.2018).
- The Danish Government, 2014. *Prevention of radicalisation and extremism: Action Plan*, September. Copenhagen: The Danish Government. Disponível em: <http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2015/SJ20150422125507430%20%5BDOR1545530%5D.PDF> (Consultado a 5.12.2018).
- União Europeia, 2016. *Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento*. Comissão Europeia, pp. 1-18. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-379-PT-F1-1.PDF> (Consultado a 5.04.2018).
- União Europeia, 2016a. *Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento*. Comissão Europeia. Junho de 2016, pp. 1-18. Disponível em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PT/1-2016-379-PT-F1-1.PDF> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2016b. *European Union Global Strategy – Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. Junho de 2016, pp. 1-60. EEAS. Disponível em: [http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) (Consultado a 5.04.2018).
- União Europeia, 2015a. *Agenda Europeia para a Segurança*. Comissão Europeia. Maio de 2015, pp. 1-23. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&from=PT> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2015b. *Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020*. Presidência do Conselho da União Europeia. Junho de 2015, pp. 1-11. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9798-2015-INIT/pt/pdf> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2014. *Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. Presidência do Conselho da União Europeia. Maio de 2014, pp. 1-18. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9956-2014-INIT/en/pdf> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2010a. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança*. Março de 2010, pp. 1-36. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/>

- documents-publications/publications/2010/internal-security-strategy-european-union-towards-european-security-model/ (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2010b. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura*. Comissão Europeia. Novembro de 2010, pp. 1-26. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=PT> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2008. *Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World*. Dezembro de 2008, pp. 1-12. Disponível em: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf) (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2007. *Implementation report: The EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment*. Coordenador da Luta Antiterrorista do Conselho da União Europeia. Novembro de 2007, pp. 1-17. Disponível em: [https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090422185012\\_CTCTHEEUSTRATEGYFORCOMBATINGRADICALISATIONANDRECRUITMENT-IMPLEMENTATIONREPORT2007UE\\_0.pdf](https://www.euromed-justice.eu/en/system/files/20090422185012_CTCTHEEUSTRATEGYFORCOMBATINGRADICALISATIONANDRECRUITMENT-IMPLEMENTATIONREPORT2007UE_0.pdf) (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2005a. *Estratégia Antiterrorista da União Europeia*. Presidência e Coordenador da Luta Antiterrorista do Conselho da União Europeia. Novembro de 2005, pp. 1-18. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?f=ST+14469+2005+REV+4&cl=pt> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2005b. *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*. Conselho da União Europeia. Novembro de 2005, pp. 1-6. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2004. *Declaração sobre a luta contra o terrorismo*. Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia. Março de 2004. Pp. 1-19. Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/pt/pdf> (Consultado a 18.04.2018).
- União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Comissão Europeia. Dezembro de 2003, pp. 1-15. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> (Consultado a 18.04.2019).
- United Nations, 2016. *Geneva Conference on Preventing Violent Extremism – The Way Forward: Concept Note*. Organized by the United Nations in partnership with the Government of Switzerland, 7 and 8 April 2016, Geneva. Disponível em: <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org/counterterrorism.ctitf/files/Geneva%20PVE%20Conference%20Concept%20Note%20Final.pdf> (Consultado a 14.01.2018).
- Veldhuis, T. e Staun, J., 2009. *Islamist Radicalization: A Root Cause Model*, October. Netherlands Institute of International Relations Clingendael, pp 1-93. Disponível em: [http://www.diis.dk/files/media/publications/import/islamist\\_radicalisation.veldhuis\\_and\\_staun.pdf](http://www.diis.dk/files/media/publications/import/islamist_radicalisation.veldhuis_and_staun.pdf) (Consultado a 15.12.2018).
- Vidino, L. e Brandon, J., 2012. *Countering Radicalization in Europe*. Londres: ICSR/King's College, pp. 9-26. Disponível em: <https://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf> (Consultado a 4.11.2018).
- West Asia-North Africa Institute (WANA), 2017. *Understanding Radicalisation: A Literature Review of Models and Drivers*. WANA, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Disponível em: [http://wanainstitute.org/sites/default/files/publications/Publication\\_UnderstandingRadicalisation\\_SecondEditionJuly2017.pdf](http://wanainstitute.org/sites/default/files/publications/Publication_UnderstandingRadicalisation_SecondEditionJuly2017.pdf) (Consultado a 6.01.2019).

# A Aliança Israelo-Americana e a Salvaguarda da Segurança e Defesa do Estado de Israel: o Caso do Conflito Israelo-Palestiniano (2001-2016)

**Barbara Monteiro**

O conflito israelo-palestiniano remonta ao século XIX, mas pode afirmar-se que o mesmo se intensificou com o reconhecimento do Estado de Israel em 1948, durando até aos dias de hoje.

A presente análise parte, necessariamente, da perceção do Médio Oriente enquanto uma região caracterizada pela sua natureza conflitual e por usufruir de uma posição geo-estratégica vital na cena internacional.

Importa salientar que o principal objetivo dos atores políticos que têm interesses nacionais na região foca-se na estabilidade regional e por isso nota-se um esforço visível na resolução de conflitos, como é o caso do conflito israelo-palestiniano, e principalmente a tentativa de construção de um processo de paz.

Nesta investigação proceder-se-á a uma análise diacrónica que contempla o período entre 2001, ano dominado pelos ataques terroristas do 11 de setembro que agravou o panorama regional do Médio Oriente e 2016, determinado pelo término do segundo mandato de Barack Obama, que delimitou uma mudança na situação regional do Médio Oriente.

Uma das questões mais problemáticas no contexto da região é a possibilidade do desenvolvimento de uma identidade coletiva<sup>1</sup> que determine não só a sua condição na cena internacional, mas a política de cada Estado nela inserido, tendo em conta a presença de uma “cultura, normas, instituições, procedimentos, regras e práticas sociais

---

1 A questão da identidade estende-se para planos que numa dissertação de mestrado seria impossível de explorar adequadamente. No entanto, é fundamental notar que a identidade regional do Médio Oriente parece diferir, a nível teórico, do que Wendt denomina de ‘identidade coletiva’, podendo esta ser, a seu ver, regional ou internacional/global. Tal sucede pelo facto de a identidade regional do Médio Oriente apresentar características particulares, refletindo-se numa estrutura diferente da que foi desenvolvida pelo autor como ‘identidade coletiva’. A diferenciação é ainda mais notória quando comparamos duas regiões em particular, por exemplo, a Europa (tendo em vista a União Europeia) e o Médio Oriente, tanto em números de Estados contemplados como nas diferenças radicais entre os regimes dos mesmos, assim como na tomada de decisão em determinadas circunstâncias.

que constituem os atores e a sua estrutura” (Hopf, 1998, p. 173). A problematidade está na própria definição e explicação do conceito de “identidade coletiva”, proposta por Alexander Wendt, promovendo uma certa comparação entre uma identidade coletiva presente na União Europeia e de outra região, o que denota diferenças substanciais, precisamente pela sua estrutura e pela existência de objetivos comuns que a primeira alberga e a segunda tem mais dificuldade em estabelecer.

Veja-se que, no entanto, ainda no contexto da percepção de uma “identidade coletiva” no Médio Oriente, pode encontrar-se na região um “senso de identidade coletiva da sociedade baseada em laços culturais, linguísticos e étnicos” (Wendt, 1994, p. 387), salvo algumas exceções.

No caso em particular que se pretende analisar neste artigo, a questão da identidade coletiva tem a sua relevância, no sentido em que procura identificar as afinidades que se verificam entre os Estados árabes, dando resposta a alguns dos conflitos que interferem com a posição política de Israel no Médio Oriente como, por exemplo, o conflito israelo-árabe. Porém o facto de Israel ser a única democracia na região e partilhar alguns pontos de afinidade com o Ocidente, dos quais mais se destaca a sua aliança com os Estados Unidos, faz com que, apesar da sua posição geográfica, não partilhe de uma identidade coletiva, cujas definição e particularidades já foram acima identificadas.

Antes de avançar para o tema a abordar, importa refletir acerca da própria conceção do Médio Oriente. Se por um lado, F. Gregory Gause III (2004) considera que o sistema do Médio Oriente é “composto por Estados que se mantêm unidos por laços de interdependência assimétrica” (Fawcett, 2013, p. 28), por outro lado pode conceber-se o Médio Oriente como um “complexo de segurança regional: um conjunto de Estados nos quais as políticas realizadas por um Estado geram externalidades que inflamam, escalam ou mitigam conflitos noutros Estados” (Fawcett, 2013, p. 28).

Apesar disto, importa recordar que um dos motores para o aparecimento do Médio Oriente foi a crise da Palestina em 1947, emergindo com ela fraquezas árabes na cena internacional e respetivos problemas regionais inultrapassáveis, tal como o próprio conflito israelo-palestiniano.

Finalmente é possível observar que “as definições de Médio Oriente variam, mas vemos um padrão de interdependência de segurança que abrange uma região que se estende de Marrocos ao Irão” (Buzan e Waever, 2003, p. 187), destacando três aspetos fundamentais que interferem na sua situação, a ver, os “conflitos armados, levantes sociais e o impacto da economia mundial” (Halliday, 2005, p. 167).

Veja-se que a natureza do Médio Oriente é diferente de outras regiões pela tentativa de hegemonia israelita em prol da sua segurança, sendo que a “superioridade militar e tecnológica de Israel é percebida no mundo árabe como uma função proveniente do seu carácter ocidental” (Brynen, Korany e Noble, 1993, p. 51).

Importa, igualmente, salientar que Israel detém o monopólio nuclear da região, justificado pelo seu permanente sentimento de insegurança, especialmente relativamente à pretensão do Irão de ter poder nuclear. Veja-se que tudo isto traduz-se numa “vantagem distinta sobre os seus adversários árabes em tempos de crise real” (Brynen, Korany e

Noble, 1993, p. 51), ainda que ameaçada com a tentativa de desenvolver armamento nuclear por parte do Irão.

Compreenda-se também que a presença dos Estados Unidos no Médio Oriente não se cinge ao facto de ser fundamental para “assegurar a sobrevivência, segurança e o bem-estar de Israel”, mas também para “resolver o conflito israelo-árabe” (Pinto, 2008, p. 69).

De forma a compreender a estrutura desta aliança é fundamental analisar primeiro a própria noção, pelo que neste âmbito o estudo de Stephen Walt (1985, 1987 e 2009) se torna fundamental para a sua explicação.

Segundo este autor uma aliança consiste numa “relação formal ou informal de cooperação securitária entre dois ou mais Estados soberanos”, sendo que “esta definição assume um certo nível de compromisso e uma troca de benefícios para ambas as partes” (Walt, 1987, p. 1), pois está “destinado a aumentar o poder, segurança, e/ou influência de cada membro” (Walt, 2009, p. 86). Veja-se que no que concerne à aliança entre os Estados Unidos e Israel esta mantém uma natureza informal, visto que não existe nenhum documento que oficialize a relação bilateral.

Na análise do conceito de aliança, Stephen Walt recupera a conceção de Paul Schroeder, relativamente aos motivos pelos quais as alianças são formadas, a saber: “(1) oposição a uma ameaça; (2) acomodar uma ameaça através de um ‘pacto de contenção’, ou (3) fornecer às grandes potências uma ‘ferramenta de gestão’ sobre Estados mais fracos” (Walt, 1987, p. 7).

Neste sentido, observe-se que o Médio Oriente ocupa uma posição geoestratégica importante na cena internacional, sendo que se localiza no cruzamento de três cruzamentos”, pelo que “por causa da importância estratégica da área e porque fornece a energia de que a maior parte do mundo depende, os poderes externos continuaram a envolver-se nos seus conflitos, muitas vezes de forma competitiva” (Walt, 1987, p. 13).

No seguimento deste raciocínio, surge outro conceito essencial para a explicação da aliança israelo-americana que é o de poder, sendo que este consiste, à luz do neorealismo no “instrumento principal para controlar a conduta dos Estados” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2011, p. 103). O facto é que o poder no contexto da aliança israelo-americana apresenta-se como um meio para assegurar a segurança de Israel. No entanto, isso não altera a sensação permanente de insegurança de Israel, que procura na aliança com os Estados Unidos e na tentativa de se afirmar como um Estado hegemónico maior segurança na região.

Além de ambas as potências desejarem a estabilidade regional do Médio Oriente, os dois Estados têm como denominador comum o facto de serem democracias, sendo que no caso de Israel, trata-se da única democracia na região.

Acresce a partilha de valores e princípios entre os dois Estados e especialmente a influência de Israel na política norte-americana, através da existência e atuação do *lobby* israelita nos Estados Unidos. Neste caso, a influência de Israel nos Estados Unidos fundamenta-se, maioritariamente, no seu apoio financeiro às campanhas eleitorais democráticas. O papel do *lobby* judeu nos Estados Unidos cria a imagem de uma “relação especial” entre a superpotência e Israel. Importa salientar o mútuo interesse na salvaguarda da

defesa nacional de cada Estado e, conseqüentemente, uma preocupação acentuada na gestão de conflitos e a manutenção do acesso aos recursos energéticos. Neste aspeto, a “relação especial” entre os dois Estados “tem beneficiado Israel, fortalecida pela concessão por parte de Washington de um impressionante apoio económico e militar”, por um lado e nos EUA “o que no aparelho político americano mais pesa a favor de Israel é o chamado *lobby* pró-Israel que age principalmente a nível do Congresso”, assim como “por ocasião das campanhas eleitorais para o Congresso e para a presidência dos E.U.A” (Pinto, 2008, p. 70).

Atendendo à estrutura da relação entre os Estados Unidos e Israel, importa perceber que “a segurança de Israel é primariamente doméstica e apenas secundariamente uma questão de política externa nos Estados Unidos”, sendo que deriva da presença da “elite política israelita” (Brynen, Korany e Noble, 1993, p. 39).

Outra questão se levanta quando se fala acerca da aliança israelo-americana, a ver, o facto de Israel ser o “parceiro estratégico mais próximo dos Estados Unidos na região mais instável do mundo” e principalmente por partilhar “informações valiosas com Washington sobre o terrorismo, não-proliferação e política regional” (Gordon e Blackwill, 2016, p. 4).

Veja-se que o papel de Israel não se cinge apenas à política interna através do *lobby*, mas também quanto à política externa, uma vez que emergiu como “líder no desenvolvimento de técnicas e tecnologias para a segurança doméstica e contra-terrorismo” (AIPAC, 2018). Neste sentido, os Estados Unidos e Israel têm trabalhado em conjunto no “delineamento de sistemas e equipamentos a fim de impedir o terrorismo e salvaguardar os cidadãos de ambas as nações” (AIPAC, 2018).

Ao nível regional, a ausência de uma liderança interna faz com que haja uma “dependência contínua de atores externos” (Amitav e Katsumata, 2011, p. 48), sendo que o argumento dos israelitas para lutar pela hegemonia e continuar o conflito israelo-palestino fundamenta-se, uma vez mais, na garantia da segurança dos israelitas.

Atendendo à continuação do conflito israelo-palestino e tendo por base a aliança entre os Estados Unidos e Israel, “o compromisso dos Estados Unidos em favor das duas partes tem sido desigual, favorecendo Israel e, por vezes, contribuindo direta ou indiretamente, para sustentar as posições de intransigência de Israel para com os Palestinos” (Pinto, 2008, p. 69). No entanto, a superpotência tem estado envolvida “na procura de uma solução pacífica para o conflito que opõe Israelitas e Palestinos” (Pinto, 2008, p. 69).

Durante a Administração Bush (2001-2009), a situação do Médio Oriente tornou-se logo uma prioridade na agenda do presidente, não apenas por causa dos ataques terroristas do 11 de setembro, como também pela proteção do Estado de Israel e, como tal, a busca para uma solução para o conflito israelo-palestino.

Neste sentido, importa salientar que logo num primeiro momento, a Administração Bush considerou que a resolução do conflito israelo-palestino era essencial no sentido em que não só era fonte de grande sofrimento humano, como também interferia “na estreita relação dos Estados Unidos com o Estado de Israel e com os principais países

árabes” e também “por causa da importância dessa região para outras prioridades globais dos Estados Unidos”, sendo que “não pode haver paz para nenhum dos lados sem liberdade para ambos os lados”. Assim, “os Estados Unidos estão comprometidos com uma Palestina independente e democrática, a viver ao lado de Israel em paz e segurança” (The White House, 2002, p. 9).

No entanto, um conjunto de atentados suicidas palestinos fez com que o então primeiro-ministro de Israel, Ariel Sharon, decidisse ocupar “todas as terras concedidas aos palestinos durante o processo de Oslo”, chegando ao ponto de mandar “a construção de uma barreira entre Israel e os palestinos, muitas vezes chegando a um muro de seis metros a separar as áreas assinaladas” (Fawcett, 2013, pp. 61-62). Na verdade, o primeiro-ministro israelita procurava “ganhar legitimidade para combater o terrorismo palestino, embora recorrendo frequentemente a meios excessivos” (Pinto, 2008, p. 132).

Colin Powell, enquanto secretário de Estado durante a Administração Bush, disse que, a respeito da política norte-americana para o Médio Oriente, previa-se a “existência de dois Estados – Israel e a Palestina –, vivendo lado a lado, em liberdade, prosperidade e dentro de fronteiras seguras”. Nesse sentido, pedia-se que do lado do povo palestino, se desse “a cessação das atividades terroristas e a punição dos seus autores, enquanto aos Israelitas se pedia a suspensão da construção de colonatos e a retirada das forças militares dos territórios sob administração palestina” (Pinto, 2008, p. 128). Este discurso contrastava com a postura anterior da Administração Bush que denotava uma certa indiferença relativamente à questão do conflito israelo-palestino, algo que parecia ter mudado com os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, ainda que pudesse ser visto como uma mudança tática e conjuntural. Os ataques poderiam ser vistos como “o castigo merecido à potência americana pelo apoio incondicional que esta dá a Israel” (Pinto, 2008, p. 28).

Porém, apesar dos esforços americanos, verificou-se uma “violenta vaga de atentados por parte dos extremistas palestinos e de igualmente violentas retaliações por parte dos Israelitas” (Pinto, 2008, p. 29), pelo que, em 2002, a Administração Bush apoiou um bloqueio militar e económico de Israel a Gaza, demonstrando a sua oposição à tomada de poder da Autoridade Nacional Palestina pelo Hamas, reconhecida como “o único representante legítimo dos Palestinos” (Fawcett, 201, p. 74).

Na ótica do presidente dos Estados Unidos, George W. H. Bush, a resolução do conflito israelo-palestino passava pela criação de “dois Estados, Israel e a Palestina, vivendo lado a lado, em paz e segurança” (Pinto, 2008, p. 131).

Assim, mais tarde, “Sharon, em abril de 2004, obteve a aprovação dos EUA para uma retirada unilateral dos oito assentamentos israelitas em Gaza e, em troca, o presidente Bush prometeu que qualquer futuro acordo de paz teria que levar em conta ‘novas realidades’ – isto é, os grandes centros de população israelita na Cisjordânia” (Fawcett, 2013, p. 262).

Uma perspetiva a que se pode recorrer para oferecer o caminho até à resolução do conflito israelo-palestino é a de Martin Indyk, diplomata inglês, que afirma que “o

envolvimento bem-sucedido dos EUA na promoção de um acordo final para o conflito israelo-palestino exigirá duas coisas. Primeiro, os Estados Unidos (e outros atores internacionais e regionais) precisarão de trabalhar bastante para fortalecer uma liderança palestina moderada pós-Arafat, através da realização de eleições palestinas, esforços para reconstruir a capacidade palestina de governação e implementação bem-sucedida da iniciativa de afastamento do Primeiro-ministro Sharon em Gaza. Em segundo lugar, os Estados Unidos devem, relativamente cedo no processo, apresentar uma visão mais completa para o ‘jogo final’ – ou seja, os parâmetros para negociar questões de *statu quo*, incluindo fronteiras, Jerusalém e refugiados – do que a Administração Bush até agora está disposta a oferecer” (Leverett, 2005; p. 9).

Em agosto de 2005, Israel saiu de Gaza, ainda que mantendo “o controlo da área através de um muro de 15 pés construído para cercar a Faixa de Gaza e através de restrições navais à pesca em Gaza” (Fawcett, 2013, p. 262).

No ano seguinte, “esses bloqueios contribuíram para a impressionante vitória eleitoral do Hamas nas eleições da Autoridade Palestina” (Fawcett, 2013, p. 262), deixando a presidência para Mahmoud Abbas Fatah e designando como primeiro-ministro Ismail Hanina.

Por seu turno, a reeleição deste grupo islâmico intensificou a revolta do povo palestino contra a “ocupação de Israel de territórios palestinos e o seu estabelecimento de assentamentos ilegais assim como da corrupção da Autoridade Palestina e do Fatah” (Brecher, 2017, p. 121).

Na verdade, a clara indiferença demonstrada pela Administração Bush relativamente à situação dos palestinos justificava-se pela “razão em denunciar o apoio da Autoridade Palestina ao terrorismo” (Gordon, 2003, p. 162), além de considerar as ações israelitas como ações de “autodefesa”.

No que diz respeito à capacidade da Palestina de dismantelar as redes de terrorismo e acabar a violência, os Estados Unidos, a fim de restaurar esta capacidade, “teriam de iniciar um esforço internacional sério e sustentado para construir as instituições de um Estado palestino democrático desde o início: instituições políticas representativas e responsáveis, instituições económicas transparentes e um poder judiciário independente e um aparelho de segurança reestruturado e requalificado” (Leverett, 2005, p. 40).

Porém, este esforço deveria ser aparentemente acompanhado pela mudança do regime da Autoridade Nacional Palestina, sendo que Arafat era aos olhos de Ariel Sharon um inimigo de Israel. Neste sentido, com o intuito de legitimar uma “nova liderança palestina” deviam ser levadas a cabo “eleições legislativas tanto em Gaza como na Cisjordânia” (Leverett, 2005, p. 39).

Importa salientar que Israel também se afirma como o povo escolhido para liderar a “Terra Prometida”, ainda que “à custa dos nativos palestinos” (Fawcett, 2013, p. 156). Aliás, “a fundação do Estado de Israel levou à expropriação de dezenas de milhar de palestinos e seis grandes guerras” (Cox e Stokes, 2012, p. 208), o que se apresenta como um travão ao desenvolvimento da capacidade palestina de resolver questões internas e externas.

Sintetizando, “o conflito israelo-palestino é a principal causa de tensões na zona, afetando as dinâmicas políticas em todo o mundo árabe e impedindo a paz na região” (Pinto, 2008, p. 168) e parece ter legitimidade, uma vez que “a comunidade judaica manteve-se continuamente na Palestina durante cerca de três mil anos” (Pinto, 2014, p. 310).

Procurando uma solução para este conflito e recorrendo ao argumento de Brecher (2017), considera-se que “qualquer solução mais viável ao longo prazo para o conflito israelo-palestino deverá partir do ato de reconhecer a soberania de Israel sobre Jerusalém Ocidental, a soberania da Palestina sobre Jerusalém Oriental e uma abordagem especial à Cidade Velha”, sendo que idealmente deveria ser declarada uma “Cidade Internacional”. No entanto, isso “é impraticável a longo prazo” (Brecher, 2017, pp. 326-327).

O apoio dos Estados Unidos a Israel, entre muitos aspetos, fundamenta-se maioritariamente através do apoio financeiro, sendo que a superpotência disponibiliza uma ajuda externa anual a Israel que ronda 1/3 do seu apoio económico a nível mundial, a fim de garantir a segurança dos israelitas, sendo esta “a manifestação mais tangível de apoio americano para o Estado judaico” (AIPAC, 2019).

Na realidade, no que toca ao apoio dos EUA a Israel, o “empenho americano na sobrevivência, segurança e bem-estar de Israel foi reforçado ao longo dos anos e traduziu-se na concessão de um montante impressionante de ajuda” (Pinto, 2008, p. 135), valor que “ultrapassa os 3 biliões de dólares anuais” (Pinto, 2008, p. 135), sem contar com o apoio militar.

Veja-se que “um elemento central da política americana é manter a vantagem militar qualitativa de Israel (QME)”, ou seja, “a capacidade de combater e derrotar qualquer ameaça militar convencional, ao mesmo tempo que suporta danos e baixas mínimos” (AIPAC, 2019).

No que diz respeito à aliança israelo-americana em si, Israel defende que deve receber apoio incondicional dos Estados Unidos por: “1) ser um Estado fraco e cercado por inimigos; 2) uma democracia, que é a forma de governo moralmente preferida; 3) a população judaica sofrer com crimes do passado e por isso merece tratamento especial; e 4) a conduta de Israel tem sido moralmente superior à dos seus adversários” (Mearsheimer e Walt., 2006, p. 34).

Veja-se que, na ótica do presidente George W. Bush, “os Estados Unidos podem desempenhar um papel crucial, mas, no fim, a paz duradoura apenas se pode dar quando os Israelitas e os Palestinos resolverem os problemas e o conflito entre eles” (The White House, 2002, p. 10).

Mais tarde, já durante o segundo mandato da sua presidência, George W. Bush declarou que os Estados Unidos procuravam “um Médio Oriente de Estados independentes, em paz uns com os outros e a participar plenamente de um mercado global aberto de bens, serviços e ideias”, assim como “construir uma estrutura que permita que Israel e os territórios palestinos vivam lado a lado em paz e segurança como dois Estados democráticos” (The White House, 2006, p. 38), ideia essa que já havia expressado durante o seu primeiro mandato.

Neste sentido, “a confirmação do papel preponderante dos EUA no contexto internacional e em particular no Médio Oriente foi evidente no quadro da promoção do processo de paz entre os israelitas e palestinos, em que permanece como interlocutor de referência” (Pinto, 2014, p. 530). No entanto, o conflito israelo-palestino continua aceso até hoje.

O conflito continua muito em parte pelo contínuo “apoio militar convencional dos EUA a Israel”, sendo que “apenas durante a Administração Obama, os Estados Unidos forneceram a Israel quase 24 bilhões de dólares em assistência de defesa, incluindo mais de 1,2 bilhão de dólares em sistemas de antimísseis de defesa como o Iron Dome” (Gordon e Blackwill, 2016, p. 6), que se mostrou de grande utilidade durante a Guerra de Gaza em 2014.

O apoio dos EUA a um possível processo de paz levou a Administração Obama a tentar “mudar a dinâmica no Iraque”, resultando na concentração da “atenção e influência na resolução do conflito repulsivo entre israelitas e palestinos – uma tarefa que a Administração Bush negligenciou durante anos”. Tal dedicação da parte do então futuro presidente dos EUA tinha como base o facto de Israel ser “o aliado mais forte [dos Estados Unidos] na região e a única democracia estabelecida lá” (Obama, 2007, p. 2).

Saliente-se que, no entanto, Obama mostrou ineficácia na redução de tensão entre os dois Estados, estando “comprometido com a ideia de que Israel deve recuar até às suas fronteiras de 1967, dismantlar os seus assentamentos e trazer à existência um Estado palestino” (Commentary Magazine, 2015).

Decorrente desta posição da Administração Obama, Benjamin Netanyahu, o primeiro-ministro israelita, acusou o presidente norte-americano, afirmando num discurso ao Congresso, que “Barack Obama procurou de forma premeditada comprometê-la [a relação entre os Estados Unidos e Israel]” (Commentary Magazine, 2015).

Logo no primeiro ano da presidência de Barack Obama, durante uma reunião com Netanyahu, o presidente dos EUA declarou que “os assentamentos [na Cisjordânia] precisavam de ser interrompidos para seguir em frente” (Commentary Magazine, 2015), ao que o primeiro-ministro israelita não se opôs, anunciando “um congelamento de 10 meses, que deveria desencadear uma nova ronda de negociações de paz lideradas pelos EUA” (Commentary Magazine, 2015). No entanto, o mesmo não foi cumprido, tendo em conta que passados nove meses, “o presidente da Autoridade Palestina, Mahmoud Abbas, recusou todos os convites para negociação” (Commentary Magazine, 2015). Este impasse acabou por deixar, mais uma vez, o conflito israelo-palestino por resolver.

Em 2010, assistiu-se a uma nova tentativa de estabelecer a coexistência do Estado de Israel e o povo palestino, o que passou por “uma nova ronda de negociações israelo-palestinas para tentar chegar a um acordo abrangente num ano”. Porém, estes encontros “enfrentaram grandes desafios como resultado da política doméstica de cada lado”, especialmente pelo facto de a coligação governativa em Israel ser constituída por “partidos opostos às concessões à Palestina” (Goldstein e Pevehouse, 2014, p. 140).

Já em 2011, no “Joint Meeting of the U.S. Congress”, Netanyahu afirmou que “num Médio Oriente instável, Israel é a única âncora de estabilidade” (Israel Ministry of Foreign

Affairs, 2011). Sublinhe-se que no mesmo discurso, Netanyahu notou que durante a presidência de Barack Obama, se assistiu ao “fortalecimento da denominada relação estratégica com Israel como prova de apoio sincero de Obama à aliança” (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2011)

Nesse mesmo ano, decorrente das primeiras manifestações da Primavera Árabe, Barack Obama voltou a tentar lançar negociações entre Israel e o povo palestino, no qual “o plano era estabelecer as linhas de 1967 como ponto de partida para futuras negociações” (Commentary Magazine, 2015).

O facto é que o 44.º presidente dos Estados Unidos da América, em linhas similares às definidas pelo seu antecessor, George W. Bush, afirmou que a superpotência procurava que o Estado de Israel e a Palestina coexistissem em paz e segurança, isto é, “um Estado judeu de Israel, com verdadeira segurança, aceitação e direitos para todos os israelitas; e uma Palestina viável e independente, com território contíguo que encerra a ocupação iniciada em 1967 e realiza o potencial do povo palestino”, pelo que os Estados Unidos tencionam continuar “a trabalhar regionalmente com parceiros que pensam da mesma forma, a fim de avançar nas negociações que tratam das questões de status permanente: segurança para os israelitas e palestinos; fronteiras, refugiados e Jerusalém” (The White House, 2010, p. 26).

No caso de Israel e ainda no contexto do conflito israelo-palestino, “Benjamin Netanyahu (...) considerava que antes de promover a construção política de um Estado palestino é necessário promover o desenvolvimento económico em Gaza e na Cisjordânia, de forma a criar condições de subsistência às populações locais, que garantam a sua sobrevivência” (Pinto, 2009, p. 40). Porém, este é mais um sinal de que o conflito israelo-palestino está longe de ter um fim.

Para Obama, “a solução (...) era que tanto os israelitas quanto os palestinos deveriam ter os seus próprios Estados e, para obter isso, os israelitas teriam de parar de construir assentamentos em terras ocupadas palestinas (Cox e Stokes, 2012, p. 202), mas tal não parece viável.

Entenda-se que se acredita que a “tensão entre as expectativas e ambições das comunidades árabe e judaica presentes na região estão na origem do conflito israelo-palestino” (Pinto, 2014, p. 309).

Veja-se que a “reivindicação moral pela ‘Terra Prometida’ precede e sucede qualquer reivindicação material por parte de outra comunidade, pelo que o estabelecimento do Estado hebraico moderno constituiria o mais recente capítulo da história do povo judeu” (Pinto, 2014, p. 310), enfatizando o facto de Israel ter uma herança histórica e simbólica muito forte.

A questão da paz entre os dois Estados, segundo as circunstâncias que se apresentam, repousa numa agenda política que tenha em vista a “definição de fronteiras que dividem os territórios sob responsabilidade das comunidades judaica e palestina, definição do estatuto dos refugiados palestinos e divisão e definição do estatuto da Jerusalém” (Pinto, 2014, p. 327-328).

Acresce que a “centralidade dos Estados Unidos da América nas relações diplomáticas e no pensamento estratégico de Israel” (Pinto, 2014, p. 466) tem impacto no panorama regional do Médio Oriente e principalmente no desenvolvimento e ausência de solução para o conflito israelo-palestiniano.

Na verdade, este conflito é moldado por um conjunto amplo de atos hostis, que englobam “violência, hostilidade política, discriminação económica e hostilidade/propaganda verbal” (Brecher, 2017, p. 117), significando, conseqüentemente, uma ameaça à segurança regional.

A dificuldade dos EUA em resolver ou estar envolvido na resolução do conflito deve-se, em parte, ao facto do seu apoio permanente a Israel afetar o compromisso da superpotência com a formação de um Estado palestino, durante a Administração Obama.

A aliança israelo-americana baseia-se numa cooperação estratégica que “inclui exercícios militares conjuntos no Mediterrâneo; atividades de prontidão operativa conjunta; cooperação em matéria de investigação e desenvolvimento em acordos comerciais na área da defesa; armazenamento de fornecimentos médicos em Israel para uso eventual das forças americanas no Médio Oriente em situações de emergência e um acordo de comércio livre (Pinto, 2008, p. 137).

Assim, assume-se, desde logo, que “sem a pressão dos EUA é improvável que a posição israelita sobre a Palestina mude substancialmente, com o possível resultado de fortalecer ainda mais os seus inimigos e prejudicar a credibilidade dos EUA” (Amitav e Katsumata, 2011, p. 56).

Veja-se que “esta falta de credibilidade da superpotência está na base da política externa que adotou para a região que naturalmente se espelhou nas alianças que firmou com Estados com regime autoritário e o permanente apoio a Israel na sua luta contra os direitos e legitimidade dos palestinos” (Dalacoura, 2010, p. 973)<sup>2</sup>.

Para Barack Obama (2007, p. 2), “o ponto de partida deve ser sempre um claro e forte compromisso com a segurança de Israel”, uma vez que é “o aliado mais forte na região (...)”. Considere-se que a cooperação entre os dois Estados verifica-se no campo da “*intelligence*, segurança doméstica, defesa antimíssil e contra-terrorismo” (AIPAC, 2019).

Desta forma, pode explicar-se a aparente incapacidade da Administração Obama em “levar Israel e os palestinos à mesa de negociações” e não mostrar “uma posição mais firme ao lidar com os israelitas, seja na questão dos assentamentos ou de um futuro Estado palestino” (Amitav e Katsumata, 2011, p. 57).

A resolução do conflito israelo-palestiniano passará, deste modo, pela reciprocidade, “uma norma forte nas relações israelo-palestinas ao longo das décadas”, essencial para a celebração de acordos de paz. Contudo, nem sempre esta norma é suficiente para o estabelecimento de acordos de paz, devido à existência de “restrições domésticas [que] dificultam a cooperação dos governos com base na reciprocidade”. Nesta equação, o

---

2 Tradução da autora. Todas as traduções desta obra obedecerão ao mesmo registo.

princípio da dominação ajuda, sendo que na perspectiva de muitos analistas, “as negociações de paz só terão êxito se os Estados Unidos aplicarem uma liderança forte (incluindo pressão e incentivos) para conseguir que as duas partes façam concessões”, pelo que “se um acordo de paz entre Israel e a Palestina se der, a liderança norte-americana do processo provavelmente terá um papel fundamental para alcançá-lo” (Goldstein e Pevehouse, 2014, p. 141).

Por outro lado, tendo em conta o exposto por Katerina Dalacoura (2010, p. 60), “democratizar a Autoridade Palestiniana em particular seria um meio de alcançar a paz com Israel e resolver o conflito mais duradouro da região”. Porém, tal mudança não parece ser viável, pelo menos a curto prazo.

Importa ainda lembrar que o conflito israelo-palestino e o “fracasso em atender às reivindicações palestinas por um Estado e a necessidade israelita de segurança” constitui uma ameaça estratégica para os Estados do mundo árabe que para ele são arrastados. Assim sendo, pode considerar-se que “a Palestina também é uma fonte de mobilização ideológica e contestatória” (Halliday, 2005, p. 307).

No último documento referente à *National Security Strategy of the United States of America*, redigido em 2015, Barack Obama sublinhou que “a estabilidade e a paz do Médio Oriente (...) exigem a redução das causas subjacentes do conflito” (The White House, 2015). Tendo por base a aliança israelo-americana, os Estados Unidos estão “comprometidos em acabar com o conflito entre israelitas e palestinianos por meio de uma solução de dois Estados que garanta a segurança de Israel e a viabilidade da Palestina” (The White House, 2015).

No entanto, essa opção não parece viável, uma vez que “Israel continua a tomar ações unilaterais – incluindo a expansão de assentamentos” (Mueller *et al.*, 2017, p. 12), algo que condiciona a possibilidade da resolução baseada na afirmação de Palestina como um Estado soberano e, conseqüentemente, prolongando o conflito israelo-palestino.

Tendo em consideração a aliança israelo-americana, importa notar que parece existir um certo excecionalismo israelita. Além de Israel ter o monopólio nuclear do Médio Oriente e ser dotado de uma superioridade a nível militar e tecnológico, também é a única democracia da região, algo que o aproxima bastante do Ocidente e reforça a sua aliança com os Estados Unidos, cuja a natureza também se apresenta como excecional, tendo em conta que não se baseando em qualquer documento, consiste num acordo informal. Tais elementos contribuem para o desejo de Israel de se tornar uma hegemonia, justificado pela garantia da sua segurança e estabilidade.

Veja-se ainda que há um claro favorecimento de Israel em relação à situação palestiniana no que toca à condução da política externa norte-americana sobre este assunto, tanto pelo facto de o *lobby* judeu ter uma grande influência na política interna dos Estados Unidos, sendo algo de que a superpotência não pode dispensar como também haver uma necessidade das políticas norte-americana e israelita se complementarem.

Por outras palavras, Israel aparece “como uma ilha geopolítica (em relação ao seu ambiente direto, no Médio Oriente) e o seu alcance global para a diáspora judaica em todo o mundo” (Waever e Neumann, 2009, p. 204).

Assim o que se verifica em ambas as administrações norte-americanas, a de George W. Bush e a de Barack Obama, é que nenhuma delas tinha uma agenda política realmente focada na resolução do conflito israelo-palestiniano, sendo que durante a primeira alegava-se que havia redes de terrorismo na Palestina e na segunda, ainda que Obama afirmasse a necessidade de dismantelar os assentamentos israelitas nos territórios palestinos e recuar para as suas fronteiras, estabelecidas em 1967, todas as negociações nesse sentido nunca resultaram no que os presidentes norte-americanos desejavam, ou seja, na criação de uma Palestina independente e democrática, uma vez que todas as soluções propostas pareciam inviáveis.

Face ao exposto, pode afirmar-se, em última instância, que até agora não foi apresentada qualquer solução duradoura para o conflito israelo-palestiniano, muito em parte pelo facto de Israel considerar que a criação de um Estado da Palestina poderá constituir uma ameaça à sua segurança e estabilidade, dificultado todas as negociações que foram propostas. No entanto, há um esforço tanto da comunidade internacional como dos Estados Unidos para a sua resolução, sendo que este último assume o papel de mediador do processo de paz no conflito.

Nesta equação, os Estados Unidos desempenham o papel de “Actor externo central no contexto do Médio Oriente” (Pinto, 2014, p. 365) e “Actor determinante no sistema internacional” (Pinto, 2014, p. 399), estando responsáveis pela segurança e defesa do Estado de Israel, ainda que este detenha o poder militar e nuclear mais forte da região. Assim, há uma notória “centralidade dos Estados Unidos da América nas relações diplomáticas e no pensamento estratégico de Israel” (Pinto, 2014, p. 466).

## Bibliografia

- AIPAC, 2018. *America's Partner Israel – Homeland Security Cooperation*. March. Disponível em <https://www.aipac.org/-/media/publications/policy-and-politics/fact-sheets/americas-partner/homeland-security-cooperation.pdf>
- AIPAC, 2019. *U.S. Security Assistance to Israel: An Enduring Commitment*. October. Disponível em: <https://www.aipac.org/-/media/publications/policy-and-politics/aipac-analyses/one-pagers/security-assistance-to-israel.pdf>
- Amitav, A. e Hiro, K., eds., 2011. *Beyond Iraq: the future of world order*, Vol. 3. World Scientific Publishing.
- Blackwill, R. D. e Gordon, P. H., 2016. *Repairing the US-Israel Relationship*. Council Special Report No. 76, November. Nova Iorque: Council on Foreign Relations.
- Brecher, M., 2017. *Dynamics of the Arab-Israel Conflict*. Nova Torque: Palgrave Macmillan.
- Brynen, R., Korany, B. e Noble, P., eds., 1993. *The many faces of National Security in the Arab World*. Palgrave Macmillan
- Buzan, B. e Waeber, O., eds., 2003. *Regions and powers: the structure of international security*. Londres: Cambridge University Press.

- Commentary Magazine, 2015. A Statement on the Crisis in the U.S. – Israel Relationship. *Commentary Magazine* [em linha], March. Disponível em <https://www.commentarymagazine.com/articles/a-statement-on-the-crisis-in-the-u-s-israel-relationship-1/>
- Cox, M. e Stokes, D., eds., 2012. *US Foreign Policy*. Oxford University Press.
- Dalacoura, K., 2010. US foreign policy and democracy promotion in the Middle East: theoretical perspectives and policy recommendations. *Ortaoğru Etütleri*, 2(3), pp. 57-76.
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff, R., 2011. *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva.
- Fawcett, L., 2013. *International Relations of the Middle East*, 3.<sup>a</sup> ed. Oxford University Press.
- Gordon, P. H., 2003. Bush's Middle East vision. *Survival*, 45(1), pp. 155-165.
- Halliday, F., 2005. *The Middle East in international relations: power, politics and ideology*, Vol. 4, The Contemporary Middle East. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopf, T., 1998. The promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, 23(1), pp. 171-200.
- Israel Ministry of Foreign Affairs, 2011. *Speech by PM Netanyahu to a Joint Meeting of the U.S. Congress*, 24 de maio.
- Leverett, F., ed., 2005. *The Road Ahead: Middle East Policy in the Bush Administration's Second Term*. Brookings Institution Press.
- Mearsheimer J. e Walt, S., 2006. *The Israel lobby and US foreign policy*. Nova Iorque: Macmillan
- Mueller, K. P., Wasser, B., Martini, J. e Watts, S., 2017. *US Strategic Interest in the Middle East and Implications for the Army*. Santa Monica: RAND Corporation. Disponível em: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE265/RAND\\_PE265.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE265/RAND_PE265.pdf)
- Obama, B., 2007. Renewing American Leadership. *Foreign Affairs*, 86, 2.
- Pinto, A., 2014. *A identidade política internacional da União Europeia: o caso do conflito israelo-palestino*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Disponível em Repositório Universidade Nova (RUN): [https://run.unl.pt/bitstream/10362/20419/1/PhD\\_ASP\\_final.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/20419/1/PhD_ASP_final.pdf)
- Pinto, A., 2009. A paz no Médio Oriente: entre a esperança de Fénix e o castigo de Sísifo. *Relações Internacionais*, 22, pp. 37-46.
- Pinto, M., 2008. *Infiéis na terra do Islão: os Estados Unidos, o Médio Oriente e o Islão*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- The White House, 2015. *The National Security Strategy of the United States of America*, February.
- The White House, 2010. *The National Security Strategy of the United States of America*, May.
- The White House, 2006. *The National Security Strategy of the United States of America*, March.
- The White House, 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*, September.
- Thrall, N., 2016. Obama and Palestine: The Last Chance. *The New York Review of Books* [em linha], 9:00 AM, 10 de setembro. Disponível em <https://www.nybooks.com/daily/2016/09/10/obama-israel-palestine-parameters-resolution-the-last-chance/>
- Waeber, O. e Neumann, I. B., eds., 1997. *The Future of International Relations: Masters in the Making?* Routledge.

- Walt, S., 2009. Alliances in a unipolar world. *World Politics*, 61(1), pp. 86-120.
- Walt, S., 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wendt, A., 1994. *Collective identity formation and the international state*. *American Political Science Review*, 88(2), pp. 384-396.
- Yadlin, A., 2014. Israel vis-à-vis the Palestinians: Four Strategic Options. *Strategic Assessment*, 17(1), pp. 7-19.

# A Utilização das Petrolíferas Chinesas para Fins Securitários

Tiago Luís Carvalho

## 1. Introdução

No contexto da temática mais abrangente da Política Externa e Defesa Nacional, sugerida para o “V seminário IDN Jovem”, incide-se em dois campos teóricos subjacentes, respetivamente: empresas e segurança. Este estudo centra-se na relação da procura de segurança com as políticas de apoio estatal à internacionalização, o que se enquadra no quadro da Política Externa e, de acordo com Cunha (2012), as grandes empresas chinesas são “ativos da política externa chinesa” (p. 146). Na segurança, aborda-se a segurança energética, que é apontada como principal motivo do apoio estatal referido.

Este estudo tem por objetivo a compreensão da relação entre o apoio estatal chinês à internacionalização das suas empresas petrolíferas estatais – NOC no acrónimo inglês – e a promoção da segurança energética. Desse modo, estabelece-se a seguinte pergunta de partida: de que modo contribuiu a procura de segurança energética para a formulação da política de apoio estatal à internacionalização das NOC?

O apoio estatal à internacionalização das NOC chinesas não foi ainda abordado pela perspetiva do Realismo Neoclássico. As obras que mais se aproximam da abordagem utilizada são: Shaofeng (2009), que avalia o contributo da internacionalização das NOC na promoção efetiva da segurança energética chinesa; Zhang (2015), que explora os fatores domésticos na diplomacia energética, ou seja, a relação entre os interesses nacionais e os interesses empresariais das NOC; Kong e Gallagher (2016), que caracterizam o apoio financeiro dado pelo Estado chinês à internacionalização das empresas energéticas chinesas; Tunsjø (2013) e Pourzitakis (2017), que exploram o conceito de *bedging*, i.e., a aposta simultânea numa estratégia de promoção de segurança energética para um cenário cooperativo e competitivo, sendo que o último autor referido aplica, de facto, o Realismo Neoclássico mas no contexto do complexo de segurança energética da região do Mar Cáspio. A lacuna na literatura especializada, da aplicação da abordagem escolhida à temática em estudo, justifica este artigo.

A pertinência do objeto de estudo selecionado deve-se igualmente à dimensão económica das empresas em questão, com duas das referidas NOC em segundo e quarto lugar, em termos de receitas, a nível mundial no ano de 2018 (Fortune, 2019). Acresce ainda a presença global destas NOC, estando presentes em mais de 50 países (Huandong e Mouyuan, 2017). Para enquadrar a temática importa observar o setor energético da China.<sup>1</sup> Os

---

1 Por China entenda-se República Popular da China.

principais fatores apontados para o incrível crescimento econômico chinês são a eficiência do trabalho e das políticas, assim como a capacidade chinesa “na exploração e aproveitamento energético” (Feng *et al.*, 2013, p. 91), sendo que, com a previsão da continuação do crescimento econômico, as necessidades energéticas também continuarão a crescer (*Ibid.*). Verificou-se, em 2018, na China, uma dependência de 59% de importações de crude (BP, 2019).

A China nem sempre foi importadora, tendo usufruído duma neutralidade privilegiada face ao mercado mundial petrolífero na década de 70 e 80 (Pulido e Fonseca, 2004, p. 139). Atualmente, o petróleo “transformou-se numa clara vulnerabilidade que pode expor o país a indesejáveis pressões externas” (*Ibid.*, p. 140). Embora a descoberta deste recurso naquele país tivesse ocorrido há dois mil anos, a sua indústria petrolífera só surgiu muito depois. “Em 1949, ainda era um país petroliferamente pobre” (Feng *et al.*, 2013, p. 1). Mao Zedong pretendia uma economia autossuficiente (Joseph, 2014), tendo o Ministério do Petróleo dirigido militarmente a indústria petrolífera até aos anos 80 (Zhang, 2004).

Durante as duas décadas subsequentes, o setor foi transformado: os ministérios foram corporatizados na tentativa de construir “um sistema moderno de empresas (*xian-dai qiye zhidu*)” (*Ibid.*, p. 8). Em 1997, a indústria petrolífera dividia-se em quatro setores, cada um representado por uma empresa: a CNPC (Companhia Nacional de Petróleo da China) na exploração e produção *onshore*, a CNOOC (*China National Offshore Oil Corporation*) na *offshore*, a Sinochem na importação e exportação de crude e produtos petrolíferos e a Sinopec (Companhia Petroquímica da China) na refinação e produção de petroquímicos. No ano seguinte, o governo decidiu reestruturar a Sinopec e a CNPC, colocando-as em bolsa. Em 2001, a CNOOC também foi colocada em bolsa (*Ibid.*, pp. 71-101).

A internacionalização dessas empresas iniciou-se em 1993 e, desde então expandiram-se pelo globo, em mais de 200 projetos nos vários níveis do setor petrolífero (Huangdong e Mouyuan, 2017). Por internacionalização entenda-se “o processo de aumentar o envolvimento em operações internacionais” (Welch e Loustarinen, 1988, p. 36). Em suma, as NOC chinesas “tem estado a aprender imenso sobre como fazer negócios no estrangeiro, tendo-se tornado agentes significativos nas aquisições e fusões globais no setor *upstream* petrolífero e do gás natural” (Jiang e Sinton, 2011, p. 7). Como resultado existem hoje quatro grandes empresas petrolíferas chinesas:

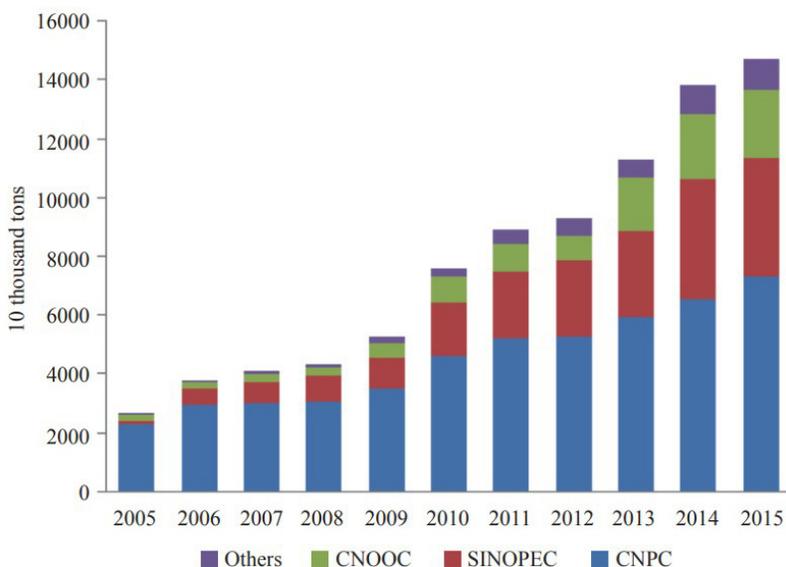
**Tabela 1 – NOC Chinesas**

Empresas	Ranking empresas do mundo	Receitas 2018 (Milhões US \$)	Lucros 2018 (Milhões US \$)	Ativos (Milhões US \$)	Empregados	Anos no top 500
Sinopec	2	414.650	5.845	329.186	619.151	21
CNPC	4	392.976	2.270	601.890	1.382.401	19
CNOOC	63	108.130	7.331	177.194	93.601	13
Sinochem	88	89.358	701	71.332	66.713	24

Fonte: a partir de dados retirados de Fortune (2019).

Sob uma grande variedade de motivações e atores, as três maiores empresas petrolíferas chinesas (CNPC, SINOPEC e CNOOC) aumentaram a sua produção de petróleo e gás no estrangeiro em 354,5% de 2005 a 2015, como apresentado na figura seguinte, atingindo a marca de 150 milhões de toneladas de petróleo (Huandong e Mouyuan, 2017, p. 61). Este valor equivalia, em relação ao consumo interno chinês, a 9,7% em 2005 e 26% em 2015, sendo que o consumo da China cresceu 59,3% nesse mesmo período (BP, 2016, p. 11).

**Figura 1** – Produção de Petróleo e Gás no Estrangeiro das Empresas Petrolíferas Chinesas



Fonte: Huandong e Mouyuan (2017, p. 62).

Os motivos apontados para a internacionalização das NOC são, geralmente, enquadrados no conceito de segurança energética: diversificar fontes, aumentar a produção doméstica (ou das empresas nacionais) e criar reservas estratégicas (Jiang e Sintón, 2011). A promoção da segurança energética, porém, deriva em duas estratégias principais, a realista e a liberal: na primeira, o Estado procura sozinho ou com acordos bilaterais garantir o fornecimento constante, num jogo de soma zero, na segunda, a crença no funcionamento do mercado conduz à sua defesa a nível global, através da cooperação e das organizações internacionais (Alsaad, 2014). A narrativa política chinesa apoia explicitamente o objetivo da segurança energética, no entanto, um estudo da Agência Internacional de Energia (AIE) alerta para outro motivo que “desempenha um papel importante, e talvez o mais importante” (*Ibid*, p. 12), que são os interesses comerciais das próprias empresas.

De modo a avaliar o contributo da segurança energética, mediante a vertente realista e liberal, ou seja, da preocupação estratégica com o controlo dos recursos e da promoção do mercado, na formulação das políticas de apoio à internacionalização que tornaram estas empresas campeãs mundiais, utiliza-se o modelo teórico do Realismo Neoclássico. Este modelo permite ainda abordar a influência dessas empresas na formulação da política externa chinesa. Através da análise documental, conclui-se sobre a formulação das políticas de apoio estatal à expansão internacional das NOC, iconizada pela estratégia *Going Abroad* e pelos empréstimos por petróleo.

## 2. Enquadramento Teórico

Para abordar o fenómeno em estudo, recorrer-se-á a uma abordagem dedutiva, dando que se inicia a investigação pela vertente teórica, aplicando a teoria ao caso concreto do apoio estatal à internacionalização das NOC chinesas.

De modo a perceber a escolha teórica, observe-se a tabela seguinte, que resume a posição das teorias predominantes sobre as razões que motivam os Estados a expandirem-se internacionalmente.

**Tabela 2 – Razões para a Expansão dos Estados**

Teoria	Raízes da Política Externa	Razões para a Expansão
Marxismo e idealismo	Nível doméstico	Estrutura social e económica do Estado
<i>Innenpolitik</i> (política interna)	Nível doméstico	Dinâmicas internas
Realismo tradicional	Poder relativo	Obter poder
Neorealismo	Sistema internacional	Interesses estratégicos no exterior
Realismo defensivo	Sistema internacional ou nível doméstico (se comportamento invulgar)	Minimizar ameaças (segurança)
Realismo ofensivo	Poder relativo Sistema internacional	Maximizar a vantagem relativa (segurança)
Realismo neoclássico	Poder relativo Nível doméstico Sistema internacional	Maximizar a influência

Fonte: adaptado de Zakaria (1992) e Rose (1998).

A maior abrangência encontra-se no realismo neoclássico, onde o comportamento do Estado é explicado combinando fatores estruturais do sistema internacional com fatores domésticos, referentes à liderança política, mais precisamente a perceção, e da organização interna da unidade de estudo, onde se inclui a sociedade civil (Santos e Ferreira, 2012). Rose (1998) explica os princípios teóricos: realista, por considerar a política externa

orientada em primeiro lugar pelo sistema internacional e o poder relativo do país em questão; e neoclássico, devido à aceitação da influência de “variáveis intervenientes ao nível da unidade” que percecionam o cenário externo. A utilização de vários planos de análise advém da importância duma boa teoria da política externa em “separar os efeitos dos vários níveis da política internacional” (Zakaria, 1992, p. 197). Atribui-se, portanto, revelo às variáveis domésticas, que passam a assumir a posição de variáveis intervenientes, i.e., condicionando a relação entre a variável independente (o sistema internacional) e a variável dependente (a política externa) (Dersan, 2012).

Tendo em atenção a pertinência de adotar uma explicação para a política externa chinesa que considere as forças domésticas (Zhang, 2015), sem, contudo, negligenciar a importância do sistema internacional, justifica-se a opção pelo Realismo Neoclássico, que admite que os grupos domésticos influenciam a forma como os Estados percebem e reagem às ameaças, em especial quando o ambiente securitário é menos preocupante (Ripsman, 2009, p. 193). As NOC chinesas, pela sua dimensão, enquadram-se no conceito de grupos de interesse e de pressão capazes de influenciar o poder político (Moreira, 2001, p. 156). Importa, pois, reconhecer a influência mútua do ator estatal e empresarial, sendo que a “diplomacia energética perseguida por Pequim contribui para os interesses nacionais do Estado e ajuda o PCC (Partido Comunista da China) a manter a sua legitimidade, enquanto, por outro lado, os interesses corporativos dos NOC chinesas ajudam as empresas a obter lucros e a cumprir as suas estratégias de longo prazo” (Pourzitakis, 2017, p. 78). Este debate enquadra-se no Dilema do Agente Principal, que se define como “um contrato em que uma ou mais pessoas (o(s) principal(ais)) atribuem a função a outra pessoa (o agente) de realizar algum serviço em seu nome que envolva a delegação de alguma autoridade ao agente para tomar decisões” (Jensen e Meckling, 1976, p. 310). Neste caso, o Estado chinês é o principal e as NOC os agentes, que devem concretizar os objetivos estatais, nomeadamente de segurança energética.

A definição de segurança energética, cujo conceito pertence ao objetivo deste estudo, necessita igualmente de uma breve explicação. Sintetizando a definição apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Shaofeng (2009, p. 2) indica quatro pontos chave referente à energia: “disponibilidade, diversidade, confiabilidade e acessibilidade”. Para alcançar a promoção dessas quatro características, salientam-se duas modalidades de ação distintas: a realista, em que o Estado deve procurar sozinho ou com acordos bilaterais garantir o fornecimento constante, num jogo de soma zero, e a liberal, onde a crença no funcionamento do mercado leva à necessidade de o defender a nível global, apostando na cooperação e nas organizações (Alsaad, 2014).

O conceito de *hedging*, introduzido nesta temática por Tunsjø (2013), e depois também utilizado por Pourzitakis (2017), alia as duas perspetivas anteriores, realista e liberal. O *hedging*, de acordo com Tunsjø (2013, p. 2) “pode ser definido como uma estratégia com o objetivo de conciliar a cooperação e o confronto para [o ator] permanecer razoavelmente bem posicionado, independentemente dos desenvolvimentos futuros”, i.e., tomam-se medidas tendo em conta quer a manutenção de um cenário pacífico, quer a passagem para um cenário conflituoso.

### 3. Modelo de Análise

A variável dependente deste estudo, que consiste no resultado ou efeito que se pretende explicar, é, de acordo com o modelo teórico escolhido, a política externa, mais propriamente, nas ações estatais de apoio à internacionalização das NOC. As restantes variáveis consideram-se causais, onde se enquadra a procura da segurança energética, nomeadamente na perceção. No Realismo Neoclássico definido por Rose (1998), as variáveis causais são três: o sistema internacional, a perceção e a estrutura doméstica.

Como se “deve primeiro perguntar o efeito do sistema internacional no comportamento nacional” (Zakaria, 1992, p. 197), a primeira variável será o sistema internacional. Este fator é independente, objetivo e tem como efeito limitar “o menu de opções de política externa disponíveis” (Rose, 1998, p. 147). Nesta investigação, divide-se esta variável em relação ao contexto geopolítico relevante para o objeto de estudo, i.e., o fornecimento petrolífero da China, de modo a compreender as limitações da posição da China no contexto internacional, assim como uma análise ao mercado petrolífero global e regional, de modo a comparar a posição das suas empresas em relação às concorrentes privadas ou de outros países.

No plano interno, como variáveis intervenientes, inclui-se a perceção e o poder do Estado, que se distingue de poder nacional, sendo o primeiro a porção do último que “o governo consegue extrair para os seus propósitos” (Zakaria, 1999, p. 9).

A perceção surge no contexto de que se considera que são “os estadistas, não os Estados, (...) os principais atores das relações internacionais” (*Ibid.*, p. 42), sendo eles os autores da política externa (Rose, 1998, p. 147). No entanto, eles “não apreendem necessariamente a realidade com precisão” (*Ibid.*, p. 153). Por conseguinte, entende-se que “os Estados não têm todos os mesmos interesses nem as mesmas perspetivas sobre o exercício do poder no plano da gestão do seu relacionamento internacional” (Santos, 2012, p. 101). Inclui-se neste ponto a conceção de segurança energética, que se divide entre a abordagem que favorece o controlo dos recursos e as políticas orientadas para o mercado. Para sua materialização, utilizam-se “narrativas teoricamente informadas” (Rose, 1998, p. 167), que tanto podem ser primárias ou secundárias, no caso de os autores terem presenciado o acontecimento (Lara, 2017).

A outra variável compreende “a força e a estrutura dos Estados relativamente às suas sociedades, porque ela afeta a proporção de recursos nacionais que podem ser alocados à política externa” (*Ibid.*, p. 147). O mesmo autor salienta que, por isso, as “medições absolutas da distribuição internacional de poder são inadequadas, (...) porque os líderes nacionais podem não ter fácil acesso à totalidade dos recursos materiais de poder do país” (*Ibid.*, p. 161). Neste contexto, interessa analisar a capacidade do Estado chinês em controlar a ação externa das suas empresas energéticas. Apresenta-se o conjunto destas variáveis na figura 2.

**Figura 2** – O Estado Chinês e as suas Empresas Petrolíferas



Fonte: elaboração própria.

#### 4. Apoio Estatal à Internacionalização

As NOC chinesas expandiram-se pelo mundo, “impulsionadas por um aumento inesperado da procura de *commodities* do país e alimentadas por empréstimos baratos dos bancos de investimentos estatais (...) [e] são hoje grandes *players* internacionais” (Downs, 2014, p. 22). Nesta internacionalização distinguem-se quatro fases: a exploratória (1993-1996), a de desenvolvimento rápido (1997-2007), a de desenvolvimento em larga-escala (2008-2013) e a de desenvolvimento otimizado, desde 2014 (Huandong e Mouyuan, 2017, p. 58).

A primeira empresa a investir no estrangeiro foi a CNPC, em 1993, no Peru, seguindo-se a CNOOC em 1994. Esta primeira fase, caracteriza-se por pequenos projetos, que serviriam para adquirir o conhecimento necessário para futuras expansões (*Ibid.*). Estas iniciativas careciam de um financiamento significativo, sofriam de um processo burocrático excessivo, que reduzia a competitividade das NOC e eram, por vezes, assinados sem aprovação do governo ou da administração central da própria empresa (Meidan, 2016). No entanto, o sucesso dos resultados obtidos com os primeiros projetos acabou por convencer os altos responsáveis do governo, abrindo assim o caminho para o apoio estatal à internacionalização:

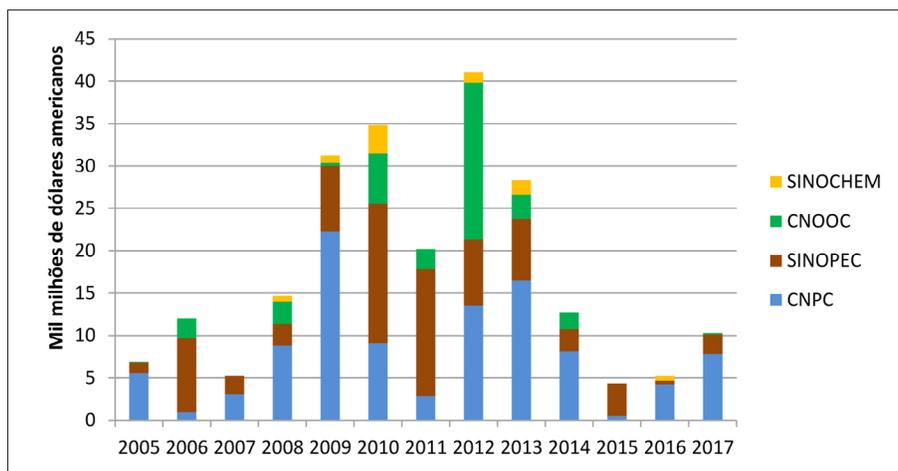
A política *Going Abroad* é, de facto, a ratificação pelo governo dos esforços iniciais das NOC para investir no exterior. (...). Depois da China se juntar à Organização Mundial do Comércio (OMC), a ideia de criar empresas nacionais que pudessem ser competitivas internacionalmente ganhou terreno. Isso coincidiu com a crescente preocupação com o aumento das importações de petróleo, e resultou em uma expressão de apoio para o que as NOC já estavam envolvidas (Jiang e Sinton, 2011, p. 13).

Esta política e apoio enquadram-se na segunda fase, onde as reservas e a produção petrolífera no estrangeiro por parte das NOC alcançaram, respetivamente, 300 e 30 milhões de toneladas de petróleo no final de 2007 (Huandong e Mouyuan, 2017).

De 2005 a 2017, os investimentos chineses no estrangeiro no setor petrolífero totalizaram 163,4 mil milhões dólares americanos, com as quatro principais NOC, algumas através de subsidiárias, a representarem 71,2% desse valor (AEI e Heritage, 2018).

Retirando a restrição setorial, as quatro NOC em análise neste estudo efetuaram investimentos de 227 mil milhões de dólares no estrangeiro: a CNPC, 103,4; a SINOPEC, 78; a CNOOC, 37,2; e a SINOCEM, 8,4. A evolução temporal segue no gráfico seguinte:

**Figura 3 – Investimentos das NOC Chinesas no Estrangeiro**



Fonte: a partir de dados retirados de AEI e Heritage (2018).

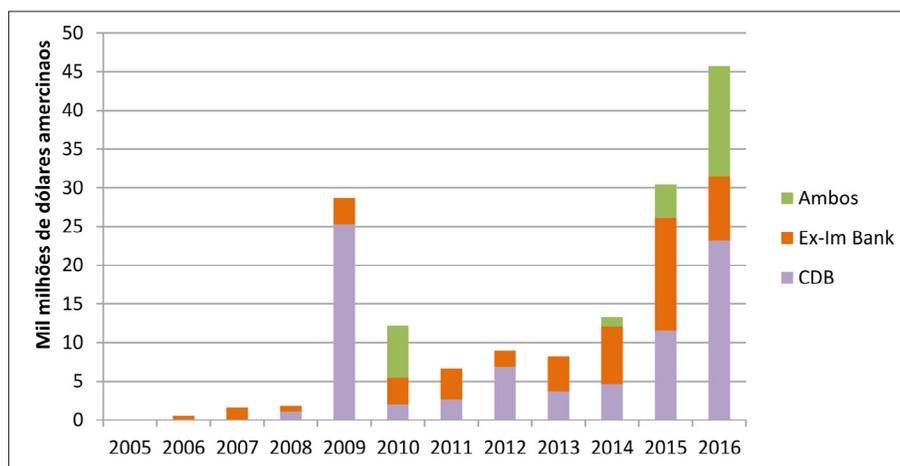
O crescimento substancial de investimentos após a crise mundial revela-se nitidamente na figura anterior e é a principal característica da terceira fase de internacionalização, que permitiu às NOC decuplicarem as reservas e produção petrolífera no estrangeiro (Huandong e Mouyuan, 2017). Essa situação deveu-se a três fatores que reduziram os custos de investimento para as NOC chinesas: a redução de investimento a nível global, a valorização da moeda chinesa e o acesso às reservas de dólares chinesas (Jiang e Sinton, 2011). Regra geral, estas empresas usufruíram da enorme capacidade financeira da China, assim como da política de *going abroad*. Esta política tem permitido às empresas obter apoio do governo central através de assinaturas de acordos de fornecimento a longo-prazo, na construção de condutas transnacionais e no estabelecimento do apoio político necessário para investimentos em países de risco” (*Ibid.*, p. 17).

A expansão dessas empresas, de acordo com Kong e Gallagher (2016, p. 27) deve-se a “um esforço orquestrado pelo Estado chinês”, oferecendo um apoio muito superior ao mercado de capitais, que se tem revelado constante ao longo dos últimos 15 anos, materializado pelos bancos de investimento chineses, com destaque para o Banco de Desenvolvimento da China (CDB), e com um impacto limitado pelo orçamento fiscal chinês e pelos seus bancos comerciais estatais.

Os valores referentes ao setor energético fornecido pelos dois principais bancos de investimento chineses, o CDB e o Banco Exportação-Importação da China, também conhecido por China Exim Bank, para o período de 2005-2016, foi de 158 mil milhões

de dólares, “quase o dobro do valor financeiro providenciado ao setor energético pelo Banco Mundial e pelos bancos de desenvolvimento multilaterais regionais durante o mesmo período” (Gallagher, 2017).

**Figura 4** – Empréstimos do CDB e Banco Exportação-Importação da China a Entidades Estrangeiras



Fonte: a partir de dados retirados de Gallagher (2017).

A evolução temporal da figura anterior apresenta um acentuado crescimento desde 2014, que corresponde à quarta fase. As principais NOC chinesas, subordinadas à iniciativa “Uma faixa, uma rota” ou Iniciativa Faixa e Rota – em inglês, respetivamente, OBOR e BRI –, concentraram-se nos países abrangidos pela nova estratégia chinesa, procurando apostar mais na “qualidade e eficiência” dos seus projetos (Huangdong e Mouyuan, 2017, p. 60). O apoio estatal cresce exponencialmente, como se analisa observando os valores dos gráficos anteriores, que se deve ao compromisso da atual liderança chinesa numa visão estratégica de enormes proporções, a referida BRI. Outra grande alteração nesta quarta fase encontra-se no modo de canalização do investimento, verificando-se uma aposta na via financeira direta, pelos bancos estatais, em detrimento da via empresarial, ou seja, das NOC.

## 5. Sistema Internacional

### 5.1. Posição Chinesa

A China, mediante um ritmo de crescimento sem comparação histórica com outras grandes economias, tornou-se no “maior contribuidor para o crescimento mundial desde a crise financeira global de 2008” (World Bank, 2017). Embora ainda a segunda economia mundial em termos de Produto Interno Bruto, se considerada a Paridade de Poder de Compra – PPP no acrónimo inglês –, a China já há muito que superou os Estados Unidos

da América, consolidando-se no topo do pódio económico mundial. As previsões indicam um cenário favorável a Pequim (Smith, 2017).

A tradição isolacionista chinesa foi contrariada com as reformas de Deng, que, sob “um forte sentido de nacionalismo” (Romana, 2005, pp. 50-53), percebia o desenvolvimento económico como fundamental para aumentar o poder do seu país e, por isso, afirma o mesmo autor, é que a China se abriu ao exterior. Com a ideologia em segundo plano, o pragmatismo económico materializou-se em “criar as condições necessárias para atrair o investimento a tecnologia e o conhecimento estrangeiros” (Silva, 2015, pp. 228-229). Como resultado, ocorreu “a maior redução [de pobreza] que alguma vez teve lugar no mundo” (Zakaria, 2008, p. 91), assumindo-se como a “fábrica do mundo” (*Ibid.*), a abertura da China tornou-se numa das características mais marcantes do sistema internacional, resultando numa influência global das políticas chinesas (Joseph, 2014, p. 3).

Em traços gerais e em retrospectiva, por três décadas que a China mantém as políticas externa e de defesa “consideravelmente consistentes e razoavelmente bem coordenadas com as prioridades domésticas do país” (Jisi, 2016, p. 351). Durante a liderança de Mao Zedong, como produto duma lógica ideológica, os EUA e a Rússia eram considerados inimigos. Mesmo após a transição para as motivações económicas, a preocupação com a “interferência política ocidental permaneceu importante” (*Ibid.*, p. 352). Alguns “fatores de antagonismo” posteriores por parte dos EUA para com a China e a Rússia, serviram para a aproximação destes dois últimos, potenciando uma parceria energética de realce (Pulido e Fonseca, 2004, p. 147). Hoje, os EUA surgem “como um inimigo ideal para a China” (Jisi, 2016, p. 353). Contudo, as aspirações globais de Pequim, requerem “que a China evite uma relação hostil com os Estados Unidos” (Saunders, 2016, p. 368).

Com a legitimidade do poder político dependente do crescimento económico, a influência da liderança partidária nos destinos económicos decorre desde 1949 (Joseph, 2014, p. 254). Com uma economia socialista de mercado, a relação entre a desregulação económica e o poder dos burocratas pode funcionar como um travão à maior abertura institucional do país: “hoje, não obstante a explosão do setor privado, as empresas estatais [sigla em inglês SOE] ainda são responsáveis por cerca de 40% do PIB da China e alguns setores chaves da economia estão quase totalmente sob controlo governamental” (*Ibid.*, p. 255), como é o caso do petrolífero.

## 5.2. Setor Petrolífero

A dependência do desenvolvimento económico relativamente ao petróleo tornou-o num “novo fator de poder” (Rodrigues, 2013, p. 72). Mas as suas características foram variando. Observando o setor petrolífero ao nível macro podem definir-se três momentos distintos:

- Com forte apoio financeiro, as petrolíferas dos EUA e da Europa (principais consumidores de então) foram aproveitando o enfraquecimento e a instabilidade de outras regiões para alcançarem o domínio mundial. Esses oligopólios organizaram-se num cartel, dominando “durante quase uma centena de anos” (*Ibid.*, pp. 72-125).

- Na década de 70, surgiu um novo cartel, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Reduziu o poder do antigo cartel de multinacionais, tornando-as dependentes de concessões atribuídas pelos Estados detentores de recursos, estes legitimados “pelo direito internacional público” (*Ibid.*, p. 192). Nesse momento, “o máximo que os Estados ocidentais poderiam fazer seria tentar persuadir os Estados produtores” (*Ibid.*, p. 125), dado que as suas economias estavam ambas dependentes do petróleo. Neste segundo período, o aumento dos preços petrolíferos fomentou as preocupações com a segurança energética, o que resultou no empoderamento dos países produtores, assim como na concentração das suas economias (Alsaad, 2014, p.74). Por outro lado, os preços elevados favoreceram o desenvolvimento tecnológico, tornando viáveis investimentos em novos campos (The Economist, 2014).
- Atualmente, verifica-se um gradual aumento da oferta, resultante da tecnologia referida, que provocou a diminuição do valor do crude. A OPEP tenta contrariar esta tendência, numa estratégia intitulada de “Sheikhs v. shale” (*Ibid.*). No entanto, o preço estabilizou baixo e não existem previsões de subir a curto ou médio prazo (Baffes *et al.*, 2015, p. 4). Esta reconfiguração representa um enorme desafio para os agentes dependentes deste recurso, com a diminuição de receitas e, por conseguinte, de poder.

Importa referir a aparente ligação dos EUA aos três momentos: o pico da sua produção interna em 1970 com o aumento da influência dos países exportadores e a exploração dos depósitos de xistos betuminosos e a estabilização do crude em valores baixos – pelo que se pode constatar “um regresso do domínio dos Estados Unidos da América do setor petrolífero” (Rodrigues, 2013, pp. 195-197).

Para o domínio dos EUA do setor, muito contribuiu o seu poder militar projetado nas áreas críticas de fornecimento e transporte petrolífero, onde se incluem os principais fornecedores chineses e as principais vias marítimas para o abastecimento da China. Prevê-se a manutenção desta situação (Hong, 2012).

## 6. Perceção

A temática em foco enquadra-se nesta secção pela identificação das ameaças, que, por sua vez, podemos inserir no conceito de segurança energética. Lobell (2009) identifica que as ameaças “podem emanar duma origem sistémica (global), subsistémica (regional), e doméstica” (p. 73). A segurança energética afirmou-se como “um dos mais importantes tópicos da agenda política mundial e da agenda de segurança, particularmente das grandes potências mundiais e dos países mais desenvolvidos do mundo” (Fonseca, 2011, p. 86). Tem por base os recursos energéticos, que são entendidos por escassos, exauríveis, desigualmente repartidos na geografia terrestre, de custo volátil e fontes de poder (Rodrigues, 2013, p. 191). E consiste, habitualmente, na “prevenção de ruturas no abastecimento, a neutralização da capacidade de a OPEP utilizar o petróleo como arma política (...) e a preocupação em garantir que o petróleo seja comercializado a preços «razoáveis» e estáveis” (Fonseca, 2011, p. 109).

Sobrepondo os tipos de ameaças, a segurança energética e a percepção dos líderes chineses sobre o assunto, depreende-se o seguinte cenário: “fornecimento adequado” de modo a sustentar o crescimento económico, o que se situa no nível doméstico, embora acabe por representar a procura de acesso a recursos energéticos no estrangeiro; “preços razoáveis”, evitando quer a quebra da estabilidade social caso estes subissem muito, quer a redução de investimentos das refinarias chinesas, provocando assim uma preocupação do Estado chinês com as ameaças que possam afetar o setor petrolífero mundial; e, por fim, a “chegada segura das importações (...) [em que] a dominação estratégica dos EUA (...) será entendida como a principal vulnerabilidade do abastecimento de energia da China. Não seria um exagero dizer que o objetivo principal da estratégia petrolífera chinesa será evitar essa vulnerabilidade estratégica” (Hong, 2012, p. 36).

Na fase exploratória da internacionalização das NOC, interessa que os primeiros casos de internacionalização das NOC chinesas não participavam neste conceito de segurança energética, nem estabeleciam acordos para fornecimento de petróleo à China. Não obstante a sua produção interna significativa, o crescimento económico tornou a China num importador em 1993 (Maiden, 2016, p. 21). Só após os picos de importações de crude de 1996, é que a CNPC conseguiu transmitir a preocupação com a segurança energética ao governo central (*Ibid.*, p. 22). Muito mais que os EUA ou a estrutura do sistema internacional, os motivos domésticos são apontados como o principal impulsionador do apoio estatal à estratégia de segurança energética, tendo em vista “a manutenção do crescimento económico chinês e, por conseguinte, a legitimidade do seu regime” (Alves, 2011, p. 100).

Todo o processo da política energética chinesa apresenta uma grande complexidade devido ao número de agentes, departamentos e acionistas envolvidos. Contudo, a linhas estratégicas e a própria definição de segurança energética é emanada pela liderança de topo, “estabelecendo objetivos por períodos de cinco anos” (Nyman, 2014, p. 171). Dos inúmeros atores da formulação da política energética chinesa, as NOC destacam-se por serem um ponto de “interseção das preocupações de segurança energética. Embora a sua liderança esteja principalmente preocupada com a rentabilidade das empresas, os atores políticos e burocráticos frequentemente priorizam o acesso aos recursos energéticos sobre os lucros” (Pourzitakis, 2017, p. 77).

Essa dicotomia encontra-se também no plano teórico das Relações Internacionais em relação aos recursos naturais, como referido no enquadramento teórico. Com o realismo a assumir o papel estratégico dos recursos energéticos, enquanto o idealismo “sugere uma visão simplificada em que os estadistas são agentes economicamente racionais” (Česnakas, 2010, p. 30).

Após a relutância inicial, na fase de desenvolvimento rápido e em larga-escala da internacionalização das NOC, a China adotou uma estratégia de teor realista clássico, percecionando como fundamental o controlo dos recursos energéticos, numa lógica competitiva. Ressalve-se que “o sucesso desta estratégia para assegurar a ambicionada segurança energética é bastante duvidoso. Se, por um lado, o desenvolvimento das explorações (...) não tem avançado ao ritmo necessário para suprir as necessidades crescentes

dos próximos vinte anos. Por outro, os custos de transporte dos recursos petrolíferos para o mercado chinês são, em vários casos, bastante elevados, o que nos leva a concluir que uma grande percentagem da produção externa da CNPC será comercializada nos mercados internacionais” (Pulido e Fonseca, 2004, pp. 142-143).

No presente período de internacionalização das NOC, a fase de desenvolvimento otimizado, a redução dos apoios estatais às NOC deve-se à “liderança chinesa estar menos “ansiosa quanto à segurança do fornecimento” (Meidan, 2016, p. 55) por via marítima, ao mesmo tempo, que aposta na via terrestre pela Iniciativa Faixa e Rota. Como se verificou na figura 4, o modo de investimento desta quarta fase caracteriza-se por grandes empréstimos via instituições financeiras chinesas e não por investimentos diretos das NOC. Verifica-se uma nova estratégia de promoção de segurança energética, de teor liberal:

No passado, os decisores da China mostraram-se relutantes em depender exclusivamente dos mercados para garantir o abastecimento de petróleo. Eles apoiaram a compra das companhias de petróleo de ativos de petróleo e gás no exterior na teoria (não testada) que, em tempos de crise, esses recursos poderiam ser enviados de volta para a China. Portanto, a prioridade agora não é de obter ativos que não são mais particularmente escassos, mas para obter o melhor preço nos mercados globais. (...) o objetivo é tornar-se mais dominante em *benchmarks* globais e influenciar os preços globais do petróleo ativamente. (...) isso implica uma maior presença em toda a cadeia de produção global, embora não exclusivamente no *upstream* (*Ibid.*).

Retomando o conceito de *hedging*, onde um ator aposta em simultâneo numa estratégia contra ameaças num contexto conflituoso e ameaças num contexto de paz (riscos), Tusnjø defende que a China apresenta uma estratégia energética visando, precisamente, os dois cenários. Este autor (2013, p. 196) afirma que “misturar [a construção de] condutas e os fornecimentos marítimos é uma importante estratégia de *hedging*”. Este conceito permite explicar oscilações de apoio estatal às referidas empresas através de diferentes valorações entre as ameaças bélicas e pacíficas, ou seja, devido à percepção dos decisores políticos chineses sobre a promoção da segurança energética. Esta perspetiva permite conciliar a importância das NOC mantendo o foco no plano estatal, que pertence ao objetivo deste estudo, ao mesmo tempo que explica possíveis oscilações de apoio estatal às referidas empresas através de diferentes valorações entre as ameaças bélicas e pacíficas, ou seja, na percepção dos decisores políticos chineses.

O entendimento da estratégia de procura da segurança energética através das empresas obriga, porém, à análise do controlo estatal efetivo, no contexto que “o controlo sobre os atores comerciais é o fator que permite ao Estado direcionar o seu poder económico” (Norris, 2010, p. 309) e, como tal, aplicar a sua estratégia energética com mais eficácia.

## 7. Estrutura Doméstica

A relevância da análise do controlo do Estado chinês sobre as suas NOC advém do contributo da capacidade de mobilização para a política externa, no sentido da capacidade de utilizar os meios disponíveis (Schweller, 2009, p. 234). Não se pretende, porém,

afirmar a subjugação total dos meios económicos ao poder político, numa visão puramente realista, mas, na ótica realista neoclássica, compreender a forma do aparelho estatal chinês de assimilar as suas empresas petrolíferas como meios estratégicos com interesses próprios.

Norris (2010, p. 310), com uma base teórica retirada da economia, indica cinco fatores determinantes para entender o controlo do Estado sobre atores comerciais: a sintonia de objetivos, a estrutura do mercado, a unidade do Estado, a forma com que a empresa tem de responder ao Estado e a distribuição relativa de recursos entre Estado e empresas”. Os dois primeiros já foram abordados em secções anteriores: as NOC como meios estratégicos com interesses próprios e um mercado estruturado em torno de quatro grandes empresas estatais.

Em relação à unidade do Estado, Romana (2005, p. 331) refere “um jogo de poder de soma variável” alimentado pelas dinâmicas duma luta entre fações, numa lógica de estruturas de poder formal não-visível e informal. Contudo, o PCC ainda se mantém como a força dirigente, ou seja, o poder político formal, defendendo ser “a única força capaz de levar a cabo um projeto de modernização socioeconómica e de engrandecimento do Estado Chinês”. Verifica-se, ao nível oficial, um sistema de *interlocking* entre o Estado e o Partido. Essa interligação é, porém, dominada inquestionavelmente pelo Partido. Em termos dos meios operacionais do Partido, destacam-se as Forças Armadas, cujo controlo se efetiva pela Comissão Militar Central, e o Governo, pelo Conselho de Estado, “estando este último formalmente subordinado à Assembleia Nacional Popular” (*Ibid.*, p. 78).

No plano estrutural, a expansão internacional das empresas petrolíferas chinesas relaciona-se diretamente com cinco entidades governativas, mais cinco através das instituições financeiras estatais (Kong e Gallager, 2016, p. 11). A Comissão de Administração e Supervisão dos Ativos Estatais (SASAC) é a agência a que as empresas pertencem e está subordinada ao Conselho de Estado. O Ministério da Terra e dos Recursos (MLR) pretende expandir os recursos do país adquirindo outros, assim como adquirir tecnologia para incrementar a exploração de recursos internos. O Ministério do Comércio (MOF-COM) apoia a expansão através da diplomacia económica, coordenando a política de ajuda internacional. O Ministério das Finanças (MOF) através do orçamento de Estado e também através do controlo bancário direto e indireto, que permite direcionar o apoio financeiro para a internacionalização das empresas. E a Comissão de Reformas e Desenvolvimento Nacional (NDRC), que, para além de fornecer a aprovação aos projetos internos e externos, coordena o planeamento macroeconómico chinês (*Ibid.*, p. 12). Sob o “superministério” da NDRC, importa ainda mencionar a Administração Nacional da Energia (NEA), uma agência independente dentro da NDRC, que também desenvolve política e regulação energética” (Hart, Jianyan e Jiahui, 2019, p. 8).

Observar as primeiras iniciativas de internacionalização no setor energético “providencia algumas conclusões interessantes sobre as relações entre a indústria e os reguladores governamentais” (Meidan, 2016, p. 19), em que se verificaram investimentos não concertados pelo Estado. Mesmo tendo sido depois convencido a apoiar essas iniciativas,

a gestão da presença das NOC chinesas em países problemáticos, como o Sudão do Sul, tem sido uma dificuldade diplomática, ou seja, resultou na danificação da imagem da China, que, hoje, os CEO chineses pretendem evitar (Downs, 2014, p. 26).

Perante as dificuldades das NOC chinesas de se tornarem *major players* no mercado internacional petrolífero, a solução primária passava pelo apoio governamental (Ding, Akoorie e Pavlovich, 2009, p. 151). Quando o governo assim decidiu, assistiu-se a “talvez o exemplo mais bem sucedido de coordenação efetiva entre diplomacia, finanças e acionistas corporativos para garantir o fornecimento de energia e obter acesso aos investimentos a *upstream*” (Meidan, 2016, p. 45).

As reformas de 1996-98 centralizaram a estrutura da Sinopec e da CNPC, possibilitaram aumentar a autonomia empresarial, com a capacidade de definir preços, produção e investimentos, o que indica que as duas empresas “havia vencido a luta por serem os quartéis-generais na liderança o desenvolvimento da indústria” (Zhang, 2004, p. 204). No entanto, não as separaram por completo do Partido:

Os presidentes das NOC são nomeados hoje pelo Departamento de Organização do Partido, cujas decisões são ratificadas pelo Comité Permanente do Politburo. Esta autoridade estende-se, indiretamente, às subsidiárias listadas internacionalmente das empresas, já que os gestores das empresas-mãe atuam simultaneamente como presidentes dos conselhos de suas respectivas empresas cotadas (Meidan, 2016, p. 32).

A ambiguidade da autonomia das NOC tem-se revelado favorável, quer na obtenção de medidas governamentais favoráveis, quer, devido às ligações pessoais entre dirigentes partidários e corporativos, na facilidade de influenciar as políticas do governo para apoio aos seus interesses estratégicos, como se verificou na década de 90, na mudança do Partido para o apoio à internacionalização (*Ibid.*, p. 37). Há autores que defendem essa convergência como um momento chave da política externa chinesa para o setor energético (Zhang, 2015).

A distribuição de poder entre estes dois atores indica um equilíbrio dinâmico, em termos de a): poder financeiro, não tendo de pagar impostos nem dividendos (Francisco, 2013, p. 64), as NOC surgem no topo das empresas mundiais em termos de receitas e b); poder político, com a ausência do controlo eficaz da instituição governamental responsável e com a equiparação dos CEO das NOC ao estatuto ministerial, cuja origem remonta à conversão de ministérios em empresas estatais (Hong, 2012, p. 63). Francisco (2013, p. 64) menciona mesmo uma fação petrolífera dentro do Partido, com influência desde da década de 1950.

Mediante a aplicação do dilema do Agente-Principal, Liao (2014, p. 12) afirma que, “devido às reformas incompletas do Governo e das NOC, o governo chinês não conseguiu torná-las em agentes”. O mesmo autor recomenda a criação de um superministério da energia, o que ainda não se efetivou, permanecendo a NEA como o ministério da energia *de facto* (Meidan, 2019, p. 2), e a remoção das funções políticas das NOC, promovendo os mecanismos de mercado no setor petrolífero da China.

No combate à corrupção ou apenas a essa acumulação de poder, mas também para favorecer a competitividade entre SOE, em 2011 Pequim trocou a liderança das três

NOC principais entre si (Meidan, 2016). Um ano depois, com o Presidente Xi Jinping, numa grande operação anticorrupção, Zhou Yongkang, um importante empresário do setor petrolífero, foi preso. A investigação a 10 mil milhões de dólares americanos que se investiram sem retorno em Angola, durante sete anos, “originou a prisão do antigo Presidente da Sinopec Su Shulin por corrupção no último ano” (*Ibid.*, pp. 48-54).

A campanha anticorrupção permitiu a Xi Jinping prosseguir com “reformas no setor do petróleo e do gás (incluindo esforços para permitir mais investimentos privados neste setor fortemente monopolizado) que melhorariam a governança corporativa e aumentariam a supervisão das decisões de alto nível” (*Ibid.*, p. 49). Com o termo “propriedade mista”, o governo pretendia avançar para privatizações parciais, por conseguinte, entrariam investidores privados nas firmas, aumentando os ativos das elites, o que preocupou o Conselho de Estado ao ponto dessa reforma ter sido recuada, mas as mudanças não ficam por aqui: o Ministério das Finanças procura aumentar as receitas com as SOE, enquanto a SASAC projeta um conjunto de fusões na senda de “criar campeões nacionais que se tornariam instrumentos da política industrial governamental” (*Ibid.*, p. 52).

A dimensão e o rápido crescimento da expansão das NOC suscitaram diversas preocupações a nível global. Vários anos depois, porém, vendo que estas empresas não haviam “comprado tudo”, a ansiedade diminuiu (Downs, 2014, p. 22). As empresas chinesas “aprenderam algumas lições muito difíceis” e o mundo observou que raramente existia uma ação coerente entre as empresas, agências governativas e as instituições financeiras chinesas; ao invés, verificava-se “competição e agendas desalinhas” (*Ibid.*, p. 23).

Meidan (2016) refere que a queda dos preços petrolíferos, aliada às consequências duma expansão internacional excessiva, agravou a situação das NOC chinesas. No plano interno, a autonomia destas empresas “é aceitável porque o seu sucesso comercial é do interesse do governo e do partido. No entanto, o facto de as empresas priorizarem os lucros [vendendo a maior parte do petróleo produzido no estrangeiro nos mercados internacionais] e o seu poder monopolista sobre os consumidores chineses está a receber críticas dos média chineses e da opinião pública” (Xu, 2013, § 9).

Outrora num patamar aparentemente intocável, com poderosas capacidades de influência política, essa aptidão das NOC chinesas decaiu em 2013 pelas razões referidas e hoje, perante pressões públicas e políticas de reforma, veem-se incapazes de influenciar o decisor político, que tem procurado diminuir o poder das mesmas, com medidas como a “desregulação dos preços do gás natural (...) desafios aos monopólios das importações petrolíferas e de gás (...) apoio governamental aos ‘potes de chá’ [pequenas refinarias independentes, que anteriormente necessitavam de comprar às empresas estatais]” (Meidan, 2016, p. 53). Este autor considera que o decisor chinês “vê a competição por eles como uma forma de impor disciplina às NOC” (*Ibid.*), e por isso, não deverá modificar o caminho a curto-prazo.

## 8. Conclusões

As vulnerabilidades energéticas da China são incontornáveis a curto-prazo: um sistema político dependente do crescimento económico, cuja produção interna é insufi-

ciente; a dependência de regiões com grandes riscos políticos (Xu, 2013); com 77% do petróleo importado a depender do estreito de Malaca (Jiang e Sinton. 2011, p. 8); juntamente com a necessidade de tecnologia e *know-how* externo para o desenvolvimento de novas reservas internas (Cole, 2016).

A dimensão do seu mercado energético tem, no entanto, fornecido novas oportunidades à política externa chinesa, com Pequim a servir-se disso para “influenciar as orientações políticas e económicas de vários países, levando-os a adotar políticas favoráveis aos seus interesses” (Pulido e Fonseca, 2004, p. 140). A segurança energética, na ótica de diminuir a potencial influência externa no fornecimento petrolífero, tem sido aproveitada para defender a expansão chinesa sobre o Mar da China Meridional (*Ibid.*, p. 145). Outros autores afirmam mesmo que “para a China, a segurança energética equivale a poder global” (Cole, 2016, p. 158), quer isto dizer, que as vulnerabilidades energéticas chinesas têm impulsionado a expansão chinesa para uma potência global. As NOC chinesas inserem-se nesse movimento expansivo como agentes da estratégia do Estado chinês.

Como se verificou ao longo deste estudo, as prioridades do governo alteraram e, conseqüentemente, a abordagem à segurança energética subjacente ao apoio à internacionalização dessas empresas. Para perceber essas alterações, utilizou-se um quadro teórico adaptado do Realismo Neoclássico.

Enquadrou-se primeiro o sistema internacional, destacando-se a afirmação económica da China a nível global, marcada pela dependência energética de fontes exteriores. Constatou-se, também, a influência dos EUA no mercado petrolífero global, assim como nas zonas críticas de produção e transporte do petróleo para a China.

Quanto à perceção, existem diversas abordagens dentro da China, com destaque para uma postura realista e uma postura liberal, respetivamente, de acesso aos recursos externos ou de confiança total no mercado petrolífero. Assistiu-se a uma predominância inicial (1999-2013) numa visão realista clássica, transitando para uma abordagem mais liberal (desde 2014), não abandonando, porém, por completo a estratégia anterior. Verificou-se, por isso, a adoção de uma estratégia de *hedging* por parte do Estado chinês relativamente à promoção da segurança energética.

A mudança de perceção por parte do decisor político é evidente. No início da internacionalização, dominavam as ideias isolacionistas. Perante uma dependência crescente das importações petrolíferas, apoiou-se numa política de controlo de recursos energéticos. Após uma reavaliação dessa estratégia e, vendo que a mesma não contribuía como pretendido para o aumento da segurança, optou-se por adicionar uma nova via, mais liberal, aliada a uma iniciativa de enorme dimensão económica, a Iniciativa Faixa e Rota.

Em termos da estrutura de controlo das NOC, no contexto da capacidade do Estado utilizar em absoluto o poder destas empresas, os documentos analisados sugerem uma capacidade efetiva de domínio do governo central, que, porém, requer um elevado esforço. Acrescenta-se o complexo equilíbrio pretendido pelo Estado: entre autonomia, de modo a favorecer a eficiência económica, e supervisão, para garantir o cumprimento dos objetivos políticos. Não foi, porém, possível evitar as conseqüências de agenciamento, i.e., a persecução de objetivos próprios por parte das NOC. O poder relativo das

NOC e a variação da autonomia revelaram-se intervenientes na política externa chinesa. Iniciaram a internacionalização de forma independente do governo, numa economia controlada pelo Estado. Por diversas vezes, assumiram iniciativas que prejudicavam os objetivos políticos, com consequências diplomáticas. Agiram, maioritariamente, por interesses comerciais, aproveitando as oportunidades que a estratégia central fornecia para conciliar iniciativas, de modo a obter o financiamento necessário para prosseguir a expansão. Têm pressionado quer para evitar a perda do monopólio interno, quer para a inexistência dum ministério da energia. Verificou-se, portanto, a existência do Dilema de Agente Principal.

O resultado foi uma política de *hedging*, em que o Estado teve um contributo fundamental para o sucesso da internacionalização das NOC chinesas, num processo complexo, de elevados custos e de sucesso pouco consensual. Conclui-se pela importância dos fatores internos, nomeadamente do grupo de interesse constituído pelas NOC, em conjunto com um sistema internacional percecionado como uma ameaça para a segurança do Estado e do Partido na formulação da política externa chinesa de apoio à internacionalização das NOC para promoção da segurança energética.

## 9. Referências Bibliográficas

- Alsaad, M., 2014. *Energy Security in International Relations: Indian's Energy Security*. Doctoral Thesis of Philosophy in Political Science. Department of Political Science, Osmania University, India. Disponível em: <http://shodhganga.inflibnet.ac.in:8080/jspui/handle/10603/25150?mode=full>
- Alves, A., 2011. *China's Oil Diplomacy: Comparing Chinese Economic Statecraft in Angola and Brazil*. PhD thesis, London School of Economics and Political Science (LSE). Disponível em: [http://etheses.lse.ac.uk/206/1/Alves\\_China%E2%80%99s\\_Oil\\_Diplomacy.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/206/1/Alves_China%E2%80%99s_Oil_Diplomacy.pdf)
- American Enterprise Institute (AEI) e Heritage Foundation, 2018. China Global Investment Tracker. *AEI* [em linha]. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Baffes, J., Kose, M., Ohnsorge, F. e Stocker, M., 2015. *The Great Plunge in Oil Prices: Causes, Consequences, and Policy Responses*. Policy Research Notes/15/01, March. Development Economics, World Bank Group. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/339801451407117632/PRN01Mar2015OilPrices.pdf>
- Baglione, L., 2016. *Writing a Research Paper in Political Science: A Practical Guide to Inquiry, Structure, and Methods*, 3.<sup>a</sup> ed. Londres: Sage Publications.
- BP, 2016. *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. Disponível em: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/>
- BP, 2019. *BP Statistical Review of World Energy 2019*. Disponível em: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/>
- Česnakas, G., 2010. Energy resources in foreign policy: A theoretical approach. *Baltic Journal of Law e Politics*, 3(1), pp. 30-52. Disponível em: DOI: 10.2478/v10076-010-0003-y
- Cole, B., 2016. *China's Quest for Great Power: Ships, Oil, and Foreign Policy*. Annapolis, Maryland: Naval Institute Press.

- Cunha, L., 2012. *A Hora do Dragão: Política Externa da China*. Lisboa: Zebra Publicações.
- Dersan, D., 2012. *Responses to international changes: a neoclassical realist analysis of Syrian Foreign Policy, 1990-2005*. Doctoral Thesis, Graduate School of Social Sciences; Middle East Technical University. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.633.936erep=rep1etype=pdf>
- Ding, Q., Akoorie, M. e Pavlovich, K., 2009. Going International: The Experience of Chinese Companies. *International Business Research*, 2(2), pp. 148-152. Disponível em: DOI:10.5539/ibr.v2n2p148
- Downs, E., 2014. *Whatever Became Of China, Inc.?* The Brookings Institution. Disponível em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/China-Inc-Erica-Downs.pdf>
- Feng, L., Hu Y., Hall, C. e Wang J., 2013. *The Chinese Oil Industry: History and Future*. Nova Iorque: Springer.
- Fonseca, P., 2011. *Segurança Energética e Segurança Climática: Dois Mundos em Colisão*. Tese de Doutorado em Ciências Sociais Especialização em Ciência Política. ISCS, UTL. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/8836/1/Seguran%C3%A7a%20Energ%C3%A9tica%20e%20Seguran%C3%A7a%20Clim%C3%A1tica%20Dois%20Mundos%20em%20Colis%C3%A3o.pdf>
- Fortune, 2019. *Fortune Global 500*. Disponível em: <https://fortune.com/global500/2019/>
- Francisco, E., 2013. *Petroleum Politics: China and Its National Oil Companies*. Master Thesis. European Institute. Disponível em: <https://www.ie-ei.eu/Ressources/file/memoires/2013/Francisco.pdf>
- Gallagher, K., 2017. China's Global Energy Finance: A new Interactive Database. *GEGI Policy Brief*, 2, março. Global Economic Governance Initiative (GEGI), Boston University. Disponível em: <https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2017/03/China-Global-Energy.-Gallagher.Final.draft.pdf>
- Hart, C., Jianyan, Z. e Jiahui, Y., 2019. *Mapping China's Climate & Energy Policies*. December 2018 Edition. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/786518/China\\_Climate\\_Map\\_Public\\_Secured\\_2019-3-1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786518/China_Climate_Map_Public_Secured_2019-3-1.pdf)
- Hong, Z., 2012. *China and India: the quest for energy resources in the twenty-first century*, 1.ª ed. Londres, Nova Iorque: Routledge.
- Huangdong, J. e Mouyuan, W., 2017. History and Achievements of Chinese Oil Companies' Foreign Cooperation. *China Oil & Gas*, 3, pp. 58-65. Disponível em: <https://www.coag.com.cn/EN/abstract/abstract3417.shtml>
- Jensen, M., e Meckling, W., 1976. Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3, pp. 305-360. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=94043](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043)
- Jiang, J. e Sinton, J., 2011. *Overseas Investments by chinese national oil companies: Assessing the drivers and impacts*. Information Paper, February. Paris: International Energy Agency (IEA). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kgglrwdrvvd-en.pdf?expires=1582128602&id=id&accname=guest&checksum=43F092FED58DF585841F5116AD6A6A21>
- Jisi, W., 2016. China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way. Em Shambaugh, D., ed., *The China Reader Rising Power*, 6.ª ed. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 351-357.

- Joseph, W., ed., 2014. *Politics in China: An Introduction*. Londres: Oxford University Press.
- Kong, B. e Gallagher, K., 2016. *The Globalization of Chinese Energy Companies: The Role of State Finance* [pdf]. Global Economic Governance Initiative (GEGI), Boston University. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/2016/06/13/the-globalization-of-chinese-energy-companies-the-role-of-state-finance/>
- Lara, A., 2017. *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*, 9.ª ed. Lisboa: ISCSP.
- Liao, X., 2014. The Chinese government and the national oil companies (NOCs): who is the principal? *Asia Pacific Business Review*, 21(1). Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/264935960\\_The\\_Chinese\\_government\\_and\\_the\\_national\\_oil\\_companies\\_NOCs\\_who\\_is\\_the\\_principal](https://www.researchgate.net/publication/264935960_The_Chinese_government_and_the_national_oil_companies_NOCs_who_is_the_principal)
- Lobell, S., 2009. Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model. Em Lobell, S., Ripsman, N. e Taliaferro, J., eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 42-74.
- Marcel, V., e Mitchell, J. V., 2006. *Oil Titans: National Oil Companies in the Middle East*. Washington: Chatham House/Brookings Institution Press.
- Meidan, M., 2019. *Glimpses of China's energy future*. Oxford Energy Comment, September. Oxford Institute for Energy Studies. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2019/09/Glimpses-of-Chinas-energy-future.pdf?v=7516fd43adaa>
- Meidan, M., 2016. *The structure of China's oil industry: Past trends and future prospects*. OIES Paper, May. Oxford Institute for Energy Studies. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2016/05/The-structure-of-Chinas-oil-industry-past-trends-and-future-prospects-WPM-66.pdf>
- Meirinho, M., 2017. *Utilidade das perspetivas teóricas*. Artigo do Programa doutoral 2017-2018.
- Moreira, A., 2001. *Ciência Política*, 6.ª reimp. Coimbra: Almedina.
- Norris, W., 2010. *Economic Statecraft with Chinese Characteristics: The Use of Commercial Actors in China's Grand Strategy*. Tese de Doutoramento. Massachusetts Institute of Technology (MIT). Disponível em: <https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/62474>
- Nyman, J., 2013. *Energy and security: Discourse and practice in the United States and China*. Tese de Doutoramento. University of Birmingham. Disponível em: <https://etheses.bham.ac.uk/4918/>
- Pourzitakis, E., 2017. *Hedging against energy insecurity: a comparison between China and the EU*. Tese de doutoramento. Hong Kong Baptist University. Disponível em HBKU Institutional Repository: [https://repository.hkbu.edu.hk/etd\\_oa/423](https://repository.hkbu.edu.hk/etd_oa/423)
- Pulido, J. e Fonseca, P., 2004. *O petróleo e Portugal: o mundo do petróleo e o seu impacto no nosso país*. Lisboa: Tribuna da História.
- Ripsman, N., 2009. Neoclassical realism and domestic interest groups. Em Lobell, S., Ripsman, N. e Taliaferro, J., eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 170-193.
- Rodrigues, J., 2013. *O poder do petróleo: uma matéria prima estratégica, um produto financeiro e uma arma diplomática*, 1.ª ed. Lisboa: Bnomics.
- Romana, H., 2005. *República Popular da China – A sede do Poder Estratégico*, 1.ª ed. Coimbra: Edições Almedina.

- Rose, G., 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), pp. 144-172. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25054068>
- Santos, V., 2012. *Elementos de Análise de Política Externa*. 1.ª ed. Lisboa: ISCSP.
- Santos, V e Ferreira, M., 2012. *Teorias das relações internacionais*, 1.ª ed. Lisboa: ISCSP.
- Saunders, P., 2016. China's Role in Asia: Attractive or Assertive? Em Shambaugh, D., ed., *The China Reader: Rising Power*, 6.ª ed. Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 368-383.
- Schweller, R., 2009. Neoclassical realism and state mobilization: expansionist ideology in the age of mass politics. Em Lobell, S., Ripsman, N. e Taliaferro, J., eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 227-250.
- Shaofeng, C., 2009. *Assessing the impact of China's foreign energy quest on its energy security*. EAI Working Paper No. 145, 3 March. East Asian Institute, National University of Singapore. Disponível em: <https://research.nus.edu.sg/eai/wp-content/uploads/sites/2/2017/11/EWP145.pdf>
- Sibley, G., 2015. The Rise of China through the Lens of Realism. *University of North Georgia 20<sup>th</sup> Annual Research Conference 2015*, March 30-April 2. Disponível em: <https://digitalcommons.northgeorgia.edu/ngresearchconf/2015/Dahlonga/43/>
- Silva, J. T., 2013. China. Em Silva, J., coord., *BRICS e a Nova Ordem Internacional*. Lisboa: Caleidoscópio/Mare Liberum.
- Smith, N., 2017. Who Has the World's No. 1 Economy? Not the U.S. *Bloomberg*, October 18. Disponível em: <https://www.bloomberg.com>
- The Economist, 2014. The new economics of oil Sheikhs v shale. *The Economist*, 4 de dezembro. Disponível em: <https://www.economist.com/news/leaders/21635472-economics-oil-have-changed-some-businesses-will-go-bust-market-will-be>
- Tunsjø, Ø., 2013. *Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging Against Risk*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Welch, L. e Luostarinen, R., 1988. Internationalization: Evolution of a Concept. *Journal of General Management*, 14(2), pp. 34-55. Disponível em [www.researchgate.net/publication/285844787](http://www.researchgate.net/publication/285844787)
- World Bank, 2017. The World Bank in China: Overview. *World Bank* [em linha]. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>
- Xu, C., 2013. Chinese NOCs' expansion. *Oil & Gas Journal*, 22 de abril. Disponível em [www.ogj.com/general-interest/companies/article/17240785/chinese-nocs-expansion](http://www.ogj.com/general-interest/companies/article/17240785/chinese-nocs-expansion)
- Zakaria, F., 2008. *O mundo pós-americano*, 1.ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Zakaria, F., 1999. *From Wealth To Power The Unusual Origins Of America's World Role*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Zakaria, F., 1992. Realism and Domestic Politics. *International Security*, 17(1), pp. 177-198. Disponível em [www.jstor.org/stable/2539162](http://www.jstor.org/stable/2539162)
- Zhang, C., 2015. *The Domestic Dynamics of China's Energy Diplomacy*. Singapura: World Scientific Publishing.
- Zhang, J., 2004. *Catch-up and Competitiveness in China: The case of large firms in the oil industry*. Londres: Routledge.



**Capítulo II**  
**ASSUNTOS DE DEFESA NACIONAL**



# Estudo de Caso: Promoção de Saúde para a Equipe de uma Unidade de Força de Segurança

Marcella Cacciari

## A Saúde dos Polícias

A Polícia Militar do Brasil tem suas bases na hierarquia e na disciplina, e sua organização burocrática remonta ao século XIX. Essa estrutura básica atravessa as instituições policiais e permanece diante das tentativas de modernização e aquisição de novas políticas de gestão que objetivam acompanhar as mudanças da sociedade brasileira (Silva e Vieira, 2008). Segundo a Constituição Brasileira de 1988, artigo 144, inciso 5.º: cabe às polícias militares a função de policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública. Assim, neste caso específico, as atribuições profissionais dos policiais militares deveriam se voltar, principalmente, para prevenir ações criminosas e zelar pela segurança pública, com respeito aos princípios hierárquicos e disciplinares.

Todavia, na prática profissional, o *polícia acaba por ser impelido a privilegiar* o trabalho de repressão ao crime, tendo que equilibrar o papel de representante da comunidade e promotor de ações sociais, ao papel de representante da violência coercitiva do Estado. Santos (1997), ao retratar os pilares históricos da Polícia Militar no Brasil sublinha que o modelo brasileiro de policiamento tem suas origens em outros dois modelos, que são particularmente distantes entre si: 1) O modelo da Polícia Inglesa, que se apresenta como uma Polícia comunitária e com ações focadas na prevenção; 2) O modelo da Polícia Francesa, que representa o poder e a violência do Estado com ações focadas na repressão.

Nas mídias a imagem do polícia também é ambígua – ora tratado como herói que combate o crime e ora tratado como vilão que se corrompeu ou matou inocentes – sendo pouco lembrada sua condição de trabalhador que lida e está constantemente exposto à violência (Spode e Merlo, 2006). O *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (2018) aponta uma redução de 4,9% no número de policiais mortos em 2017, mas o índice revela que pelo menos um polícia (civil ou militar) foi assassinado por dia neste mesmo ano. A polícia brasileira também apresenta um alto índice de letalidade em suas operações, somando um aumento de 20% no número mortos em intervenções policiais. Esses dados foram parcialmente incluídos no informe *O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*, publicado pela Amnesty International (2018), em que se ressaltou o Brasil como um dos líderes do *ranking* de assassinatos cometidos por polícias, mas omitiu-se os dados sobre polícias assassinados no mesmo período. Sabe-se que uma grande parcela das mortes dos polícias

acontece fora do horário de trabalho, o que caracteriza em muitos casos, os crimes de execução. De acordo com o site oficial da Anistia Internacional (2018), a polícia brasileira tem sido tratada popularmente como a “a polícia que mais mata e mais morre” no mundo.

Em contraposição a esse cenário, tem-se os índices da polícia britânica, que segundo a BBC News Brasil (2015) atirou apenas duas vezes entre os anos de 2013 e 2014, sem contabilizar mortes de civis ou de policiais em serviço. Na reportagem, duas condições são identificadas como determinantes para os índices apresentados pelo Independent Police Complaint Commission (IPCC) da Inglaterra e País de Gales: 1) Somente 5% dos policiais, com treinamento específico, podem portar armas de fogo; e 2) A Grã-Bretanha tem uma das legislações mais restritivas em relação à posse de armas de fogo do mundo. Contudo, em ensaio crítico sobre a polícia britânica intitulado *Just Authority? Trust in the police in England and Wales*, os autores, Jackson *et al.* (2012), relatam que há um crescente colapso entre a polícia e os cidadãos comuns por conta de excessos cometidos contra minorias étnicas, e defendem o “policiamento por consentimento” que seria central para o modelo clássico da Polícia comunitária. Alertam, ainda, para a necessidade de cooperação entre as instâncias policiais e públicas, uma vez que os policiais também devem ser vistos como cidadãos que estão uniformizados cuidando do bem-comum, algo que todos deveriam cuidar de alguma forma ou em algum momento de duas vidas (Jackson *et al.*, 2012).

Essas diferenças de contexto socioeconômico e cultural podem implicar de maneiras diferentes na saúde dos policiais. Entretanto, parece haver aspectos comuns, que se referem à natureza das atividades de trabalho dos policiais. Sobre as implicações subjetivas deste tipo de trabalho em diferentes contextos, algumas pesquisas no Brasil e nos Estados Unidos (Miranda *et al.*, 2016; Guimarães *et al.*, 2014; Violanti, 2004) demonstram agravantes, como uso abusivo de substâncias psicoativas, comportamentos autoagressivos, ideação suicida e suicídio. Para além disso, no caso da polícia brasileira, pode-se incluir a precarização do trabalho, seja no plano instrumental ou nas condições práticas de atuação, como mais um componente que pode impactar a saúde mental desses trabalhadores (Silva e Vieira, 2008).

Sobre esse último, particularmente, cabe dizer que, segundo Miranda *et al.* (2016), entre os principais fatores de risco ocupacional para o comportamento suicida dos policiais militares brasileiros encontram-se o alto nível de desconfiança nos relacionamentos interpessoais – inclusive com os próprios pares –, a exposição a situações de vitimização direta (letal e não letal), problemas com sono, dificuldade de concentração e sentimento de fracasso. Quando se trata dos policiais dos Estados Unidos tais fatores mostram-se similares. Considerando o levantamento de dados produzido por Violanti (2004), por sua vez, percebe-se que a exposição a situações potencialmente traumáticas e suas consequências, como problemas com sono e dificuldade de concentração, são predictoras tanto de comportamentos suicidas quanto de uso abusivo de álcool.

Para ilustrar o quão presente é o suicídio nas polícias, pode-se referir que, especificamente no estado de São Paulo, a média do número de suicídios entre policiais é maior do que o dobro da média de suicídios da população em geral (Uchida, 2007). Já nos Estados Unidos, além do grande número de suicídios, há também um número desproporcional de

mortes por “causa não identificada” quando se compara as médias das mortes de polícias com o restante da população (Violanti, 2010).

De modo geral, os polícias tendem a perceber seu trabalho como algo desconfortável, com recorrência de interrupções inoportunas, exposição constante a eventos nocivos à saúde física e mental, falta de tempo para a vida pessoal, exigência física excessiva e conflitos no trabalho. Tais percepções aumentam o risco de incidência da Síndrome de *Burnout* e psicopatologias relacionadas nessa população (Guimarães *et al.*, 2014). A postura exigida aos polícias em suas atividades de trabalho diz respeito a um modelo altamente disciplinado e que, por vezes, apresenta características autoritárias (Moreira *et al.*, 1999). A profissão habitualmente precisa ser acompanhada por mudanças comportamentais e subjetivas daqueles que pretendem “honrar sua farda”.

Em estudo desenvolvido por Moraes, Ferreira e Rocha (2001) com 1.152 polícias militares de Minas Gerais foi evidenciada a presença constante de estresse relacionado a forma de organização da instituição militar. Contudo, paralelamente, foram encontrados níveis importantes de satisfação com as atividades em si, apontando para uma qualidade de vida no trabalho em níveis satisfatórios. Outro estudo (Spode e Merlo, 2006), com recorte qualitativo e realizado com Capitães da Polícia Militar do Rio Grande do Sul, reafirmou o sofrimento que envolve os mecanismos de controle e vigilância no trabalho dos militares.

Couto *et al.* (2017) encontraram sintomas de estresse entre 55,9% dos 325 alunos de um Curso de Formação de Oficiais da Polícia Militar que, segundo os autores, podem indicar a necessidade de ações afirmativas de controle e manipulação de estressores. Uma proposta de prevenção em saúde mental nesse contexto teria como objetivo a proteção dos futuros gestores.

Souza *et al.* (2015) investigaram a autoeficácia como variável mediadora entre bem-estar subjetivo e *Burnout* em 228 cadetes militares (policiais e bombeiros) da Paraíba. Nesse trabalho, encontraram os afetos negativos e a vitalidade subjetiva – baixa ativação e falta de vitalidade – como preditores de *Burnout*, e a autoeficácia como mediadora do bem-estar subjetivo em dois níveis: em primeiro lugar, nas crenças dos militares sobre sua capacidade para lidar com eventos aversivos no trabalho; e em segundo lugar, nas reações emocionais aos eventos estressores, que influenciam mutuamente cognições e comportamentos. Sugeriu-se, assim, que os cadetes possam ter acesso ao desenvolvimento de mecanismos de autorregulação e aquisição de maior senso de autoeficácia, para além do aprendizado com foco nas teorias e técnicas necessárias à atuação profissional.

Segundo as afirmações de Moreira *et al.* (1999), e a partir da perspectiva da psicopatologia do trabalho, há uma ausência de espaços para uma análise coletiva, seja das organizações militares ou das consequências da profissão na vida dos trabalhadores. Apenas pela frequência de suicídio em policiais já se pode compreender que são recomendadas medidas de tratamento e prevenção para lidar com este cenário profissional. Daí que, por exemplo, Miranda *et al.* (2016) sugerem políticas de humanização e valorização do policial, bem como políticas de prevenção ao adoecimento mental e aos comportamentos suicidas. Para Guimarães *et al.* (2014), também seria possível uma ação preventiva no que

diz respeito à Síndrome de *Burnout*, por meio de um programa efetivo de diagnóstico, orientação e controle do estresse, presentes no cotidiano de trabalho dos policiais, através de *check-up* médico e psicológico anual, por exemplo. Andrade e Souza (2010) realizaram uma investigação denominada metodologicamente de “pesquisa-ação”, em que disponibilizaram intervenções com foco na autoestima e valorização profissional para os policiais civis dentro do “Programa Delegacia Legal” e obtiveram uma avaliação positiva das oficinas pelos participantes.

Dentro de iniciativas internacionais podem ser destacados os autores Levenson, O’Hara e Clark (2010) e Turgoose *et al.* (2017). Os primeiros apresentaram a proposta Emotional Self-Care Program, que trabalhou fatores de resiliência e qualidade de vida com policiais dos Estados Unidos e Canadá, e multiplicou suas ações em diferentes regiões destes países. Os últimos publicaram recentemente os resultados de um treinamento para regulação do estresse com policiais londrinos que trabalhavam com vítimas estupro. Nesse caso, aqueles que estavam há mais tempo trabalhando com esse tipo de crime relatavam, por exemplo, maiores índices de fadiga por compaixão e *Burnout*. Foi proposto um treinamento dividido em duas partes, sendo que a primeira se tratava de psicoeducação sobre estresse, fadiga por compaixão, Transtorno de Estresse Pós-Traumático Secundário e *Burnout*, e a segunda tinha como foco o aprendizado de estratégias de autocuidado. Os seis módulos do treinamento abordavam as temáticas: a) Identificação de sinais de estresse; b) Autocuidado; c) Regulação de ansiedade e estresse; d) Suporte social; e) *Mindfulness*; e f) Satisfação por compaixão. Os resultados demonstraram que os participantes aprenderam mais sobre como a fadiga por compaixão podia afetar seu trabalho e relataram o aumento no uso de práticas meditativas de *Mindfulness*, inclusive com o auxílio de aplicativos de *Smartphones*.

Cabe ressaltar que a maior parte dos estudos brasileiros citados sugere ações de prevenção e promoção de saúde na Polícia Militar e nas polícias em geral, mas só foram encontrados estudos com relato de experiência de programas de intervenção exclusivos para policiais em *papers* internacionais. Além disso, pode-se considerar que uma parte representativa da literatura na área prioriza o estudo de aspectos de adoecimento/sufrimento relacionados ao trabalho dos policiais.

Com esta pauta, torna-se relevante ampliar o escopo dos estudos referentes à esta população com a inclusão de um novo tema para reflexão: virtudes, forças de caráter e bem-estar dos policiais. A Psicologia Positiva contribuiu como aporte teórico e metodológico pois suas intervenções baseiam-se nos fatores de proteção à saúde como um todo, fortalecimento das relações e laços afetivos, desenvolvimento de habilidades socioemocionais, e manutenção do bem-estar e florescimento humano.

## **Psicologia Positiva e a Teoria do Florescimento Humano**

O advento da Psicologia Positiva na cena científica, ao final da década de 90, mostrou-se um marco importante para a organização da literatura científica que aborda as potencialidades humanas utilizando-se de critérios científicos rigorosos. O início do movimento foi proposto e defendido por Martin Seligman e Mihaly Csikszentmihalyi

(2000), que reconstituíram um breve histórico das investigações delineadas no campo de conhecimento da Psicologia, sublinhando que após os processos do fim da Segunda Guerra Mundial foram disponibilizados grandes esforços no sentido de pesquisar as psicopatologias e desordens de comportamento das pessoas. Com isso, foram esquecidas outras nuances da vida humana e o padrão proposto revelou um retrato incompleto da realidade, colocando em evidência os desajustes e negligenciando as características comuns e cotidianas dos seres humanos (Gable e Haidt, 2005). A partir da identificação dessa lacuna, tornou-se propícia a nova proposta da Psicologia Positiva (Wood e Tarrrier, 2010), que buscava organizar toda uma literatura já existente que se encontrava dividida, tornando difícil a proposição de teorias e métodos adequados para o levantamento e a compreensão de aspectos positivos dos seres humanos.

Seligman e Csikszentmihalyi (2000, p. 5) apontaram assim a necessidade de ampliar o foco dos estudos, que em sua maior parte privilegiavam aspectos psicopatológicos e negativos, para também investigar fenômenos que, segundo os autores, fazem “a vida valer a pena de ser vivida”. Para tanto, foram sugeridos temas como autoestima, otimismo, esperança e resiliência. Desse modo, o termo guarda-chuva psicologia positiva abrange o estudo das emoções, características e instituições positivas, no intuito de suplementar o arcabouço de conhecimentos produzidos acerca do sofrimento humano, sem, entretanto, simplesmente substituí-lo, mas procurando torná-lo mais completo (Seligman *et al.*, 2005).

A Psicologia Positiva procura evidenciar, portanto, as condições que contribuem para o florescimento ou funcionamento ótimo das pessoas, grupos, comunidades e instituições, considerando a dinâmica entre processos positivos e negativos envolvidos nas manifestações humanas. Contudo, analisar o que é positivo ou “bom” abarca uma perspectiva multidimensional, na qual deve ser reconhecida a complexidade de novas teorias e *designs* metodológicos (Gable e Haidt, 2005).

Um dos principais focos de discussão dessa área refere-se às abordagens filosóficas que embasam as teorias e técnicas de intervenção propostas por estudiosos dos temas da Psicologia Positiva, as abordagens: a) hedônica, inicialmente elaborada pelo filósofo Epicuro (342-270 a.C.), que propõe a maximização do prazer e a diminuição do desprazer como postura ética – “Don’t worry, be happy!”, incluiria as experiências de fluxo (*Flow*) que foram posteriormente endereçadas a uma abordagem própria de busca pelo engajamento; e b) eudaimônica, originalmente desenvolvida por Aristóteles (384-322 a.C.), que refere-se a cultivar virtudes e autenticidade consigo mesmo, com uma postura ética de busca pelo sentido de vida e do seu papel no mundo – “Be all that you can be”, “Make a difference” (Peterson, Park e Seligman, 2005).

Tais tipos de orientação à felicidade deram origem a discussões acerca do “tipo” de vida vivido e suas características e influências na busca pela satisfação com a vida. Definidas por Seligman (2004) em seu livro *Felicidade Autêntica* como: a) vida prazerosa, que apresenta uma orientação hedonista de busca pelo prazer e por emoções positivas; b) vida boa, que caracteriza a predominância de experiências de fluxo (Csikszentmihalyi e Csikszentmihalyi, 1990) e busca por se envolver com atividades cativantes; e c) vida significativa, que apresenta uma orientação eudaimônica de busca por sentido de vida.

Um estudo realizado por Peterson *et al.* (2007) com 845 adultos norte-americanos demonstrou que as diferentes orientações realmente tratava-se de construtos distintos, mas que esses construtos não eram incompatíveis ou excludentes, sendo cada tipo de vida associado à satisfação com a vida (Diener e Diener, 1999). Essa compreensão das possibilidades de organização da vida de cada indivíduo teve uma importante função na Psicologia Positiva e de seus temas, sugerindo quais poderiam contribuir para um nível mais elevado de bem-estar, e de forma mais duradoura.

No entanto, Seligman (2011) procurou diferenciar a satisfação com a vida e os afetos positivos, que fazem parte do construto *Bem-Estar Subjetivo* (Diener, 2000), e que estariam mais presentes no tipo de vida prazerosa, do bem-estar como florescimento, que apresentar-se-ia de modo mais evidente nos tipos de vida boa e significativa. O bem-estar subjetivo pode ser compreendido como uma avaliação subjetiva da própria qualidade de vida que envolve necessariamente uma avaliação global de todos os aspetos da vida de uma pessoa, priorizando condições internas ou subjetivas, e a presença de afetos positivos (Albuquerque e Tróccoli, 2004). Outro construto utilizado para investigar a avaliação de aspectos da própria qualidade de vida é o “Bem-Estar Psicológico” (Ryff, 2014), que considera seis dimensões principais: a) Autonomia; b) Domínio Ambiental; c) Desenvolvimento Pessoal; d) Relações Positivas; e) Sentido de Vida; e f) Autoaceitação. Já o bem-estar conforme proposto na *Teoria do Florescimento Humano* (Seligman, 2011) pode ser entendido e também avaliado com base em cinco dimensões: a) Emoções Positivas, definidas por aquilo que sentimos, como prazer, entusiasmo e conforto (felicidade e satisfação com a vida); b) Engajamento, que significa entregar-se por inteiro em uma atividade envolvente, incluindo estados mentais de fluxo (*Flow*); c) Realização; “realizar pela realização em si” ou a vitória em sua forma momentânea; d) Relacionamentos; que referem-se aos níveis percebidos de apoio social e a capacidade para “amar e ser amado”; e) Sentido, que significa pertencer ou servir a algo que se acredita ser maior do que o próprio eu.

## **Virtudes e Forças de Carácter**

Ao considerar a aplicabilidade das proposições da Psicologia Positiva e a necessidade de criar critérios para a classificação de características positivas de personalidade – em contraposição aos manuais voltados à classificação de desordens mentais, como o DSM –, Peterson e Seligman (2004) lançaram uma classificação das virtudes humanas denominada “Forças de Carácter” (*Character Strengths*), fruto de um projeto de pesquisa que buscou investigar características virtuosas valorizadas através das diferentes culturas, tradições filosóficas e momentos históricos. O resultado desses esforços deu origem às forças de carácter, compreendidas como habilidades que podem ser exercitadas e melhoradas, de forma a ajudar o indivíduo a alcançar as virtudes associadas (Park, Peterson e Seligman, 2006).

Esse modelo propõe a existência de seis virtudes principais, que podem ser mensuradas através das 24 forças de carácter catalogadas: 1) Sabedoria, alcançada através das forças criatividade, curiosidade, pensamento crítico, amor por aprender e perspectiva; 2) Coragem, alcançada mediante o exercício da bravura, perseverança, honestidade e vita-

lidade; 3) Humanidade, alcançada pelo amor, bondade e inteligência social; 4) Justiça, alcançada através do trabalho em equipe, equidade e liderança; 5) Temperança, alcançada através do perdão, humildade, prudência e autorregulação; e 6) Transcendência, alcançada mediante a apreciação da beleza e da excelência, gratidão, esperança, humor e espiritualidade.

Park, Peterson e Seligman (2004) descobriram que as forças mais fortemente associadas com a satisfação com a vida são esperança, gratidão, curiosidade, amor e vitalidade. Em estudo posterior, a vitalidade foi apontada como a força de carácter que mais contribui na percepção do próprio trabalho como um chamado ou vocação, fonte de gratificação que apresenta utilidade social e significado pessoal. Os autores sugerem formas de desenvolver essa força no ambiente de trabalho, tais como: cultivar o otimismo e a gratidão, investir em bons relacionamentos sociais fora do ambiente de trabalho, além de cuidar da saúde e praticar exercícios físicos regularmente (Peterson *et al.*, 2009).

De acordo com Gonçalves e Leite (2009), as pessoas que conhecem suas forças de carácter com mais profundidade podem buscar atividades em que as utilizem e, com isso, exercer um papel ativo na elevação de seus níveis de florescimento, aprendendo, por exemplo, a transformar suas ocupações diárias em atividades criadoras de experiências de fluxo, e a pensar em maneiras de tornar mais agradáveis as relações com pais, cônjuges, filhos, amigos e colegas de trabalho. Esta perspectiva é adotada em pesquisas e trabalhos de intervenção que visam a prevenção e promoção em saúde como objetivo principal (Snyder e Lopez, 2009). Por este motivo, o presente estudo privilegia a Psicologia Positiva e sua abordagem das qualidades humanas para as investigações acerca do cotidiano dos policiais, suas virtudes, forças de carácter e bem-estar.

### **Estudo de Caso: Promoção de Saúde para Polícias**

Com o intuito de prevenir e criar estratégias de enfrentamento para as situações adversas presentes nas atividades cotidianas desses profissionais, foi proposto um projeto<sup>1</sup> de intervenção psicológica em grupos que seguiu as diretrizes básicas do programa “Forte como um exército” de Martin Seligman nas Forças-Armadas dos Estados Unidos. Tal iniciativa aconteceu dentro de um programa de estágio profissionalizante do curso de psicologia, entre os anos de 2015 e 2017. O objetivo principal era adquirir e fortalecer as habilidades e competências relativas ao ciclo profissional superior, através de intervenções planejadas e orientadas. O estágio em psicologia positiva procurou consolidar uma formação prática aos estagiários através da realização de atendimento em grupos no Batalhão da Polícia Militar de uma cidade no interior do Espírito Santo, na região Sudeste do Brasil.

No primeiro ciclo de estágio, 13 estagiárias<sup>2</sup> foram divididas em cinco equipes de trabalho, sendo cada equipe responsável por uma equipe de policiais, totalizando a forma-

---

1 Mais informações sobre o convênio de estágio no sítio: <https://pm.es.gov.br/comandante-geral-da-pmes-assina-convenio-de-a>

2 As equipes de estágio foram compostas em sua totalidade por estudantes do sexo feminino, que escolheram livremente o campo de estágio.

ção de cinco grupos de trabalho. No segundo ciclo de estágio, 14 estagiárias foram divididas em seis equipas de trabalho, totalizando seis grupos de trabalho. Todas as estagiárias participaram da orientação de estágio semanalmente na faculdade. Durante os dois ciclos de estágio, foram realizados encontros semanais com cerca de 60 minutos cada, contando com polícias das patrulhas, força tática, setores administrativos e de inteligência, de ambos os sexos, com faixa etária entre 24 e 52 anos, que participavam dos encontros de forma voluntária. Quando os ciclos de estágio se iniciavam, os grupos eram ofertados e após o aceite das equipas, os horários<sup>3</sup> eram estabelecidos e divulgados.

Os temas e módulos planejados para as atividades de estágio foram livremente inspirados, como citado anteriormente, no programa “Forte como um Exército”, idealizado por Martin Seligman (2011). As atividades dos grupos de trabalho procuravam potencializar as emoções positivas presentes nos grupos, e mediar emoções negativas, decorrentes de situações de risco ou adversidades vivenciadas no exercício profissional.

O plano de trabalho, com duração inicial de um ano e seis meses, e renovado posteriormente por mais um ano, foi dividido em três módulos principais: 1) Forças de Carácter, que consistia em identificar as habilidades psicológicas positivas dos policiais (chamadas na Psicologia Positiva de Forças de Carácter) e incentivar a utilização destas habilidades no cotidiano dos participantes do grupo, em todas as suas relações e contextos onde transitavam, inclusive no ambiente de trabalho e com os colegas de profissão; 2) Treinamento em Resiliência, que buscava desenvolver e aprimorar atitudes resilientes, a partir da descoberta de estratégias para lidar com situações-problema e abertura para o crescimento proveniente dessas mesmas situações; e 3) Aptidão Abrangente, que buscava capacitar os policiais com ferramentas de aptidão emocional, aptidão social, aptidão familiar e aptidão espiritual. As atividades se iniciaram com a identificação das Forças de Carácter que, em seguida, foram desenvolvidas com o aprimoramento do repertório cognitivo e comportamental, até alcançarem a proposta de contemplação da beleza, meditação e atenção plena, abordada nos exercícios de aptidão espiritual.

Cabe sublinhar que todos os módulos foram programados para ser utilizados por todos os grupos, contudo não seguiam o mesmo ritmo. Por exemplo, podia acontecer de um grupo estar trabalhando questões referentes ao crescimento pós-traumático enquanto outro grupo trabalhava a aptidão emocional. Isso ocorria porque para além dos módulos padronizados, considerava-se as demandas de cada grupo e o tempo que seus participantes despendiam nas atividades, com vistas a maiores ganhos terapêuticos.

A título de informação, após aproximadamente um ano de início do programa de estágio, os resultados parciais, fruto dos recortes qualitativos dos diários de campo semanais das estagiárias, e separados por categorias temáticas, foram: a) Fortalecimento de vínculos entre colegas de trabalho; b) Utilização das estratégias de enfrentamento propostas; c) Mudança de postura nos relacionamentos íntimos; e d) Melhorias em relação à autoimagem (incluindo a identidade profissional). Alguns detalhes valem ser ressaltados:

---

3 Os horários eram fixos, exceto nas equipas de carácter operacional. Nesses casos, respeitavam-se as escalas de trabalho dos policiais e sua disponibilidade para estar presente nos encontros.

os policiais tornaram-se assíduos nos grupos, e policiais que estavam de folga chegaram a participar dos grupos mesmo durante o período de férias. Além disso, grupos de policiais que não estavam em atendimento naquele momento solicitaram as atividades com base no relato dos colegas que participavam dos grupos de trabalho. Houve ainda uma demanda para atendimento específico a um grupo de policiais militares gestantes, a pedido das próprias trabalhadoras. São dados que ajudam a compreender o impacto que as atividades em grupo tomaram dentro daquela unidade militar. Essa experiência, apesar de pontual, indica que as demandas por cuidado em saúde mental existem e estão presentes no cotidiano destes profissionais.

## **Contribuições para o Debate Internacional**

Ao refletir sobre a importância da defesa e da segurança para a manutenção dos sistemas democráticos de direito, e de modo ainda mais profundo, para valores tais como a liberdade e o bem-estar social (IDN, 2019), é preciso incluir a reflexão sobre o bem-estar dos profissionais que estão na base destas ações. Inclusive, de maneira prática e aplicada, deve-se pensar que as mesmas forças de segurança que precisam respeitar e ter como guia os direitos humanos fundamentais, tenham elas também seus direitos humanos resguardados com o rigor da lei.

A Psicologia como ciência, desde o seu surgimento, e especialmente após a Segunda Guerra Mundial utiliza-se dos soldados e militares para testar teorias, técnicas e instrumentos das mais diversas correntes de pensamento e abordagens psicológicas. Contudo, ao considerar o recorte abordado neste trabalho, é possível notar que ainda são pontuais as iniciativas que procuram propor cuidado em saúde mental para os trabalhadores de segurança, menos ainda com foco em prevenção e promoção de saúde.

No Brasil, o cuidado em saúde mental é garantido por lei em situações pós-confronto ou de vitimização direta. Há a necessidade de ampliar o bojo da discussão para medidas preventivas, que possam auxiliar o profissional antes dessa modalidade de situação (ou mesmo que um evento desse tipo não aconteça), e que ajudem a fornecer recursos para a construção de uma vida mais saudável.

Forças de segurança com saúde física e psíquica, que tenham a oportunidade de desenvolver e aprimorar atitudes resilientes e controle emocional podem auxiliar com mais efetividade na mediação de conflitos, gestão estratégica de crises, e na gestão de ações comunitárias mais saudáveis. Ao cuidar dos policiais ou soldados, cuidamos também de seus colegas, suas famílias, e das comunidades que salvaguardam.

## **Referências**

- Amnesty International, 2018. *O Estado dos Direitos Humanos no Mundo*. Anistia Internacional – Informe 2017/18. Disponível em: <https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf> [acedido em 10 de novembro de 2019].
- Andrade, E. R. e Souza, E. R., 2010. Autoestima como expressão de saúde mental e dispositivo de mudanças na cultura organizacional da polícia. *Psicologia Clínica*, 22(2), pp. 179-195.

- Anistia Internacional, 2018. 25% dos assassinatos no município do Rio de Janeiro em 2017 foram cometidos pela polícia. *Anistia Internacional* [em linha], 18 de janeiro. Disponível em: <https://anistia.org.br/noticias/25-dos-assassinatos-rio-de-janeiro-em-2017-foram-cometidos-pela-policia> [acedido em 18 janeiro de 2018].
- Bandeira, L., 2015. O que a polícia britânica, que só atirou 2 vezes em um ano, pode ensinar à do Rio. BBC News Brasil [em linha], 4 de dezembro. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204\\_policia\\_britanica\\_tiros\\_lab](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151204_policia_britanica_tiros_lab) [acedido em 18 de janeiro de 2018].
- Bardin, L., 2009. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Couto, G., Brito, G., Vasconcelos-Silva, A., e Lucchese, R., 2017. Saúde mental do policial militar: Relações interpessoais e estresse no exercício profissional. *Psicologia Argumento*, 30(68), pp. 185-194.
- Csikszentmihalyi, M., e Csikszentmihalyi, I. S., 1990. Adventure and the flow experience. Em, John C. Miles e Simon Priest, eds., *Adventure Education*. Venture Publishing, pp. 149-155.
- Diener, E., 2000. Subjective well-being: The science of happiness and a proposal for a national index. *American Psychologist*, 55(1), pp. 34-43.
- Diener, E., e Diener, M. 2009. Cross-cultural correlates of life satisfaction and self-esteem. *Journal of Personality and Social Psychology*, 68(4), pp. 71-91.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2018. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Infográfico. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/FBSP\\_Anuario\\_Brasileiro\\_Seguranca\\_Publica\\_Infogr%C3%A1fico\\_2018.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/08/FBSP_Anuario_Brasileiro_Seguranca_Publica_Infogr%C3%A1fico_2018.pdf) [acedido em 10 de novembro de 2019].
- Gable, S. L. e Haidt, J., 2005. What (and why) is positive psychology? *Review of General Psychology*, 9(2), pp. 103-110.
- Gonçalves, M. M. e Leite, T. T., 2009. Trabalho e flow: Contribuições da psicologia positiva. *Diversa*, 2(3), pp. 41-59.
- Guimarães, L. A., Mayer, V. M., Bueno, H. P., Minari, M. R. e Martins, L. F., 2014. Síndrome de burnout e qualidade de vida de policiais militares e policiais civis. *Revista Sul Americana de Psicologia*, 2(1), pp. 98-122.
- Jackson, J., Bradford, B., Stanko, B., e Hohl, K., 2012. *Just authority? Trust in the police in England and Wales*. Londres: Willan.
- Levenson, R. L., O'Hara, A. F. e Clark, R., 2010. The badge of life psychological survival for police officers program. *International Journal of Emergency Mental Health*, 12(2), pp. 95-101.
- Lopes, D. B. R., Ferreira, S. A. A. e Portes, P. C. P., 2001. *Estresse e qualidade de vida no trabalho na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais*. Anais do 24.º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação (ENANPAD.GRT.535). Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-grt-359.pdf> [acedido em 10 de novembro de 2019].
- Miranda, D., Borges, D., Cano, I., Guimarães, T., Novaes, F., Ribeiro, M., Furtado, C., Menezes, L., Silva, A., Oliveira, P., Reis, M., Sá, B. e Ribas, R., 2016. O comportamento suicida entre profissionais de segurança pública e prevenção no Brasil (Cap. 5). Em, *Pensando a Segurança Pública: Direitos Humanos, Grupos Vulneráveis e Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania / Secretaria Nacional de Segurança Pública, pp. 151-202. Disponível em: <https://www.novo>.

justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/pensando/pensando-a-seguranca-publica\_vol-6.pdf

- Moreira, F. H., Guizardi, F. L., Rodrigues, J. O. B., Gomes, R. S., Daros, R. F., Andrade, R. B. e Moraes, T. D., 1999. De elemento a cidadão: transformações no cotidiano do trabalho do policial militar. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 2(1), pp. 25-38.
- Park, N., Peterson, C. e Seligman, M. E., 2006. Character strengths in fifty-four nations and the fifty US states. *The Journal of Positive Psychology*, 1(3), pp. 118-129.
- Park, N., Peterson, C., e Seligman, M. E., 2004. Strengths of character and wellbeing. *Journal of Social and Clinical Psychology*, 23(5), pp. 603-619.
- Peterson, C., e Seligman, M. E., 2004. *Character strengths and virtues: A handbook and classification*. Oxford University Press.
- Peterson, C., Park, N., e Seligman, M. E., 2005. Orientations to happiness and life satisfaction: The full life versus the empty life. *Journal of happiness studies*, 6(1), pp. 25-41.
- Peterson, C., Park, N., Hall, N. e Seligman, M. E., 2009. Zest and work. *Journal of Organizational Behavior*, 30(2), pp. 161-172.
- Peterson, C., Ruch, W., Beermann, U., Park, N., e Seligman, M. E., 2007. Strengths of character, orientations to happiness, and life satisfaction. *The Journal of Positive Psychology*, 2(3), pp. 149-156.
- Ryff, C. D., 2014. Psychological Well-Being Revisited: Advances in Science and Practice. *Psychotherapy and Psychosomatics*, 83(1), pp. 10-28.
- Santos, J., 1997. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. *Tempo Social*, 9(1), pp. 155-167.
- Seligman, M. E., 2011. *Florescer: uma nova compreensão sobre a natureza da felicidade e do bem-estar*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Seligman, M. E., 2004. *Felicidade autêntica: usando a nova psicologia positiva para a realização permanente*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Seligman, M. E. e Csikszentmihalyi, M., 2000. Positive psychology: An introduction. *American Psychologist*, 55(1), pp. 5-14.
- Senado Federal, 2016. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, pp. 496.
- Silva, M. B. e Vieira, S. B., 2008. O processo de trabalho do militar estadual e a saúde mental. *Saúde e Sociedade*, 17(4), pp. 161-170.
- Snyder, C. R., e Lopez, S. J., 2009. *Psicologia Positiva: Uma abordagem científica e prática das qualidades humanas*. Trad. R. C. Costa. Porto Alegre: Artmed.
- Souza, L., Torres, R., Barbosa, G., Lima, S., e Souza, L., 2015. Bem-estar subjetivo e burnout em cadetes militares: o papel mediador da autoeficácia. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 28(4), pp. 744-752.
- Spode, C. B. e Merlo, A., 2006. Trabalho policial e saúde mental: uma pesquisa junto aos Capitães da Polícia Militar. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 19(3), pp. 362-370.

- Turgoose, D., Glover, N., Barker, C. e Maddox, L., 2017. Empathy, compassion fatigue, and burn-out in police officers working with rape victims. *Traumatology*, 23(2), pp. 205-213.
- Uchida, S., 2007. *Sofrimento psíquico do soldado da PM*. Relatório 03/2007. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13395/o\\_sofrimento\\_psiquico\\_do\\_soldado\\_da\\_pm\\_-\\_seiji\\_-\\_final.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13395/o_sofrimento_psiquico_do_soldado_da_pm_-_seiji_-_final.pdf) [acedido em 10 de novembro de 2019].
- Violanti, J. M., 2010. Suicide or undetermined? A national assessment of police suicide death classification. *International Journal of Emergency Mental Health*, 12(2), 89-94.
- Violanti, J. M., 2004. Predictors of police suicide ideation. *Suicide and Life-Threatening Behavior*, 34(3), pp. 277-283.
- Wood, A. M. e Tarrrier, N., 2010. Positive clinical psychology: A new vision and strategy for integrated research and practice. *Clinical Psychology Review*, 30(7), pp. 819-829.

# União Europeia da Defesa: a PESCO e a Participação Portuguesa

Duarte Alexandre Marques

## Introdução

Em 2003, Javier Solana apresentava-nos a *European Security Strategy*, designadamente *A Secure Europe in a Better World*, que na sua nota introdutória afirmava que a “Europa nunca foi tão próspera, tão segura nem tão livre. A violência da primeira metade do séc. XX deu lugar a um período de paz e estabilidade sem precedentes na história Europeia”. Avançando rapidamente no tempo, Federica Mogherini, na qualidade de Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR/VP), apresentava em 2016 ao Conselho Europeu a *EU Global Strategy* (EUGS), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*, que contrasta em tudo com o cenário descrito por Solana no início do milénio. O prefácio afirma, pois, que “Vivemos em tempos de crises existenciais, dentro e fora da UE. A nossa União está sob ameaça. O nosso projeto Europeu, que trouxe paz, prosperidade e democracia sem precedentes, está a ser questionado” (Blockmans, 2018).

Cerca de um quarto de século havia-se eclipsado desde o final da Guerra Fria, e o tom otimista de 2003, desvaneceu-se em larga escala com as alterações drásticas do ambiente estratégico da União. O velho continente havia atravessado nesses quase 15 anos que medeiam ambas as estratégias uma grave crise económica com ramificações drásticas a todos os níveis que, de forma geral, impulsionaram os orçamentos de defesa para baixo, transversalmente, na UE28. Isto numa altura em que a realidade nos países do Médio Oriente e Norte de África se deteriorava com a emergência da Primavera Árabe, o início das beligerâncias na Líbia e a Guerra Civil na Síria, a agressão russa que persiste no continente com a crise na Ucrânia e a anexação ilegítima da Península da Crimeia, a recorrência de atentados terroristas em solo da UE – sobretudo em França, na Bélgica e no Reino Unido –, a grave crise humanitária causada pelo influxo de refugiados e migrantes através do Mediterrâneo em 2015 e o fosso que tal acontecimento criou no seio da UE28. Acrescente-se a decisão do Reino Unido em sair da União e ainda, não menos importante, a eleição de Donald Trump como Presidente dos EUA, que trouxe uma retórica belicosa para com os seus Aliados Europeus, determinando um afastamento nas relações transatlânticas.

Nos primeiros cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009, poucos ou nenhuns progressos foram efetuados no domínio da Defesa que fizessem jus

aos avanços inscritos nas provisões do Tratado, quer pela UE quer pelos seus Estados-membros (EM)<sup>1</sup> continuamente debruçados sobre a crise das dívidas soberanas, sendo que do mesmo modo a prioridade em relação à *Common Foreign and Security Policy* (CFSP) era o desenvolvimento do European External Action Service (EEAS) e não quaisquer outras provisões (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

Com a deterioração do ambiente estratégico no flanco sul e sudeste da União, em 2013 os líderes europeus sentiram pela primeira vez a necessidade de proclamar que a Defesa importa, apelando ao melhor desenvolvimento das capacidades Europeias que colocassem credibilidade e eficácia na *Common Security and Defense Policy* (CSDP), ao aprofundamento da cooperação através do melhoramento da capacidade de condução de missões e operações, suportadas por uma *European Defence Technological and Industrial Base* (EDTIB) integrada, competitiva, sustentável e inovadora. Mas, das conclusões do Conselho Europeu, é importante chamar a atenção que em momento algum o tema da *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), ou Cooperação Estruturada Permanente, entrou em discussão sequer como uma possibilidade a ser explorada no futuro (Conselho Europeu, 2017; Blockmans, 2018; Nunes, 2018).

Um ano depois, no entanto, o momento da viragem ocorre no seguimento da crise da Ucrânia e a subsequente ocupação ilegítima da Crimeia pela Rússia, que decide adotar uma política externa revisionista. Tal como com a crise nos Balcãs duas décadas antes, a UE foi novamente confrontada com a dura realidade de que as suas capacidades ficavam aquém do necessário para responder de forma eficaz a desafios militares que se impusessem nas fronteiras imediatas. Mais, com as eleições europeias de 2014 a determinar o início de uma nova Comissão Europeia, verificou-se que esta era em tudo mais permeável à tentativa de fornecer à União e aos seus EM as ferramentas necessárias para reagir à deterioração do ambiente estratégico regional e internacional. De uma forma geral a UE e os EM começaram a perceber que havia a necessidade de pensar de forma séria na segurança e defesa na União (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

É neste cenário que a 28 de junho de 2016 Federica Mogherini, no rescaldo do resultado do referendo sobre o Brexit no Reino Unido, apresenta a EUGS, colocando assim a defesa e segurança no centro da agenda Europeia. Em traços gerais, a relevância do documento neste domínio é grande na medida em que a ênfase dada se sobrepõe os demais conteúdos, aumentando ao mesmo tempo o nível de ambição da União como um todo, providenciando uma nova narrativa para construir uma União mais credível, mais responsiva e mais próxima, onde a cooperação na defesa entre os EM deve tornar-se a norma (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

Assim, destacam-se três objetivos primários subsequentemente desenvolvidos: a proteção dos cidadãos europeus e do território, assente numa interligação mais próxima entre as dimensões de segurança interna e segurança externa nas fronteiras da União,

---

1 Nenhum EM ou grupo de EM demonstrava uma abertura para tentar empurrar a UE nesse sentido. Mais, os tradicionais impulsionadores por excelência da Defesa na Europa, a França e o Reino Unido, haviam perdido o foco em estruturar a defesa do continente ao nível da UE, prosseguindo o caminho bilateral (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

onde os EM devem ter as capacidades defensivas necessárias para atuarem de acordo com as provisões de assistência mútua e solidariedade prescritas no Tratado da União Europeia (TUE); os europeus devem ter a capacidade de efetuar a gestão de crises externas, reforçando a UE como uma comunidade de segurança com a capacidade de agir de forma autónoma, ao mesmo tempo que reforça o contributo e a cooperação com a NATO; reforçar a cooperação na aquisição e manutenção das capacidades que permitirão à UE agir de forma autónoma, transformando compromissos políticos formais em ações de cooperação reais (EEAS, 2016; Nunes, 2018).

Não muito depois, o Presidente da Comissão Europeia, no seu discurso do Estado da União, em setembro de 2016, salientava a importância desta ser capaz de defender e proteger os seus cidadãos em solo europeu e no estrangeiro. Como tal, o que se seguiu pode ser interpretado como a elaboração de um “Pacote de Defesa” por parte de diversas instituições da UE em coordenação com as autoridades dos EM, englobando diversos instrumentos que ainda que sejam distintos entre si, quando analisados em conjunto tornam-se complementares, numa abordagem mais integrada ao domínio da defesa que mistura o cumprimento voluntário por parte dos EM com instrumentos legais e obrigatórios (Comissão Europeia, 2016).

Neste Pacote de Defesa podemos incluir o *Implementation Plan on Security and Defense* (IPSD), elaborado pela HR/VP e apresentado em novembro de 2016, onde foi traçado o *roadmap* para a definição das políticas de segurança e defesa. Destaque vai para a definição do nível de ambição da União, o convite pelos EM para a HR/VP apresentar propostas detalhadas com vista a criar uma *Coordinated Annual Review on Defense* (CARD) e o acordo pelos EM em explorar a hipótese de criar uma única e inclusiva cooperação estruturada permanente, convidando novamente a HR/VP a apresentar propostas para reflexão futura (Council of the European Union, 2016).

Corria o ano de 2017 quando, num discurso em Praga, o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, instava os EM da União Europeia a acordarem a “Bela Adormecida” do Tratado de Lisboa. Ainda que possa parecer estranha a correlação, este referia-se às provisões legais que previam uma forma única de cooperação reforçada nesse domínio, nomeadamente a PESCO. Havia passado quatro anos desde que, em 2013, o Conselho proclamou pela primeira vez que a “Defesa importa”, sem, no entanto, decidir acordar essa mesma “Bela Adormecida” do seu sono profundo.

É certo que esta está longe de ser a primeira iniciativa de cooperação no domínio da Defesa na União; pelo contrário, o projeto está em gestação há sete décadas. Talvez de forma paradoxal é necessário notar que o processo de integração Europeia no pós Segunda Guerra Mundial se tenha iniciado não com o carvão e com o aço, mas antes com considerações relacionadas com a cooperação em matéria de defesa e segurança. Se os Estados da Europa conseguissem cooperar neste domínio, iriam conseguir cooperar nos demais (Howorth, 2017). Neste sentido, todas as iniciativas de coordenar ao nível da UE matérias de Política Externa e de Segurança devem ser entendidas como tentativas de restabelecer (até certa medida) um equilíbrio na balança de poder transatlântica, através do desenvolvimento do que podemos chamar de autonomia europeia que contribuisse

para um desenvolvimento mais sólido do pilar Europeu da Aliança. Não obstante todas terem falhado, em certa medida estas foram sendo desenvolvidas em contextos diferentes, ao mesmo tempo que falharam por diferentes motivos, pelo que, a devida atenção deve ser dada à mais recente iniciativa por parte da UE e dos seus EM.

Assim, o presente ensaio está dividido em três partes. Na primeira parte iremos explorar a PESCO, não só o que é na realidade, mas também o seu enquadramento jurídico e o caminho até à sua ativação, partindo de seguida para uma breve análise dos projetos em desenvolvimento. Na segunda parte iremos abordar a participação de Portugal como EM fundador, olhando para os projetos onde este se encontra inserido, explorando com mais detalhe os dois projetos pertencentes à terceira vaga onde Portugal é EM coordenador. Na última parte, como conclusão, irei alertar para potenciais desafios que lhe estão relacionados e sobre os quais os decisores políticos necessitam rapidamente de agir como forma de não determinar o fracasso na iniciativa.

## **PESCO – Cooperação Estruturada Permanente**

No seguimento da apresentação da EUGS pela HR/VP, a ênfase que foi dada ao domínio da defesa tinha uma lógica de transformar a cooperação no domínio da defesa na União a norma, pelo que todas as iniciativas que emergiram no rescaldo da desta devem ser vistas como uma tentativa de atingir uma maior sincronização do domínio da defesa, bem como uma tentativa de melhorar o planeamento e implantação de operações dentro da CSDP, tornando este mais rápido e coerente. Impulsionados não só pelo Pacote de Defesa da União, mas também pela necessidade de uma Europa que proteja os seus cidadãos, começou a surgir a ideia entre os EM de dar uma oportunidade às províções do Tratado de Lisboa que instituíam a PESCO como forma de traduzir para a realidade o nível de ambição traçado na EUGS (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

Impõe-se a questão, o que é a Cooperação Estruturada Permanente? Pode dizer-se que esta representa uma forma de cooperação reforçada única na União, na medida em que dentro de todas as competências não exclusivas desta, a PESCO apresenta-se como o modelo mais flexível de todos para o aprofundar da cooperação, na medida em que apresenta um processo mais simplificado para ser iniciado, processos de financiamento e votação na mesma linha mais simplificados, ao mesmo tempo que mantém critérios menos detalhados a nível dos instrumentos de adesão, contrariamente por exemplo à União Económica e Monetária. Ainda e como nota Blockmans (2018), esta é ao mesmo tempo a forma de cooperação reforçada mais povoada, isto é, quando comparada com a Zona Euro ou a Procuradoria Europeia, atualmente com 19 e 22 EM, respetivamente, a PESCO foi iniciada por 25 dos 28 EM da União (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

### **Lisboa: Enquadramento Jurídico no TUE**

Incorporada no Tratado de Lisboa, a PESCO pode ser traduzida como uma estrutura legal de caráter ambicioso, inclusivo e vinculativo, que pretende incentivar a cooperação entre os EM – no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa através de iniciativas bem coordenadas e projetos concretos e de operações – que voluntaria-

mente nela desejem participar. Nas palavras de Blockmans (2018), podemos resumir a *raison d'être* da mesma como sendo o “compromisso dos EM participantes em gastar mais, de forma mais inteligente, em melhores equipamentos de defesa, de forma a poderem conduzir melhor as operações no extremo superior do espectro militar” (Conselho Europeu, 2017; Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

O Artigo 42.º (6) do TUE determina a criação de uma cooperação estruturada permanente entre os EM “cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes”, informando ainda que tal cooperação será regida pelos princípios estabelecidos no Artigo 46.º do mesmo. Este último, por sua vez, determina uma série de disposições relativamente ao *modus operandi* para à sua ativação, isto é, os EM que desejam participar na iniciativa devem, pois, preencher os critérios e subscrever os compromissos explanados no Protocolo n.º 10 relativo à cooperação estruturada permanente do TUE, notificando assim o Conselho e o HR/VP da sua intenção.

Ainda, o mesmo artigo informa sobre o procedimento relativo à adoção de todas as decisões e recomendações pelo Conselho que à iniciativa digam respeito, definindo assim que tudo o que não estiver previsto nos n.º 2 a 5, será adotado por unanimidade, sendo esta definida para o efeito como englobando exclusivamente os EM pertencentes à mesma (TUE, 2012).

### **O Caminho para a Ativação da PESCO**

É possível traçar com clareza a sua emergência após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Não obstante os EM terem determinado que esta entraria em hibernação sem antes se debruçarem sobre esta, algumas iniciativas no imediato são de realçar, começando pela tentativa de circular um *non-paper* contendo algumas reflexões sobre como a cooperação reforçada no domínio da defesa poderia ser criada de forma inclusiva e eficaz pelo trio que detinha a Presidência da União em 2010 – Bélgica, Hungria e a Polónia; a carta enviada pela Itália e por Espanha à HR/VP Catherine Ashton para que esta colocasse à discussão a PESCO no Conselho da UE para os Assuntos Externos em maio de 2011 (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017; Blockmans, 2018).

Ainda que sejam de louvar as iniciativas, não se verificou qualquer tipo de avanço na discussão pelo que foi necessário esperar até à apresentação da EUGS pela HR/VP, onde esta apela aos EM para transformar a cooperação no domínio da defesa na norma a seguir, urgindo definir quais seriam os veículos que iriam permitir a União alcançar o nível de ambição traçado nesta, tendo a ideia de testar a PESCO como um desses veículos surgido no outono de 2016, aquando das negociações para a IPSD. Em novembro do mesmo ano, aquando da apresentação deste, verifica-se que foi então traçada a ideia de explorar todo o potencial do Tratado de Lisboa, num “formato único e inclusivo, como forma de fortalecer a CSDP através de compromissos concretos”, tendo sido convidada a HR/VP a apresentar propostas para que os EM pudessem refletir sobre as mesmas, devendo estas propostas ser baseadas numa abordagem modular sugerindo inclusive possíveis projetos. Assim, o EEAS e a European Defense Agency (EDA), trabalharam ao

lado dos EM durante a maior parte do ano de 2017 na definição dos princípios, compromissos e modelo de governança que se lhe iriam aplicar (Council of the European Union, 2016; EEAS, 2016; Fiott, Missiroli e Tardy, 2017; Blockmans, 2018).

O passo formal foi dado a 13 de novembro de 2017, quando 23 EM assinaram a notificação conjunta demonstrando a sua intenção à HR/VP e ao Conselho de ativar a PESCO, sendo que no início de dezembro de 2017, antes do Conselho Europeu, a Irlanda e Portugal decidiram subscrever a mesma notificação após aprovação pelos respetivos Parlamentos Nacionais, juntando-se assim aos EM que demonstraram previamente a intenção de participar, pelo que, apenas a Dinamarca, Malta e o Reino Unido, ficaram de fora da iniciativa. (Conselho Europeu, 2017; Blockmans, 2018).

### **Uma Análise Sucinta das Dimensões da PESCO**

Perscrutando a notificação por parte dos EM, verificamos que esta contém os contornos relativos aos princípios, uma lista de compromissos comuns mais ambiciosos e vinculativos e complementares ao Protocolo n.º 10, que no seu conjunto determinam a existência de duas dimensões – dimensão de capacidades e uma dimensão operacional – bem como propostas para o modelo de governança abrangente que mantenha a coerência e a ambição da iniciativa, sendo este complementado por procedimentos específicos ao nível dos projeto<sup>2</sup> (Conselho Europeu, 2017).

### **Dimensão das Capacidades**

Os EM participantes comprometem-se, segundo o Artigo 1.º, a “proceder de forma mais intensiva ao desenvolvimento das suas capacidades de defesa, (..), nos principais programas europeus de equipamento (...)”. Já o Artigo 2.º (a), (b), (d) e (e), informa respetivamente sobre gastar mais em equipamentos de defesa, alinhar as estruturas de planeamento do domínio da defesa, disponibilizar capacidades quando necessário, cooperar para diminuir as lacunas identificadas a nível das necessidades e participar em grandes projetos europeus de desenvolvimento de capacidades (União Europeia, 2012).

Pode dizer-se que, para além de ser a mais tangível das duas – sendo que 17 dos 20 compromissos assumidos na Notificação incidem sobre o desenvolvimento de capacidades – é também aquela que demonstra ser, provavelmente, a razão principal para uma maior cooperação Europeia no domínio da defesa. Equacionado, que os EM têm intenção de atingir o nível de ambição traçado na EUGS e relembando as provisões do Artigo 42.º (3) do TUE, nomeadamente a intenção de progressivamente aumentar as capacida-

---

2 Todo o processo será dirigido pelos EM participantes e ficará primariamente dentro das suas competências, pelo que estarão no centro do processo de decisão, em estreita coordenação com a HR/VP, como forma de garantir a coerência com todas as atividades da mais abrangente CSDP da qual se insere. Pode então dizer-se que todos os EM com assento no Conselho no seu formato PESCO são garantes da concretização dos compromissos, assegurando a unidade, consistência e eficácia da mesma, sendo que, a HR/VP aparece como contribuidora para esses objetivos ficando encarregue de apresentar ao Conselho um relatório anual sobre o cumprimento dos compromissos; esta pode e deve ainda efetuar um escrutínio dos projetos tendo em vista a apresentação de recomendações relativas à identificação e avaliação destes (Conselho Europeu, 2017; Council of the European Union, 2017).

des militares, estes irão necessitar de um pacote de forças que cubra todo o espectro militar (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017; Biscop, 2018).

## Dimensão Operacional

O Artigo 1.º (a) e (b) informa respetivamente: “(...), através do desenvolvimento dos respetivos contributos nacionais e, se for o caso disso da participação em forças multinacionais, (...)”; “ser capaz de fornecer, o mais tardar em 2010, (...) unidades de combate especificamente treinadas para as missões programadas, configuradas em termos táticos como um batalhão, (...)”. O Artigo 2.º (c), por sua vez, informa: “adoção de medidas concretas como forma de reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de destacamento das forças no terreno pela identificação de objetivos comuns no que a projeção de forças diz respeito (...)” (União Europeia, 2012).

Um dado salta claramente à vista, designadamente o compromisso sobre a parte operacional da PESCO e os prazos que o protocolo prevê. Esta foi oficialmente lançada em 2017, não obstante, o Protocolo n.º 10 informar sobre uma obrigatoriedade sobre os EM serem capazes de fornecer unidades de combate até 2010. Tal razão poderá advir do facto de este Protocolo codificar o chamado *Headline Goal 2010*, que aquando da sua aprovação em 2004 pelo Conselho Europeu já que determinava a necessidade da UE interligar o processo de desenvolvimento de capacidades no domínio da defesa com as inovações que iam surgindo nas estruturas operacionais e institucionais, do qual se destaca sem dúvida a criação do chamado EU Battlegroup<sup>3</sup> (EUBG). Como argumenta Blockmans (2018), o intuito do Protocolo n.º 10 pode ser visto como uma tentativa de trazer uma nova vida ao formato dos *battlegroups*, que apesar de operacionais desde 2007 nunca foram na realidade utilizados de forma alguma (União Europeia, 2012; Blockmans, 2018).

Neste sentido, poderemos considerar que o Artigo 2.º do Protocolo n.º 10 tenta resolver, ainda que de forma pouco elaborada, os problemas sentidos pela União no domínio da defesa quer ao nível do desenvolvimento das capacidades, quer ao nível operacional. Como? Requerendo aos EM participantes, como forma de alcançar os objetivos gerais traçados no Artigo 1.º, o compromisso de cooperar em matéria de financiamento ao desenvolvimento de capacidades; aproximando os instrumentos de defesa dos EM através de uma contínua harmonização da identificação das necessidades militares, pela colocação em comum dos meios e capacidades de defesa, inclusive e quando apropriado especializarem os mesmos e ainda através do incentivo à cooperação nos domínios da formação e logística; adoção de medidas concretas como forma de reforçar a disponibilidade, a interoperabilidade, a flexibilidade e a capacidade de destacamento das forças no terreno pela identificação de objetivos comuns no que a projeção de forças diz respeito; cooperar no sentido de garantir que os EM participantes adotam as medidas necessárias

---

3 Por *Battlegroup* entenda-se formações militares altamente treinadas, com um tamanho ao nível operacional de batalhão que deverão incluir todos os serviços de suporte, bem como de destacamento e sustentação dos ativos militares. É, pois, uma forma específica de resposta rápida, representando o pacote mínimo de forças militares coerentes, credíveis, rapidamente destacáveis e capazes de manter operações independentes ou para a fase inicial de operações futuras de maior escala (Quille, 2006).

para colmatar as lacunas identificadas no *Capability Development Plan* (CDP) através de projetos multinacionais, sem prejuízo aos compromissos assumidos perante a NATO; participar no desenvolvimento de programas comuns ou programas Europeus de grande escala desenvolvidos no âmbito da EDA (União Europeia, 2012).

Ainda, e como notam Fiott, Missiroli e Tardy (2017), a dimensão operacional é adicionalmente elaborada nos compromissos comuns assumidos na Notificação, onde noções de disponibilidade, destacamento, interoperabilidade das forças e financiamento de operações são subseqüentemente desenvolvidas – i.e., “disponibilizar formações estrategicamente destacáveis”, “Providenciar apoio substancial (...) às operações e missões da CSDP”, etc. –, demonstrando assim uma tentativa de incentivo aos EM a fazer mais quer antes, quer durante as operações como forma de tentar superar as dificuldades crónicas sentidas ao nível das operações e missões militares da CSDP.

Não obstante, seria errado dizer que a dimensão operacional aparece de forma direta advinda da Cooperação Estruturada Permanente, isto porque, apesar de esta estar inserida no quadro mais abrangente da CSDP, não podem ambas ser confundidas na medida em a última diz respeito à política que por sua vez é suportada pelo instrumento que é a PESCO, que atua no desenvolvimento das capacidades dos EM que por sua vez irão permitir aos EM melhorar o destacamento das forças de forma a atingir o nível de ambição presente na EUGS, e mais concretamente, garantir a segurança e a defesa da União, ainda que de forma clara esta dimensão venha a receber menos atenção (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

Se um dos objetivos desta é providenciar aos EM as capacidades necessárias a cumprir “as mais exigentes missões”, verifica-se que na realidade a definição de quais são/serão estas missões é escassa, e muito provavelmente de forma intencional pouco referida nos documentos legais associados. Uma das razões para tal poderá ser a forma distinta como os EM conceptualizam o que é a PESCO e a CSDP. Assim, para os EM cuja conceptualização da primeira passa mais pela dimensão operacional, o sucesso desta será medido pela capacidade da União efetuar operações militares, pois as capacidades desenvolvidas nesta *framework*, conjuntamente com os demais EM, poderá levar, em última análise, a uma maior probabilidade de estas serem de facto usadas no teatro de operações (Fiott, Missiroli e Tardy, 2017).

Neste sentido, Biscop (2018), argumenta que de forma a maximizar o seu sucesso da, é necessário ultrapassar a simples lógica de interoperabilidade e seguir no caminho da integração, pois ainda que esteja definido nos compromissos que não cobrem a existência de “forças de prontidão, forças permanentes nem forças de reserva”, é difícil conceber um cenário realista onde os EM consigam cumprir os seus compromissos operacionais relativos à disponibilidade de forças destacáveis sem existir qualquer tipo de força permanente mais integrada, pois sem a prontidão de uma força permanente, esta não constitui uma capacidade. Assim, torna-se necessário iniciar o debate, como Fiott, Missiroli e Tardy (2017) argumentam, sobre qual a conexão que terá a dimensão do desenvolvimento de capacidades e a dimensão operacional, e para que tipo de operações está a PESCO a preparar-se, incentivando os EM para essa participação.

## Um Olhar de Perto Sobre os Projetos PESCO

A cooperação no domínio da defesa e da indústria de defesa na Europa passa em larga escala fora das estruturas da União. Grande parte das capacidades são desenvolvidas a nível nacional ou conjuntamente em pequenos *clusters* de lógica bilateral ou multilateral (mas numa escala mínima) e as evidências mostram que, nos últimos anos, os investimentos em projetos colaborativos têm de facto diminuído e aqueles que existem, regra geral apresentam resultados abaixo do seu potencial, devido à lógica de interesse nacional versus as necessidades da União. Assim, não aparece como surpresa que a perda de capacidades no velho continente tenha atingido os 25% na última década (France, Major e Sartori, 2017).

Atualmente estão em desenvolvimento 47 projetos, no entanto, esta secção aborda exclusivamente os que foram 34 aprovados no ano de 2018: o primeiro lote de 17 projetos aprovado pelo Conselho em março de 2018 e o segundo lote, novamente de 17 projetos, aprovado de igual modo em novembro do mesmo ano. Estes têm a intenção de preencher as lacunas nas capacidades da União em todo o espectro militar: terra, mar, ar, espaço e ciberespaço, incluindo ainda um conjunto de facilitadores estratégicos conjuntos.

Da análise destes últimos, verifica-se que Espanha e a França são os EM que mais cooperam dentro da estrutura da iniciativa, participando bilateralmente em 15 projetos, sendo que são ainda os EM que participam em mais projetos no total em conjunto com a Itália, 17, 20 e 21 projetos respetivamente, seguidos de perto pela Alemanha e Grécia que participam ambos em 14 projetos. Relativamente às lideranças do total de projetos, sobressai a França e a Itália, coordenando 7 projetos cada um, seguido da Alemanha e da Grécia com respetivamente 6 e 5 projetos cada. Ainda, a Irlanda e o Luxemburgo são os EM que estão inseridos em menos projetos, apenas 2, pelo que se pode concluir que, até ao momento, os grandes impulsionadores da PESCO são os EM fundadores da União, com a exceção do Luxemburgo, mais a Espanha, demonstrando assim uma continuação da forte vontade em participar ativamente, como acontece aliás desde o início da sua idealização (Fiott, 2019).

Dos 34 projetos, verifica-se que existe um equilíbrio entre os projetos que se encaixam na dimensão de desenvolvimento de capacidades e na dimensão operacional (Gráfico 1), sendo que a grande maioria estão de acordo com as prioridades identificadas no CDP, não obstante, devido à inexistência, à data, de projetos que incidam sobre no topo do espetro militar e que tenham um impacto significativo aquando da condução de operações militares, a dependência transatlântica permanecerá intacta. Como nota Béraud-Sudreau, Efsthathiou e Hannigan (2019), alguns EM admitem mesmo que os seus projetos poderão não providenciar o impacto desejado ao nível dos elevados compromissos no que ao desenvolvimento de capacidades diz respeito (Billon-Galland e Efsthathiou, 2019).

O Gráfico 2 traduz a realidade do processo de implementação dos projetos, nomeadamente a fase em que estes se encontram, segundo os dados presentes no relatório sobre o progresso dos projetos, realizado pelo EEAS em maio de 2019. De uma forma transversal, podemos afirmar que todos os projetos estão em andamento, se bem que a ritmos díspares; a maioria não prevê uma data final para a conclusão, ainda que o desen-

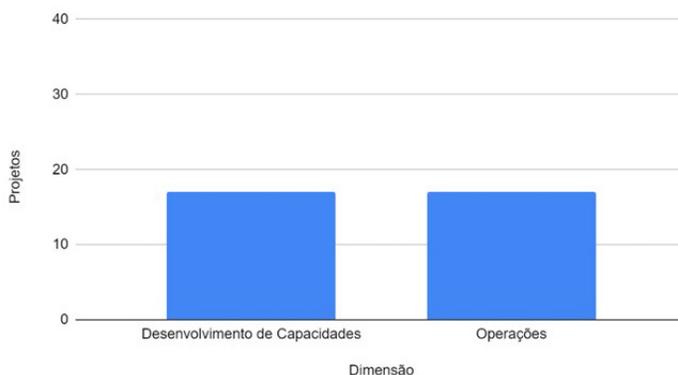
volvimento de projetos de defesa tenha um período médio de 5 a 10 anos, podendo ir muito mais além dependendo do tipo de produto final.

Podemos identificar que, de forma genérica, os projetos da dimensão do desenvolvimento de capacidades que estão mais avançados, como é o caso do *Euro Artillery*, do *Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System* (MALE RPAS) e do *Maritime (semi-)Autonomous Systems for Mine Countermeasures* (MAS MCM), são na verdade projetos onde, os EM participantes começaram o trabalho ainda antes destes se tornarem projetos PESCO, pelo que poderá dizer-se que projetos que precedem a iniciativa, terão um ímpeto superior aos demais. Na mesma lógica, identificamos que projetos que não envolvam um processo de R&D substancial estão também mais avançados, especialmente os sob tutela alemã.

Não obstante, a larga maioria dos projetos ainda se encontra na fase de idealização, não querendo isto dizer que não tenham ocorrido progressos, apenas que estes têm sido mais lentos, devendo ter-se em atenção que metade dos projetos em causa não têm pouco mais de um ano de existência, o que no domínio em questão é realmente pouco tempo para se atingir marcos importantes; aliado a este fator, a vertente política da iniciativa, nomeadamente o processo de decisão, poderá trabalhar contra a rápida implementação dos mesmos, especialmente se necessidade houver de realizar *Memorandums of Understanding* (Béraud-Sudreau, Efstathiou e Hannigan, 2019).

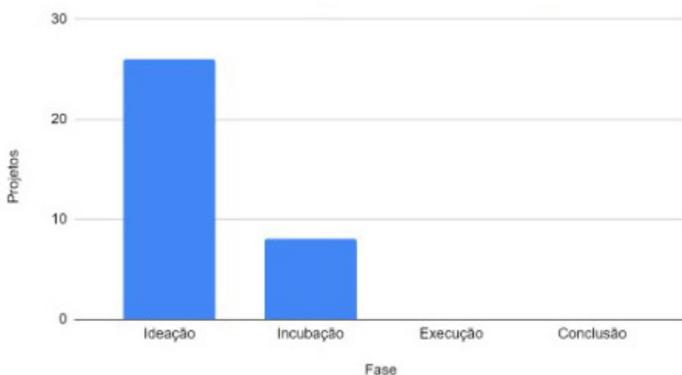
Por sua vez o Gráfico 3 revela uma realidade própria e possivelmente um dos aspetos que mais interessa aos EM na estrutura PESCO, isto é, a possibilidade de obterem até mais 10% de financiamento através do Fundo Europeu de Defesa (EDF) para projetos que se insiram na *framework* em causa, verificando-se que a esmagadora maioria dos projetos irá requerer financiamento da União: é exatamente neste ponto que podemos ainda notar a ligação PESCO/EDF e o porquê de projetos existentes *a priori* terem sido incluídos. Uma resposta rápida diz-nos que a razão é a possibilidade de financiamento europeu, logo, uma diminuição do investimento pelos EM (Béraud-Sudreau, Efstathiou e Hannigan, 2019).

**Gráfico 1 – Dimensão correspondente dos 34 Projetos PESCO**



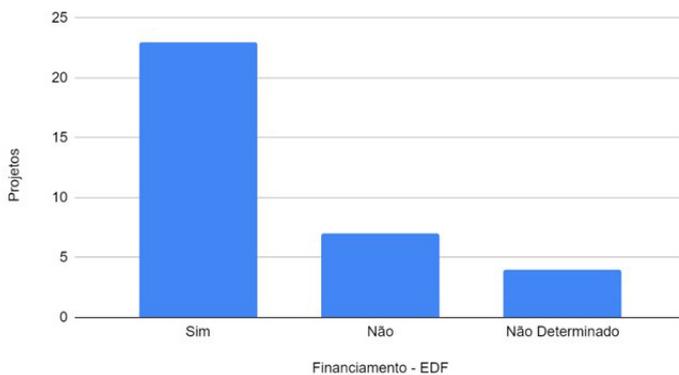
Fonte: European External Action Service (2019).

**Gráfico 2** – Dimensão correspondente dos 34 Projetos PESCO



Fonte: European External Action Service (2019).

**Gráfico 3** – Projetos onde é expectável requisição de Financiamento - EDF



Fonte: European External Action Service (2019).

## Portugal na PESCO

Portugal orgulha-se de ter estado na linha da frente de todas as iniciativas de integração Europeia desde a sua adesão à Comunidade Económica Europeia, corria o ano de 1986, seja na adesão inicial à moeda única, tornando-se EM fundador, ou mesmo no papel determinante que a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, em 2007, teve em ressuscitar o moribundo Tratado Constitucional de 2004, em conjunto com a Presidência Alemã que lhe precedeu, culminando na assinatura do Tratado de Lisboa a 13 de dezembro de 2007, no Mosteiro dos Jerónimos, simbolicamente o mesmo local onde, 23 anos antes, Portugal havia assinado o Tratado de Adesão à Comunidade Económica Europeia.

Neste sentido, aparece com pouca surpresa o facto de Portugal ter estado envolvido desde o primeiro momento da definição de uma política europeia de segurança e defesa, tendo inclusive, participado desde o início do novo milénio em todas as operações militares da União, bem como sendo parte integrante de todas as etapas do desenvolvimento das capacidades da UE, contribuindo pois, para consolidar o País como ator produtor de segurança internacional no quadro de segurança coletiva transatlântica. Destacou-se ainda como um dos EM nas missões de paz em teatros de operações tão diferentes como o Kosovo e Timor-Leste, aumentando assim a credibilidade externa do Estado. Realce-se o facto de tais compromissos terem sido assumidos e cumpridos sob um enorme esforço, não só financeiro, mas também humano, para um EM da dimensão e com os recursos de Portugal. Como tal, Portugal deve, uma vez mais, afirmar o compromisso político nas novas etapas de aprofundamento da cooperação no domínio da Defesa (Viana, 2014).

Quem ler o parágrafo anterior, ficará provavelmente, surpreendido pelo facto de a assinatura de Portugal não constar na Notificação ao Conselho. Augusto Santos Silva, justificava em 2017 o atraso de Portugal a aderir àquela que, à data, já se previa ser a cooperação reforçada mais povoada, com a necessidade de perscrutar a Assembleia da República, de forma a esta ter a possibilidade de se pronunciar democraticamente sobre se Portugal deveria ou não ser parte integrante da iniciativa, ainda que, no final do dia, a decisão coubesse exclusivamente ao governo de António Costa. Este cumpriu o seu dever constitucional de informar o parlamento envolvendo-o na discussão do aprofundamento da União (Governo de Portugal, 2017).

A Assembleia da República, através da Resolução n.º 35/2018 de 7 de dezembro de 2017, recomenda pois ao governo que Portugal integre a Cooperação Estruturada Permanente em matéria de Segurança e Defesa, defendendo que tal deverá representar um exercício não conflitual e complementar com os compromissos assumidos no quadro da NATO, respeitando a soberania estatal nas prerrogativas de defesa, não devendo a PESCO conduzir à formação de um hipotético “Exército Europeu” ou mesmo à especialização das Forças Armadas nacionais, mas antes reforçando os laços e a cooperação da União, isto é, reconhecendo a necessidade da UE estar preparada para assumir maiores responsabilidades no domínio da segurança e defesa do velho continente, mas devendo evitar a duplicação quer de estruturas NATO quer do investimento ou das capacidades – Resolução da Assembleia da República n.º 35/2018.

No mesmo dia, reconhecendo as recomendações da AR e salientando o potencial para a Base Industrial de Defesa Europeia e o potencial de financiamento de projetos de desenvolvimentos de capacidades cooperativas através do EDF, o Conselho de Ministro aprovou, através da Resolução n.º 191/2017 de 7 de dezembro, a participação de Portugal como EM fundador da PESCO, incumbindo o Ministro dos Negócios Estrangeiros da realização das formalidades necessárias – Resolução do Conselho de Ministros n.º 191/2017, 2017. Assim, a 7 de dezembro de 2017 Portugal notificava o Conselho e a HR/VP da sua intenção de participar, subscrevendo a notificação que os demais EM já haviam subscrito, tornando-se assim num dos 25 EM fundadores do novo processo integracionista.

### **GAPP-PESCO: o Instrumento da Coerência**

Uma das peças chave para uma participação bem-sucedida de Portugal nas estruturas de Defesa da União é a capacidade de este manter uma estratégia articulada e coerente que seja capaz de identificar por um lado objetivos e linhas de ação a prosseguir, e por outro, ter a capacidade de identificar e agarrar oportunidades que permitam avançar os interesses do Portugal no seio da União.

Nesse sentido, ainda que talvez de forma ligeiramente tardia atendendo ao facto de duas rondas de projetos já terem sido realizadas e aprovadas, o Governo criou, através do Despacho n.º 2129/2019 do Gabinete do Ministro de Defesa Nacional de março de 2019, o Grupo de Acompanhamento da Participação nos Projetos PESCO (GAPP-PESCO), o qual foi incumbido de assegurar a permanente comunicação e articulação entre as diferentes entidades que compreendem a Defesa Nacional na matéria em causa, as demais entidades governativas e a sociedade tendo em vista o aprofundamento da cooperação no domínio da defesa da União.

### **Projetos onde Portugal se Encontra Inserido**

No que aos projetos diz respeito, o GAPP-PESCO tem como missão pronunciar-se sobre a participação de Portugal em projetos cooperativos com vista ao desenvolvimento de capacidades, devendo atender na fundamentação do seu parecer não só ao Programa do Governo, como também às Grandes Opções do Plano, às prioridades elencadas na Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar, às fases do ciclo de planeamento e ao cronograma financeiro estabelecido pela Lei de Programação Militar.

Após três rondas de projetos, verifica-se que Portugal encontra-se inserido como EM participante num total de 10 projetos, ainda assim, como o próprio Ministro da Defesa Nacional João Gomes Cravinho reconhece, Portugal começou “de forma hesitante e pouco estruturada, (...)” pelo que adianta ser “urgente que se definam rumos, prioridades e linhas de ação”. Assim, criação do GAPP-PESCO advém dessa mesma necessidade de garantir uma abordagem coerente e integrada à participação portuguesa na iniciativa, que garantam uma lógica de compatibilidade do investimento nos projetos colaborativos de desenvolvimento de capacidades com os compromissos assumidos ao nível da UE-NATO (Governo de Portugal, 2019).

Relativamente aos projetos onde Portugal está inserido, verifica-se que o foco da participação Portuguesa parece incidir sobre os domínios marítimos e de cibersegurança, onde Portugal está inserido em três projetos cada como EM participante. Positivo será reforçar, que em ambas os domínios, os projetos estão em linha com as prioridades identificadas ao nível do CDP da União.

**Tabela 1** – Projetos PESCO onde Portugal está Envolvido como EM Participante

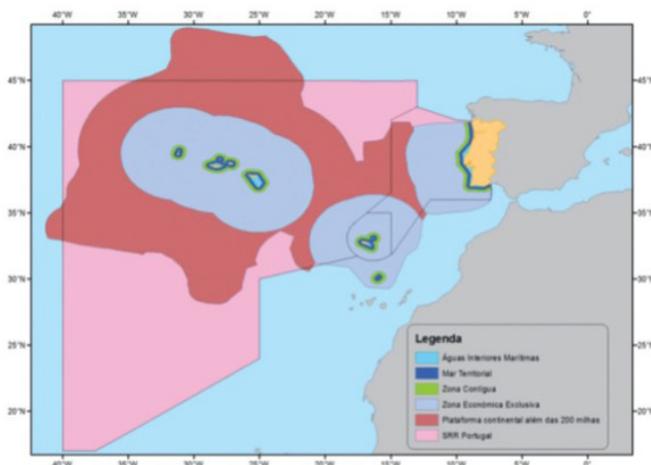
Projeto	Domínio
European Union Training Mission Competence Centre (EU TM CC)	TRAINING, FACILITIES
EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)	TRAINING, FACILITIES
Maritime (semi-)Autonomous Systems for Mine Countermeasures	MARITIME
Harbour and Maritime Surveillance and Protection	MARITIME
Maritime Unmanned Anti-Submarine System (MUSAS)	MARITIME
Cyber Threats and Incident Response Information Sharing Platform	CYBER, C4ISR
Strategic Command and Control System for CSDP Missions and Operations	CYBER, C4ISR
European Secure Software defined Radio	CYBER, C4ISR
Military Mobility	JOINT ENABLING
Materials and components for technological EU competitiveness (MAC-EU)	JOINT ENABLING

Fonte: European Council (2019).

### A Liderança Portuguesa na Terceira Vaga de Projetos PESCO

Após um começo menos positivo, “hesitante e pouco estruturado”, nas palavras do MDN – recorde-se que Portugal apenas está inserido como EM participante em projetos referentes à primeira vaga, uma vez que nos projetos da segunda vaga a participação nacional ficou exclusivamente associada a projetos onde Portugal tem o estatuto de observador – este parece ter encontrado o seu *modus operandi* salientando o Estado português a importância da participação nacional nesta nova fase antes da interrupção antecipada da apresentação de novos projetos no ano 2020, aparecendo então como EM coordenador de dois projetos que serão articulados de seguida (DGPDN, 2019).

**Figura 1** – Zonas Marítimas sob Soberania e/ou Jurisdição Portuguesa



Fonte: Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, 2019

Portugal parece reconhecer que o seu contributo para desenvolver as capacidades de defesa da União poderá passar acima de tudo pelo que à proteção dos *global commons* diz respeito, que na realidade se traduz na aposta no domínio marítimo, onde Portugal exerce um papel de relevo na defesa e proteção das fronteiras externas da União.

Portugal tem atualmente a quarta maior Zona Económica Exclusiva da UE – com a saída do Reino Unido da UE, passará a ser a terceira maior – sem contar com o projeto de aumento da plataforma continental além das 200 milhas, submetido à ONU em 2009, que a ver um desfecho positivo para o país terá como consequência a transformação de Portugal no EM com a segunda maior área marítima sob sua jurisdição, superando a Dinamarca e mantendo-se atrás da França.

Assim, aparece como lógica a aposta nacional nesse domínio, devido à vasta experiência na vigilância e controlo desta fronteira externa da UE repercutindo-se de forma positiva, como consequência, na segurança coletiva da União e seguindo as prioridades identificadas no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013*. Como tal, é imperativa a participação de Portugal em projetos colaborativos ao nível da segurança marítima europeia que apostem na investigação e investimento, orientada para o reforço e modernização dos meios militares adequados à garantia do efetivo controlo e segurança do espaço marítimo, potenciando assim a sua vasta experiência na vigilância, controlo e assistência de emergência, nomeadamente através de meios de alta tecnologia que resultem numa poupança global de recursos financeiros (Viana, 2014).

### **Maritime Unmanned Anti-Submarine Systems (MUSAS)**

Projeto liderado por Portugal como EM coordenador que visa desenvolver e fornecer serviços de arquitetura avançados de Comando, Controlo e Comunicações (C3) para a guerra antissubmarina, onde serão aproveitadas tecnologia de ponta e inteligência artificial como forma de combate a métodos de negação de área por parte dos atores adversários. Ainda que idealizado para o cenário supracitado, este contribuirá adicionalmente para o aumento da proteção de infraestruturas submarinas de alto valor e de sistemas de energia que tenham por base o mar, ao fornecer uma resposta rápida e proporcional à intrusão ou ameaças às Linhas de Comunicações Marítimas.

Relativamente à sua correspondência com as prioridades do CDP verifica-se que este contribuirá em quatro áreas prioritárias: *Information Superiority*, atuando ao nível dos sistemas de comunicação e informação táticos interoperáveis permitindo assim a troca e transferência de dados/comunicações de forma autónoma, robusta, interoperável, rápida e segura, contribuindo ao mesmo tempo para uma melhor gestão de informação dentro das missões e operações lideradas pela UE, providenciando assim à União capacidades melhoradas a nível de informação, vigilância e reconhecimento (ISR); *Naval Manoeuvrability*, atuando ao nível do melhoramento da capacidade de *Maritime Situational Awareness* com base na vigilância marítima por radar tático gerado por Unmanned Aerial Vehicle, que permitirá uma maior capacidade oceânica de superfície superior baseada em navios de combate multiusos desenhado numa abordagem modular, permitindo ainda uma maior projecção de poder ao desenvolver uma proteção multidimensional das forças

navais; *Underwater Control Contributing to Resilience at Sea*, melhorando a capacidade anti-submarina através do desenvolvimento de sistemas de detecção fixos e sistemas não tripulados, cuja detecção e resposta serão providenciados por ativos de múltiplos domínios; *Cross-Domain Capabilities Contributing to Achieve EU's level of Ambition (LoA)*, atuando ao nível do desenvolvimento de tecnologias inovadoras que permitirão melhorar as capacidades militares futuras.

Iniciei esta secção da participação Portuguesa na terceira vaga de projetos referindo-me à importância e oportunidade estratégica que os *global commons* representam, referindo-me especificamente ao domínio marítimo; não obstante, uma nova discussão emerge sobre se estes ditos poderão envolver ou não o ciberespaço. A relevância da matéria aqui não se prende tanto com a conceptualização do termo para saber-se se encaixará ou não, pois não existe um consenso no meio académico e as opiniões divergem, pelo que aqui será utilizada a referência no sentido de enunciar o ciberespaço como *global common*, isto é, um domínio crítico e global de partilha de serviços e informações que não é realmente propriedade de nenhum Estado, e que, numa lógica contrária espaço marítimo e espaço aéreo, por exemplo, marca uma alteração de paradigma no que às relações de poder estabelecidas diz respeito (Moniz, 2018).

A emergência do ciberespaço e a sua relação com as questões de poder advém da mesma lógica que o espaço marítimo (um *global common*) que, desde um passado histórico, obedece a relações de poder centradas nas grandes potências do Sistema Internacional (SI), sobretudo no pós Segunda Guerra Mundial, com os EUA a serem a única potência do SI com capacidade de projeção de poder a uma escala global. No entanto, mais numa lógica de hegemonia regional uma vez que o poder paralisante dos oceanos é na realidade um impedimento ao estabelecimento de um poder hegemónico global. Contrariamente, o ciberespaço, sendo um domínio de acesso global pauta-se antes por relações de poder baseadas na assimetria, onde um Estado relativamente pequeno e pouco relevante ao nível do SI dito tradicional, pode efetivamente realizar atos cujas consequências terão um grande impacto social e material, materializando assim uma nova realidade onde as grandes potências não detêm o controlo efetivo que historicamente têm usufruído. É neste quadro que se inserem as oportunidades para Portugal (Moniz, 2018).

Atendendo à realidade assimétrica do ciberespaço, Estados geográfica e socioeconomicamente pequenos poderão tirar partido dessa assimetria, apresentando-se então o ciberespaço como uma oportunidade, mas deverão ter em atenção que o mesmo representa igualmente enormes desafios de segurança. Este novo domínio aparece como um meio privilegiado para a condução dos chamados ciberataques que poderão colocar em causa o exercício de soberania do Estado e, por consequência, afetar a segurança coletiva da União. Neste sentido, atendendo sobretudo às características difusas do ciberespaço, a resposta aos desafios apresentados terá de ser necessariamente conduzida numa base cooperativa e de franca colaboração, pois desafios globais não serão mitigados com respostas puramente nacionais (Moniz, 2018).

As oportunidades para Portugal neste domínio apresentam-se, acima de tudo, devido à participação do país em organizações internacionais como a NATO. Nesta organização,

Portugal tem vindo a assumir um papel de destaque no que ao ciberespaço diz respeito, acima de tudo nas áreas de educação, treino e exercícios. Desde 2016, como a assinatura de um memorando de entendimento entre a NATO e Portugal na área da ciberdefesa, que o país assumiu diversos compromissos e tem vindo a implementar mecanismos de cooperação e assistência ao nível da partilha de informação relativas a ameaças e incidentes no ciberespaço, tendo como fim a proteção das Comunicações e Sistemas de Informação, sendo líder de diversas iniciativas (Santos *et al.*, 2018).

No que à UE diz respeito, uma vez que coexistem diversas iniciativas provenientes dos diferentes EM, deu-se a emergência do conceito de *pool & sharing* como forma de agregação num cenário de cooperação multilateral sinérgico, evitando assim duplicações desnecessárias. Ao nível da União, a EU Cyber Defence Centre/Capability aparece como a face mais visível da cooperação no domínio do ciberespaço, ainda que muito aquém do que eventualmente seria desejado; não obstante, e tendo em conta a dificuldade de inserir estas matérias no seio da União, Portugal tem novamente aparecido num papel proeminente, assumindo em 2015 (conjuntamente com a França), a liderança da *Cyber Defence Discipline*, vindo ainda ser-lhe entregue a gestão da futura *Cyber Defence Training and Exercises Platform* (Santos *et al.*, 2018).

Do que fica exposto, podemos deduzir que Portugal se encontra bem posicionado para ajudar suprimir a distância entre a NATO-UE no domínio da ciberdefesa, capitalizando assim uma maior proximidade e aprofundamento da cooperação entre as duas organizações. Uma tradução prática desta realidade é a defesa que Portugal tem efetuado junto da NATO para incluir a UE nos seus exercícios de gestão de crises, bem como a retoma dos exercícios conjuntos entre ambas as organizações ou até mesmo o apoio dado às duas Declarações Conjuntas NATO-UE de 2016 e 2018.

Mas que tipo de aproximação pretende Portugal, uma vez que evitar a duplicação de esforços é vital? A resposta aparece-nos no processo de desenvolvimento das capacidades, sendo que Portugal poderá fornecer um valor acrescentado de excelência a nível da formação, treino e condução de exercícios no domínio cibernético. No futuro, a União poderá vir a utilizar as capacidades portuguesas desenvolvidas na futura Academia da NATO em Oeiras, explorando assim o país as sinergias que existem entre as duas organizações (Santos *et al.*, 2018).

### **EU Cyber Academia and Innovation Hub (EU CAIH)**

Projeto liderado por Portugal como EM coordenador que visa desenvolver um centro de excelência em cibersegurança e ciberdefesa que seja capaz de promover cooperação e inovação entre os seus membros, nomeadamente ao nível da educação, treino, pesquisa, inovação e desenvolvimento industrial tendo como finalidade proporcionar as competências necessárias para dar resposta às necessidades na nova geração de profissionais, maximizando a resiliência das Forças Armadas ao reforçar as capacidades de ciberdefesa da União e dos EM participantes.

De um modo geral, o objetivo principal é construir uma força de trabalho cibernética, sendo desenvolvidas componentes como o aumento da resiliência cibernética atra-

vés de soluções colaborativas, a criação de modelos de desenvolvimento das forças e instalações seguras afetas à educação e treino (formação imersiva, relevante e flexível), pesquisa e condução de operações.

Relativamente à sua correspondência com as prioridades do CDP verifica-se que contribuirá para uma área prioritária, nomeadamente a *Cyber Responsive Operations*, atuando ao nível do aumento das competências do pessoal envolvido nas missões e operações sob a CSDP, contribuindo para melhorar a resiliência cibernética ao longo do todo o espectro de missões e operações.

## Conclusão

A premissa de Jean Monnet continua válida em 2019, isto é, a União continua a ser forjada por crises e é, de facto, a soma das soluções encontradas para responder às mesmas crises.

O domínio da Defesa representa de forma precisa essa máxima, uma vez que o dividendo integracionista deve-se mais ao contexto externo que afeta a União do que propriamente à vontade política interna para aprofundar as competências da União nesse domínio. Mas, como Mogherini referiu no seu discurso de despedida na Conferência de Embaixadores de 2019, este é precisamente um domínio onde a União pode dizer que houve sucessos concretos sob a liderança da Comissão Juncker e da HR/VP. Em 2013, mesmo reforçando que a Defesa importava, os EM ficaram aquém de conceptualizar o que tal poderá significar e poucos ou nenhuns avanços foram efetuados no imediato. Apenas quase 10 anos depois da sua realização é que o potencial do Tratado de Lisboa se encontra hoje a ser explorado e o que há cinco anos poderia parecer impossível, é hoje uma realidade, que continua a fornecer à União as suas características *sui generis*.

Com a PESCO, a União tenta lentamente afirmar-se como um produtor de segurança internacional construindo lentamente as peças fundamentais de uma União Europeia da Defesa, algo que deve ser prezado, logo no momento em que mais ameaças pairam sobre o velho continente e que os seus cidadãos Europeus começam a ter uma noção mais clara da necessidade de uma autonomia europeia no domínio da CFSP, como retrata o mais recente projeto do European Council on Foreign Relations, o projeto *Independence Play: Europe's Pursuit of Strategic Autonomy*.

Não obstante os sucessos, urge reconhecer que nem tudo funciona pelo melhor, pelo que reconhecer a falta de conceptualização clara e precisa dos objetivos da União, quando esta e os seus EM se referem a uma autonomia europeia, será o primeiro passo para o sucesso, ao impedir que continue a coexistir uma panóplia de visões distintas e por vezes contraditórias de interpretação das diferentes iniciativas, recordando que, no passado, todas as outras iniciativas que se focaram na capacitação do velho continente acabaram por falhar. Mas agora existe algo que parece ser diferente.

O quadro estratégico vivido pela União, especialmente o crescente afastamento transatlântico, faz com que a credibilidade Europeia esteja em cima da mesa num momento em que o SI se encontra numa fase de retorno do *power politics* entre as grandes potências e que as expectativas relativas à UE são mais elevadas, quer perante os EUA, quer perante

os próprios cidadãos. Neste sentido, muito se poderá dizer sobre a retórica possivelmente demasiado otimista dos *policymakers* e as promessas que estes fizeram acima de tudo sobre a PESCO e o que esta será capaz de realizar, quando a realidade mostra que só a vontade política poderá determinar que a UE seja mais do que apenas um “tigre de papel”, e nesse sentido, talvez Macron estivesse certo quando pedia um grupo *avant-garde* exclusivo para iniciar a iniciativa.

É certo que a PESCO se encontra numa fase inicial do seu desenvolvimento e os ciclos de desenvolvimento industrial no domínio da defesa, bem como o planeamento pelos EM, são algo que é elaborado a longo prazo, pelo que determinar o insucesso das iniciativas é precoce. No entanto, já mais de dois anos já se eclipsaram desde que os 23 EM subscreveram a Notificação ao Conselho e à HR/VP e a complacência que tem marcado a iniciativa não poderá continuar, uma vez que se o objetivo é conferir à CFSP um poder credível que a sustente, trabalhar para agradar aos interesses nacionais dos 25 EM será receita para o fracasso.

Nesse sentido, é necessário salientar a necessidade de ultrapassar desafios como a inclusividade e nível de compromisso, nomeadamente o debate sobre uma PESCO exclusiva e mais ambiciosa (versão defendida pela França) ou uma PESCO inclusiva (versão defendida pela Alemanha) mas que corre o risco de ver os seus compromissos e ambição diluídos, ainda que sendo certo que se fundamentam em instrumentos legais com carácter vinculativo.

Outro dos desafios é, pois, o nível de ambição e a sua relação com os projetos já aprovados. Ainda que estes últimos estejam, grosso modo, dentro das prioridades definidas, verifica-se que, até à data, nenhum projeto incide sobre as grandes prioridades estratégicas. Ainda, a realidade parece demonstrar que alguns EM podem estar a agir acima da sua capacidade ao estar inseridos num tão grande número de projetos sem o correspondente aumento do orçamento de defesa nacional, i.e., Itália e Grécia. Por último, mas não menos importante a manutenção da coerência entre as diferentes iniciativas da defesa da União será fundamental. O quarteto CDP-CARD-PESCO-EDF só fará sentido e terá sucesso conduzido de forma coerente, uma vez que estes são complementares entre si em larga medida.

Assim, num mundo que vê o retorno do confronto entre grandes potências, a autonomia europeia é não só algo desejável como imperativo.

## Referências Bibliográficas

- Béraud-Sudreau, L., Efstathiou, Y. e Hannigan, C., 2019. *Keep the momentum in European defence collaboration: an early assessment of PESCO implementation* [pdf], May. Londres: International Institute for Strategic Studies. Disponível em: <https://www.iiss.org/-/media/images/comment/military-balance-blog/2019/may/keeping-the-momentum-in-european-defence-collaboration---iiss-research-paper.ashx> [consultado em agosto de 2019].
- Billon-Galland, A. e Efstathiou, Y., 2019. *Are PESCO projects fit for purpose?* [pdf]. European Defence Policy Brief, February. Londres: International Institute for Strategic Studies e European

- Leadership Network. Disponível em: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/02/pesco-projects-fit-for-purpose> [consultado em agosto de 2019].
- Biscop, S., 2018. European Defence: Give PESCO a Chance. *Survival*, 60(3), pp. 161-180.
- Blockmans, S., 2018. The EU's Modular Approach to Defence Integration: an Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO? *Common Market Law Review* [em linha], 55, pp. 1785-1826. Disponível em Centre for European Policy Studies (CEPS): <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/11/Publication-Journal-20181122-StevenBlockmans-PESCO.pdf>
- Comissão Europeia, 2016. *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa*. COM(2016) 950 final PT, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, 30 de novembro, Bruxelas. Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0950&from=PT>
- Conselho Europeu, 2017. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* [pdf]. Disponível em European Council/Council of the European Union [website] <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf> [consultado em agosto de 2019].
- Council of the European Union, 2017. Council Decision (CFSP) 2017/2315 of 11 December 2017 Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of participating Member States. *Official Journal of the European Union*, L 331 EN, de 14 de dezembro, pp. 57-76. Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=EN>
- Council of the European Union, 2016. *Implementation Plan on Security and Defence*. 14392/16, 14 de novembro, Bruxelas. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/22460/eugs-implementation-plan-st14392en16.pdf> .
- Despacho n.º 2129/2019. Grupo de Acompanhamento da Participação nos Projetos PESCO. *Diário da República*, n.º 44/2019, Série II, de 2019-03-04, pp. 6680-6681. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/120489652/details/maximized> [consultado em agosto de 2019].
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPNDN), 2019. *Despacho de 24 de julho sobre Participação de Portugal na 3.ª vaga de projetos PESCO* [não disponível publicamente à data].
- Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM), 2019. *Zonas Marítimas sob Soberania e ou Jurisdição Portuguesa* [pdf]. Disponível em DGRM: <https://www.dgrm.mm.gov.pt/am-ec-zonas-maritimas-sob-jurisdicao-ou-soberania-nacional> [consultado em agosto de 2019].
- European External Action Service (EEAS), 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy* [pdf], June. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf) [consultado em agosto de 2019].
- European External Action Service, 2019/7324/1/EEAS de 19 de março de 2019 sobre PESCO Projects Progress Reports.
- Fiott, D., 2019. *EUISS Yearbook of European Security 2019* [e-book]. Paris: European Union Institute for Security Studies. Disponível em: [https://www.iiss.europa.eu/sites/default/files/EUISS\\_Files/yes2019.pdf](https://www.iiss.europa.eu/sites/default/files/EUISS_Files/yes2019.pdf) [consultado em agosto de 2019].

- Fiott, D., Missiroli, A. e Tardy, T., 2017. *Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?* [e-book]. Paris: European Union Institute for Security Studies. Disponível em: [https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP\\_142\\_ONLINE.pdf](https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf) [consultado em agosto de 2019].
- France, O., Major, C. e Sartori, P., 2017. *How to Make PeSCo a Success* [pdf]. Policy Paper 21, September. Paris: Armament Industry European Research Group. Disponível em Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS): <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf> [consultado em agosto de 2019].
- Governo de Portugal, 2019. É urgente que se definam rumos, prioridades e linhas de ação para a defesa europeia. XXI Governo Constitucional da República Portuguesa [comunicado], 10 de abril. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=e-urgente-que-se-definam-rumos-prioridades-e-linhas-de-acao-para-a-defesa-europeia> [consultado em agosto de 2019].
- Governo de Portugal, 2017. *Portugal aderirá até dezembro à cooperação da UE na segurança e defesa*. XXI Governo Constitucional da República Portuguesa [comunicado], 13 de novembro. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-aderira-ate-dezembro-a-cooperacao-da-ue-na-seguranca-e-defesa> [consultado em agosto de 2019].
- Howorth, J., 2017. European defence policy between dependence and autonomy: A challenge of Sisyphian dimensions. *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(1), pp. 13-28.
- Howorth, J. e Keeler, J., 2003. The EU, NATO and the Quest for European Autonomy (Chap. 1). Em J. Howorth e J. Keeler, eds., *Defending Europe: The UE, NATO and the Quest for European Autonomy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 3-21.
- Moniz, P., 2018. Impacto do Ciberespaço na Sociedade em Rede (Cap. I). Em P. V. Nunes, coord., *Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 17-24.
- Nunes, I., 2018. European Defence Cooperation. *Nação e Defesa*, 150, pp. 48-75.
- Quille, G., 2006. *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups* [pdf]. European Parliament, Brussels, 12 September. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp\\_/sede030909noteesdp\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp_/sede030909noteesdp_en.pdf) [consultado em agosto de 2019].
- Resolução da Assembleia da República n.º 35/2018. Recomenda ao Governo que no quadro da União Europeia integre a cooperação estruturada permanente em matéria de segurança e defesa. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 27, 7 de fevereiro. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/114641046> [consultado em agosto de 2019].
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 191/2017. Determina a participação de Portugal, como membro fundador, na Cooperação Estruturada Permanente. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 238, 13 de dezembro. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/114344780> [consultado em agosto de 2019].
- Santos, L. C., Nunes, P. V., Ralo, J. e Mendes, C. P., 2018. Defesa do Ciberespaço (Cap. III). Em P. V. Nunes, coord., *Contributos para uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 33-46.
- Tratado da União Europeia (TUE), 2012. *Official Journal of the European Union*, C 326, Document 1-6, 26 de outubro, pp. 1-390. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [consultado em agosto de 2019].

União Europeia, 2012. Protocolo (n.º 10) Relativo à Cooperação Estruturada Permanente Estabelecida no Artigo 42.º do Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 326, de 26 de outubro, pp. 275-277. Disponível em EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0022.02/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0022.02/DOC_3&format=PDF) [consultado em agosto de 2019].

Viana, V. R., coord., 2014. *Portugal e a Defesa Europeia* [pdf]. Policy Paper 6. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em: [https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing\\_papers/policy\\_paper\\_6\\_portugal\\_e\\_a\\_defesa\\_europeia.pdf](https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policy_paper_6_portugal_e_a_defesa_europeia.pdf) [consultado em agosto de 2019].

**Capítulo III**  
**MIGRANTES E SEGURANÇA NACIONAL**



# Fluxos Migratórios na União Europeia (In)Segurança ou Perceção?

**Bruno Miguel Garcês**

## **Introdução**

Os movimentos migratórios têm ocorrido ao longo da existência da humanidade devido a diversos tipos de fatores como a demografia, o clima, os problemas económicos, sociais, políticos, entre outros. No âmbito económico, os fatores que impulsionam as migrações incluem as vantagens comparativas dos países, a globalização e os processos de integração económica bem como os custos das migrações (Teixeira, 2013). Contudo, as migrações apresentam outros impactos, sendo o securitário um dos mais referidos atualmente, quer a nível interno quer externo.

Ao longo dos tempos, Portugal tem sido procurado por migrantes provenientes de várias origens, dado o novo contexto internacional de oscilação demográfica. Apesar de pequeno, é notória a existência de nichos migratórios regionais, diferenciados e que remontam em alguns casos à segunda metade do século XIX, sendo que estas diferenças perspetivam oportunidades, mas também riscos e desafios (Rodrigues, 2010b).

Num passado recente, surgiu uma nova tendência a nível da configuração do sistema internacional que assentava num equilíbrio bipolar. Todavia, desde do final da Guerra Fria, aproximou-se de uma forma marcadamente unipolar. Porém, as características e pressupostos em que antes se suportava esse equilíbrio bipolar foram-se revelando desajustadas, dada a nova configuração do sistema internacional que procurou suportar-se em pilares como o liberalismo económico e os direitos humanos e sociais. A estes ainda se junta a filosofia estratégico militar, que se foi modificando. Tudo isto leva a que as nações se modifiquem e se adaptem ao novo contexto global, procurando o seu espaço nesse grande sistema internacional (Nicolau, 2015).

Os migrantes inserem-se, por norma, em complexas redes migratórias, não se deslocando isoladamente, seguindo rotas muitas vezes previamente definidas por redes que lhes facilitam a deslocação, quer estas sejam fornecidas por entidades (legais ou não) que contribuem e influenciam de algum modo este fenómeno, quer pelo testemunho e exemplo de conhecidos que já se encontram emigrados (Abreu e Peixoto, 2009).

Segundo Rodrigues (2010), as migrações só surgem como fator de risco quando associadas a outros fenómenos de índole marcadamente económica, e desde que se concretizem cenários pessimistas associados a crises num contexto económico e político desfavorável (Rodrigues, 2010a). Todas estas deslocações acabam por criar problemas securitários, especialmente durante o percurso dessas pessoas – muitas vezes organizado

por redes criminosas de tráfico de pessoas –, mas de igual modo nos países de acolhimento. Resta saber se esse sentimento de insegurança provocado por estes cidadãos nacionais de países terceiros é apenas uma perceção de insegurança ou se é efetivo, i.e., se poderemos efetivamente relacioná-lo como aumento nos níveis de criminalidade e (in)segurança do país anfitrião.

As sociedades atuais revelam uma demanda crescente por segurança, considerando-a um ativo valioso, contudo há que salvaguardar que esta não se traduz unicamente em fenómenos criminais objetivos (Jakubowicz, 2011).

A grande questão que se coloca reside no facto de saber se estes fenómenos migratórios influenciam objetivamente a segurança, ou se simplesmente afetam a segurança percecionada pelos cidadãos. Ou seja, se os fenómenos migratórios consubstanciam um fator que inflaciona as taxas de criminalidade, ou se não passam de uma oscilação no mero sentimento de insegurança no seio da população.

Neste trabalho iremos focar-nos nos acontecimentos recentes na Europa, mais concretamente no Mediterrâneo, desde da eclosão da crise na Líbia em 2011, e potenciada pelos diversos conflitos regionais no continente africano e no Médio Oriente (Klepp, 2010; Fargues e Fandrich, 2012; Hampshire, 2015).

Será igualmente traçado um paralelismo com outro fluxo migratório no século XX no continente Americano, quer a nível interno quer externo, e a partir dessa comparação com a atualidade, iremos tentar perceber se realmente existirá algum risco de perturbação da segurança das nações de acolhimento num futuro próximo.

## **A União Europeia e as Políticas de Migração**

Desde o final da Guerra Fria surgiu no contexto mundial, especialmente nos países desenvolvidos, uma euforia e otimismo face às novas oportunidades que surgiam. A democracia, o capitalismo e a globalização económica percecionavam uma fase de prosperidade para a humanidade, desde que os Estados se adaptassem a esta nova realidade.

A par destas mudanças surgiam também alterações significativas na mobilidade internacional. Se outrora os povos fugiam de conflitos, agora, em pleno século XXI, procuram novas oportunidades, o que gerou toda uma complexidade em torno dos movimentos migratórios nunca antes vista, fortemente marcada por movimentos complexos que causavam incertezas e mudanças a nível mundial (Nicolau, 2015).

As migrações per si, não representam uma ameaça para a União Europeia (UE), mas sim um desafio que deve ser encarado, segundo prismas específicos: a imigração ilegal, o tráfico de seres humanos, a criminalidade e o terrorismo. Sendo evidente que desde o 11 setembro de 2001, verificamos o surgimento de uma corrente de discursos de índole política que sugeriam como resposta um controlo reforçado das fronteiras, a detenção, deportação e expulsão de emigrantes ilegais (Bigo, 2009; Rodrigues, 2010b).

Constatamos assim que estes novos fluxos migratórios começaram a ganhar relevância a nível securitário, sendo encarados de uma nova forma no que concerne à segurança nas fronteiras. O controlo de circulação, a nível das fronteiras, passou a ser uma prioridade na agenda política e na área da segurança (Klepp, 2010). Com o seu início nos

Estados Unidos da América (EUA), esta nova percepção de segurança e o combate ao terrorismo, denominado de “guerra global”, põe em causa toda a liberdade e relacionamento internacional que tinha emergido no pós-Guerra Fria. Esta nova realidade rapidamente se alastrou a todo o mundo, inclusive a Portugal, que como parte integrante da União Europeia teve de se adaptar (Nicolau, 2015).

No que respeita à União Europeia, e à sua estratégia de segurança, existem vários tópicos que são sensíveis: o terrorismo, sendo perceptível essa ameaça em todo o território; os conflitos regionais e nos territórios adjacentes à União; o fracasso de Estados e guerras civis; criminalidade organizada, tráfico de droga internacional, de pessoas, de armas, entre outros. Todos estes fatores, isolados ou interligados, representam ameaças graves segundo a visão da UE (Bigo, 2009; Nicolau, 2015).

Existem estudos que apontam o continente Europeu como o principal destino de imigração internacional com cerca de 32% do total mundial, sendo que 9% dos seus residentes são estrangeiros, muitos oriundos de outros continentes. Ainda correlacionado com isto, no que concerne ao crescimento demográfico médio, cerca de 76% deve-se a essas mesmas migrações, o que contribui para que a Europa apresente os melhores indicadores e saldos migratórios mais positivos, prevendo-se um aumento considerável da sua população até 2025 (Rodrigues, 2010b).

## **A (In)Segurança ou Percepção de Segurança**

“A segurança sempre foi não só um objetivo, mas sim o principal propósito de um Estado como um todo e, portanto, a abordagem tradicional da segurança é centrada no Estado” (Jakubowicz, 2011, p. 28).

Quando se pensa em segurança, é comum imaginar uma ameaça realista à sobrevivência do Estado. Esse entendimento foi profundamente influenciado pelas restrições estruturais da Guerra Fria que estavam unicamente associadas à “força militar”. Com o fim da Guerra Fria, a percepção de segurança deixa de ser apenas militar, tendo adotado outras dimensões e especificações e é aí que vemos surgir a segurança económica, ambiental, social, entre outras (Ceccorulli, 2009). O conceito de segurança deve ser expandido para além da clássica ideia que envolve os âmbitos militar, económico e tecnológico.

A segurança foi alcançada nos últimos três séculos por configurações internacionais de equilíbrio de poder, de concerto ou de bipolaridade (Nicolau, 2015). Atualmente, ainda há quem defenda que áreas como a segurança e justiça devem ser responsabilidade das nações na sua individualidade, sob a égide de ministérios na dependência do poder político do Estado, relegando para segundo plano os esforços securitários desenvolvidos a nível regional ou internacional, e.g., União Europeia (Bigo, 2009).

Tomé (2010, p. 40) avança com uma definição mais abrangente de segurança:

“Segurança significa, assim, a proteção e a promoção de valores e interesses considerados vitais para a sobrevivência política e o bem-estar da comunidade, estando tanto mais salvaguardada quanto mais perto se estiver da ausência de preocupações militares, políticas e económicas”.

Em 2011, a queda do regime militar, encabeçado pelo coronel Gaddafi na Líbia, originou uma guerra civil nesse país potenciando uma grave e grande perturbação nessa zona, transformando o território líbio, particularmente a sua costa, num ponto de ligação com a União Europeia. Fargues e Fandrich (2012, p. 6) referem que o antigo governante líbio avisou a Europa, afirmando que na eventualidade de ser derrubado: “You will have immigration, thousands of people from Libya will invade Europe. There will be no-one to stop them anymore”.

Considera-se que terá sido este o ponto de viragem no panorama da migração, registando-se um aumento de fenómenos de migração ilegal, instalando-se rapidamente nessa zona redes criminosas de tráfico de seres humanos, denominados *Human Smuggling Networks*, que acabam por garantir condições para facilitar esse processo de migração sem controlo do governo local, nem da UE (Hampshire, 2015). Abre-se assim uma porta de entrada para o continente europeu que despoleta uma crise migratória de grande escala.

Nos três anos subsequentes, verifica-se um aumento de travessias no Mediterrâneo proveniente da costa líbia, sendo que apenas em 2015 começa a diminuir devido ao caos instalado nesse país. Este era tão gravoso e intenso, que acabou por dificultar as operações das redes ilegais de tráfico humano.

Durante o ano de 2015, duas rotas de migração através do Sul da Europa, começaram a ganhar relevância: a rota oriental através do Mar Egeu, que liga a Turquia e as ilhas Gregas e a rota dos Balcãs através da travessia das fronteiras da Sérvia e da Hungria. Estas rotas passaram a ser utilizadas devido à escalada da guerra civil síria e também a conflitos, opressão e pobreza noutros países. Para além de cidadãos sírios, encontramos também muitos cidadãos oriundos do Kosovo, Afeganistão, Paquistão, Iraque e Somália (Hampshire, 2015). De igual modo, constatamos rotas que atravessam o Mar Mediterrâneo, bem como das praias da zona oeste de África, para as ilhas Canárias (Klepp, 2010).

Este fluxo migratório levou à criação e implementação de medidas políticas – de teor ou pendor controverso – a nível europeu, para o controlo do fluxo migratório. Porém, e apesar destes migrantes que fogem dos seus países de origem com o intuito de chegar à Europa, acabarem por encontrar os itinerários mais seguros bloqueados, devido às controversas políticas europeias, tal não os demove do seu objetivo, levando a que optem por rotas mais perigosas, sujeitando-se a um maior risco, materializado num aumento da perda de vidas humanas e expondo-os a redes de tráfico de seres humanos (Dijstelbloem, Meijer e Besters, 2011).

Vemos que este fenómeno migratório é frequentemente encarado do ponto de vista da segurança, pelo simples fato de ser associado a dois fatores essenciais da soberania do Estado: a segurança e o controlo sobre quem permanece em território nacional e quais as condições para essa permanência (Jakubowicz, 2011). Vemos países vizinhos da Itália, incluindo a Suíça, a começarem a transferir meios humanos e materiais para as suas fronteiras, com o intuito de as reforçar contra a possibilidade de uma migração em larga escala proveniente do norte da África. Isto leva a alterações legislativas e normati-

vas que se traduzem numa maior vigilância, maiores volumes de detenções e deportações, bem como políticas mais restritivas no que respeita aos migrantes, empurrando-os para redes de tráfico de seres humanos e contribuindo para uma crescente tendência xenófoba entre o público, na comunicação social e no meio político (Koser, 2011).

Rodrigues (2010) enumera algumas das ameaças que podem ser fomentadas pelos migrantes, agrupando-as em três grandes grupos:

**Tabela 1 – Potenciais Ameaças por Grupo de Indivíduos**

Ameaças	
Refugiados e Migrantes	Para as relações entre país de origem e de destino – sobretudo quando se opõem ao regime do país de origem.
	Política ou de risco para a segurança do país de destino.
	Para a cultura dominante e identidade no país de destino.
	Problema social e económico para o país de destino (pressão nos sistemas).
Imigrantes Ilegais	Manipulação contra o país de origem por parte do país ou sociedade de destino.
	Pressão do sistema económico e proteção social.
	Alimentam máfias dedicadas ao tráfico de seres humanos.
Terroristas	Relações complexas sul-norte, dada a sua origem, maioritariamente de zonas politicamente instáveis.
	Circulação de informação de grupos ideológicos, que mobilizam massas – grupos excluídos económica e socialmente, segunda e terceira gerações de imigrantes.
	Dificuldade de controlar a circulação de pessoas suspeitas.

Fonte: Rodrigues (2010b, p. 36).

Algumas sociedades de acolhimento de migrantes, devido ao carácter difuso e intangível do conceito de segurança ou da sua perceção negativa, acabam por associar elementos estranhos à sua sociedade, entre os quais os migrantes, a atividades ilícitas e criminosas como o terrorismo, o crime organizado, o tráfico de seres humanos, entre outros. Tudo isto leva a que estes movimentos migratórios sejam vistos numa ótica geopolítica, como algo prejudicial e que condiciona a estabilidade global (Rodrigues, 2010a). Segundo Léonard (2010), o simples facto de ser necessário equacionar novas práticas de segurança no seio da Europa para fazer face ao flagelo da migração, acaba por transmitir aos restantes cidadãos que as veem surgir, de uma forma direta ou indireta, como uma ameaça à sua segurança, o que por si só acaba por transmitir uma ideia que estes migrantes e requerentes de asilo materializam uma ameaça à União Europeia.

Emerge assim uma associação latente entre estes diversos fenómenos e a perceção de segurança, como é evidenciado por Bigo (2009, p. 125):

“The various elements – free movement of people; crossing of borders; citizenship, the relationship to illegality, fraud, migration; the increase of cross-border crime encouraged by globalization; the relationship to labor exploitation, particularly of women and

children; the creation of delocalized mafia networks; the increase in the drug trade and laundered money trafficking; the continued terrorism and the appearance of new forms of terrorism; the need for a quick, inflexible justice system – have been put together as ‘proofs’ of this global insecurity, but each element should only be linked to another with great caution (...).”

Por outro lado, por toda a Europa, o problema dos fluxos migratórios e a forma como devem ser tratados, originando novas políticas de migração, têm sido discutidas nos últimos 15 anos de uma forma controversa no seio político. Desde a questão dos migrantes desejáveis e indesejáveis, aos migrantes que procuram auxílio humanitário *versus* os migrantes que procuram apenas fortuna, bem como o medo de um afluxo de pessoas que se torne esmagador para as sociedades anfitriãs (Dijstelbloem, Meijer e Besters, 2011).

O United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) vai mais além, tendo o cuidado de efetuar uma distinção clara entre dois termos que, por norma, se confundem vulgarmente na população, o conceito de refugiado e o conceito de migrante. Vejamos:

“Refugees are persons fleeing armed conflict or persecution. There were 21.3 million of them worldwide at the end of 2015. Their situation is often so perilous and intolerable that they cross national borders to seek safety in nearby countries, and thus become internationally recognized as ‘refugees’ with access to assistance from States, UNHCR, and other organizations. They are so recognized precisely because it is too dangerous for them to return home, and they need sanctuary elsewhere. These are people for whom denial of asylum has potentially deadly consequences (...). Migrants choose to move not because of a direct threat of persecution or death, but mainly to improve their lives by finding work, or in some cases for education, family reunion, or other reasons. Unlike refugees who cannot safely return home, migrants face no such impediment to return. If they choose to return home, they will continue to receive the protection of their government” (Edwards, 2015).

Esta distinção é deveras importante, uma vez que o objetivo que os move a procurar um novo território é completamente diferente. No entanto, a integração de ambos na sociedade acolhedora, poderá apresentar os mesmos problemas uma vez que muitos dos migrantes acabam por enfrentar as mesmas dificuldades que os refugiados aquando à chegada aos seus países de destino, pois a sociedade no seu geral, empregadores, vizinhos, e até diversas entidades estatais, não têm presente esta distinção tratando-os de igual modo.

Este ensaio acaba por relevar para segundo plano esta separação com base neste argumento, uma vez que o desafio será analisar e compreender as dificuldades e problemas originados pelas migrações, propondo formas de criar condições para que os migrantes (económicos ou humanitários) sejam devidamente integrados e enquadrados nas sociedades acolhedoras.

## Paralelismo com a Escola de Chicago

“Pensar o passado para compreender  
o presente e idealizar o futuro”

*Heródoto*

Os fluxos migratórios são, sem dúvida, um problema da atualidade, contudo têm persistido e, desde dos primórdios da humanidade, têm sido objeto de estudo direto e indireto.

Em pleno século XX, nos Estados Unidos da América surge um movimento de índole marcadamente sociológica, mas que procura afirmar-se como um ramo autónomo, a atual criminologia, centrando-se num dos fenómenos que mais impacto teria na sociedade da época: o crime. Vemos então os autores associados a este movimento (Becker, 1963; Wilson e Kelling, 1982; Stark, 1987) considerarem hipoteticamente os fluxos de pessoas que assolavam o continente americano como um problema que teria impacto nas taxas de criminalidade, mesmo que indiretamente.

Para além das pessoas que procuravam o tão cobiçado *American Dream*, outro fenómeno contribuía para a mobilização de pessoas no continente americano: a violência associada ao racismo – linchamentos, execuções, entre outros – que assolava as comunidades afrodescendentes nesse país, levando a que muitas pessoas se deslocassem, procurando os Estados mais tolerantes a norte (Beck e Tolnay, 1990).

A criminologia surge e torna-se fundamental no seio dos debates políticos da época, surgindo conceitos como desenraizamento cultural, aculturação, desmoralização, desorganização social, relações sociais, tensões étnicas e raciais. Procurando resposta para os fenómenos criminais que proliferavam nessa época (Agra, 2001), surge a denominada Escola de Chicago, fruto de um conjunto de autores que procuravam compreender o crime, com o intuito de o combater eficazmente.

Surgem diversas teorias que relacionavam os imigrantes com a criminalidade praticada na época. Entre elas, encontra-se o trabalho de Robert Park e Ernest Burgess, que consistiu na criação da “Concentric Zone Theory”<sup>1</sup> que conseguiu provar que o padrão de ocorrências criminais estaria relacionado com o meio urbano (criminologia ambiental) que, conforme a sua expansão, foi deslocando os nativos para fora da cidade onde obtinham melhor qualidade de vida, sendo que as zonas interiores contíguas aos grandes centros foram ocupadas por pessoas com poucas posses, ocupando por vezes terrenos,

---

1 Segundo a Teoria das Zonas Concêntricas, a disputa por recursos e terra, levou a que o espaço urbano ficasse fragmentado, levando a que as zonas mais desejáveis comportassem preços mais altos. À medida que as pessoas adquiriam mais posses, abandonavam o centro da cidade, procurando lugares mais calmos, apetecíveis e mais dispendiosos na periferia da cidade. Os espaços que deixavam viriam a ser ocupados por pessoas com menos capacidades económicas, uma vez que nessas zonas ficariam mais próximas de unidades fabris, apresentando-se mais degradados. Park e Burgess classificaram este fenómeno como sucessão, tendo dado origem à Teoria das Zonas Concêntricas, que defendia que a organização das cidades assumiria a forma de cinco anéis concêntricos, com áreas de deterioração social e física concentradas perto do centro da cidade e áreas mais prósperas e mais caras da orla da cidade (Brown, 2001).

fábricas abandonadas e outros edifícios, acabando por tornar essas zonas deterioradas, socialmente desorganizadas e revelando altos níveis de delinquência (Brown, 2001).

A par dos migrantes, internos ou externos, surgem também zonas de habitação que apresentam problemas característicos e que, associadas à desorganização e ao estado de deterioração, acabam por criar condições para a prática de ilícitos criminais. Surge a proliferação desse problema, argumento defendido por Wilson e Kelling (1982), na sua teoria “Broken Windows”<sup>2</sup>.

Associada a esta teoria, ainda mais relevante para o ponto abordado neste ensaio, é o trabalho desenvolvido por Rodney Stark (1987), intitulado “Deviant Places: a theory of the ecology of crime”<sup>3</sup>, onde expõe várias premissas explicativas do aumento da criminalidade na sociedade da época. Ressalva-se que o mais relevante neste estudo não seria de todo a nacionalidade dos indivíduos ou a sua proveniência, mas sim o facto de estes não terem acesso às mesmas oportunidades dos nativos, acabando por se alojar em bairros degradados, sobrelotados, sem supervisão adequada das autoridades, levando a que fosse o espaço em si, *deviant places*, a criar condições para um aumento da criminalidade no seio dos seus habitantes independentemente da sua origem.

Há ainda outra hipótese que deve ser equacionada, isto é, o facto de estes cidadãos poderem vir a serem rotulados como “desviantes” no meio em que se inserem apenas por serem diferentes dos nativos. Num mundo dominado por redes sociais, onde nem tudo o que surge é verdade e servindo como um meio para difusão de pensamentos por vezes populistas, facilmente se poderá cair na tentação de apontar estes migrantes como a fonte de problemas, sejam eles criminais, económicos ou outros. Isto leva-nos a uma rotulagem dos indivíduos, equacionando-se apenas se será por um motivo objetivo e real ou por uma suspeição infundada.

Já em 1963, Howard Becker, no seu trabalho *Outsiders*<sup>4</sup>, introduzia o que mais tarde veio a designar-se como teoria da rotulagem, ou *Labelling Approach*. Dita a mesma que as regras sociais de determinado grupo de indivíduos definem quais são os comportamentos admissíveis ou não no seu seio, afirmando que quando alguma regra é quebrada

---

2 “If a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken” (Wilson e Kelling, 1982, p. 437). Os bairros degradados e deteriorados servem como um “íman” para a criminalidade, especialmente a mais grave. A sociedade ressent-se com comportamentos disruptivos e incivildades, que influencia a qualidade de vida nas comunidades (Elias, 2018).

3 No seu trabalho, Stark verificou que não eram as pessoas e as origens, “kinds of people”, que influenciavam a taxa de criminalidade, mas sim todo o meio envolvente. Refere um bairro problemático, primeiramente ocupado por elementos oriundos da Sicília (Itália), depois ocupado por cidadãos afrodescendentes, mantendo-se os problemas relacionados com a criminalidade. Elenca ainda trinta argumentos encadeados que explicam o facto, referindo a densidade populacional, o cinismo moral, supervisão das crianças, estigmatização, entre outros (Stark, 1987).

4 “Social rules define situations and the kinds of behavior appropriate to them, specifying some actions as ‘right’ and forbidding others as ‘wrong’. When a rule is enforced, the person who is supposed to have broken it may be seen as a special kind of person, one who cannot be trusted to live by the rules agreed on by the group. He is regarded as an Outsider” (Becker, 1963, p. 256). Em suma, quem de alguma forma demonstrar um comportamento censurável perante os parâmetros da sociedade onde se insere é “rotulado” e consequentemente marginalizado.

por determinado indivíduo, a pressão social gerada leva a que este seja visto como um *outsider* à comunidade. Verificamos novamente que se estes indivíduos não forem devidamente acompanhados e integrados na sociedade, correm o risco de serem “rotulados”, o que potencializará o seu isolamento tornando-os vulneráveis e aumentando o risco de se identificarem com grupos desviantes, facilitando assim a sua entrada no mundo paralelo do crime.

## As Implicações na Segurança Interna

Traçando um paralelismo com a realidade americana, vemos que o problema não será o fluxo de migrantes per si, mas sim as condições que os países de acolhimento proporcionam. Ou seja, se estes países não estiverem preparados para receber migrantes, estes acabarão por se difundir na sociedade sem qualquer apoio, sendo vistos como “estranhos” à sociedade, correndo o risco de serem acolhidos em meios mais degradados. A falta de emprego e apoio por parte do Estado levará a que procurem meios de subsistência alternativos, correndo o risco de aceitarem trabalhos precários, ou que procurem o universo da criminalidade.

Isto já aconteceu, nos EUA, como vimos, com a procura do *American Dream* e a conseqüente frustração no seu alcance bem como o ódio racial que originou a “The Great Migration”. Aconteceu também em França, com muitos dos cidadãos oriundos das suas ex-colónias a migrarem aquele país, criando bairros sociais nas periferias das grandes cidades. Albuquerque (2018) refere o caso da Argélia, onde na década de cinquenta, durante a guerra pela independência argelina, muitos argelinos, refugiados de guerra procuraram asilo em território francês, nomeadamente em Paris, criando problemas sérios de segurança e conflitos, despoletando sentimentos xenófobos na sociedade francesa. Portugal acaba por revelar de igual modo este problema no pós 25 Abril de 1974, onde cidadãos das ex-colónias migraram para a nação lusa, acabando por, na falta de apoio do Estado, construir bairros ilegais e deteriorados que ainda hoje são vistos pelas autoridades como zonas problemáticas, como o caso de algumas das ZUS (Zonas Urbanas Sensíveis), onde a Polícia de Segurança Pública identifica dificuldades na sua atuação. Muitos foram demolidos, e as suas populações realojadas; contudo, o problema basilar permanece.

Em linha com o defendido, importa mencionar o caso da Grécia, onde Lambropoulou (2012) refere que os bairros atenienses começaram a revelar a influência deste aporte de migrantes, onde alguns bairros foram gradualmente colonizados por imigrantes, em situação regular ou irregular, sendo apoiados por habitantes locais, surgindo inclusive empresas cuja atividade e legalidades são dúbias, que suportam o fluxo de migrantes, principalmente do Médio Oriente, sudeste Asiático e África, criando uma autêntica economia paralela e fomentando atividades ilegais.

Hoje, vemos por toda a Europa surgirem áreas que potenciam a criminalidade, podendo ser facilmente enquadradas nos *deviant places* que Stark (1987) defendia, bem como nos restantes problemas que podem ter origem na teoria de “Broken Windows” de Wilson e Kelling (1982). Estes novos bairros problemáticos, conhecidos como “no-go zones”, onde é vedado o acesso a indivíduos não muçulmanos, revelam autênticos proble-

mas para o poder estatal e para as instituições que o representam, sendo que isto resulta das políticas multiculturais que ao longo de décadas levaram à segregação em vez de uma integração eficaz no seio da sociedade europeia (Kern, 2011; Lambropoulou, 2012).

Ora, se não se conseguir atuar nestas áreas, urbanas e suburbanas, no sentido de corrigir os sinais de deterioração, mesmo os mais insignificantes, estes irão possivelmente causar impactos na sociedade, provocando medo e levando ao abandono destas zonas mais degradadas pelos seus habitantes, bem como um enfraquecimento do controlo comunitário nessa área que acabará por potenciar formas de criminalidade mais graves (Elias, 2018).

Todavia importa realçar que estes casos não são únicos, não sendo só os muçulmanos migrantes a criar este tipo de áreas. Novotný identifica na Alemanha, em 2009, um problema semelhante, mas associado à extrema-direita e partidos neonazis (Novotný, 2009). Mais uma vez estamos perante um problema, não de culturas ou idealismos, mas sim de segregação social que leva a que estes bairros sejam potencialmente perigosos, pelo tipo de conflitos que possam criar no seio de uma nação. Novotný (2009) levanta ainda um problema interessante nas conclusões do seu estudo, referindo a tendência para que as instituições oficiais neguem a existência de locais desta índole, pelo menos no que concerne à extrema-direita, restando apenas saber qual a posição do poder político relativamente às “no-go zones” criadas por migrantes.

Por tudo isto é que estes fluxos migratórios recentes poderão efetivamente causar perturbações, não só na perceção da segurança para os demais cidadãos, mas também na segurança de modo direto. A ausência de um bom planeamento e uma boa política de acolhimento com uma integração eficaz e efetiva na sociedade poderá causar sérios problemas no seu equilíbrio, como outrora aconteceu noutras nações.

Toda esta gestão de fluxos e perfis migratórios conduz a uma necessidade de análise com o objetivo da inclusão efetiva e eficiente dos migrantes nos países anfitriões, sendo que, para tal, é necessário a implementação e criação de medidas de caráter nacional – para além das medidas extra nacionais –, para as quais os Estados não se encontram disponíveis, visto que importam elementos de soberania territorial sensíveis, e mesmo as sociedades historicamente mais integradoras e hospitaleiras tendem a apresentar, de igual forma, objeções à aplicação de tais políticas. Tudo isto resulta num elenco de desafios que, quer a Europa no seu todo quer as nações que a compõem, enfrentam (Rodrigues, 2010). Rodrigues (2010) aponta algumas *nuances* a ter em conta para combater este flagelo, nomeadamente:

- i. Tornar o espaço europeu um espaço de cidadãos;
- ii. Fomentar políticas de proximidade em termos de integração local comunitária;
- iii. Garantir um melhor acesso à informação sobre o fenómeno migratório;
- iv. Reduzir os fatores de afastamento entre países emissores, de trânsito e recetores;

É necessário criar novas abordagens sobre política de imigração ilegal, em vez de agir com base em ações diretas – política de vistos, controle de fronteiras externas –, considerando as necessidades reais de procura e oferta do mercado e combata e economia paralela (Rodrigues, 2010b).

É importante referir que o poder político centra-se na implementação de diversas medidas e políticas de segurança que, em regra, assentam no combate e eliminação de sentimentos de insegurança, não se baseando no desenvolvimento objetivo do crime (Jakubowicz, 2011).

## O Fantasma do Terrorismo

No último século o terrorismo dito moderno tem dominado a esfera noticiosa a nível global. Desde o surgimento da Al-Qaeda, mais particularmente com o 11 de setembro, o mundo despertou para esta nova ameaça. Muitas vítimas do terrorismo religioso são muçulmanas cujo infortúnio ditou que vissem em Estados falhados que têm sido vitimados pelas teias do terrorismo (Vergani, 2018).

Existem inúmeras definições para classificar o terrorismo, ou um ato terrorista. Arriscamos referir que são tantas quantas as instituições e agências que estudam ou combatem este fenómeno. Contudo, na sua generalidade, este é definido como o uso de força indiscriminada com o intuito de intimidar pessoas ou uma sociedade, tendo em vista fins políticos ou sociais (Burke, 2017).

Este “medo” gerado influencia o sentimento de segurança, como sustenta Vergani (2008), equaciona que poderá haver um atentado numa estação de comboio ou num concerto, expõe as garantias de segurança dos cidadãos, afetando o sentimento de segurança subjetivo da comunidade, levando a que os cidadãos comecem a colocar em causa a confiança no seu Estado, uma vez que o pacto que legítima e sustenta a autoridade do Estado, que detém a responsabilidade pela segurança e a capacidade de dirimir a justiça, pode ser posto em causa, pelo facto de não ser plenamente atingido.

Esse sentimento subjetivo de insegurança derivado da forma como a sociedade responde aos fenómenos migratórios, está associado a outro problema: o sentimento generalizado de que o acolhimento de migrantes poderá causar um aumento de terroristas em solo europeu (Jakubowicz, 2011; Koser, 2011; Duarte, 2019).

Para além da relação que pode ser estabelecida com a criminalidade e o sentimento de insegurança, a relação entre os migrantes e o terrorismo, importa uma abordagem cautelosa. Duarte (2019) aponta uma tese e antítese para a pergunta de partida que suscita o seu artigo: “Terrorismo e Migrações na Europa: um Nexo Causal?”. Vemos, numa primeira parte, as seguintes possibilidades:

- i. O conceito islâmico de *Hégira* (hijra), que é um apelo a que os muçulmanos emigrem para a propagação da sua religião;
- ii. O retorno de “jihadistas” que retornam à Europa, de onde outrora partiram para combater em solo não europeu, e.g. Síria e Iraque;
- iii. Globalização da *jihad*;
- iv. Os migrantes de segunda e terceira geração, que devido à sua não-integração no país anfitrião poderão vir a radicalizarem-se.

Na antítese do seu trabalho, o mesmo autor expõe as seguintes hipóteses:

- i. O investimento na migração, bem como a sua ineficiência e fiabilidade, e o conseqüente escrutínio e monitorização das fronteiras;

- ii. Existência de formas mais eficazes e menos dispendiosas de atingir o objetivo pretendido: a instabilidade dos países do Ocidente;
- iii. O recurso a outros meios: “lobos solitários”, ataque a *soft targets*; “combatentes estrangeiros” e propaganda pelas redes sociais;
- iv. Considerar que estes provêm de zonas de conflito, fugindo dessa realidade.

Apesar de tudo indicar para que se possa traçar uma ligação ou nexo causal, pelo menos teoricamente, entre as migrações e um incremento do terrorismo, essa não está, até à data, corroborada cientificamente (Duarte, 2019).

Porém, há fatores que na teoria poderão contribuir ou facilitar processos de radicalização, i.e., a constituição de bairros fundamentalmente muçulmanos, associados aos migrantes que podem criar condições perigosas para a radicalização de indivíduos.

Se encontramos áreas como as apresentadas por Kern (2011), vedadas à autoridade e ao poder do Estado, poderemos estar a criar condições para que surjam processos de radicalização. É essencial perceber que o conceito de radicalização é de difícil definição pelo facto de geralmente ser usado em setores ligados ao Estado; sofrendo influências políticas, é impreciso, sendo evidente a sua ligação ao terrorismo, sendo este o resultado desse processo (Schmid, 2013). Segundo Frazer e Nünlist (2015), o termo “radicalização” é frequentemente usado para descrever o processo em que um indivíduo se “transforma” num terrorista ou num extremista violento, considerando-se sempre uma determinada ligação entre o radicalismo ou extremismo e a violência. Contudo, o ponto de vista destes autores é curioso: “Radicalism should not be viewed as a problem *per se*. Although radical ideas and ideologies sometimes inspire the worst kinds of atrocities, they can also be positive catalysts of societal change” (Frazer e Nünlist, 2015, p. 2).

São fatores como os sociais, políticos, económicos e a condição psicológica que contribuem para a radicalização, fenómenos como a baixa autoestima e a indefinição de identidade que podem conduzir certos indivíduos a grupos onde se sintam valorizados e integrados (Hardy, 2018).

Segundo Hardy (2018), os mais jovens, com falta de autoestima e uma identidade menos vincada, podem ser facilmente recrutados por células terroristas, facilmente manipulados, ou até mesmo coagidos a integrarem movimentos extremistas. Se a isto somarmos as disparidades económicas e o sentimento de ódio cultivado no Ocidente ao longo de gerações, gera-se o contexto ideal para este recrutamento. Mais ainda, o desenvolvimento tecnológico e a globalização propiciam a difusão de ideais extremistas e propaganda extremista por todo mundo, alcançando um maior número pessoas, principalmente das faixas etárias mais jovens (Hardy, 2018).

Por norma, os movimentos formados por indivíduos radicalizados detêm uma forma de organização política que atenta contra as normas constitucionais vigentes no país de origem, bem como a democracia em si, apoiando movimentos de índole totalitária. Sendo o fanatismo e a intolerância os seus ideais únicos e incontestáveis, são característicos tanto do todo, como das partes destes movimentos (Schmid, 2012).

Hardy (2018) identifica dois tipos de radicalização: a “cognitiva”, cujo enfoque são as crenças extremistas, e a “comportamental” que se foca por si só no extremismo. O

mesmo autor sustenta ainda que não existe um modelo único, ou até definição de radicalização devido às variadas causas e à sua complexidade. Contudo, podem-se identificar vários pontos em comum. Refere este autor, que a radicalização consiste numa transformação gradual do pensamento de um indivíduo que internaliza, sustenta e reforça a sua ideologia extremista e se submete ao emprego de violência. Importa referir que estas ideias extremistas admitem e justificam o uso de violência para atingir os fins ditados pela religião ou política, sendo que são constantemente influenciadas por grupos e redes externas (Hardy, 2018).

Os partidos, movimentos, grupos e até mesmo os indivíduos isolados que defendem estes valores extremistas e radicalistas constituem uma verdadeira ameaça para as democracias ocidentais. Em regra, estes elementos com intenções terroristas são intolerantes para com os demais, ou seja, possuem muitas vezes discursos de ódio que frequentemente precedem a sua violência e ação efetiva. Torna-se imprescindível identificar e combater eficazmente estes indivíduos de forma a prevenir a sua evolução (Schmid, 2012).

Apuramos que a radicalização é um processo complexo, sendo que um indivíduo acaba por se radicalizar após adotar uma ideologia de foro extremista e que gradualmente abraça a violência em nome da causa. A falta de conhecimento no modo de como o fazem e do processo que seguem, uma vez que é díspar conforme os casos, leva a que haja dificuldades no que respeita às autoridades para prevenir ou combater este fenómeno, revelando-se difícil para o poder político elaborar e definir estratégias para reprimir e prevenir esta realidade (Hardy, 2018).

Em 2006, a estratégia da União Europeia no que concerne ao contra terrorismo suportava-se em quatro pilares: a prevenção, a proteção, o seguimento e a resposta. A prevenção, especificamente, focava-se nas condições sociais que levavam o indivíduo, isolado, à radicalização procurando perceber quais as condicionantes que levavam os indivíduos a praticarem atos terroristas (Frazer e Nünlist, 2015).

Usualmente, as medidas antiterroristas, por parte dos governos, são marcadamente internas acabando por colidir com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, bem como atuar na liberdade de expressão da comunicação social, justificando-se com o superior interesse da segurança nacional. Tudo isto acaba por reforçar o extremismo violento (Frazer e Nünlist, 2015). Torna-se crucial realçar que este *modus operandi* de combate ao terrorismo pode levar a uma estigmatização das comunidades sobre as quais versa, nomeadamente os membros de comunidades muçulmanas, acabando estes por serem rotulados como potenciais terroristas e, conseqüentemente, levando a uma reação da sociedade envolvente, bem como uma ação do próprio Estado, que restringe ainda mais os direitos (Frazer e Nünlist, 2015; Khalil e Zeuthen, 2016; Hardy, 2018).

Recentemente, verificamos uma tendência que suporta a nossa hipótese, por toda a Europa, mas mais incisivamente em países como a Itália, Alemanha, Áustria, Hungria ou Holanda. Verifica-se, assim, um aumento tendencial de voto em partidos de extrema-direita e como consequência a eleição de elementos de partidos de teor marcadamente nacionalista para os parlamentos nacionais europeus (Barreto, 2018).

Mais ainda, constatamos a existência de toda uma panóplia de medidas que vêm demonstrar a forma como o medo do terrorismo e das migrações em massa legitimam políticas controversas e que põem em causa princípios bases da UE. Um exemplo flagrante são as vedações erigidas pela Hungria – país pertencente à UE – na sua fronteira com a Sérvia (Gouveia, 2017).

## Conclusão

A evolução das novas ameaças, sendo equacionadas a curto ou médio prazo, bem como o seu combate, exige um enorme esforço da política nacional para orientar o modelo a seguir dentro do sistema internacional, que se encontra em constante mudança. As condições securitárias de uma nação podem melhorar com a delegação da sua autonomia, mas para que esses benefícios sejam efetivos e identificados com clareza, é necessária uma forte intervenção política, apelando à motivação e vontade por parte de quem orienta os destinos das nações (Nicolau, 2015).

Constatamos a existência de uma grande preocupação por parte dos países desenvolvidos no acolhimento de pessoas que fogem de conflitos armados e de condições precárias. Contudo, e como já foi assumido por representantes da UE, os países europeus não estavam, nem estão, preparados para este fluxo migratório, tendo persistido um esforço em tentar solucionar o problema. Todavia, há que perceber se as políticas estão a resultar ou se estaremos simplesmente a replicar erros do passado.

Esta será a altura ideal para apurar o impacto deste fluxo migratório na UE, e verificar se não estará a causar conflitos com as dinâmicas securitárias locais, para perceber até que ponto colocará em causa a sociedade europeia.

De realçar que as preocupações não deverão unicamente versar sobre criminalidade grave ou o “fantasma do terrorismo”, mas sobre toda a criminalidade, tendo aqui grande relevância a pequena criminalidade, pois será esta que preocupa o cidadão.

Este aumento migratório importou também uma proliferação de mitos e preconceitos, como a entrada de terroristas e aumento de organizações criminosas, bem como a potencial propagação de doenças infecciosas. Estes mitos, infundados, ou pelo menos não comprovados cientificamente, não irão apenas marginalizar os indivíduos; criam de igual também o risco de desviar a atenção e desvalorizar, as circunstâncias em que a migração pode, na verdade, representar uma ameaça à segurança nacional (Koser, 2011).

Um exemplo paradigmático desse tipo de ameaças é o facto de se poderem generalizar opiniões infundadas acerca destes cidadãos de países terceiros, que facilmente irão fomentar discursos xenófobos e racistas que correntemente podem ser replicados no seio das comunidades, levando à emergência de movimentos nacionalistas e de extrema-direita.. Existem já vários exemplos, no seio da União Europeia, e.g, Hungria, Holanda, Suécia, Áustria e Itália, que viram recentemente os seus partidos de extrema-direita a ganhar força no panorama político nacional (Barreto, 2018). Vemos, de igual forma, que parte da responsabilidade se deve aos grupos políticos e à comunicação social, que deveriam abordar de forma mais consciente, ética e livre de preconceitos, os fenómenos migratórios, pautando a sua atividade pela busca da verdade e pela sua compreensão, procurando resistir aos perigos do populismo (Jakubowicz, 2011).

Para além de correrem o risco de serem marginalizados no seio do país de destino, há ainda outro fator a ter em conta: o facto de os próprios se marginalizarem. O confronto da cultura, da língua, da religião e outros fatores, são por si só suficientes, todavia há no nosso entender um outro dado fulcral que se tem descurado: a conceção de Estado que conhecem.

Por norma os migrantes, especialmente os refugiados, fogem de países de índole autoritária onde as forças de segurança atuam como uma ferramenta do poder do Estado, ou seja, servem para impor a vontade do poder político, personificado muitas das vezes numa só pessoa, um ditador – ex.: a Líbia do coronel Gaddafi, a Síria de Bashar al-Assad. Elias (2018, p. 23) refere que nestes Estados, autoritários ou totalitários, reduzem “a liberdade em prol da segurança (...) a Polícia, nestes casos, é violadora de direitos, estando essencialmente ao serviço do Estado em detrimento dos cidadãos”. Por sua vez, num Estado de Direito, a polícia, apesar de se encontrar subordinada ao Estado, defende acima de tudo o cidadão, salvaguardando os direitos humanos de todos, sejam eles nativos ou migrantes.

Há um grande choque de realidades para os migrantes podendo estes encarar as forças de segurança como hostis, despoletando confrontos com as mesmas e dificultando ainda mais a sua integração na sociedade, pois acabam por ser rotulados – como defendido na teoria “labelling approach” – promovendo ainda mais o seu isolamento, estigmatização e marginalização.

De realçar que é necessário que as forças de segurança adaptem os seus modelos de policiamento tornando-os dinâmicos, recorrendo à proximidade e baseando-se num sistema de informações para conseguir estabelecer uma relação de confiança com a comunidade, para que deste modo consigam prevenir e reprimir os fenómenos criminais, mitigando, assim, o sentimento de insegurança (Elias, 2018).

Mais ainda, as forças de segurança devem ser auscultadas sobre a forma como os migrantes devem ser integrados na sociedade. Do nosso ponto de vista, existem pontos fulcrais, no alojamento e acompanhamento destes migrantes, nomeadamente:

- i. Local onde estes se encontram alojados: deve-se evitar o seu alojamento em locais que, por si só, já propiciem o seu desvio; evitar a proximidade com zonas urbanas sensíveis, ou seja as denominadas *deviant places*, para que não surjam oportunidades para o seu desvio, correndo o risco de se colocarem à margem da sociedade.
- ii. Garantia de condições socioeconómicas: a pronta integração dos migrantes no mercado de trabalho, de forma a garantir e potenciar os seus meios de subsistência irá reduzir a probabilidade de estes procurarem obter rendimentos recorrendo a meios ilícitos.
- iii. Monitorização e acompanhamento: no que concerne à monitorização, esta será, na nossa ótica, o ponto fulcral, e no qual o contributo das forças de segurança deverá ser maior. É importante acompanhar a instalação dessas famílias, evitando que abandonem, numa primeira fase, certos locais para se concentrarem com os familiares e conhecidos, potenciando o risco de criação de comunidades que se isolem *per se*, não se integrando na sociedade nativa.

Duarte (2019) refere que “os imigrantes tendem a formar enclaves étnicos com poucos laços sociais entre eles e o país anfitrião”. Esta deficiente integração na sociedade pode provocar pressões sociais, económicas, sociológicas, associadas a uma indefinição de identidade que poderá levar a que certos indivíduos procurem grupos onde se sintam valorizados (Hardy, 2018), ou seja, podem surgir processos de radicalização.

Existe também o risco desses migrantes se tornarem vítimas de movimentos nacionalistas e xenófobos, acabando por se marginalizar. Logo, numa primeira fase é essencial um acompanhamento próximo por parte das autoridades, podendo o policiamento de proximidade ser uma solução neste contexto. É imperioso que sejam as Forças de Segurança a procurarem os migrantes com o intuito de estabelecer ligações de proximidade e não o contrário, mostrando que, no caso da Europa, estas não servem o Estado, mas sim o cidadão, independentemente do seu credo ou origem.

Duarte (2019), apesar de concluir que não existem provas empíricas de umnexo de causalidade entre os fenómenos migratórios e o terrorismo, levanta essa hipótese da seguinte forma:

“De facto, e em síntese, podemos dizer que existem inúmeras maneiras de fluxos migratórios espalharem o terrorismo. Obviamente, terroristas podem imigrar com trabalhadores ou refugiados legítimos. A imigração também pode espalhar o terrorismo através de um mecanismo indireto e de longo prazo: ter filhos nos países de acolhimento que crescem para ser terroristas. Por fim, os imigrantes também poderiam aumentar o terrorismo nos seus países destino, levando indivíduos nativos a impulsionar o seu comportamento desviante contra os imigrantes. Por exemplo, os imigrantes tendem a formar enclaves étnicos com poucos laços sociais entre eles e o país anfitrião” (Duarte, 2019).

Todavia, o mesmo autor refere que apesar de tudo indicar para que essa relação seja real – pelo menos no âmbito doutrinário e estratégico – a mesma não se encontra corroborada por dados e estatísticas, não havendo assim matéria para suportar umnexo causal. Na sua opinião “a relação entre migrações e terrorismo jihadista na Europa parece ser mais percecionada e desejada que efetiva” (Duarte, 2019).

Ainda assim, consideramos pertinente o planeamento, de forma multidisciplinar, da integração dos migrantes na sociedade de acolhimento, como já se verifica em alguns países, com vista a prevenir impactos a médio e longo prazo, colocando o nosso enfoque nos impactos futuros.

Porém, a abordagem dos temas relacionados com os fluxos migratórios continuam a ser dominados pela ciência política, avaliando apenas o presente (Jakubowicz, 2011). Como defendemos, decisões centralizadas numa só disciplina, ou área de saber, poderão causar impactos futuros que não são equacionados no momento de tomada de decisões, como a questão da criminalidade.

Deverá procurar-se evitar a tendência de concentração das decisões no seio de uma só área científica, fomentando o recurso às ciências policiais para contribuir na elaboração de um plano de alojamento, de condições socioeconómicas necessárias para a sua plena integração e, não menos importante, de um plano de monitorização e acompanhamento, procurando analisar com transparência o resultado destes fenómenos migrató-

rios, de forma isenta e livre de pressões políticas, com o intuito de perceber o seu real impacto e perceber se as medidas propostas estarão a surtir efeito.

Consideramos que não adianta proclamar a abertura da União Europeia para acolher migrantes, se não conseguirmos garantir condições de vida condignas a essas pessoas, podendo eventualmente criar outros problemas no cerne da nossa sociedade, sejam eles de segurança ou apenas percepção da mesma, uma vez que em ambos os casos podem provocar mudanças profundas no equilíbrio da sociedade, das nações e da própria União Europeia.

## Referências Bibliográficas

- Abreu, A. e Peixoto, J., 2009. Demografia, mercado de trabalho e imigração de substituição: tendências, políticas e prospectiva no caso português. *Análise Social*, vol. XLIV (193), pp. 719-746.
- Agra, C., 2001. Elementos para uma epistemologia da criminologia. Em, *Estudos em comemoração dos cinco anos (1995-2000) da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, pp. 1-33.
- Albuquerque, M. M., 2018. Europa e Migrações: *Migrants, bienvenue au pays des droits de l'homme...* Em, *IV Seminário IDN Jovem*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 35-46.
- Barreto, D., 2018. Como a Extrema-Direita tem crescido na Europa. *Sábado*, 10 de setembro. Disponível em: <https://www.sabado.pt/mundo/europa/detalhe/como-a-extrema-direita-tem-crescido-na-europa>.
- Beck, E. M. e Tolnay, S. E., 1990. Black Flight: Lethal Violence and the Great Migration. *Social Science History*, 14(3), pp. 347-370.
- Becker, H., 1963. Outsiders. Em McLaughlin, E. e Muncie, J., eds., *Criminological Perspectives: Essential Reading*, 3.<sup>a</sup> Ed. Sage, pp. 257-266.
- Bigo, D., 2009. Future of Policing: Policing the future? Lessons from the past to understand the present. *European Police Science and Research Bulletin*, 2, Special Conference Edition, pp. 121-134.
- Brown, N., 2001. *Robert Park and Ernest Burgess: urban ecology studies, 1925*. Center for Spatially Integrated Social Science. Santa Barbara: University of California.
- Burke, R. A., 2017. *Counter-Terrorism for Emergency Responders*, 3.<sup>a</sup> Ed. Nova Iorque: CRC Press.
- Ceccorulli, M., 2009. Migration as a security threat: internal and external dynamics in the European Union, *GARNET Working Paper*, 65/09, April, pp. 1-30.
- Dijstelbloem, H., Meijer, A. e Besters, M., 2011. Migration and the New Technological Borders of Europe. Em Meijer, A. e Dijstelbloem, H., eds. *The Migration Machine*. Londres: Palgrave MacMillan, pp. 1-22.
- Duarte, F. P., 2019. Terrorismo e Migrações na Europa: Um Nexo Causal? Em Cruz, M. A. F., ed., *Pensar a Segurança e a Defesa Europeia*. Lisboa: Instituto Universitário Militar, Centro de Investigação e Desenvolvimento (CIDIUM).
- Edwards, A., 2015. United Nations High Commissioner of Refugees, UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' – Which is right? *UNHCR*, 27 de agosto. Disponível em: <https://www.unhcr.org/55df0e556.html> (Accessed: 30 October 2019).
- Elias, L., 2018. *Ciências Policiais e Segurança Interna*, 1.<sup>a</sup> Ed. Lisboa: ISCPSI.
- Fargues, P. e Fandrich, C., 2012. Migration after the Arab Spring, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, pp. 1-22.

- Frazer, B. O. e Nünlist, C., 2015. The Concept of Countering Violent Extremism. *CSS Analyses in Security Policy*, 183, pp. 1-4.
- Gouveia, J. F., 2017. Hungria levanta nova vedação na fronteira com a Sérvia. *Diário de Notícias*, fevereiro.
- Hampshire, J., 2015. Europe's Migration Crisis. *Political Insight*, 6(3), pp. 8-11.
- Hardy, K., 2018. Comparing Theories of Radicalisation with Countering Violent Extremism Policy. *Journal for Deradicalization*, 15, pp. 76-110.
- Jakubowicz, L., 2011. Migration and Security – an Unusual Perspective? *SLAK-Journal for Police Science International Edition*, 1, pp. 26-39.
- Kern, S., 2011. European'No-Go'Zones for Non-Muslims Proliferating. *Gatestone Institute*, 29.
- Khalil, J. e Zeuthen, M., 2016. *Countering Violent Extremism and Risk Reduction: A Guide to Programme Design and Evaluation*. Whitehall Report 2-16. Londres: Royal United Services Institute (RUSI).
- Klepp, S., 2010. A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea. *European Journal of Migration and Law*, 12, pp. 1-21.
- Koser, K., 2011. When is Migration a Security Issue? *Brookings*, 31 de março. Disponível em: <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/>
- Lambropoulou, E., 2012. The emerging “zones sensibles” in Athens’ heart’. *The Research Institute for European and American Studies (RIEAS)*, 28 de julho.
- Léonard, S., 2010. EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*, 19(2), pp. 231-254.
- Nicolau, P. A. N., 2015. *Fluxos migratórios e desafios de segurança: a circulação de pessoas nas fronteiras aéreas portuguesas*. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Novotný, L., 2009. Right-wing Extremism and No-go-areas in Germany. *Czech Sociological Review*, 45(3), pp. 591-609.
- Rodrigues, T. F., 2010a. Dinâmicas Migratórias e riscos de segurança. A velha Europa. *Relações Internacionais*, 26, pp. 113-29.
- Rodrigues, T. F., 2010b. *Dinâmicas migratórias e riscos de segurança em Portugal*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 105.
- Schmid, A. P., 2012. Countering Violent Extremism: a Promising Response to Terrorism. *International Center for Counter Terrorism – The Hague*, 12 de junho. Disponível em: <https://icct.nl/publication/countering-violent-extremism-a-promising-response-to-terrorism/>
- Stark, R., 1987. Deviant Places : a theory of the ecology of crime. Em McLaughlin, E. e Muncie, J., eds. *Criminological Perspectives: Essential Reading1*. 3.ª Ed. Londres: Sage, pp. 164-178.
- Teixeira, C. V. R., 2013. *Fluxos Migratórios e Ciclos Económicos: uma análise aplicada à União Europeia*. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.
- Tomé, L., 2010. Segurança e Complexo de Segurança: conceitos operacionais. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, 1(1), pp. 33-49.
- Vergani, M., 2018. *How is Terrorism Changing Us? Threat Perception and Political Attitudes in the Age of Terror*. Palgrave Macmillan.
- Wilson, J. Q. e Kelling, G. L., 1982. Broken Windows: The Police and Neighbourhood safety. Em McLaughlin, E. e Muncie, J., eds., *Criminological Perspectives: Essential Reading*, 3.ª ed. Londres: Sage, pp. 435-447.

# Dissuasão do Princípio do *Non-Refoulement* numa União Europeia pós-Grociana

Maria Francisca Gonçalves

## Introdução

A crise migratória não é um fenómeno novo. No passado, as migrações pelo mar eram, em geral, episódios pontuais relacionados com contextos de emergência, como foi o caso da Segunda Guerra Mundial e, nos anos 70, a crise indochinesa. Por outro lado, a partir de 2015, a União Europeia (UE) tem vindo a ser “vítima” de um afluxo sem precedentes de refugiados, que parece não ter fim.

Desde janeiro de 2019, mais de 1.041 pessoas perderam a vida nas águas mediterrâneas, sendo que das 117.782 que tentaram chegar a um porto seguro (Missing Migrants, 2019), apenas 4.303 pisaram o território europeu. Segundo o Gabinete do Alto Comissário para os Refugiados, a Europa deixou de ser uma “crise de números” para se tornar numa “crise de vontade política”, uma vez que, devido ao princípio do *non-refoulement*, os Estados europeus ficam “imunes” de responsabilidade internacional em acolher os refugiados, e é aí que assenta o cerne do meu argumento. Esse é o grande dilema do século XXI, quando é que a salvaguarda da vida humana deixou de ser uma prioridade?

Este artigo tem como objetivo nitidificar de que forma o exercício de poderes soberanos nas diferentes zonas marítimas, nos termos do Direito do Mar, dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, suscita desafios na aplicação do princípio do *non-refoulement*. Deste modo, será prestada especial atenção aos novos instrumentos de *non-entrée* concebidos com vista a impedir que o refugiado obtenha acesso aos procedimentos de determinação do seu estatuto e, conseqüentemente, que apresente dificuldades no que toca à reivindicação dos seus direitos. Assim, a questão crítica que aqui se levanta é se tais mecanismos de *non-entrée* são capazes de isolar os Estados de respeitar o princípio do *non-refoulement* e se pode um Estado ser responsabilizado por exercer jurisdição no caso de não ocorrer exclusividade por si?

No que concerne à pertinência desta investigação, importa ressaltar que neste trabalho será realizada uma análise jurídica a partir da simbiose de vários ramos do Direito, sendo que o objeto de estudo, no seu íntimo, constitui uma nova abordagem do princípio do *non-refoulement*, até então não explorada pela comunidade científica.

Deste modo, na primeira secção do trabalho será analisada a extensão e interpretação do princípio do *non-refoulement*, com recurso a diversas fontes de direito. Seguidamente iremos rever os mais recentes mecanismos de *non-entrée* praticados pelos Estados-Mem-

bros da UE e, conseqüentemente, definir os impactos destes nos requerentes de asilo. Posteriormente, iremos afunilar esta matéria do ponto de vista jurídico, onde entraremos mais concreto na conceção do princípio em estudo e a sua relação com os mecanismos de *non-entrée*, sendo que aqui se irá suceder a análise crítica propriamente dita. Importa realçar que será prestada especial atenção à decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH) no caso de *Hirsi Jamaa e outros v. Itália*. Na última secção, o argumento será resgatado e discutir-se-ão algumas considerações finais e implicações futuras de pesquisa.

## Prolegômenos do Princípio do *Non-Refoulement*

### Contextualização Histórica do *Non-Refoulement*

O reconhecimento de um direito ao *non-refoulement* é um conceito pós-Convenção de 1951. Conquanto a sua gênese é bastante anterior ao constitucionalismo moderno. Este tem as suas origens na Roma Antiga, onde o próprio *ius gentium* designava o conjunto de leis consuetudinárias que regiam o estatuto jurídico dos que não eram cidadãos de Roma (Chetail, 2017, p. 902). Entretanto, com o asilo religioso na Idade Média e a preocupação para definir as relações entre todos os povos nos Descobrimentos, vários juristas começaram a desenvolver doutrinariamente a existência de um dever de acolher (Chetail, 2017, p. 901).

Entre os séculos XVI e XVII, o Direito das Gentes<sup>1</sup> desempenhou um papel fulcral no florescimento do direito internacional. Assim, durante este período, o movimento de pessoas pelas fronteiras foi das primeiras reflexões sobre a direito das gentes, por intermédio da dialética duradoura entre a soberania e a hospitalidade (Chetail, 2017, p. 902).

Foram tributários deste longo debate, sobre a livre circulação de pessoas, Francisco de Vitória<sup>2</sup> e Hugo Grotius<sup>3</sup>. O mérito de Vitória, nesta matéria, assenta no reconhecimento e conceptualização do *ius communicationis*, o equivalente a um direito de entrada qualificada. Segundo o autor, um Estado é obrigado a receber os estrangeiros no seu território, desde que não cause danos à sociedade anfitriã (Chetail, 2017, p. 904).

Grotius, seguiu os passos de Vitória no que diz respeito ao dever de conceder hospitalidade aos estrangeiros<sup>4</sup>, na questão do exílio, mas o jurista foi mais além. Depois de

---

1 O Direito das Gentes, também designado por *ius gentium law of nations*, ou *droit de la gens* é um direito positivo, com carácter vinculativo ao direito natural, pois Francisco de Vitória elaborou-o a partir de um consenso comum de todas as gentes e nações – *ex communi consensu omnium gentium et nationum* –, assim é aplicado às relações sociais, que existem entre as nações tanto no tempo de paz, como de guerra (Montes d'Oca, 2012).

2 Francisco de Vitória (1483-1546) é considerado o fundador do Direito Internacional moderno. Era filósofo, teólogo e jurista.

3 Hugo Grotius (1583-1645) foi um jurista holandês, diplomata, poeta, dramaturgo e historiador. É o autor da obra *O Direito da Guerra e da Paz*. Desenvolveu a doutrina da guerra justa, anteriormente estudada por Santo Agostinho.

4 Merece igualmente mérito a doutrina de hospitalidade de Kant, reforçada no seu ensaio sobre *A Paz Perpétua*, ensaio no qual o autor fala sobre um dever de hospitalidade que o Estado tem de assegurar aos estrangeiros.

introduzir o direito de passagem inocente, na sua obra *De jure belli ac pacis* (Grotius, 2005, p. 442), delineou duas ideias chave imprescindíveis para o que no futuro seria o princípio do *non-refoulement*: o direito de abandonar o próprio país e o direito de permanecer num país estrangeiro (Chetail, 2019, p. 25). Nas próprias palavras de Grotius:

“The so much revered Rights of Suppliants or Refugees, and the many Precedents of Asylums, affect not our last Conclusions; for they are intended only for the Benefit of them who suffer undeservedly (...). But let not those, who by Fraud and Avarice have made themselves miserable complain of Fortune, or dare to assume the Title of Suppliants, because that is due only to those who are free from Guilt, tho’ not from Infelicity; but the flagitious Lives of these have divested them of any Claim to Compassion or Protection” (Grotius, 1625, pp. 1069-1075).

Para Grotius (2005, p. 1069), os direitos dos requerentes de asilo ou refugiados são destinados apenas para o benefício daqueles que sofrem imerecidamente. Posteriormente, o advogado holandês relembra que “é nosso dever ter compaixão de tal cuja miséria é devido não a seus crimes, mas infortúnio”, citando Cícero<sup>5</sup>.

Já no final do século XVIII, surge, por força da tradição de acolher os perseguidos, a Constituição Francesa de 24 de junho de 1793. Infelizmente, não entrou em vigor, contudo previa no Art.º 120 que “Il [França] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. – Il le refuse aux tyrans” (France, 1793). Para além desta primeira tentativa, a ideia de um princípio do *non-refoulement* (Gil, 2016, p. 170) só voltou a estar na mesa da Comunidade Europeia em 1933<sup>6</sup>, com a Convenção de Genebra, a primeira a estabelecer este princípio (Art.º 3) (Vieira, 2008, p. 53). Só mais tarde, em 1951, é que surge a consagração deste princípio, no Art.º 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER).

### **A Interpretação do Princípio nos Termos do Art.º 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951**

O princípio do *non-refoulement* está umbilicalmente ligado ao direito ao asilo, sendo um pilar deste. Contudo, há ainda debates sobre a definição do princípio decorrente das discordâncias sobre a sua interpretação e extensão (Pirjola, 2007, p. 19). Ainda assim, é necessário fazer uma breve definição para que, posteriormente, o seu conteúdo possa ser avaliado.

Deste modo, a definição de Lauterpacht e Bethlehem (2003), é a mais abrangente e que melhor define o princípio como:

“a concept which prohibits states from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, and membership of a particular social group or political opinion”.

---

5 Marco Túlio Cícero (107 a.C. – 43 a.C.) foi um importante filósofo, escritor, advogado e político romano, considerado um dos mais importantes oradores da Roma Antiga.

6 Surgiu no período entre guerras devido à preocupação com a proteção dos refugiados.

Entre os tratados que o regulam, a Convenção de 1951<sup>7</sup> é prioritária nesta matéria, pois é o documento jurídico que define quem abarca no âmbito da definição de refugiado, quais são os seus direitos e as obrigações legais dos Estados em relação a estes.

O princípio vem determinado no Art.º 33(1) da Convenção como:

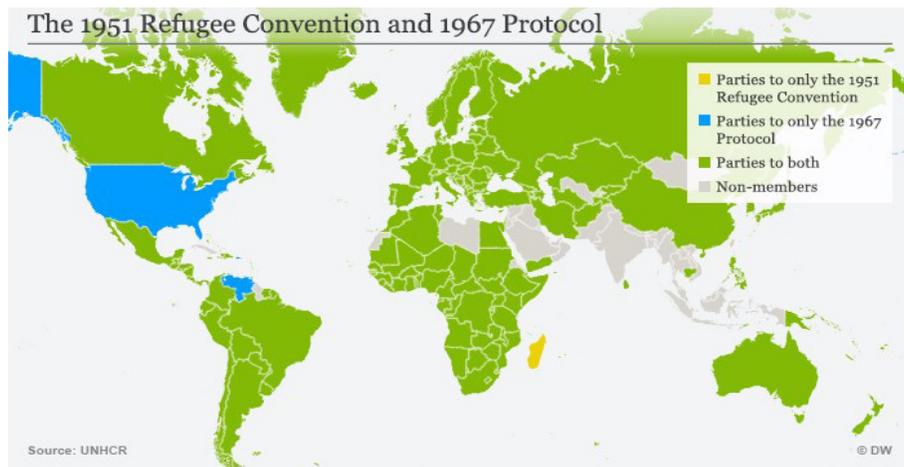
Art.º 33 Proibição de expulsar e de repelir

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

Ao analisar este artigo, surgem três perguntas no âmbito de aplicação deste: quem está vinculado? O que significa “expulsar ou repelir, seja de que maneira for”? E quem está, afinal, protegido?

Em primeiro lugar, por “Estados Contratantes” entendemos como todos os Estados signatários da Convenção de 1951. Note-se que por força do Art.º 1 do CRER, também se refere a todos que subscreveram a CRER, independentemente de serem ou não parte da Convenção de 1951 – ver mapa da Fig. 1. Ademais, por Estados Contratantes entende-se também todas as subdivisões do Estado, aplicando-se a todos os órgãos estatais ou pessoas ou órgãos que exerçam autoridade governamental conforme previsto nos artigos 4 a 11 do Projeto de Artigos sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos.

**Figura 1** – Mapa dos Estados Contratantes da Convenção de 1951



Fonte: UNHCR (*apud* Muller, 2016).

7 Ver igualmente o Art.º I(1) do Protocolo de 1967; o Art.º 3(1) da Resolução 2312(XXII); o Art.º 3 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984; o Art.º 22 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969; o Art.º 2 da Convenção sobre Refugiados da OUA de 1969; o Art.º 7 da Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos; entre outros.

No que concerne à segunda questão, a expressão “seja de que maneira for” indica a intenção de proibir qualquer ato de expulsão ou repulsão que colocaria a pessoa em risco (Lauterpacht, 2003, p. 112). Evidencie-se que o artigo não pode ser interpretado unicamente com base no seu *corpus*, deve também se ter em conta o seu *animus*. Assim, é possível concluir que o princípio se refere ao resultado e não ao nome e qualidade da precaução adotada pelos Estados (Tokuzlu, 2006, p. 14). Importa realçar que o espírito e objetivo de um Tratado são cruciais para que a interpretação dos artigos seja de “boa fé” (Dinh, Pellet e Daillier, 1999, p. 200), em consonância com o Art.º 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT).<sup>8</sup> Logo, atos não listados, mas que vêm a par do espírito do artigo, são igualmente tidos em consideração, podendo ocorrer situações de atos que violem o princípio do *non-refoulement* que não estão referenciados *in verbis* no artigo.

Por último, quem está protegido? Aparentemente o Art.º 33 é muito conciso e limitado. A proteção deve ser concedida a “um refugiado” conforme os termos do Art.º 1(2) da Convenção de 1951:

“Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.

Note-se que, em circunstância alguma, o artigo define refugiado como sendo uma pessoa que foi formalmente reconhecida como tendo um medo bem fundamentado de perseguição. Explicitamente o que vem descrito é que este termo se aplica a todos que, com o devido fundamento, receiam ser perseguidos<sup>9</sup>.

Deste modo, é possível que os Estados, ao interpretar este artigo, o executem de modo restrito. No entanto, o simples facto de um refugiado não ser reconhecido oficialmente, como tal, não implica, em *latu sensu*, que o Estado o possa expulsar para territórios onde há um risco de perseguição (Tekin, 2018, p. 169). Por conseguinte, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) elaborou o *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado* onde surge uma interpretação mais ampla do conceito:

“De acordo com a Convenção de 1951, considera-se refugiada toda pessoa que preencha os critérios enunciados na respetiva definição. Essa avaliação deve ocorrer necessariamente antes do momento em que a condição de refugiado é formalmente declarada. Por conseguinte, a determinação da condição de refugiado não tem como efeito atribuir-lhe a qualidade de refugiado, mas sim constatar essa qualidade. Uma pessoa não se torna

---

8 De acordo com uma fórmula geral da Convenção de Viena (Art.º 18), executar de boa-fé significa “abster-se dos atos que privem um tratado do seu objeto ou do seu fim”.

9 Ver julgamento 17 de novembro de 1996, *Abmed v. Austria*, no. 25964/94, p. 42; julgamento de 25 de novembro de 2013, *Familia Pacheco Tineo v. Bolívia*, Series C No. 272, p. 135.

refugiado por que é reconhecida como tal, mas é reconhecida como tal porque é um refugiado” (ACNUR, 2011, p. 10).

Esta abordagem protege significativamente a eficácia e a utilidade das disposições da Convenção, pois quando a leitura é circunscrita ao Art.º 1 (2), abre portas aos Estados para anularem o funcionamento da Convenção, simplesmente ao recusarem-se a estender o princípio às pessoas que não têm estatuto formal dos refugiados.

### **O Princípio do Non-Refoulement no Contexto dos Direitos Humanos**

Além dos Tratados na esfera do direito dos refugiados, o princípio do *non-refoulement* é também regulado em documentos de Direitos Humanos.

Como resultado, é possível evidenciar que o princípio do *non-refoulement* é abordado tanto a nível global<sup>10</sup>, como regional. Internacionalmente, podemos vê-lo implicitamente no Art.º 5 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, no Art.º 3 da Convenção de 1984 Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes, mas o Princípio é também crucial nos sistemas regionais de aplicação dos Direitos Humanos. Note-se que ele é componente de alguns direitos e liberdades específicos dos Direitos Humanos como o direito à vida, a proibição da tortura ou o tratamento ou punição cruel, desumano e degradante, entre outros (IOM, 2014).

Por força do Art.º 19(2) da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, “ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito à pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes”.

Com efeito, no que diz respeito à referência da proibição de expulsão no Art.º 19(2), da Carta, o Art.º 6(3) do Tratado da União Europeia confirma que os direitos fundamentais reconhecidos pela Carta Europeia dos Direitos Humanos (CEDH) constituem princípios gerais do direito da UE, enquanto o Art.º 52(3) da Carta prevê que tais direitos correspondem aos direitos garantidos pela CEDH com o mesmo significado e alcance. Assim, uma vez que esta análise diz respeito ao *non-refoulement*, Art.º 19(2) da Carta, corresponde ao direito garantido pelo Art.º 3 da CEDH. Por este meio, a interpretação deste princípio pelo TEDH, por conseguinte, tem alguma relevância ou, pelo menos, serve de fonte de inspiração para a interpretação do Art.º 19(2) da Carta. Por isto, o Tribunal de Justiça considera que a jurisprudência do TEDH deve ser tomada em consideração na interpretação da Carta. Observe-se que, no caso *Toma e Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, o tribunal enfatizou “que o significado e o alcance dos direitos garantidos são determinados não só pelo texto da CEDH, mas também, em particular, pela jurisprudência do TEDH à luz da qual o Art.º 47 da Carta deve, por conseguinte, ser interpretado”<sup>11</sup>.

10 Como nível global entenda-se Nações Unidas, enquanto que nível regional nos referimos a contextos mais específicos como União Europeia.

11 Ver julgamento de 30 junho de 2016, *Toma and Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, § 41; de 22 de dezembro de 2010, *DEB*, C-279/09, § § 35 e 37.

Deste modo, a jurisprudência desenvolvida pelo TEDH no que toca ao Art.º 3 da CEDH, oferece uma proteção mais ampla do que a proteção ao princípio do *non-refoulement* decorrente da CDFUE no contexto na UE.

#### O Princípio do Non-Refoulement e a Evolução da Jurisdição

Nos Direitos Humanos, a situação de partida é que os direitos são atribuídos a qualquer pessoa sujeita a jurisdição de um Estado.<sup>12</sup>

A mesma abordagem para a aquisição dos direitos fundamentais dos refugiados é, assim, contextualmente lógica. Desta forma, verifique-se que os direitos contidos na Convenção de 1951 não são concedidos *en bloc*. Note-se que a extensão da aplicação do princípio do *non-refoulement* é reconhecida ao nível do *soft law* e confirmado pela prática reiterada dos Estados (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 259), em específico, os Membros da UE exercem a jurisdição dos Direitos Humanos para além do seu território a um número crescente de situações<sup>13</sup> e por essa razão é-lhes atribuída responsabilidade, mesmo quando determinado comportamento ocorre fora do território do Estado. Em contrapartida, atualmente existem dois desenvolvimentos no conceito de jurisdição que podem “pôr em jogo” os mecanismos de *non-entrée*: a jurisdição baseada no exercício de autoridade sobre os indivíduos e jurisdição estabelecida pelo exercício no estrangeiro de poderes públicos, por meio de acordo (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 262).

Em primeiro lugar, quanto à jurisdição baseada no exercício de autoridade sobre os indivíduos, note-se que os Estados têm competência legal sobre indivíduos dentro da sua Embaixada ou Consulado Diplomático, ou que estão a bordo de embarcações registadas no seu país<sup>14</sup>. O TEDH porventura foi mais longe, ao atribuir responsabilidade pelos Direitos Humanos ao simples ato de embarque de um navio migrante. No caso *Al-Skeini*, a discussão da aplicação da jurisdição fora do *espace juridique*<sup>15</sup> levou o Tribunal a afirmar que:

“It is clear that, whenever the State, through its agents, exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction, the State is under an obligation under Article 1 to secure to that individual the rights and freedoms under Section I of the Convention that are relevant to the situation of that individual. In this sense, therefore, the Convention rights can be ‘divided and tailored’” (*Al-Skeini v. Reino Unido*, no. 55721/0, 2011 p. 59, § 137)

Assim, como observado em *Al-Skeini*, a jurisdição pode surgir unicamente do exercício do poder físico e do controlo sobre um indivíduo e os direitos podem ser “divided and tailored” de acordo com as circunstâncias específicas do ato extraterritorial em questão (Milanovic, 2011).

---

12 As quatro convenções de Genebra são excecionais, obrigando expressamente os Estados Contratantes a “comprometem-se a respeitar e a fazer respeitar a presente Convenção em todas as circunstâncias”. Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Pessoas Civas no Tempo de Guerra. Art.º 1.

13 Ver julgamento de 7 de julho de 2011, *Al-Skeini*, no. 55721/07, p. 57, § 132.

14 Ver julgamento de 19 de dezembro de 2001, *Banković v. Belgium*, no. 52207/99, p. 20, § 73.

15 O Tribunal extinguiu o conceito de espaço jurídico, que formou a base principal da Câmara dos Lordes na decisão no caso.

Em segundo lugar, o exercício de poderes públicos está encadeado com a violação dos Direitos Humanos em vários casos, inclusive a jurisprudência determina que a jurisdição pode ser imputável ao Estado de atuação extraterritorialmente, e não ao Estado territorial (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 268). Em *Al-Skeini*<sup>16</sup>, discutia-se se o Reino Unido tinha ou não legislação aplicável aos civis mortos no decurso de operações de segurança por soldados britânicos em Basrah; a esse propósito o TEDH observou:

“the exercise of extraterritorial jurisdiction by a Contracting State when, through the consent, invitation or acquiescence of the Government of that territory, it exercises all or some of the public powers normally to be exercised by that Government. Thus, where, in accordance with custom, treaty or other agreement, authorities of the Contracting State carry out executive or judicial functions on the territory of another State, the Contracting State may be responsible for breaches of the Convention thereby incurred, as long as the acts in question are attributable to it rather than to the territorial State” (*Al-Skeini v. Reino Unido*, no. 55721/0, 2011 p. 58, § 135).

Assim, o Tribunal declarou que quando as autoridades do Estado contratante de acordo com o costume, Tratado ou outro acordo realizam funções executivas ou judiciais no território de outro Estado, este pode ser responsável por violações da Convenção ao contrário do Estado territorial. Constate-se que o *Al-Skeini* não foi caso único. No *J.H.A. v. Spain*, foi declarado que a Espanha tinha jurisdição durante o período em que os migrantes foram detidos em Nouadhibou, devido a um acordo diplomático celebrado com a Mauritânia (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 271).

## Os Novos Mecanismos de *Non-Entrée* na União Europeia

Os Estados, durante várias décadas adotaram mecanismos de *non-entrée*, tais como a obrigação de visto ou as sanções aplicáveis aos transportadores<sup>17</sup>; no entanto, estes já foram exaustivamente investigados pelas autoridades legais. Assim, os Estados, em vez de abandonarem o *non-entrée* na sua plenitude, voltaram a sua atenção para uma nova geração de regimes dissuasivos destinados a superar estas objeções jurídicas.

A fim de prevenir os fluxos de migração ilegal, os Estados europeus estabeleceram parceria com os países de origem e de trânsito<sup>18</sup> que muitas vezes por razões económicas e políticas são usados como “peões” pelos países mais ricos que acreditam que ao esta-

---

16 Ver julgamento de 14 de maio de 2002, *Gentilhomme and Others v. France*, nos. 48205/99, 48207/99 e 48209/99, e julgamento de 14 de julho de 1977, *X. and Y. v. Switzerland*, nos. 7289/75 e 7349/76.

17 Proposta de diretiva do Conselho relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (COM (2000) 303 – C5-0387/2000 – 2000/0127(CNS)). Alteração 20, Artigo 8, n.º 3 quater (novo) “Os Estados-Membros não imporão quaisquer novas medidas, como a obrigação de visto ou sanções aplicáveis aos transportadores, que possam impedir os refugiados de ter acesso à proteção temporária. Quando tais medidas já estiverem em vigor, estas deverão ser temporariamente suspensas na União Europeia nos casos em que constituiriam uma restrição dos direitos das pessoas abrangidas pela presente diretiva”.

18 Conselho da União Europeia (Justiça e Assuntos Internos), 7-8 de outubro de 2019.

belecerem pactos com estes, se isolam da responsabilidade pela dissuasão de refugiados por ter tais medidas que ocorrem na autoridade soberana também de outro país (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 249).

De acordo com a Human Rights Watch (2018), a UE continua a silenciar, em grande parte, a sua posição sobre as violações dos Direitos Humanos na Turquia, na Líbia, no Egito e no Sudão devido à sua cooperação com os países na prevenção da migração para a Europa. Veja-se que a cooperação com países em desenvolvimento leva a ganhos para ambas as partes (European Parliament, 2012, p. 12), mas os Estados europeus devem a todo o custo evitar cooperar neste sentido porque os países em desenvolvimento, com os quais cooperam, não cumprem integralmente as normas e requisitos internacionais, e alguns deles não têm sequer um Direito ao Asilo reconhecido ou inclusive não são signatários da CRER.

Os mecanismos de *non-entrée* baseados na cooperação são vários, no entanto importa realçar três das principais variantes: estabelecimento de relações diplomáticas; fornecimento ao país de origem incentivos financeiros diretos; e provisionamento de equipamento, máquinas e formação às autoridades do Estado de origem (Lutterbeck, 2009, p. 175). Note-se que estas três dimensões serão posteriormente avaliadas a par do caso italiano, uma vez que a Itália, para além de prometer cinco biliões de dólares a Muammar Gaddafi (Hathaway e Gammeltoft-Hansen, 2015, p. 250), também fez exercício das duas outras categorias acima mencionadas.

### **Análise do Caso *Hirsi Jamaa e outros v. Itália* do TEDH (2012)**

No que diz respeito ao Direito Internacional, a conduta da Itália é mais equipolente a uma *brutta figura* do que à *bella figura* como os italianos tanto ambicionam. Apenas algumas semanas depois de o Tribunal Internacional de Justiça declarar que o Tribunal de Cassação italiano aplicara regras incorretas em imunidade estatal contra a Alemanha, o governo agiu da mesma forma contra a Índia, num caso que envolvia a morte de pescadores desarmados, na costa de Kerala, por soldados italianos<sup>19</sup>. Não obstante, o caso que aqui será analisado é ainda juridicamente mais caricato, ao ponto de o TEDH, sem hesitações, ter condenado veementemente e inequivocamente a Itália de intercetar as embarcações de migrantes no mar Mediterrâneo e de reenviar os passageiros à Líbia, ou seja, de levar a cabo o *refoulement*.

O caso remete para um grupo de cerca de duzentas pessoas que deixaram a Líbia a bordo de três navios com o objetivo de alcançar a costa italiana. A 6 de maio de 2009, as embarcações estavam na zona de responsabilidade de busca e salvamento de Malta, e foram intercetadas por navios da Polícia e Guarda Costeira italiana, que rapidamente transferiu para Trípoli, em navios militares italianos, os migrantes. Já na Líbia, muitos

---

19 Ver o comentário da ministra da justiça italiana, Paola Severino: “I rilevamenti satellitari provano che la nostra nave era in acque internazionali. Tutto quello che viene detto è basato su idee ma la prova sullo svolgimento dei fatti, versione differente tra le due parti, ancora non c’è stata. La posizione dei due militari italiani è molto delicata”. Disponível em: [https://video.repubblica.it/dossier/enrica-lexie/severino--india--non-ha-competenza-territoriale/88625/87018?refresh\\_ce](https://video.repubblica.it/dossier/enrica-lexie/severino--india--non-ha-competenza-territoriale/88625/87018?refresh_ce)

deles enfrentaram um risco real de tortura, violência física, violação, detenção indefinida em condições superlotadas e anti-higiênicas, bem como uma nova expulsão para os seus países de origem<sup>20</sup>.

Os requerentes revelaram que no decorrer da viagem, as autoridades italianas não informaram qual o destino, sendo que, na chegada ao porto, estes foram entregues às autoridades líbias. Na conferência de imprensa realizada no dia seguinte, o Ministro do Interior italiano declarou que as operações para interceptar navios no alto mar e os reenviar para a Líbia eram a consequência da entrada em vigor, em fevereiro de 2009, de Acordos bilaterais concluídos com a Líbia. No entanto, o TEDH considerou que neste caso ocorria uma séria violação do Art.º 3 da CEDH<sup>21</sup>, que proíbe o tratamento desumano e degradante, do Art.º 4 de Protocolo n.º 4, que proíbe a expulsão coletiva, e do Art.º 13 da CEDH que garante a qualquer pessoa cujos direitos e liberdades reconhecidos na presente Convenção tiverem sido violados ter direito a recurso perante uma instância nacional, mesmo quando a violação tiver sido cometida por pessoas que atuem no exercício das suas funções oficiais. Assim, as questões que este caso levanta é se os Acordos bilaterais são capazes de isolar a Itália de respeitar o princípio do *non-refoulement* e se pode a Itália ser responsabilizada por exercer jurisdição no caso de não ocorrer exclusividade *per se*.

Primeiramente, importa referir quais os acordos bilaterais e o fundamento para a sua polémica. A 29 de dezembro de 2007, a Itália e a Líbia assinaram um Acordo bilateral de Cooperação, a respeito da imigração clandestina. Na mesma data, os dois assinaram um Protocolo Adicional que estabelece as disposições operacionais e técnicas. Assim, nos termos do Artigo 2.º do Acordo:

“Italy and the ‘Great Socialist People’s Libyan Arab Jamahiriya’ undertake to organise maritime patrols using six ships made available on a temporary basis by Italy. Mixed crews shall be present on ships, made up of Libyan personnel and Italian police officers, who shall provide training, guidance and technical assistance on the use and handling of the ships. Surveillance, search and rescue operations shall be conducted in the departure and transit areas of vessels used to transport clandestine immigrants, both in Libyan territorial waters and in international waters, in compliance with the international conventions in force and in accordance with the operational arrangements to be decided by the two countries” (*Hirsi Jamaa e outros v. Itália*, no. 27765/09, 2012, p. 5, § 19).

No mesmo Acordo, Itália cedeu à Líbia, por um período de três anos, três navios (Art.º 3 do Acordo). A 4 de fevereiro de 2009, a Itália e a Líbia assinaram um Protocolo Adicional que parcialmente emenda o Acordo de 2007, ao incluir um novo artigo, onde vem descrito que “[the] Ownership of the ships offered by Italy, within the meaning of Article 3 of the Agreement of 29 December 2007, shall be definitively ceded to Libya”. Esta emenda pôs “a nu” as intenções italianas, a par dos Acordos bilaterais com a Líbia: a tentativa de permanecer imune à responsabilidade pelos refugiados<sup>22</sup>.

20 Ver o julgamento de 22 de fevereiro de 2012, *Hirsi Jamaa e outros v. Itália*, no. 27765/09, p. 30, § 101-109.

21 Dois dos requerentes morreram em circunstâncias desconhecidas após os eventos acima mencionados.

22 Ademais, a 30 de agosto de 2008 foi assinado o Tratado de Amizade, Parceria e Cooperação entre os dois Estados, onde no o artigo 6 vem declarado que o Ato elaborado com respeito pelos princípios da Carta das

O governo italiano, face ao sucedido, argumentou<sup>23</sup> que os requerentes não estavam sob o controlo exclusivo de Itália e que as operações não recaiam sob a sua jurisdição, nos termos do Art.º 1 da CEDH. Note-se que não existe qualquer espaço temporal ou territorial para a aplicação do princípio do *non-refoulement*; mesmo que a Itália invocasse uma exceção de segurança nacional, tal não seria suficiente para a isolar de responsabilidade internacional.

O *non-refoulement* é um princípio de Direito Internacional consuetudinário, vinculativo para todos os Estados, mesmo para aqueles que não são partes da CRER ou qualquer outro Tratado para a proteção dos refugiados. Além disso, é uma regra *ius cogens*, por conta do facto de que não é permitida a sua derrogação e tem natureza perentória, uma vez que, não são admitidas reservas<sup>24</sup>. Deste modo, o TEDH prevê a existência de jurisdição partilhada, que permite que um Estado seja responsabilizado pela violação dos Direitos Humanos em função das suas próprias ações, independentemente da responsabilidade de outros Estados, isto é, o Acordo Italo-Libanês não pode, por si só, assumir a responsabilidade da Líbia no âmbito da Convenção para qualquer ação tomada pelas autoridades italianas na implementação deste Acordo.

Note-se que a Convenção, *per se*, não garante o direito de asilo, nem o direito, para um estrangeiro entrar ou residir num país determinado, ou de não ser expulso.<sup>25</sup> Não obstante, a expulsão de uma pessoa para um país onde existem sérias razões para acreditar que ela será sujeita a um tratamento discorde ao Art.º 3 pode gerar a questão de uma eventual violação deste mesmo artigo. Deste modo, um Estado ao agir contrário ao Art.º 3, tornar-se-á responsável por essa mesma violação. Veja-se o caso *M.S.S. v. Bélgica e Grécia*, onde a Bélgica reenviou para a Grécia um requerente de asilo, no âmbito do Regulamento de Dublin, sabendo que a Grécia não iria examinar os riscos que o mesmo poderia sofrer se fosse reenviado para o seu país de origem. Ainda assim, enviou o requerente de asilo, cometendo por isso uma violação do Art.º 3.<sup>26</sup>

O Tribunal, no âmbito do caso *Hirsi*, usou o precedente para determinar que a Itália não podia fugir à sua própria responsabilidade ao justificar as suas ações nas obrigações decorrentes de Acordos bilaterais com a Líbia. Mesmo que se assumisse que esses Acordos previam expressamente o regresso à Líbia de migrantes intercetados em alto mar, a

---

Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. É uma outra forma de desviar a atenção para o facto de a Líbia não ser signatária da CRER.

23 *Hirsi Jamaa*, p. 23, § § 64-65.

24 Ver artigo 53 da CVDT e o artigo 42 §1 da CRER.

25 Ver Acórdãos *Hirsi Jamaa e outros*, de 23 de fevereiro de 2012, §113; *Vilvarajah e outros*, de 30 de outubro de 1991, A 215, p. 34 §102; *Jabari*, de 11 de julho de 2000, R00-VII, p. 175, §38; e *Said*, de 5 de julho de 2005, R05-VI, p. 311, §46.

26 Ver Acórdãos *Soering*, A 161, p. 35, § 35 e segs.; *Cruz Varas*, de 20 de março de 1991, A 201, p. 28, § 69-70; *Vilvarajah e outros*, A 215, p. 37, § III; *Chahal*, de 15 de novembro de 1996, R96-V, págs. 1853-1855, §§ 73-74; *Abmed*, de 17 de dezembro de 1996, R96-VI, p. 2206 §39; *H. L. R./França*, de 29 de abril de 1997, R97-III, p. 757, § 34; *D/Reino Unido*, de 2 de maio de 1997, R97-III, p. 791, §46; *Al-Saadoon and Mufdhi*, de 2 de março de 2010 §§123/125; *R.C./Suécia*, de 9 de março de 2010, § 48; *Hirsi Jamaa e outros*, de 23 de fevereiro de 2012, §114; *E/Masri*, de 13 de dezembro de 2012, §212.

responsabilidade dos Estados Contratantes permanece, mesmo depois de ter assumido compromissos com o Tratado.

Assim, o Tribunal concluiu que:

“137. Relying on these conclusions and the obligations on States under Article 3, the Court considers that by transferring the applicants to Libya, the Italian authorities, in full knowledge of the facts, exposed them to treatment proscribed by the Convention. 138. Accordingly, the Government’s objection concerning the applicants’ lack of victim status must be rejected and it must be concluded that there has been a violation of Article 3 of the Convention”.

Por fim, ao examinar a questão das pessoas nacionais da Eritreia e da Somália que, vindas da Líbia em barcos, tentaram entrar na Itália, tendo sido intercetadas por navios militares e reenviadas para a Líbia, o Tribunal concluiu que havia violação a dois níveis: ao expulsar as pessoas para a Líbia, onde corriam o risco de sofrerem tratamentos contrários ao Art.º 3 da Convenção e, ao correrem igualmente risco de serem arbitrariamente reenviadas para os seus países de origem, onde poderiam sofrer igual tratamento cruel, desumano ou degradante<sup>27</sup>.

Assim, respondendo à primeira questão, os “novos” mecanismos de *non-entrée* não isolam a Itália, ou qualquer outro Estado, de respeitar o princípio do *non-refoulement* e de ser considerado responsável por estas ações, mesmo que estejam em sintonia com um acordo bilateral, tal como, a par da segunda questão com o desenvolvimento do conceito de jurisdição, atualmente, é difícil um Estado se isolar-se da responsabilidade dos seus atos pelo simples facto de a jurisdição não ser exclusividade *per se*, uma vez que, os deveres podem ser “divided and tailored” (*Hirsi Jamaa e outros v. Itália*, no. 27765/09, 2012, p. 25, § 74), de acordo com as circunstâncias específicas do ato extraterritorial em questão.

## Conclusão

Num quadro mais alargado, deve-se ressaltar que com a constante modificação das especificidades das migrações, e com a oposição de determinados Estados a desenvolver mecanismos eficazes de busca e salvamento no Mediterrâneo, o princípio do *non-refoulement* é ainda mais importante.

De acordo com a investigação, um ponto que importa deixar claro é o de que a interpretação da jurisdição na altura da conceção da CREER não é a dos dias correntes, logo o mesmo se aplica quando nos referimos ao conceito de responsabilidade pelos Direitos Humanos.

Assim, a partir do argumento inicial, conclui-se que, de facto, o exercício de poderes soberanos continuará a suscitar dúvidas a nível da interpretação pelos Estados, mas não pelo Direito. Nos termos do Direito do Mar, dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, observamos que a lei não permanece de “olhos vendados”, ao acreditar que atualmente somente um Estado pode ser responsabilizado pela violação de Direitos

---

27 Ver Acórdão *Salah Sheekh*, de 11 de janeiro de 2007 e *Saadi v. Itália*, de 28 de fevereiro de 2008, § 128.

Humanos. Esta atribuição de responsabilidade não obriga que todos os Estados estejam vinculados pelas mesmas obrigações decorrentes de Tratados. Veja-se que ao longo deste estudo observamos que determinados Estados recorrem a países em desenvolvimento, como a Líbia, para levar a cabo procedimentos com vista à expulsão de refugiados. Os desafios que o princípio do *non-refoulement* coloca, são eventualmente superados, como se evidenciou no caso Hirsi Jamaa.

Ao longo da pesquisa, observamos que sérias medidas devem ser tomadas para esclarecer as lacunas que existem e que permitem a conduta de má-fé, por parte de alguns Estados. Deste modo, com o objetivo de proporcionar uma proteção mais ampla e exaustiva dos refugiados, é necessária uma abordagem internacional consistente para a análise e implementação do princípio do *non-refoulement*. Não acreditamos que a atual Convenção deva ser reformulada; contudo consideramos que um Protocolo Adicional à Convenção poderia ser redigido na ótica da proteção dos Direitos Humanos.

## Bibliografia

- Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2011. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado* [pdf]. Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_critérios\\_para\\_a\\_determinação\\_da\\_condição\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinação_da_condição_de_refugiado.pdf) [acedido a 28 de outubro de 2019].
- Bosso, F., 2016. *Cooperation-based Non-entrée What prospects for legal accountability?* [pdf]. Disponível em: [www.ifhv.de/documents/workingpapers/wp6\\_1.pdf](http://www.ifhv.de/documents/workingpapers/wp6_1.pdf) [acedido a 28 de outubro de 2019].
- Chetail, V., 2017. Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel. *European Journal of International Law* [e-journal], Vol. 27, No. 4, pp.901-922. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2912130> [acedido a 7 de outubro de 2019].
- Dinh, N. Q., Pellet, A. e Daillier, P., 1999. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- European Parliament, 2013. *Directorate-General for External Policies of The Union. Current Challenges for International Refugee Law, With A Focus on Eu Policies and Eu Co-Operation with the UNHCR* [pdf]. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI\\_NT%282013%29433711\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/433711/EXPO-DROI_NT%282013%29433711_EN.pdf) [acedido a 28 de outubro de 2019].
- France. *La Constitution du 24 juin 1793*. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-24-juin-1793> [acedido a 9 de outubro de 2019].
- Gil, A. R., 2016. 40 Anos de Direito ao Asilo: Origens e novos caminhos de um direito fundamental. *JULGAR* [e-journal], n.º 29. Disponível em: <http://julgar.pt/40-anos-de-direito-constitucional-de-asilo-origens-e-novos-caminhos-de-um-direito-fundamental/> [acedido a 1 de outubro de 2019].
- Grotius, H, ed., 2005. *The Rights of War and Peace* [e-book]. Indianapolis: Liberty Fund. Disponível em: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/european-union#1007e1> [acedido a 1 de outubro de 2019].

- Hathaway, J. C. e Gammeltoft-Hansen, T., 2014. *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence* [pdf]. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/articles/1485/> [acedido a 28 de outubro de 2019].
- IOM. *Information Note on the Principle of Non Refoulement*, 2014 [pdf]. Disponível em: <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf> [acedido a 13 de outubro de 2019].
- Lauterpacht, E. e Bethlehem, D., 2003. [pdf] Disponível em: *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion* <https://www.refworld.org/docid/470a33af0.html> [acedido a 10 de outubro de 2019].
- Lutterbeck, D., 2009. Migrants, weapons and oil: Europe and Libya after the sanctions. *The Journal of North African Studies* [e-journal], Vol. 14, No. 2, pp. 169-184. Disponível em: [https://www.academia.edu/37054132/PLEASE\\_SCROLL\\_DOWN\\_FOR\\_ARTICLE\\_The\\_Journal\\_of\\_North\\_African\\_Studies\\_Migrants\\_weapons\\_and\\_oil\\_Europe\\_and\\_Libya\\_after\\_the\\_sanctions](https://www.academia.edu/37054132/PLEASE_SCROLL_DOWN_FOR_ARTICLE_The_Journal_of_North_African_Studies_Migrants_weapons_and_oil_Europe_and_Libya_after_the_sanctions) [acedido a 10 de outubro de 2019].
- Milanovic, M., 2011. *European Court Decides Al-Skeini and Al-Jedda* [online]. Disponível em: <http://www.ejltalk.org/european-court-decides-al-skeini-and-al-jedda/> [acedido a 18 de outubro de 2019].
- Missing Migrants, 2019. *Missing Migrants Project data*. [online] Disponível em: <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> [acedido a 10 de outubro de 2019].
- Montes d'Oca, F.R., 2012. O direito positivo das gentes e a fundamentação não naturalista da escavidão em Francisco de Vitoria. *Mediaevalia. Textos e Estudos* [e-journal], Vol. 31. Disponível em: <http://ojs.letras.up.pt/index.php/mediaevalia/article/view/813/771> [acedido a 18 de outubro de 2019].
- Muller, N., 2016. Refugee Convention of 1951 still crucial cornerstone of human rights. *DW* [em linha], 28 de julho. Disponível em: <https://www.dw.com/en/refugee-convention-of-1951-still-crucial-cornerstone-of-human-rights/a-19429093>
- Pirjola, J., 2007. Shadows in Paradise – Exploring Non-Refoulement as an Open Concept. *International Journal of Refugee Law* [e-journal], Vol.19, Issue 4, pp. 639-660. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ijrl/eem069> [acedido a 18 de outubro de 2019].
- Tekin, G., 2018. The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle. *The Journal of Migration Studies* [e-journal], Vol. 4, No. 2, pp. 160-188. Disponível em: <http://www.gam.gov.tr/files/8-6.pdf> [acedido a 23 de setembro de 2019].
- Tokuzlu, B., 2006. *Non-Refoulement Principle in a Changing European Legal Environment: With Particular Emphasis on Turkey, A Candidate Country at the External Borders of the EU*. PhD. Marmara University. Disponível em: [https://www.academia.edu/578117/Non-Refoulement\\_Principle\\_in\\_a\\_Changing\\_European\\_Legal\\_Environment\\_With\\_Particular\\_Emphasis\\_on\\_Turkey\\_A\\_Candidate\\_Country\\_at\\_the\\_External\\_Borders\\_of\\_the\\_EU](https://www.academia.edu/578117/Non-Refoulement_Principle_in_a_Changing_European_Legal_Environment_With_Particular_Emphasis_on_Turkey_A_Candidate_Country_at_the_External_Borders_of_the_EU) [acedido a 13 de outubro de 2019].
- Vieira, B. P., 2008. O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional Dos Refugiados. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* [e-journal], Vol. 16, No. 31, pp. 430-439. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042009052.pdf> [acedido a 10 de outubro de 2019].

## Convenções Internacionais e *Soft Law*

- Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, 2000. Estrasburgo.
- Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969. San José.
- Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, 1984. Nova Iorque.
- Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1969. Viena.
- Convenção Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, 1966. Nova Iorque.
- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 1951. Genebra.
- Convenção sobre Refugiados da Organização de Unidade Africana, 1969. Adis-Abeba.
- Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Paris
- Projeto de Artigos da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade dos Estados por Factos Ilícitos Internacionais, 2001. Nova Iorque.
- Resolução 2312 (XXII) da Assembleia Geral, *Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial*, A/RES/2312(XXII) (14 de dezembro de 1967). Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_UNU\\_Asilo\\_Territorial](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_UNU_Asilo_Territorial)

## Acórdãos

- Ahmed v. Áustria*, no. 25964/94, TEDH, 17 de dezembro de 1996. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-58001"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Al-Saadoon and Mufdhi*, no. 61498/08, TEDH, 2 de março de 2010. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-97575"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Al-Skeini v. Reino Unido*, no. 55721/07, Tribunal de Justiça, 7 de julho de 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/4e2545502.pdf>
- Bankovic v. Belgium*, no. 52207/99, TEDH, 19 de dezembro de 2001. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22099>
- Chahal v. Reino Unido*, no. 22414/93, TEDH, 15 de novembro de 1996. Disponível em: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-chahal-v-united-kingdom-application-no-2241493-15-november-1996>
- Cruz Varas e outros v. Suécia*, 46/1990/237/307, TEDH, 20 de março de 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fe14.html>
- D. v. Reino Unido*, 146/1996/767/964, TEDH, 2 de maio de 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,46deb3452.html>
- Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v Bundesrepublik Deutschland*, C-279/09, Tribunal de Justiça, 22 de dezembro de 2010. Disponível em: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=83452&doclang=PT>
- El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, no. 39630/09, TEDH, 13 de dezembro de 2012. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-115621"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Família Pacheco Tineo v. Bolívia*, Series C No. 272, Inter-American Court of Human Rights, 25 de novembro de 2013. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=52c53b154>

- Gentilhomme and Others v. France*, no. 48205/99, TEDH, 14 de maio de 2002. Disponível em: <https://swarb.co.uk/gentilhomme-schaff-benhadj-et-zerouki-v-france-echr-14-may-2002/>
- H. L. R. v. França*, no. 24573/94, TEDH, 29 de abril de 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,5034e6ec2.html>
- Hirsi Jamaa e outros v. Itália*, no. 27765/09, TEDH, 22 de fevereiro de 2012. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>
- Jabari v. Turquia*, no. 40035/98, TEDH, 11 de julho de 2000. Disponível em: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-jabari-v-turkey-application-no-4003598-11-july-2000>
- R.C. v. Suécia*, no. 41827/07, TEDH, 9 de março de 2010. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4b98e11f2.html>
- Saadi v. Itália*, no. 37201/06, TEDH, 28 de fevereiro de 2008. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-85276"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)
- Said v. Países Baixos*, no. 2345/02, TEDH, 5 de julho de 2005. Disponível em: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-said-v-netherlands-application-no-234502-5-july-2005>
- Salah Sheekh v. Países Baixos*, no. 1948/04, TEDH, 11 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/ecthr-salah-sheekh-v-netherlands-application-no-194804-0>
- Soering v. Reino Unido*, 1/1989/161/217, TEDH, 7 de julho de 1989. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>
- Toma and Biroul Exececutorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, C-205/15, Tribunal de Justiça, 30 de junho de 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62015CJ0205>
- Vilvarajah e outros v. Reino Unido*, 45/1990/236/302-306, TEDH, 30 de outubro de 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b7008.html>
- X. and Y. v. Suíça*, no. 7289/75 & no. 7349/76, TEDH, 14 julho de 1977. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiBnKy-wsLLAhXsDWMbHw1BQwQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fhudoc.echr.coe.int%2Fapp%2Fconversion%2Fpdf%2F%3Flibrary%3DECHR%26id%3D001-74517%26filename%3D001-74517.pdf&usg=AOvVaw15k4iHuV6qD2eAnvFr8Zll>

# Migrante Perigoso, Migrante Valioso: Ameaças e Oportunidades para a Segurança do Estado

Maria Leonor Teixeira

Miguel Alexandre Martins

## Introdução

A popularidade do tema das migrações, num contexto de avanço de movimentos populistas e anti-imigração a Ocidente, exige uma cuidada e compreensiva análise dos factos, sob pena de falha grave na missão do Estado de conservação da segurança e interesse nacional. Nessa medida, pretendemos esclarecer o produto da relação entre o fenómeno das migrações e o fenómeno da segurança, procurando ir além de noções pré-concebidas, premissas dos regimes de verdade e práticas discursivas da classe política e dos média. Só uma compreensão profunda da intrincada relação de interdependência entre causas migratórias, efeitos securitários e resoluções políticas, bem como das múltiplas e diversas variáveis intervenientes, permite afirmar os factos estáveis e prováveis, base indispensável à realização de uma política de Estado competente e eficaz. A perda de controlo dos factos pelos *polycymakers* corre o risco de se transformar num vazio, destinado a ser preenchido por móbeis políticos e mediáticos. Um entendimento claro não dispensa o debate, sobretudo entre a comunidade científica (Koser, 2015): “I think, in this [academic] field (...) [w]e have two opposing poles: one that’s pro-migration, one that’s anti-migration and the two simply don’t talk (...). We are losing the space for a sensible, objective, critical debate (...). We need the space to have that discussion. To say what’s good, to say what’s bad”.

No caso, procurando esclarecer o que é que reforça potencialmente a segurança – *what’s good* – e o que se coloca como ameaça à segurança – *what’s bad*.

No plano teórico, reúne algum consenso que as migrações têm o poder de “(...) exacerbar as condições que fomentam o conflito violento no sistema internacional” (Adamson, 2006, p. 191). As comunidades migrantes são, por vezes, suscetíveis à mobilização política, noutras, portadoras de recursos de apoio a conflitos internos; podem conter “oportunidades para as redes de crime organizado” (Adamson, 2006, p. 191), exploradas como vias para o terrorismo (Adamson, 2006, p. 191). A estas acrescem outras ameaças de fonte transnacional que colocam em causa a segurança, o interesse das soberanias e, em último caso, a sua própria existência.

## Metodologia

Procurando compreender se/e como as migrações afetam a segurança do Estado, recorremos a um método de investigação qualitativo baseado nos resultados da plataforma GoogleScholar utilizando os termos *Migration*, *Security* e *International*. Como requisito e por razões de credibilidade, selecionámos apenas os artigos com mais de 40 citações.

Motivados pela polémica conjuntura de debate em torno das questões migratórias-securitárias e procurando compreender a natureza e limites dos fenómenos em causa, lançámo-nos sobre um processo de revisão da narrativa da temática focada no entendimento teórico-dogmático proposto pelas Relações Internacionais. Por esta razão, no ato de pesquisa na plataforma Google Scholar, não foram selecionados artigos que tomassem por objeto apenas as *polícies* particulares de determinados Estados. Foram ainda consideradas outras fontes, como livros, capítulos, documentos institucionais e conferências.

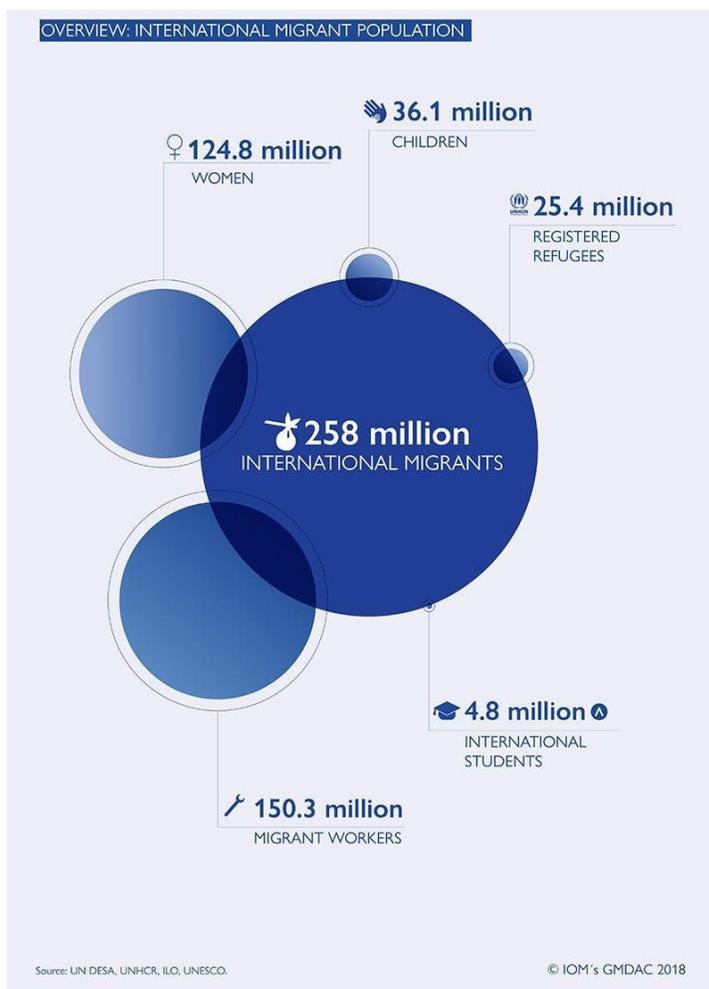
A problemática de determinação da relação entre o fenómeno das migrações e o fenómeno da segurança não dispensa a operacionalização individual dos conceitos, seguida da definição da sua inter-relação.

## Migrações

“Os processos de interdependência, globalização e alargamento da União Europeia têm provocado níveis maciços de migração pelo globo (...)” (Salmon e Imber, p. 57), quadro conjuntural que reforça a pertinência política e académica da temática. Plano e Olton (1988), no *Dicionário de Relações Internacionais* (p. 104), definem o conceito de “migração” como “movimentos populacionais de um Estado ou região para outro (...)”. A aceção adotada pela Organização Internacional para as Migrações (IOM), no “Glossário da Migração”, descreve o fenómeno como “O movimento de pessoas fora do seu espaço usual de residência, quer além de fronteiras internacionais quer dentro de um Estado” (IOM e UN, 2019, p. 135), aludindo não só à “migração internacional” como à “migração interna” (IOM e UN, 2018, p. 13).

O fenómeno caracteriza-se ainda quanto à direção do fluxo: quando se trata do fluxo de entrada num país, é chamado de “imigração”, e quando se trata de saída, de “emigração” (Plano e Olton, 1988, p. 104). A variação na extensão do processo torna também necessária a distinção entre o “migrante de longo-prazo (...) aquel[e] que mud[ou] o país habitual de residência por, pelo menos, um ano” e o “migrante de curto-prazo” (IOM e UN, 2018, p. 15).

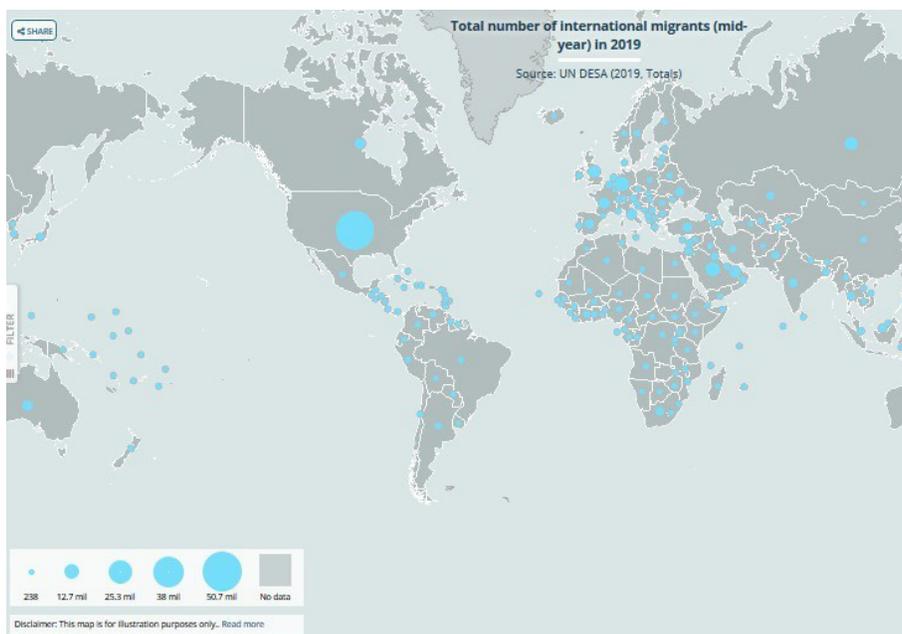
**Figura 1 – Visão Geral: População Migrante Internacional**



Fonte: United Nations (2018).

A deslocação pode ter natureza voluntária, partindo do livre-arbítrio do migrante, como é o caso dos migrantes económicos, que se deslocam em realização da sua liberdade pessoal em busca de emprego ou um padrão de vida mais elevado (Teles, 2017), ou involuntária, designadas “migrações forçadas” (Schiefer e Almeida), estas por sua vez referentes aos indivíduos que “(...) cruza[m] fronteiras internacionais por ordem a fugir das violações de direitos humanos e do conflito” (Betts e Loescher, p. 1). Partem em fuga a cenários de “desastre ambiental, colapso ambiental (...) [de] fragilidade de Estado” (Betts e Loescher, p. 2), de “conflitos bélicos, terrorismos, perseguições, (...) ou insegurança alimentar” (Marinucci, 2017).

**Figura 2** – Número Total de Migrantes Internacionais



Fonte: Migration Data Portal (2019).

Para o ator Estado, a prioridade analítica é dada aos grandes fluxos migratórios, capazes de gerar assinaláveis impactos sobre a segurança, estabilidade política e econômica, tanto em países de origem como em países de destino. É através da formulação e implementação de políticas que o Estado gere os fenômenos migratórios, estabelecendo a articulação entre estes e os objetivos desejados em termos de realização da sua segurança e interesse nacional, pelo que a política de migração baseia-se na criação de estratégias ou “sistemas” que “permitam algumas categorias de migrante entrar”, enquanto tentam manter outras categorias fora – “claramente um desafio significativo” (Adamson, 2006, p. 175; Salmon e Imber, 2008, p. 75). “Derradeiramente, (...) é como os Estados respondem aos fluxos migratórios globais através da formação de políticas e implementação que determinarão a extensão a que a segurança nacional é reforçada ou diminuída pela migração internacional” (Adamson, 2006, p. 198).

### **O Conceito de Segurança**

No quadro da análise das Relações Internacionais, “segurança” refere-se, em sentido lato, à “ausência de ameaças a valores adquiridos” (Baldwin, 1997, p. 13), “raros”<sup>1</sup> (Evans e Newnham, 1998, pp. 39-40) ou “maiores” (Nye, 2005, *apud* Salmon e Imber, 2008,

1 “(...) absence of threats to scarce values”.

p. 74). É, contudo, um conceito “contestado”, “amorfo” e “elástico” (Salmon e Imber, 2008, pp. 75 e 78), e tão abrangente e variável quanto os valores em que se baseia, que diferem de ator para ator, e de perspectiva para perspectiva. São duas as principais abordagens adotadas na operacionalização do conceito de “segurança” dentro dos estudos securitários: aquela que a analisa em “(...) termos estratégicos como um valor ou condição a ser alcançada, (...)” e a que a concebe “(...) em termos críticos como conhecimento, discurso, tecnologia ou prática” (Huysmans e Squire, 2009, p. 3). Ao longo do presente artigo focar-nos-emos na primeira aceção, a mais utilizada quer ao abrigo dos estudos migratórios, quer ao abrigo dos estudos securitários (Huysmans e Squire, 2009, p. 3).

Pressupondo que o sujeito da “segurança” é o Estado, compete analisar quais os valores que este se propõe a defender, atendendo, para o efeito, ao seu conceito particular de segurança nacional (Baldwin, 1997, p. 13). A elasticidade do conceito manifesta-se no facto de se poder restringir à autoconservação, à ideia de segurança física, realizada através da preservação dos valores de “integridade territorial”, de estabilidade e de “independência política”, ou, por outro lado, de atender à conservação de “valores morais, identidades coletivas e homogeneidade cultural” (Faist, 2002, p. 4), sendo ainda de suma importância o “(...) bem-estar económico (...) [e] bem-estar psicológico, (...)” (Baldwin, 1997, p. 13), a saúde pública, a redução da criminalidade e a justiça social (Baldwin, 1997, p. 5).

Constituindo também as migrações um fenómeno multifacetado, o inter-relacionamento dos conceitos incentiva a utilização de um entendimento lato do conceito de segurança, acompanhado de uma abordagem abrangente que evidencie a multiplicidade de desafios e oportunidades, flexibilizando, em potência, as soluções políticas daí resultantes.

A necessidade de realização da segurança é pedra angular do interesse e ação de Estado. A garantia da própria existência e desenvolvimento exprime-se em objetivos realizados através da formulação e implementação de políticas para lidar com a ameaça, circunstância em que a segurança pode ser definida como “objetivo de políticas” (*policy objective*) realizadoras dos seus “interesses vitais” e “valores *core*” (Baldwin, 1997, p. 24), fazendo da segurança nacional “(...) o elemento-chave de que todos as outras realizações e valores do Estado estão dependentes” (Salmon e Imber, 2008, p. 75).

A total ausência de ameaça representaria a sua realização absoluta, ainda que virtualmente utópica num contexto internacional conflituoso e anárquico (Evans e Newnham, 1998, pp. 39-40), permeado pela “ameaça de conflito sempre presente” (Baylis e Wirtz, 2002 *apud* Salmon e Imber, 2008, p. 78). Porém, o conceito de segurança pode ainda ser expresso em termos relativos, remetendo para a questão “Quanta segurança é suficiente?”, proposta por Baldwin e outros autores (Evans e Newnham, 1998, pp. 39-40). Num quadro internacional marcado pelo dilema de segurança, a exploração dos limites do conceito na sua versão relativa coloca em questão a própria possibilidade da sua realização, fazendo da temática ainda mais convoluta. Facto é que “Sem um elevado grau de segurança nacional, assuntos como a opressão, injustiça e outras inseguranças domésticas relacionadas não conseguem ser endereçadas com perspectiva reais de sucesso” (Salmon e Imber, 2008, p. 75), merecendo dobrada atenção a estratégia e *policy* securitária.

Tradicionalmente, as considerações securitárias focavam-se primordialmente nos aspetos militares, uma aceção “restrita” do conceito de segurança (Salmon e Imber, 2008, p. 78), expressada na conservação da soberania territorial – prioridade (existencial) do Estado. Foi a partir da Guerra Fria que o mesmo se ampliou, momento em que se começou a sublinhar a importância da insegurança económica e ecológica (Evans e Newnham, 1998, pp. 39-40; Salmon e Imber, 2008, pp. 75-76).

Um conceito atual de segurança nacional inclui, hoje, a salvaguarda do território e da soberania, com recurso à estratégia e aos instrumentos militares; a consideração de políticas de definição da identidade nacional, de gestão da população, de legitimação do sistema político, de coesão interna, apoio popular...; de salvaguarda de valores culturais; de prosperidade económica e de capacidade tecnológica; de saúde ecológica... (Salmon e Imber, 2008, pp. 75-76), podendo ainda incluir outras vertentes que salvaguardem valores “maiores” (Nye, 2005, *apud* Salmon e Imber, 2008, p. 74) para o interesse nacional.

### **A Dinâmica Migrações-Segurança**

No quadro teórico-conceptual, a relação migrações segurança é usualmente analisada sob duas principais perspetivas: a perspetiva dos estudos securitários e a perspetiva dos estudos migratórios, fazendo desta temática “contestada”, “complexa” e “multifacetada” (Huysmans e Squire, 2009, p. 3). É ainda comum a referência ao fenómeno como “nexo migrações-segurança”, retratado por Faist (2002) e outros especialistas.

Os ataques terroristas do 11 de setembro constituem um importante marco no desenvolvimento recente do “nexo migração-segurança” (Faist, 2002): imprimiram sobre a folha das migrações a equivalência entre as questões securitárias e o terrorismo numa conjuntura que prenuncia o crescimento dos fluxos migratórios (Adamson, 2006; Faist, 2003). Adamson (2006, p. 195) relata-nos que “Desde os ataques terroristas do 11 de setembro, as questões relacionadas com a migração e a segurança são cada vez mais vistas através da lente do terrorismo internacional”, sobretudo a Ocidente, nos EUA e na Europa. “The end of the Cold War has widened the political space for actors in the public sphere to focus on diffuse and hard-to-grasp security threats that do not emanate from sovereign states but from non-state actors, involving issues such as crime, drugs, migration. International migration has served as a convenient reference point for unspecified fears” (Faist, 2002, p. 5).

O enorme fluxo de migrantes, possibilitado pelo elevado desenvolvimento tecnológico e multiplicação das interdependências económicas, acompanhados da difusão de ameaças transnacionais e a necessidade económica de abertura a mão-de-obra e investimento estrangeiro foram ampliando a importância e complexidade das migrações. Confrontado com este quadro, a sua ação política divide-se em duas principais vertentes: controlar o trânsito sobre as suas fronteiras e condicionar a concessão de cidadania ou estatuto legal semelhante (Adamson, 2006, p. 180).

Foi o crescimento de fenómenos como a multiplicação de conflitos, catástrofes climáticas, doenças e outras ameaças de natureza inter e transnacionais que, com uma frequência cada vez maior, se abatem sobre múltiplas regiões pelo globo, foram condicio-

nando à adoção de uma perspectiva securitária dos fenómenos migratórios, no que se chama o processo de “securitização da migração” (Faist, 2003; Adamson, 2006; Huysmans e Squire, 2009; Koser, 2015).

O carácter amplo e difuso do conceito de “segurança” e a multiplicidade de manifestações que tomam as “migrações” atribuem uma grande abrangência e complexidade ao produto do seu inter-relacionamento. Se problemas de (in)segurança conseguem despoletar movimentos migratórios, também é verdade que movimentos migratórios despoletam questões securitárias, quer para os indivíduos envolvidos, quer para os Estados de trânsito, quer ainda para a estabilidade internacional. De forma ainda mais intrincada, a própria migração pode ter efeitos positivos sobre a segurança de um Estado, quando esta promova a homogeneidade cultural para conservação da identidade nacional, quando se procure resolver crises demográficas ou quando a sua capacidade em termos de *intelligence* saia reforçada com a necessidade de monitorização da população em sede de políticas de securitização instigadas por fenómenos migratórios.

No âmbito da imigração ilegal, permeia o crime organizado, consubstanciado nas atividades de tráfico humano, de droga e de armas, contrabando, práticas violentas e outros tipos de atos ilícitos violadores da ordem, da autoridade, da segurança individual e de Estado (Adamson, 2006, p. 193; Faist, 2002; IOM e UN, 2018, p. 3; Wiener, 1992, pp. 109-110). Estes atores “Utiliza[m] canais migratórios e comunidades de imigrantes para mobilizar transnacionalmente e, por vezes, empreg[am] violência política que desafia os interesses de segurança de Estado” (Adamson, 2006, p. 191), fenómeno que, apesar de ter relevância atual, não é novo.

A penetração de fronteiras por grandes contingentes de refugiados, a potencial infiltração de indivíduos pertencentes a redes terroristas e a suscetibilidade da agenda política nacional a interesses estrangeiros por via de *lobbying* e da pressão provocada por diásporas constituem três situações de desafio à capacidade de controlo de Estado: sobre o seu território, sobre a sua população e sobre a sua autodeterminação no plano político e, por conseguinte, à sua “capacidade de manter soberania (...) pondo em questão a própria base da sua segurança” (Adamson, 2006, p. 175). Além do mais, a um nível basilar, o crescimento do número de migrantes, o desafio da multiculturalidade, a proliferação de redes transnacionais e a globalização económica constituem fenómenos que “(...) desafiam a noção de estado territorial como uma entidade determinada com um território e populações claramente demarcados” (Adamson, 2006, p. 175), características soberanas e considerações-base da conceção tradicional de segurança, perspectiva de acordo com a qual determinados fenómenos migratórios constituem “ameaças ontológicas às fronteiras dos Estados soberanos” (Adamson, 2006, p. 175), efetivamente “ameaças existenciais” (Faist, 2002, p. 9). A proliferação e carácter difuso de ameaças transnacionais acoplada com o crescimento dos fluxos migratórios determinam o reforço das capacidades de controlo do Estado sobre o seu território e população, condições-base da sua soberania. Num contexto de aumento das interdependências e de grande mobilidade territorial de pessoas, fatores produtivos e capitais em que a erosão das fronteiras é aparência, erguem-se barreiras que remetem para os princípios do paradigma vestefaliano e reforço

da soberania, numa lógica paradoxal: “A globalização pode ser sobre deitar abaixo fronteiras económicas, como enfatizam os globalistas, mas também criou mais trabalho de policiamento de fronteiras para o Estado. Ao mesmo tempo que a globalização se trata de mobilidade e de acesso territorial, os estados estão a tentar seletivamente reforçar controles de fronteiras” (Andreas *apud* Adamson, 2006, p. 178)

Estes desafios também colocam ainda em questão outros componentes da segurança nacional, designadamente a “identidade nacional unitária” (Adamson, 2006, p. 175). Por outro lado, com a globalização da geoeconomia e da geofinança, a sustentabilidade económica dos Estados vê no crescimento do lucro e dos mercados fatores de grande peso na satisfação de necessidades e, conseqüentemente, na aceitação ou recusa da imigração, sobrepondo-se, inclusive, por vezes, a fatores culturais e identitários, também estes componentes securitários (Adamson, 2006, p. 182). Nestes casos, as forças de mercado “(...) desafia[m] as funções tradicionais de estado” (Adamson, 2006, p. 182) provocando tensões na realização das várias vertentes securitárias, sejam a segurança económica, do Estado social, identitária, cultural e inclusive territorial ou física.

Ademais, considerada a natureza transnacional de grande parte do volume migratório, os mecanismos de gestão e controlo terão que ser organizados ao nível supranacional, por via da cooperação internacional, que pode implicar “abdicat[ão] seletiv[a] de dimensões da sua autonomia por forma a aumentar a sua capacidade de controlar as suas fronteiras (...)” (Adamson, 2006, p. 180), reforçando a sua capacidade e, simultaneamente, condicionando a sua soberania.

A gestão política da migração implica, nesse sentido, um esforço delicado na gestão da abertura e/ou encerramento das suas fronteiras, procurando o “(...) balanço entre o controlo fronteiriço e a recolha de informação, por um lado, e facilitando os benefícios de manter fronteiras relativamente abertas, por outro, (...)” (Adamson, 2006, p. 196). Por isso, é necessária uma abordagem analítica que não ignore demasiado os medos das populações e dos atores e que, ao mesmo tempo, não olhe para toda e qualquer ansiedade acerca de imigrantes como justificação para a exclusão (Wiener, 1992, p. 104).

## **Economia**

A deslocação internacional de grandes contingentes de refugiados sobrecarrega a capacidade, em termos de previdência e recursos, dos Estados de trânsito e destino (Adamson, 2006; Wiener, 1992).

Nas geografias e setores particularmente afetados por escassez criam-se condições para o aparecimento de “conflitos sobre recursos” (Adamson, 2006, p. 176). Aquelas podem “exacerba[r] assuntos de insegurança alimentar” (IOM e UN, 2018, p. 3), em particular nos países da geografia da fome, “(...) ocupando ilegalmente prédios públicos ou privadas, apropriando-se do gado, consumindo escassa água, produzindo lixo e desflorestando os locais de passagem, podendo considerar-se uma verdadeira ‘ameaça ecológica’ e ‘gerar ressentimento local’” (Wiener, 1992, p. 114).

Se é verdade que a receção de grandes grupos de migrantes impõe avultados custos para o Estado e constringem a sua função de previdência, podendo desencadear medo

de tipo económico junto da população (Wiener, 1992, p. 114), também é um facto que as remessas enviadas pelos emigrantes aos seus familiares e amigos no país de origem constituem uma importante fonte do rendimento nacional (Adamson, 2006, p. 187; Wiener, 1992, pp. 95-96), uma fonte financeira mais estável e abundante<sup>2</sup> que outros tipos de transferências de capital estrangeiro (Adamson, 2006, pp. 187-188).

A segurança económica exigirá medidas políticas tão variadas consoante as condições económicas do país particular. A abertura à imigração pode agudizar a circunstância de um país já particularmente afetado pelo desemprego, agravando o risco securitário no domínio económico. As pressões económicas, sociais e políticas têm, então, de ser geridas por via da *policy* e do debate público, por forma a corresponder às expectativas dos seus cidadãos de “(...) serem providenciados com bom trabalho e salários crescentes ou os governos perdem poder” (Salmon e Imber, 2008, p. 138).

Outras geografias encontram-se, por outro lado, extremamente dependentes da mão-de-obra providenciada pelas entradas de imigrantes. Nestes casos, a realização da segurança económica depende de uma política migratória recetiva, essencial ao bom desempenho económico (Adamson, 2006, pp. 169-170).

A relação entre migração e segurança económica, à luz da perspectiva de Estado, é analisada sob duas vertentes: manter fora das fronteiras população indesejada, permitindo entrar apenas a população pretendida. A preponderância do interesse económico, indispensável à realização da segurança, atribui grande importância ao fator migratório nos quadros laborais e de competitividade económica. Nesse sentido, alguns Estados desenvolvem políticas migratórias de incentivo à imigração de população estrangeira altamente especializada para capacitação científica e tecnológica, determinada pela adoção de medidas políticas como o *visa H-1B* americano ou *Green Card* alemão, e os vistos gerais destinados a estudantes. A insegurança migratória neste caso é mais óbvia no país de origem, em particular nos menos desenvolvidos, que sofre com o fenómeno de *brain drain*, ou seja, de saída de mão-de-obra altamente especializada (Adamson, 2006, p. 187; Hirschman, 2004, p. 1).

Recentemente, em face da evidência dos contágios económicos facilitados pelas interdependências e por razões de aprofundamentos dos processos sociais de globalização, tem sucedido nos EUA uma tendência adversa à imigração, conduzindo à implementação de políticas intolerantes que têm prejudicado a concessão de vistos para estudantes, levando alguns autores a questionarem-se sobre a “(...) habilidade dos Estados Unidos de manter a liderança na ciência e tecnologia caso essas restrições continuem” (Adamson, 2006, pp. 186-187).

## Política

Historicamente, sobretudo em contextos políticos etno-nacionalistas, “(...) estrangeiros ou imigrantes foram frequentemente percebidos como uma ameaça à identidade cul-

---

2 “Excluding China, remittances to low – and middle – income countries (\$462 billion) were significantly larger than foreign direct investment flows in 2018 (\$344 billion)” (World Bank, 2019).

tural” (Faist, 2002, p. 9), dado que poderiam desafiar os “valores morais, identidades coletivas e homogeneidade cultural” (Faist, 2002, p. 4). Atualmente, no plano social, bem como no fórum político, em particular no Ocidente, tem-se generalizado o receio de que um influxo elevado de migrantes pertencentes a outra etnia possa provocar grande instabilidade interna, gerando-se sentimentos xenófobos, conflitos entre nativos e imigrantes e o surgimento e crescimento de movimentos políticos populistas e/ou anti-imigração (Adamson, 2006; Faist, 2002; Wiener, 1992). “With the emphasis on push factors as the primary cause of migration, this interpretation points to the problems of social and economic dislocation at the place of destination. Migrants tend to crowd into cities, where they become an underclass exploited by unscrupulous employers and landlords. In addition to creating social problems, migrants are alleged to lower wage standards and to take jobs from domestic workers” (Hirschman, 2004, p. 1).

A identidade nacional é um elemento basilar do interesse e segurança nacionais, mas o seu modo de construção varia fortemente de Estado para Estado. Algumas culturas fazem-na assentar sobre um nacionalismo de tipo étnico, enquanto outras invocam um nacionalismo “cívico”, baseado em princípios constitucionais e liberais (Adamson, 2006, p. 182). A ameaça surge para ambos, quando estes valores sejam postos em causa por padrões de formação de identidade nacional diferentes, podendo acontecer que coloquem uma “ameaça cultural” e com isso provoquem “insegurança societal” (Waever *apud* Adamson 2006, p. 182): “When established patterns of national identity formation are called into question, even highly institutionalized and liberal democratic states may experience some levels of internal stability and incoherence at the societal level (...) [or] ‘social insecurity’”.

Sucedendo ainda que, por si, o enquadramento político-institucional dado às questões migratório-securitárias afeta a perceção social, podendo prejudicar a “tolerância contra o pluralismo cultural” (Faist, 2002, p. 14), de forma tanto mais negativa quanto mais exacerbada for a sensação de perigo em relação à unidade identitária e, quiçá, à própria segurança física. Após o 11/9, “Muçulmanos por toda a Europa e EUA sofreram maiores hostilidades e ataques físicos (...)” (Faist, 2002, p. 14), contra a sua religião, costumes e direito a acomodação nos países para onde migraram. As medidas de integração do migrante também podem provocar problemas de instabilidade social, baseados no impacto das diferenças culturais, designadamente as linguísticas, étnicas e religiosas e dificuldade de conciliação dos processos de integração com o quadro de valores e *modus vivendi* da sociedade de destino (Faist, 2002, p. 6).

A multiplicação de canais de transporte e comunicação permitiu a deslocação de grandes contingentes de pessoas pelo mundo, dando origem a novas formas de “comunidade transnacional” (Adamson, 2006, p. 183; Faist, 2002, p. 7).

Ao nível individual, as situações de “dupla cidadania” e o sentimento de “nacionalismo de longa distância” (Anderson *apud* Faist, 2002, p. 16), num quadro de redes de fidelidade transnacionais, podem inspirar desconfianças sobre “lealdades políticas divididas” ou “ambíguas” entre os países de origem e os países-hóspedes, agravando tensões culturais e identitárias (Adamson, 2006, pp. 182-183).

No jogo da política interna, passam a concorrer os interesses das diásporas e dos descendentes de migrantes, mobilizáveis por partes terceiras (Adamson, 2006, p. 183). Por outro lado, emergem *lobbies* e grupos de pressão que procuram “(...) afeta[r] profundamente a política externa em nome dos seus países-natal através de meios como a assistência militar e económica, venda de armas, pressão mediática, petições e ameaças às campanhas eleitorais” (Shain *apud* Faist, p. 7). Estas situações de suscetibilidade à influência de interesses estrangeiros assumem-se como um risco à segurança nacional (Adamson, 2006, p. 190): “Estados poderosos no sistema internacional conseguem projetar a sua influência no estrangeiro manipulando a política imigratória, recorrendo às populações imigrantes e até mesmo mobilizando diásporas que nele residam para fins de política externa”.

A atomização de vontades políticas no âmbito da política interna “consegue prejudicar a habilidade do Estado de formular uma política externa coerente baseada num interesse nacional unificado” (Adamson, 2006, p. 183), o que pode obstar à realização da segurança nacional uma vez que desafia aspetos tradicionais do subordinado conceito de identidade nacional e independência política (Adamson, 2006, p. 184).

À escala regional e internacional, os “fluxos de refugiados conseguem agir como condutos que regionalizam e internacionalizam conflitos internos” (Adamson, 2006, p. 177) manifestando-se uma próxima relação entre os fluxos migratórios e o fenómeno da exportação e importação de conflitos (Adamson, 2006, p. 177; Faist, pp. 6-8 e 16; Wiener, 1992, pp. 107-108). Estes podem ser levados a cabo por “movimentos sociais autoritários que cruzam fronteiras” (Faist, 2002, pp. 6-8) e que tomam como alvos vítimas de migrações forçadas, tomando vantagem da sua comunhão em campos de refugiados, recrutando-os e armando-os quando estrategicamente conveniente, podendo depois culminar na “emergência de comunidades de guerreiros refugiados” (Zolberg *apud* Adamson, 2006, p. 177), prontos a defender violentamente os interesses dos países de origem. Noutras circunstâncias, a internacionalização do conflito pode ainda ocorrer por *spill over* de hostilidades em decurso no país de origem, usualmente em geografias próximas.

Mas a internacionalização também pode ser levada a cabo por migrantes não refugiados e fazer surgir efeitos favoráveis à política externa do país de destino. Migrantes oriundos de países repressivos e por ora residentes em países democráticos podem pressionar os governos dos países de acolhimento a interferir, em nome da democracia e direitos humanos, junto dos países de origem (Wiener, 1992, pp. 107-108).

Talvez a forma mais aparente denexo entre migrações e segurança seja, em particular desde o 11/9, o terrorismo, “violência não-estatal de fonte transnacionalizada” (Faist, 2002, p. 3). Leiken (2004 *apud* Adamson 2006, p. 195), num relatório do Centro Nixon publicado em 2004 afirmava: “a imigração e o terrorismo estão ligados – não porque todos os imigrantes são terroristas, mas porque todos ou quase todos os terroristas no Ocidente tenham sido imigrantes”.

As redes terroristas prosseguem interesses próprios por recurso à violência utilizando estrategicamente “o sistema de imigração para ganhar acesso aos Estados visados” (Adamson, 2006, p. 195).

São duas as principais estratégias em que se apoiam: utilizando “(...) ‘*hit squads*’ que entram num Estado com o objetivo explícito de cometer um atentado terrorista”, como sucedeu no 11/9; ou “apoiando-se em células adormecidas, ou seja, grupos já dentro do Estado visado que são ativados a determinado ponto para levar a cabo os ataques” (Adamson, 2006, p. 195). A primeira estratégia representa o maior desafio, visto que as provas indicam que há um maior risco representado nas potenciais infiltrações externas do que na mobilização interna de membros do Islão radical. No primeiro caso, a solução securitária passa normalmente pelo reforço dos controlos fronteiriços. A segunda tática representa uma maior fonte de risco em território europeu, designadamente no Reino Unido, na França e na Alemanha (Adamson, 2006, p. 195). A solução política passa pela adoção de estratégias securitárias destinadas a migrantes e não migrantes, designadamente o “(...) aument[o] [d]os fundos para a força policial, (...) [d]os seus poderes de investigação, (...) [d]o encerramento de corpos suspeitos como organizações religiosas (...)” (Faist, 2002, p. 11) e, derradeiramente, o “(...) aument[o] da capacidade do governo de supervisionar todos os residentes” (Faist, 2002, p. 11); vulgariza-se a utilização de meios militares para operações rotineiras de controlo do território e a vigilância acrescida sobre as pessoas e bens transitados. Estas e outras medidas de reforço do controlo sobre a população e território evidenciam a tendência de enquadramento da política migratória em torno das considerações securitárias (Faist, 2011; Huysmans e Squire, 2009). Este processo de “securitização da migração”, quando exacerbado, levanta sérias questões por razão do confronto entre a suma necessidade de realização da segurança nacional e a proteção de direitos fundamentais como a liberdade e a reserva da vida privada, não só dos migrantes, como dos próprios cidadãos nativos, dialética que exprime “duas conflitantes exigências de segurança – segurança humana *versus* segurança nacional (...)” (Huysmans e Squire, 2009, p. 8). Estas posições são, o mais das vezes, incompatíveis, e incentivam a polarização de posições, permitindo que se “legitimiz[em] respostas extraordinárias” (Koser, 2015), quer num sentido, quer no outro, condenando-as à sua normalização e ao (progressivo) reforço do entendimento da migração como questão securitária. A militarização das regiões de trânsito dos migrantes, frequentemente próximas de zonas caracterizadas pela instabilidade e violência – como é o caso do Mediterrâneo e dos seus corredores marítimos e terrestres que os ligam ao Médio Oriente e Norte de África – aumentam a probabilidade de emprego da violência, atentando contra a segurança física dos indivíduos envolvidos, desestabilizando a sua economia e perturbando a ordem social, o que pode, ao contrário do pretendido, agravar os efeitos migratórios que se desejavam travar (Koser, 2015).

Banaliza-se a política de detenção de migrantes ou a sua concentração em campos de refugiados, ambientes explorados por redes e indivíduos criminosos, onde se criam contatos e outras condições propícias ao uso alargado da violência. Movidos pelos *push factors* propostos pelas teorias neoclássicas, como conflitos, crises económicas e escassez grave de recursos os migrantes atravessam fronteiras a grande sacrifício, para retornar, muitas vezes, ao ponto de partida em virtude de deportações, cenários de crise e flagelo humanitário onde está ausente a segurança individual. Acrescenta-se ainda a restrição na concessão de asilo e outras formas de proteção jurídica, bem como a flexibilização legal e

burocrática de procedimentos de deportação, como é o caso do processo de *fast track deportation* americano, instrumentos de recurso crescente no quadro de referência migração-segurança.

A *policy* securitária-migratória passa ainda pela integração institucional de departamentos securitários e serviços de imigração e naturalização, o reforço da cooperação internacional, em virtude do qual foi firmado o “Pacto Global para a Migração” (*Global Compact for Migration*) em 2018 (UN, 2018); e pelo desenvolvimento de infraestruturas e meios de partilha internacional de dados de migrantes com as estruturas de inteligência contra a falsificação de passaportes e outros documentos e a cooperação de estruturas policiais e judiciais no processo de identificação e neutralização de atividades suspeitas e de imigração ilegal (Adamson, 2006, p. 196).

Como advertido, estas medidas devem implementar-se com cautela. O excesso de monitorização de migrantes, normalmente pertencentes a culturas ou etnias consideradas de risco, pode provocar alienação social e ressentimento generalizando, podendo disferir golpes sobre a coesão interna da(s) comunidade(s), colocando inadvertidamente em causa (outras dimensões da) a segurança e o interesse nacional (Adamson, 2006, p. 196). Por outro lado, quando levadas a níveis severos, podem traduzir-se num “(...) ataque violento a direitos civis” (Faist, 2002, p. 11), mesmo de cidadãos nativos, em razão da necessidade de aumento do controlo do domínio interno, erodindo os valores da liberdade e alguns direitos fundamentais que constituem um pilar da matriz política ocidental podendo gerar instabilidade social e incoerência identitária, afetando, em último caso e nesta geografia, a identidade e segurança nacional.

A problemática envolve ainda a consideração de que as situações de insegurança partem sempre da perceção que o próprio ator tem das ameaças ou potenciais ameaças que sobre ele pairam. Huysmans e Squire (2009, p. 8) afirmam que “A segurança parece existir, primariamente na mente”, atribuindo qualidades subjetivas ao conceito. Trata-se de “uma questão de perceção de intenções” (Wiener, 1992, p. 119), de modo que qualquer tentativa de classificação de ameaças cai imediatamente em distinções entre ameaças reais e meramente ilusórias ou percecionadas. No mesmo sentido, como consequência, no domínio inter-relacional abre-se espaço para “desconfianças e suspeição” (Salmon e Imber, 2008, pp. 75-76) alimentando o próprio dilema de segurança que caracteriza o anárquico ambiente internacional, afetando, ainda mais, a perceção de (in)segurança das soberanias (Salmon e Imber, 2008, pp. 75-76).

Mas se a perceção afeta a *policy*, numa fase subsequente, a própria *policy* formulada afeta a perceção social dominante sobre a migração, numa relação de forte interdependência de efeitos. Este facto amplia a responsabilidade sobre o *decision maker*, que determinará o regime de verdade e o tratamento empírico da situação, realizando, melhor ou pior, a segurança. Uma vez escolhidas as políticas anti imigratórias geram-se perceções sociais que dão, portanto, forma aos juízos dos decisores (e futuros decisores) sobre se os refugiados e os migrantes constituem um risco à segurança. Frequentemente, procuram dar “(...) resposta às expectativas do seu círculo eleitoral, especialmente políticos de partidos populistas que introduziram e reforçaram de fato tendências xenóforas. Isto não é

dizer que ameaças à segurança em países de imigrantes não têm qualquer fundação no mundo real” (Faist, 2002, p. 11).

Como consequência, à *policy* adotada ou: perpetua entendimentos estáveis de base científica que analisam, com a possível imparcialidade, os efeitos positivos e as ameaças subjacentes às migrações; ou ideias polarizadas dominantes no debate que, cumprindo o efeito útil desejado pelo seu defensor, seja eleitoral ou outro, são reafirmadas a custo de sacrifícios humanitários e perdas para o Estado.

Faist (2002) sublinha a importância dos fenómenos de percepção e de narrativa política e mediática em torno do debate migrações-segurança, alertando para a o aumento do recurso à meta-política: um tipo de estratégia política que “conecta problemas sociais e preocupações de segurança com medos circundantes à migração internacional” (Faist, 2002, p. 10), através da prática discursiva de políticos que procuram reunir consenso junto do seu eleitorado. Esta relação conduz à sobrevalorização e aumento do recurso à meta-política: o aumento do controlo sobre os movimentos migratórios “cria expectativas mais altas entre os votantes de que os governos são efetivamente capazes de controlar eficazmente movimentos transnacionais”, satisfazendo as expectativas dos seus eleitores, gerando continuamente os incentivos para estes “(...) continuarem a apresentar movimentos transnacionais como riscos e segurança graves (...) podendo criar incentivos para atores políticos engajarem em meta político-simbólica” (Faist, 2002, pp. 4-5). Não pretendemos, com isto, afirmar que não existam relações mais ou menos óbvias entre os fenómenos das migrações e segurança, antes advertir para o facto de que “(...) os efeitos da imigração são excessivamente difíceis de estabelecer empiricamente com suficiente grau de certeza” (Faist, 2002, pp. 10-11) removendo legitimidade a um entendimento estritamente securitário da migração.

A perspetiva social e políticas adotadas determinam as percepções dominantes, por vezes corretas, por vezes distorcidas. Enquanto domina no debate público e mediático a ideia de evidência da relação entre desemprego, falta de habitações e migração; no mundo académico e político disputam-se ainda os seus efeitos económicos e fiscais (Faist, 2002, pp. 10-11). Junto dos média, a lógica emocional determina o recurso a práticas discursivas que reiteram a justaposição “(...) proverbial ‘outro’ e ‘estranho’, oposta a eu/nós, ou ao (...) dualismo de ‘nós’ (...) versus ‘eles’ (...) que é simultaneamente regressivo e perversivo numa sociedade globalizante” (Faist, 2002, p. 11). A OIM adverte para o facto de que, no que concerne às migrações, “(...) é importante estar consciente da forma como os média e as notícias são construídas e produzidas – a reportagem de notícias continua a colocar grande ênfase nas “más notícias” (IOM e UN, 2018, p. 1).

A representação mediática e o debate circundante são fundamentais dado que se surtem “(...) efeitos do enquadramento político da migração como uma ameaça na percepção pública e formação de opinião (...)” (Huysmans e Squire, 2009, p. 8), com capacidade de “(...) molda[r] uma avaliação dos decisores sobre se os refugiados e migrantes constituem uma ameaça securitária” (Wiener, 1992, p. 119).

A problemática de inter-relacionamento entre os fenómenos da migração e da realização de segurança envolve ainda a consideração do poder diplomático. À luz do men-

cionado enquadramento, este pode constituir-se como vulnerabilidade, e, portanto, suscetível de ser ameaçado, mas, por outro lado, pode servir à capacitação diplomática, consoante as estratégias políticas adotadas.

A estratégia de angariação do poder migratório também é levada a cabo mediante táticas de mobilização militar de migrantes através da incorporação no exército<sup>3</sup> de migrantes e descendentes, ou em empresas de segurança privada prestadoras de serviços militares ao Estado, não raras vezes incentivadas por regimes legais que permitem o aceleração do processo de naturalização do imigrante ou estrangeiro que se alistar (Adamson, 2006, p. 189). Estes soldados poderão vir a dedicar-se à infiltração no Estado-alvo dos imigrantes como “espelhos não-cidadãos” (*noncitizen mirrors*) ou ser mobilizados para criar forças separatistas no seu país de origem, utilizando-os estrategicamente para o cumprimento dos seus objetivos de política externa. Constitui exemplo a utilização de expatriados e exilados iraquianos pelas forças militares americanas, os chamados “Free Iraque Forces” (Adamson, 2006, p. 189).

Ainda quanto à componente militar, as migrações podem ser também instrumentalizadas pelo poder político de forma estratégica para incapacitar um Estado adversário ou afetar a sua sociedade em termos psicológicos e morais, expondo-o à instabilidade política e social. Esta foi a lógica subjacente à estratégia de promoção da emigração russa em direção aos Estados Unidos durante a Guerra Fria (Adamson, 2006, p. 190). *A contrario sensu*, para o país de origem, estas técnicas podem desencadear uma espécie de efeito boomerang na medida em que têm o potencial de prejudicar a coesão interna e o moral, vulnerabilidades diplomáticas e militares, podendo culminar em grandes falhas de segurança que poderão comprometer a sua integridade territorial ou outros atributos soberanos.

“A imigração (...) tem usualmente resultado no aumento das ameaças percebidas” (Faist, 2002, p. 9), tanto no que concerne ao terrorismo como às “ameaças materiais e importação de conflitos” (Faist, 2002, p. 8), gerando “angústia”, ou “medo sem objeto” (Faist, 2002, p. 9). Estes efeitos psicossociais podem ser considerados e utilizados estrategicamente, pelo que não se dispensa abordar a relação da perspectiva dos “mecanismos da psicologia política de construção da ameaça” (Faist, 2002, p. 8), designadamente no âmbito de atividades de política externa.

## Sociedade

A segurança demográfica é e será, porventura, e sobretudo a Ocidente, a pedra angular da política migratória. O quadro de declínio do crescimento populacional não dispensará o recurso a estratégias de abertura à emigração, essenciais à capacitação do mercado laboral, do sistema de segurança social e, nos casos mais graves, da existência do próprio conjunto populacional (Adamson, 2006, p. 185).

É particularmente importante a ameaça subjacente à atividade das redes de contrabando e tráfico humano uma vez demonstrada uma forte relação de interdependência

---

3 Nos EUA, em 2004, 4% de todos os inscritos no exército constituíam imigrantes não-cidadãos (Adamson, 2006, p. 189).

entre “grupos criminais organizados, organizações rebeldes armadas e redes terroristas” (Adamson, 2006, pp. 193-194). À medida que os processos globalizantes se intensificaram, consolidaram-se redes mundiais de crime organizado assentes em solidariedades internacionais, que exploram circuitos migratórios específicos para cumprir interesses perniciosos que desafiam a segurança (Adamson, 2006, pp. 193-194).

A ameaça é mais grave nos países considerados frágeis ou falhados, onde organizações ilegais tipo máfia local subsistem aproveitando-se do apoio económico e em recursos providenciados pelas redes criminosas transnacionais corrompendo as suas instituições, podendo perturbar o controlo de Estado sobre determinados territórios, e, por vezes, deixando certos locais sujeitos ao controlo das ditas redes (Adamson, 2006, p. 194). O poder destas organizações concorre diretamente com os interesses e segurança do Estado.

A maior ou menor capacidade do Estado é que determinará o impacto que estas interações terão para a segurança e interesse nacional. Num Estado caracterizado por um fraco nível de institucionalização, agrava-se a possibilidade de que redes de crime organizado estimulem a corrupção ou possam tomar o poder e instigar graves conflitos internos.

Além das situações de violência, a segurança física da população é ainda posta em causa quando doenças como o Ébola ou o Zika, atravessando fronteiras, ameaçam a saúde pública, canalizadas e facilitadas pela elevada mobilidade de pessoas e mercadorias. As migrações podem, outrossim, conter um elevado fator de risco para a segurança física nacional da população de determinado território (Koser, 2015).

A neutralização de ameaças colocadas pela migração implica o recurso não só a polícias passivas de gestão de entradas, mas ainda a polícias ativas de atuação sobre as suas causas. Confrontados com fluxos de imigrantes indesejados cuja entrada não conseguem controlar, os decisores políticos voltam-se para estratégias que visam parar a emigração nas regiões onde originam os movimentos, por meio de medidas de apoio como: o investimento económico, atuando sobre a resolução da dívida pública e estimulando o comércio, gerando menor necessidade económica para a emigração (Wiener, 1992, p. 121); a erradicação de problemas estruturais como a pobreza, a falta de segurança alimentar e a falta de emprego; através do estabelecimento de condições sanitárias e de saúde; do investimento na educação; do desenvolvimento rural; da capacitação em termos de infra-estruturas e na resolução de outros problemas socioeconómicos como a desigualdade de género. É ainda essencial mitigar os efeitos das alterações climáticas e aumentar a eficiência na gestão de recursos, sobretudo os escassos, como o alimento e a água. Nestes termos, as Nações Unidas salientam a importância dos valores e técnicas de *good governance*, em particular o ideal do Estado de Direito Democrático, respetivas liberdades e subjacentes princípios de respeito pelos direitos humanos e de acesso à justiça, de responsabilidade jurídica e transparência das instituições (UN, 2018; Wiener, 1992, p. 121).

## Considerações Finais

Um entendimento claro e fidedigno das múltiplas formas e fatores que envolvem a relação migração-segurança não dispensa uma abordagem abrangente e exaustiva dos seus fenómenos e dinâmicas. Apesar de o objeto deste artigo se referir às ameaças subja-

centes aos fenómenos migratórios não pretende sugerir um entendimento estrito de necessidade de securitização das migrações ou o seu contrário; antes esclarecer que há manifestações claras e estáveis que advertem para riscos e ameaças nalguns dos quadros migratórios, e, por outro lado, evidenciar as oportunidades securitárias subjacentes a outros. Urge a adoção de uma redefinição crítica da relação migração-segurança, que vá além de más representações, estereótipos, meta-política e do frenesim mediático que rodeiam o debate e atentam contra a realidade dos factos e, por conseguinte, contra o sucesso das estratégias securitárias que com base naquela devem ser concebidas, sob pena de grave perigo para a segurança nacional. A inerente complexidade do tema entra em disputa com argumentos assertivos e polarizados.

Confrontado com a migração geradora de valor económico, político e social e migração violenta, criminosa e terrorista, compete ao Estado um esforço delicado na gestão da abertura e encerramento das suas fronteiras, uma ginástica de reforço das suas competências em termos de capacitação informativa e militar esforçando-se, simultaneamente, por proteger os direitos humanos não só dos migrantes como dos próprios cidadãos. Deve ainda discernir zelosamente a ameaça percebida da ameaça real, e admiti-la no quadro da migração. Ao seu melhor interesse levanta-se o risco de “(...) reação exagerada a estas ameaças (...) reduzindo desnecessariamente os muitos benefícios da migração internacional, incluindo benefícios que reforçam os níveis gerais de segurança de Estado e estabilidade interna” (Adamson, 2006, p. 198).

Da ameaça à oportunidade, o caminho deve ser pavimentado com debate aberto, esclarecido e uma perspetiva focada no longo-prazo, sedimentado através de uma ponderação cuidada entre abertura e fecho aos circuitos internacionais migratórios baseada na maximização das suas vantagens e redução dos custos securitários, económicos e sociais.

## Bibliografia

- Adamson, F., 2006. Crossing borders: International migration and security. *International Security*, 31(1), pp. 165-199.
- Baldwin, D., 1997. The concept of security. *Review of International Studies*, 23, pp. 5-26.
- Betts, A. e Loescher, G., 2011. Introduction: Refugees in International Relations. Em Betts, A. e Loescher, G., eds., *Refugees in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-28.
- Evans, G. e Newnham, J., 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. 1.<sup>a</sup> ed. Penguin Books.
- Faist, T., 2002. ‘Extension Du Domaine De La Lutte’: International Migration and Security before and after September 11, 2001. *The International Migration Review*, 36(1), pp. 7-14.
- Hirschman, C., 2004. *Migration and National Security*, July 18. [em linha]. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/charles/new%20PUBS/Unpublished%20Papers/U2.pdf>
- Huysmans, J. e Squire, V., 2009. Migration and Security. Em M. D. Cavelty e T. Balzacq, eds., *Routledge Handbook of Security Studies*. Londres: Routledge, pp. 1-20.
- International Organization for Migration (IOM) e United Nations (UN), 2019. *International Migration Law: Glossary on Migration*. Geneva: IOM. Disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_1\\_en.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf)

- International Organization for Migration (IOM) e United Nations (UN), 2018. *World Migration Report 2018*. Geneva: IOM. Disponível em: [https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5\\_world\\_migration\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf)
- Koser, K., 2015. *Migration and security: rhetoric and reality*. Crawford School of Public Policy/National Security College, Australian National University.
- Migration Data Portal, 2019. *Total number of international migrants (mid-year) in 2019*. United Nations, DESA. Disponível em [website] [https://migrationdataportal.org/?i=stock\\_abs\\_&t=2019&m=4](https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019&m=4)
- Plano, J. C. e Olton, R., 1988. *The International Relations Dictionary*, 4.<sup>a</sup> ed. Santa Barbara: ABC-Clio.
- Pordata, 2019. *Imigrantes permanentes: total e por naturalidade*. Pordata. Disponível [website] <https://www.pordata.pt/Portugal/Imigrantes+permanentes+total+e+por+naturalidade-3256>
- Salmon, T. C. e Imber, M. F., eds., 2008. *Issues in International Relations*, 2.<sup>a</sup> ed. Nova Iorque: Routledge.
- Schiefer, I. e Almeida, F., 2010. Meio século de migrações forçadas em África. *JANUS 2010 Anuário de Relações Internacionais*, pp. 188-189.
- Teles, P. G., 2017. As respostas da Europa à crise dos refugiados. *JANUS 2017 Anuário de Relações Internacionais*, pp. 1-2.
- United Nations (UN), 2018. *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*. Final Draft, 11 July. United Nations Refugees and Migrants. Disponível em: [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)
- Wiener, M., 1992. Security, Stability, and International Migration. *International Security*, 17(3), pp. 91-126.

# O Tratamento Jurídico e Desafios da Apatridia na Europa

Isabela Maria Botelho de Mello

## 1. Introdução:

Esta investigação destina-se a analisar o tratamento jurídico dado aos apátridas em contexto europeu, tanto ao nível da sua determinação, quanto à proteção de seus direitos. A esse nível também será discutido o que poderia ser feito para tornar essa determinação e proteção mais célere e eficiente, ao analisar os procedimentos utilizados em países europeus e os instrumentos legislativos em vigor na União Europeia.

O conceito de apatridia torna-se extremamente relevante com as Grandes Guerras, e por isso a Organização das Nações Unidas (ONU) toma a iniciativa de estabelecer tanto o estatuto de refugiado como o estatuto de apátrida. Atualmente, a determinação desses estatutos torna-se novamente relevante, em virtude de conflitos armados em vários locais, mas principalmente no Oriente Médio e em países africanos.

Neste contexto, a União Europeia tem uma estreita relação com estas convenções das Nações Unidas, que determinam esta qualificação e seus pressupostos, mas infelizmente não se estende para muito além delas. Não existe uma uniformização entre os procedimentos de determinação utilizados pelos Estados-membros (quando existem), e não existe uma uniformização quando aos conceitos utilizados – não existe um pensamento europeu comum e coeso.

Sendo assim, analisaremos primeiramente parte da história do tratamento da apatridia na Europa e posteriormente o tratamento jurídico atualmente conferido a essas situações e a esses indivíduos.

Por fim, após destringir os desafios que permeiam esta temática, esta investigação exporá algumas propostas para uma maior proteção desse regime e estatuto, propostas avançadas por autores relacionados com a área de pesquisa e também propostas elencadas por organizações internacionais.

## 2. A Ligação entre Cidadania e Identidade Nacional

Antes de passarmos à análise do caso especial da apatridia, ou seja, da falta de nacionalidade, devemos proceder antes à conceptualização do que é a nacionalidade e o que ela acarreta às pessoas que a detêm. As instituições internacionais vêm utilizando este termo como equivalente ao conceito de cidadania, o que não condiz com a realidade.

A cidadania está ligada ao conceito de Estado, enquanto que a nacionalidade está ligada ao conceito de nação. De acordo com Karl Deustch, citado por T. K. Oommen

(1997, p. 14), o encontro do Estado com o povo é o que faz a nação moderna, e a nação, portanto, é o conjunto de um povo que tem o controle de um Estado, ou que tenha uma capacidade quase governamental desenvolvida para formar, apoiar e colocar em prática uma vontade comum. Sendo assim, um Estado-nação é um Estado que se tornou amplamente identificado com um povo.

Como exemplo atual, e que tem gerado conflitos, temos a questão da Catalunha, que é uma parte importante da Espanha e que possui características muito diferentes do resto do país, tanto em termos de cultura, como até em termos linguísticos. Desta forma, classificam-se como um povo diferenciado, o povo catalão, e assim pretendem que a Catalunha seja um Estado, um território, separado da Espanha, formando assim um Estado-nação.

Portanto, para caracterizar, e assim diferenciar os conceitos, a nacionalidade constitui-se como o elo jurídico-político que vincula um indivíduo a determinado Estado (Diógenes, 2015, p. 42), e está indubitavelmente ligado à ideia de nação e ligação de um povo ao seu país e território, enquanto a cidadania é tida como uma condição para o exercício de direitos que são assegurados constitucionalmente (Diógenes, 2015, p. 42), além de direitos e deveres ligados ao poder público.

Para o Direito Internacional, e mais precisamente no disposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), artigo 15.º, está previsto que “todos têm direito à nacionalidade” e que “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. Assim, o direito à nacionalidade é estabelecido como um direito fundamental, visto que é de extrema relevância para permitir o exercício de outros direitos..

Portanto, o direito à nacionalidade é descrito como o “direito a ter direitos” e os indivíduos que não possuem uma nacionalidade, ou uma cidadania efetiva, pertencem ao grupo de indivíduos mais vulneráveis e suscetíveis a violações dos direitos humanos (International Justice Research Center, 2012). As pessoas que não possuem nenhuma nacionalidade chamamos de “apátridas”, os “sem pátria”, nome que já prenuncia a relevância que o tema possui, tanto a nível social quanto ao nível internacional de seu tratamento jurídico.

### **3. A Questão da Apatridia: Conceito e Proteção Internacional**

Com referenciado anteriormente, existe toda uma complexidade de problemas (antigos e novos) relacionados com a falta de nacionalidade de um indivíduo. Atualmente, e em grande parte devido a situações de conflitos, este é um problema global que afeta regiões como o Sudeste Asiático, o Leste Europeu, o Médio Oriente e alguns países africanos.

Sem a sua nacionalidade, uma pessoa é restringida num grande leque de direitos, como por exemplo o seu exercício de direito político em votar para ser representado no país em que vive, além de ter o seu direito de viajar constrangido pois não pode requerer documentos de viagem. Outro problema recorrente, citado por investigadores da UNHCR – sigla em inglês para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugia-

dos –, é a detenção nas fronteiras, até por longos períodos de tempo, de apátridas (UNHCR, 2005, p. 6). Além desses exemplos, outros problemas são levantados relativamente a direitos básicos, como o direito à educação, saúde, trabalho e outros.

Em alguns outros exemplos referidos por Tendayi Bloom (2014) vemos as implicações da apatridia na vida dos indivíduos e de seus familiares, como é o caso de uma estudante “ex-vietnamita”, recém-licenciada em Direito dos Direitos Humanos, que descobriu a sua falta de nacionalidade ao candidatar-se a um emprego junto do governo dos Países Baixos. Ou o problema da apatridia em países cujas leis discriminam em função do género, isto é, se uma mulher for apátrida e o seu cônjuge for de outra nacionalidade que não a de seu país de origem, não poderá transmitir a “ex-nacionalidade” aos seus filhos, visto que a nacionalidade só pode ser transmitida pela via paterna<sup>1</sup>.

O artigo 15.º da DUDH, analisado anteriormente, quando garante que todas as pessoas têm direito à nacionalidade, não precisa a nacionalidade que o indivíduo deve possuir para que não lhe seja retirado o mínimo de segurança jurídica, relativamente aos direitos que vêm junto com a nacionalidade (UNHCR, 2005, p. 9). Para que fosse garantido esse mínimo, a comunidade internacional desenvolveu dois instrumentos: a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, e a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.

Em 1951, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou uma conferência em que se discutiu a aprovação de um tratado internacional relativo ao estatuto dos refugiados e dos apátridas. Naquele ano as negociações quanto à convenção relativa ao estatuto dos refugiados avançaram e a convenção foi adotada, ao contrário das negociações quanto ao estatuto dos apátridas, que continuaram até a adoção da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, em 1954<sup>2</sup>.

Uma nota introdutória ao texto da convenção, divulgada pelo gabinete da UNHCR, começa por explicar que o texto aprovado estabelece um quadro legal para a proteção internacional dos apátridas, sendo a codificação mais completa dos direitos atribuídos ao apátrida já compilada à nível internacional<sup>3</sup>.

Um dos maiores contributos dados pela Convenção de 1954 foi a definição legal do apátrida, que nos termos do artigo 1.º, n.º 1, dispõe que: “o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”. Sendo assim, a Convenção providencia uma importante garantia mínima de tratamento e requer que os apátridas tenham os mesmos direitos que os cidadãos do país onde se encontram, com o mesmo respeito nas suas liberdades e com o gozo, no mínimo, do mesmo tratamento que recebem os nacionais.

---

1 Leis similares atualmente estão presentes em cerca de 25 países, cujas leis acerca da nacionalidade não dão às mulheres o direito de conferir cidadania aos seus filhos da mesma forma que os homens podem. Estes países estão localizados maioritariamente no Médio Oriente, no Norte da África e na África Subsariana. Neste sentido ver UNHCR (2018).

2 No entanto, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas só entrou em vigor em junho de 1960.

3 Convention Relating to the Status of Stateless Persons.

### 3.1. Apatridia *de iure* versus apatridia *de facto*

Nos termos do primeiro artigo da Convenção de 1954, o apátrida é aquele considerado como tal pelas leis de um Estado, o seu país de origem, e esse indivíduo então é considerado um apátrida *de iure*. Portanto, esse tipo de apatridia é determinado automaticamente pela lei de um Estado qualquer – como o caso dos filhos que dão a nacionalidade dos pais considerados apátridas –, ou posteriormente, no caso de uma decisão ao abrigo daquela lei – são as pessoas consideradas sem nacionalidade nos termos da legislação aplicável.

Diferentemente, o termo apátrida *de facto* não é explicitamente definido em nenhum instrumento internacional, além de não haver um regime específico previsto para estes tipos de situações.

No entanto, como ressaltado pelo manual de proteção aos apátridas da UNHCR, o parágrafo 3 da Ata Final da Convenção de 1954 foi projetado para tratar especificamente desse tipo de situações: solicita que os benefícios da Convenção sejam estendidos aos indivíduos cujos Estados considerem que tiveram razões válidas para renunciar à proteção da nacionalidade (UNHCR, 2014, p. 5). Nesses casos, portanto, ocorre que os Estados com os quais uma pessoa possa ter um vínculo genuíno não conseguem chegar a um acordo sobre qual deles é o Estado que concedeu a cidadania a essa pessoa, ou acham que têm fundamento para não a conceder – como a pessoa não consegue demonstrar que é um apátrida *de iure*, mas ao mesmo tempo não beneficia dos mesmos direitos e proteção que um nacional beneficiária, e por isso é considerado um apátrida *de facto*, para beneficiar da proteção da Convenção.

Mais tarde, em 1961, é aprovada a Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia, e a sua ata final veicula uma recomendação no sentido de que tais pessoas deveriam se beneficiar das previsões da Convenção de 1961 para que possam obter uma “nacionalidade efetiva” (UNHCR, 2014, p. 5).

Já na reunião de especialistas sobre o conceito de apátridas sob o Direito Internacional, da UNHCR, temos uma posição mais definida sobre o conceito da apatridia *de facto*, o que torna mais fácil a inserção de pessoas dentro do regime aplicado. Explicita-se que a apatridia *de facto* está tradicionalmente ligada à noção de “nacionalidade efetiva”, quando a nacionalidade de alguém pode ser “inefetiva” tanto dentro quanto fora de seu país; e sendo assim, uma pessoa poderia ser apátrida *de facto* igualmente dentro ou fora de seu país, quando não pudesse efetivamente exercer os direitos e proteção inerentes à sua nacionalidade.

A definição, portanto, ficou assim estabelecida:

“Os apátridas *de facto* são pessoas que se encontram fora do país de que são nacionais e que não podem ou, por razões válidas, não querem valer-se da protecção desse país. A protecção neste sentido refere-se ao direito de protecção diplomática exercido por um Estado de nacionalidade a fim de sanar um acto internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como à protecção e assistência diplomáticas e consulares em geral, incluindo no que diz respeito ao regresso ao Estado de nacionalidade” (UNHCR, 2010, p. 6).

### 3.2. A Vertente da Imigração Forçada

No artigo 31.º da Convenção de 1954 está disposto que os Estados-Contratantes não expulsarão apátridas que se encontrem legalmente nos seus territórios, a não ser por razões de segurança nacional ou de ordem pública. Sendo assim, este artigo constitui uma grande limitação da Convenção, justamente por usar a palavra “legalmente” – se um apátrida não possui nem documentos para entrada num determinado Estado e pode até mesmo ser um apátrida *de facto* e não conseguir exercer os seus direitos fora de seu país.

Assim, estamos perante uma situação de expulsão, que se configura como uma medida estatal unilateral destinada a pôr fim à permanência do estrangeiro no território (Gil, 2017, pp. 29-31), que se dá muitas vezes em função de uma entrada ilegal no país.

Portanto, ao falar de uma expulsão por qualquer medida, estamos dentro do âmbito de uma migração forçada (no caso, uma imigração), que é definida pela Organização Internacional para as Migrações como as deslocações de pessoas de um país para o outro devido à coerção, derivada ou de ação humana ou ainda de facto natural (Gil, 2017, p. 31). Algumas situações que podemos citar como uma imigração forçada são os conflitos armados, sérias violações dos direitos humanos, expulsões coletivas em função de segregação social e discriminação, e até mesmo uma imigração forçada devido a gestão dos recursos naturais dentro do país.

De acordo com estudo feito pelo Norwegian Refugee Council (2015), o maior número de casos relativos á imigração forçada – e aos casos de apatridia – tem por base os conflitos armados, que são incitados por discriminação racial, étnica ou religiosa. Muitas vezes nos conflitos internos, segmentos da população são segregados e estigmatizados por via de políticas das autoridades nacionais, com vista à exclusão da conexão dos indivíduos com aquele país e com a sua comunidade.

Por exemplo, um dos maiores casos de imigração forçada que tivemos nos últimos anos, com uma grande quantidade de casos de apatridia, teve como estopim a guerra na Síria. Muitos sírios saíram forçadamente de seus países para evitar os conflitos e a violência, e muitos deles vieram para a Europa, com o estatuto de refugiados, mas muitos deles também como apátridas.

Neste sentido, a Organização das Nações Unidas, em outubro de 2019, apelou mais uma vez aos Estados que não se esquecessem dos milhões de pessoas que ainda enfrentam grandes dificuldades devido à sua condição de apátridas, e que um dos objetivos da organização é erradicar esse problema até 2024, no seguimento de sua campanha “I Belong”, com início em 2014 (ONU News, 2019).

## 4. O Tratamento dos Apátridas na Europa

A obrigação de proteção aos apátridas pode ser considerada uma obrigação *erga omnes*, visto que protege valores de todos os Estados da comunidade internacional e que o direito à nacionalidade está previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos. O conceito da obrigação *erga omnes* é formado a partir da valoração especial da obrigação primária, tendo como consequência o direito por parte de todos os Estados da comunidade internacional exigir o seu respeito (Natália Bentes, 2016, p. 84).

De acordo com Natália Bentes (2016, p.88), as obrigações *erga omnes* de proteção dos direitos humanos podem também ser fundamentadas nos artigos 55.º e 56.º da Carta das Nações Unidas, que impõem um dever genérico dos Estados membros da organização de garantir os direitos humanos.

Portanto, sendo uma obrigação *erga omnes* dos Estados a proteção dos direitos humanos e estando o direito á nacionalidade previsto na Declaração, a apatridia como falta de nacionalidade é um caso de deve ser especialmente protegido pela comunidade internacional, não estando os Estados-membros alheios a isso, mesmo que nem todos tenham ratificado as Convenções das Nações Unidas a esse respeito – o que somente conferiria um grau a mais de garantia jurídica.

Visto isso, em 2017, a UNHCR estimou um número total de 570.534 indivíduos (UNHCR, 2017, p. 64) em situação de apatridia na Europa, um número menor que o do estudo publicado no ano anterior, em que o número era de 592.151 indivíduos (UNHCR, 2016, p. 60), o que não diminui a urgência que estes números trazem, ao constatar que ainda existem muitas pessoas que não conseguem exercer efetivamente os seus direitos.

Na Europa, principalmente no leste europeu, um grande número de pessoas tornou-se apátrida após a dissolução da União Soviética em 1990, devidos aos desmembramentos também da Iugoslávia e Checoslováquia. Com a secessão desses países, novas leis de nacionalidade foram criadas e muitas pessoas foram deixadas de lado e tornaram-se apátridas (UNHCR, 2018, p. 6), ao não conseguir uma conexão com o seu país de origem.

Para esses casos, em 2006, o Conselho da Europa adotou a Convenção sobre a Prevenção dos Casos de Apatridia em Matéria de Sucessão de Estados. No entanto, mesmo que muitos tenham conseguido estabelecer sua nacionalidade nos novos Estados que surgiram, ainda temos na Europa muitos afetados por leis de nacionalidade que versam sobre tal a partir de princípios restritivos de pertencimento nacional, como ocorre pelo *ius sanguinis* (Ribeiro *et al.*, 2013, p. 434). Um dos casos mais famosos é da minoria étnica Roma, que inclui alguns povos – que inclui ciganos, manouches, ashkali, sinti e outros grupos – que até hoje têm dificuldades em obter documentos e ainda estão em um “limbo legal”.

Este é o caso de Elena, de etnia cigana e sem nacionalidade, que nasceu na Escócia, na Macedônia do Norte, e que apesar de viver ali toda a sua vida, não tem nenhum dos documentos que lhe concederiam os direitos básicos de cidadania que a maioria de nós considera garantidos. Consequentemente, é-lhe também negado o acesso a serviços públicos básicos e não pode votar, não pode esperar cuidados de saúde gratuitos, não pode enviar os filhos à escola, não pode ter acesso à segurança social, não pode sequer arranjar um emprego formal<sup>4</sup>.

Além dos casos relativos às minorias étnicas temos também os casos de apátridas que vieram de fora da Europa, por conta de situações de imigração forçada, como analisado anteriormente. E temos ainda casos atuais como o da Turquia, que utiliza a repatriação mais fácil desses indivíduos e a sua entrada em território europeu como uma moeda de troca com a União Europeia, como forma de evitar sanções por sua ocupação na Síria.

---

4 Este caso foi retirado e traduzido de Jonathan Lee (2018).

Quanto à relação dos Estados-membros da União Europeia com a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, a União tem sido nos últimos anos uma parte ativa na erradicação da apatridia, sendo que quase todos os seus Estados-membros aderiram à Convenção de 1954.

Em uma reunião de alto nível das Nações Unidas sobre o Estado de Direito, realizada em Nova Iorque, em 2012, a União Europeia comprometeu-se a incentivar os Estados-membros da UE a abordarem a questão da apatridia, em que todos os seus Estados-membros ratificariam a Convenção de 1954, e considerariam todos ratificar a Convenção de 1961 (Conselho da União Europeia, 2015). Em números, 24 Estados-membros são partes na Convenção de 1954 e 19 Estados-membros são partes na Convenção de 1961, de acordo com o levantamento feito em 2016 (European Commission, 2016, p. 2).

No entanto, como explicitado anteriormente quanto a situação que atualmente se passa no Leste Europeu, muitos países violam regras internacionais e europeias de proteção de apátridas e regras de redução dos casos de apatridia. Não somente países que não estão sujeitos às Convenções, mas igualmente Estados-membros que tenham aderido às Convenções e que não a respeitam (European Parliament, 2015, p. 10). Um dos problemas enfrentados que se mostra mais relevante na luta da União Europeia contra a situação dos apátridas é a diferença de regime e proteção de apátridas entre os Estados-membros, além da falta de estabelecimento de um procedimento para determinação da apatridia em muitos países da União<sup>5</sup>.

Ainda dentro deste contexto, vemos que apesar da União Europeia ter implementado instrumentos legislativos nas áreas de asilo e imigração que contemplem os apátridas, de acordo com estudo feito pela Amsterdam International Law Clinic, subsistem muitas “áreas cinzentas”, primeiramente (e principalmente) quanto a qualificação de um indivíduo como apátrida (Ermolaeva, Faltinat e Tentere, 2017, pp. 5-7). Não há, nesse caso, uma uniformização do conceito de apátrida, como se fez com a definição de refugiado (e sua análise) na Diretiva 2011/95/UE relativa às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida<sup>6</sup>, que coincide com o tratamento dado pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.

Além do mais, não há qualquer tipo de uniformização por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que poderia suprir a falta de concordância legislativa entre os Estados-membros.

---

5 Os Estados-membros que atualmente possuem esse procedimento estabelecido em seus ordenamentos é a França, Espanha, Itália, Hungria, Letónia, Bélgica, Reino Unido e Eslováquia. Mais nesse sentido ver Uliana Ermolaeva, Elisabeth Faltinat e Darta Tentere (2017).

6 Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. JO L 337/9.

Em alguns casos podemos ver a questão da falta de nacionalidade abordada, com na decisão do caso *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*<sup>7</sup> que conclui que a falta de nacionalidade que resulta na configuração do indivíduo como apátrida só pode acontecer após a aplicação de um teste de proporcionalidade para a medida. No entanto, a qualificação e definição do conceito e de como uma pessoa pode se tornar apátrida ainda não é precisa.

Em outros, é possível ver mais exacerbada a proteção da nacionalidade como um direito fundamental do indivíduo, como por exemplo na decisão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Genovese v. Malta*<sup>8</sup>, que conclui que a nacionalidade faz parte da identidade pessoal e, como tal, está protegida pelo conceito de vida privada nos termos do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

Sendo assim, apesar de importantes passos na erradicação da apatridia, como a Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (1997), a abrangência em documentos que têm como área de aplicação a imigração que chegam à proteção dos apátridas, e os compromissos assumidos recentemente, a União Europeia ainda está longe de ser um bloco coeso e eficiente para a proteção dessas pessoas. Portanto, vamos passar agora à análise dos diferentes procedimentos existentes na Europa para a determinação da apatridia, e o que de instrumentos legislativos poderia ser implementado pela União para o enfrentamento desta problemática.

#### 4.1. O Tratamento Jurídico da Apatridia em Contexto Europeu

Como dito anteriormente, um dos importantes passos para a regulamentação e proteção da situação dos apátridas em território da União, foi a Convenção Europeia de 1997 do Conselho da Europa sobre a Nacionalidade, que junto com as Convenções das Nações Unidas, contêm normas importantes em matéria de prevenção e redução da apatridia.

A Convenção Europeia de 1997 tem muitas similaridades com a Convenção de 1961 quanto a redução e prevenção de casos de apatridia, o que é perceptível em seu artigo 6.º. Este prevê os casos em que um indivíduo pode adquirir a nacionalidade de um dos Estados-membros e assim não entrar em uma situação de apatridia, com uma preocupação bem maior no caso de serem menores ou recém-nascidos.

No entanto, o regime difere em partes relevantes, pois na Convenção de 1961 é permitido que um Estado adie o real acesso à nacionalidade até que a pessoa complete seus 18 anos, enquanto na Convenção Europeia o acesso à nacionalidade dá-se depois de 5 anos de residência habitual e legal enquanto a criança ainda é menor (European Parliament, 2015). Sendo assim, a Convenção Europeia reflete os avanços legislativos referentes ao tratamento da apatridia, com obrigações mais restritas em relação aos países, para atuar no sentido de uma proibição à apatridia.

No mesmo artigo, em seu n.º 4, está estabelecido um regime que é idêntico ao do artigo 32.º da Convenção de 1954, que exige a facilitação da naturalização dos apátridas a viver no território (European Parliament, 2015, p. 22).

7 Acórdão *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, TJUE, processo C-135/08, de 2 de março de 2010.

8 Acórdão *Genovese v. Malta*, TEDH, pedido n.º 53124/09, 11 de outubro de 2011.

Mesmo que a Convenção Europeia disponha para uma aquisição mais fácil da nacionalidade e regularização dos casos de apatridia, a determinação de um indivíduo como tal ainda é um problema na União. A normatização entre os Estados-membros, tendo em conta a diferença de tratamento dessas situações e a violação por parte de alguns países da proteção internacional ao direito de nacionalidade, é o que torna essa situação particularmente problemática. Por exemplo, podemos constatar que com a perda de uma nacionalidade de um Estado-membro da União, também se perde a cidadania europeia e todos os direitos que advêm dela, o que dificulta o acesso a outros direitos básicos e fundamentais inerentes ao cidadão.

Como apontado por estudo do Parlamento Europeu de 2016, os Estados que pretendem fugir às determinações estabelecidas de redução da apatridia e controlo da mesma, classificam as pessoas não como “apátridas”, mas sim com um outro enquadramento legal (European Parliament, 2015, p. 26). Estes casos atualmente têm ocorrido na Letónia e na Estónia, em que atribuem o estatuto de “residente permanente não-cidadão” ou de “pessoa de nacionalidade não definida”.

Com isto, para qualificar um indivíduo como apátrida, e por consequência aferir se pode ou não beneficiar deste estatuto, os Estados assim o devem determinar por via de um procedimento de determinação da apatridia e esta é uma das situações que mais gera problemas na União Europeia.

Atualmente, e como já indicado, a maioria dos Estados-membros não possui um procedimento administrativo específico para essa determinação, o que até de certa maneira vai de encontro com o que está na Convenção de 1954, que também não especifica nenhum procedimento e deixa a cargo dos países enquadrar a pessoa em questão nos pressupostos da situação de apatridia dispostos no artigo 1.º do documento.

Existem somente sete Estados-membros com procedimentos regulados pela sua lei interna para determinação do estatuto de apátrida, sendo que todos eles utilizam vias administrativas, com exceção da Itália, que também possui uma via judicial, (European Commission, 2016, pp. 5-7), com diferenças notáveis em termos do organismo a quem se apresenta o requerimento e o que é preciso anexar ou provar no mesmo. Nos demais países europeus, como não existe procedimento administrativo específico, e geralmente a determinação da apatridia está incluída em um outro procedimento, determinado e conduzido pelas regras do Estado-membro em questão. Nesse caso temos ainda, os casos que nem estão subdeterminados dentro de outro procedimento, e nos quais a apatridia tem que ser determinada via um procedimento administrativo *ad hoc* (European Commission, 2016, p. 8). Os Estados que atualmente utilizam essa via de determinação são Croácia, Irlanda, Malta e Polónia.

Como a duração do procedimento pode durar mais ou menos tempo em função do tratamento dado pelo Estado-membro em causa, a falta de documentos de identificação pode também levar ao impedimento de uma reunião familiar, e dificuldade em se viajar em território europeu, e até mesmo um risco de detenção (Ermolaeva, Faltinat e Tendere, 2017, p. 13).

Estas diferenças de sistema causam muitos problemas a nível de garantias e proteção dos direitos dos indivíduos sem nacionalidade, visto que o tratamento nesse aspeto tam-

bém varia entre os países europeus, o que também gera grandes dificuldades. Sendo assim, os considerados apátridas têm um tratamento especial quanto aos seus documentos de viagem<sup>9</sup>, quanto ao seu acesso ao mercado de trabalho, à educação e formação, à saúde e segurança social, entre outros – podendo ser mais ou menos difícil a obtenção desses direitos.

Além disso, muitos apátridas vivem em um constante medo ou estresse de serem detidos por longos períodos de tempo, e por isso sofrem de problemas psicológicos e de saúde por conta do estado constante de nervosismo (Ermolaeva, Faltinat e Tendere, 2017, p. 13), causado pela incerteza de seu futuro e preocupações com o procedimento legal pelo o qual passam, pois há um excessivo ônus da prova que lhes é imposto.

Portanto, podemos já concluir que a falta de uma uniformização do regime pode trazer graves consequências ao apátrida, que pode ter a sua vida facilitada ou dificultada a depender do país em que peça a sua determinação.

## 5. Desafios e o que Pode Ser Feito

Visto que, quando o procedimento de determinação existe em um Estado-membro, ele não está disposto na maioria das vezes a dar um documento ao indivíduo que prove o seu estatuto, o surgimento de um instrumento legislativo comum para a União poderia facilitar a saída desses indivíduos do “limbo legal” em que se encontram.

Outro desafio enfrentado é a falta de um pronunciamento mais contundente e decisivo do Tribunal de Justiça da União Europeia e do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, que até agora somente se colocaram acerca da importância do direito à nacionalidade, como um direito fundamental. No entanto, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reconheceu que, em alguns casos, a falta de acesso a uma nacionalidade ou a expulsão de apátridas de uma nação pode violar o direito de um indivíduo ao respeito pela sua vida privada ou familiar, tal como reconhecido no artigo 8.º da Convenção Europeia.

Nesse último caso, em *Kurić e outros v. Eslovénia*<sup>10</sup>, os cidadãos da República Federal Socialista da Jugoslávia foram “apagados” do registo de residentes permanentes da Eslovénia e tornados apátridas quando a Eslovénia ganhou a sua independência e não se registaram como residentes permanentes ou cidadãos durante um determinado período, porque os procedimentos de registo eram arbitrários e ilegais, e o objetivo do registo – especialmente quando os requerentes já estavam inscritos num registo de residentes permanentes – não foi devidamente explicado (International Justice Research Center, 2012).

Fora do âmbito da nacionalidade em si, um grande desafio é a determinação em concreto do conceito de apatridia e de seus pressupostos, o que poderia ser feito por uma uniformização desses tribunais, para eliminar quaisquer áreas cinzentas e não bem definidas.

---

9 Pode ser um passaporte *alien* ou o documento referido na Convenção de 1954, a depender do Estado-membro em questão.

10 Acórdão *Kurić e outros v. Eslovénia*, TEDH, pedido n.º 26828/06, de 26 de junho de 2012.

Para além do disposto, outras soluções que poderiam ser colocadas pela União Europeia, também enunciadas em estudo feito pela UNHCR (2018, pp. 11-14), é a cooperação necessária entre diferentes atores na Europa e o importante papel que os Estados sozinhos podem ter.

Relativamente à União Europeia, a mesma deve dar mais instrumentos aos apátridas para eles comunicarem as eventualidades que ocorram, e para isso, também deve cooperar com atores da sociedade civil, instituições regionais e as agências das Nações Unidas que são específicas para a proteção desses casos. Nesse âmbito, a União Europeia deve atuar mais próximas à sociedade, com uma maior descentralização para reduzir os casos de indivíduos sem nacionalidade que não possuem ainda seus documentos, devido à um procedimento de determinação ineficaz.

A União também pode ter papel efetivo ao incentivar que os Estados-membros protejam os apátridas e garantam o exercício de seus direitos fundamentais. Pode também, apesar da falta de exatidão conferida pelo Direito da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, pode incitar que os tribunais regionais comecem a olhar com mais precisão e determinabilidades relativamente às questões de apatridia e nacionalidade.

## 6. Conclusão

Analisado todo o contexto internacional e europeu que permeia a questão da apatridia e do estabelecimento de uma pessoa como tal desde o seu nascimento ou após certa situação da sua vida, podemos concluir que esta questão precisa ainda de mais atenção do que lhe é dada.

Com tanta divergência de tratamento jurídico da questão entre os Estados-membros da União Europeia, até mesmo por contextos políticos, não será possível se atingir uma redução efetiva da apatridia. Para tal, a União mesmo já tendo assumido compromissos perante a comunidade internacional de que o bloco teria papel ativo na redução, precisa de tomar posição mais contundente perante os Estados que, por seu contexto, escapam a dar uma efetiva determinação do estatuto aos indivíduos que o necessitam.

Outra posição de pode ser tomada para tornar a determinação da apatridia mais eficiente é uma uniformização dada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia quanto o conceito de apatridia e o preenchimento de seus pressupostos, que assim seria utilizado pelos Estados-membros, e não daria margem a diversas opiniões.

Além da grande divergência entre procedimentos utilizados dentro da União Europeia que deve ser corrigida, a União pode, para tomar posição mais ativa pode também atuar junto á sociedade civil e dar mais espaço de fala para as pessoas que se encontram em situação de apatridia. Vimos também que uma descentralização nas instituições regionais para tratamento da questão é benéfica para aproximar as soluções dos que precisam.

Concluimos assim, que não basta a assunção de compromissos perante a comunidade internacional, mas é necessária uma atuação coesa e eficiente entre os Estados-membros, e as instituições devem assegurar esse entendimento, sobre um assunto que também lida com valores intrínsecos da União.

## Acórdãos:

- Acórdão *Genovese v. Malta*, pedido n.º 53124/09, TEDH, 11 de outubro de 2011. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,509ea0852.html>
- Acórdão *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern*, processo C-135/08, TJUE, de 2 de março de 2010. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0135>
- Acórdão *Kurić e outros v. Eslovénia*, n.º 26828/06, TEDH, de 26 de junho de 2012. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-111634%22%7D>

## Legislação:

- Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 1954. Disponível em: [file:///C:/Users/isama/OneDrive/Documents/Arquivos%20format%C3%A7%C3%A3o%2014-04/Artigos%20-%20Projetos/IDN%20-%20Apatridia/1954%20Statelessness%20Convention%20-%20with%20introductory%20note%20\(UNHCR\).pdf](file:///C:/Users/isama/OneDrive/Documents/Arquivos%20format%C3%A7%C3%A3o%2014-04/Artigos%20-%20Projetos/IDN%20-%20Apatridia/1954%20Statelessness%20Convention%20-%20with%20introductory%20note%20(UNHCR).pdf) (Acesso em: 03/10/2019).
- Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <https://naacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> (Acesso em: 02/10/2019).
- Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida. JO L 337/9.

## Bibliografia:

- Bloom, T., 2014. *What Would it Mean to End Statelessness by 2024?* Tóquio: United Nations University. Disponível em: <https://unu.edu/publications/articles/what-would-it-mean-to-end-statelessness-by-2024.html> (Acesso em: 03/10/2019).
- Conselho da União Europeia, 2015. *Conselho adota conclusões sobre a apatridia*. Comunicado de Imprensa. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/12/04/council-adopts-conclusions-on-statelessness/> (Acesso em: 06/10/2019).
- Diógenes, D. C., 2015. *O direito à nacionalidade e a proteção do estrangeiro sob a perspectiva dos direitos humanos e fundamentais*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Ermolaeva, U., Faltinat, E. e Tendere, D., 2017. *The concept of “stateless persons” in European Union Law*. Final Report. Amsterdam International Law Clinic.
- European Commission, 2016. *Stateless in the EU*. EMN Inform. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00\\_inform\\_statelessness\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00_inform_statelessness_final.pdf) (Acesso em: 06/10/2019).
- European Parliament, 2015. *Practices and Approach in EU Member States to Prevent and End Statelessness: Study for de LIBE Committee*. Directorate-General for Internal Policies, Policy Department 3: Citizen's Rights and Constitutional Affairs.
- Gil, A. R., 2017. *Imigração e Direitos Humanos*. Lisboa: Petrony Editora.

- International Justice Research Center, 2012. *Citizenship and nationality*. Disponível em: <https://ijrcenter.org/thematic-research-guides/nationality-citizenship/> (Acesso em: 03/10/2019).
- Lee, J., 2018. *How Roma are made stateless for generations*. New Internationalist. Disponível em: <https://newint.org/features/web-exclusives/2018/01/24/roma-stateless-for-generations> (Acesso em: 06/10/2019).
- Oommen, T. K., 1997. *Citizenship and national identity: from colonialism to globalism*. Londres: Sage Publications.
- Ribeiro, D., et al., 2013. *Apatridia e Cidadania: Protegendo indivíduos legalmente invisíveis*. Simulação das Nações Unidas para Secundaristas. Disponível em: <http://www.sinus.org.br/2013/wp-content/uploads/2013/03/13.-SoCHum-Artigo.pdf> (Acesso em: 05/10/2019).
- UNHCR, 2005. *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*. Inter-Parliamentary Union.
- UNHCR, 2010. *Expert Meeting: The Concept of Stateless Persons under International Law. Summary Conclusions*. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Italy.
- UNHCR, 2014. *Manual de Proteção aos Apátridas de acordo com a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas*. Genebra. Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=546c690c4> (Acesso em: 03/10/2019).
- UNHCR, 2018. *Stateless in Europe*. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5aa79f9d4.html> (Acesso em: 03/10/2019).



**Capítulo IV**  
**INFORMAÇÃO E SEGURANÇA**  
**NO CIBERESPAÇO**



# *Hacking* Legal: uma Solução para o Problema do *Going Dark* em Portugal?

Rui Florêncio

## Introdução

As forças de segurança vivem numa era de investigação na qual a utilização de encriptação e outras tecnologias para aumentar a segurança é uma realidade irreversível e em que obter um mandado ou ordem judicial não irá, por si só, garantir o acesso a dados de comunicações (Pell, 2016, p. 600).

Estas tecnologias fornecem proteções legítimas e importantes, porém impedem o uso das técnicas de investigação tradicionais das forças de segurança. No passado, as forças de segurança podiam intimar um fornecedor de serviço de internet para obter a identidade de um suspeito; mas o *software* de anonimização torna isso impossível. As forças de segurança podiam também apresentar um mandado de busca a um serviço para obter as comunicações de um suspeito, mas a encriptação de ponta-a-ponta torna isso impossível. As forças de segurança podiam ainda apreender o computador ou o *smartphone* de um suspeito e revistar os seus dados; mas a encriptação de dispositivo torna isso impossível. A comunidade das forças de segurança utiliza o termo *going dark* (ficar às escuras) para se referir a esta tendência (Mayer, 2018, p. 577).

Apesar de, em termos tecnológicos, a solução mais simples para resolver o problema do *going dark* ser banir a encriptação, muitos legisladores e tecnólogos reconhecem que isto poderia prejudicar gravemente a segurança. Uma proposta alternativa é manter a capacidade de encriptação de ponta-a-ponta, e adicionar *backdoors* que os governos poderiam utilizar em circunstâncias excecionais (Smith e Green, 2016, p. 6). No entanto, esta não é uma solução viável, dado que os *backdoors* irão originar um conjunto de riscos de segurança críticos, e devido ao fato de fornecer acesso a várias forças de segurança em vários países do mundo ser algo enormemente complexo, que provavelmente seria proibitivamente dispendioso e seria também um complicado problema de relações internacionais (Abelson *et al.*, 2015, p. 15).

Existe um grande debate sobre até que ponto as forças de segurança estão realmente a “ficar às escuras” e, em caso afirmativo, sobre qual deverá ser a resposta da lei e da política. No entanto, um aspeto deste debate é indiscutível: certas técnicas de investigação eletrónica das forças de segurança já não são eficazes, e o *hacking* é um substituto natural para estas técnicas. Se as forças de segurança não conseguirem descobrir a identidade de um suspeito através do seu fornecedor de serviço de Internet, poderão invadir

o seu dispositivo e obter essa informação. Se as forças de segurança não conseguirem obter as comunicações de um suspeito a partir dos serviços que este utilizar, poderão invadir o seu dispositivo, recolher as comunicações armazenadas, e interceptar futuras comunicações. Se as forças de segurança não conseguirem ler os dados encriptados armazenados no dispositivo de um suspeito, poderão invadir o dispositivo para extrair os dados descriptados ou o material criptográfico necessário para a descriptação (Mayer, 2018, pp. 577-578).

Esta técnica é conhecida como *hacking* legal: ao invés de se implementar capacidades de escuta (*backdoors*) nas infraestruturas e aplicações de comunicações, as forças de segurança tiram partido da grande quantidade de vulnerabilidades de segurança que já existe em praticamente todos os sistemas operativos e aplicações para obter acesso às comunicações dos alvos (Bellovin *et al.*, 2014, p. 5).

O propósito do presente artigo é avaliar se o *hacking* legal pode ser uma solução para o problema do *going dark* em Portugal. A questão orientadora desta análise é “O *hacking* legal pode ser uma técnica de investigação legítima em Portugal?”. Para dar resposta a esta questão, ir-se-á: (1) abordar o conceito de *hacking* legal; (2) analisar a legitimidade do *hacking* legal tendo em consideração os direitos humanos; (3) enumerar os riscos do *hacking* legal; (4) abordar a legislação relativa ao *hacking* legal na União Europeia; (5) abordar a legislação relativa ao *hacking* legal em Portugal; e, com base nos supramencionados pontos, (6) avaliar se o *hacking* legal pode ser uma técnica de investigação legítima em Portugal.

## ***Hacking* Legal**

Os dispositivos computacionais e de comunicações modernos possuem uma quantidade essencialmente ilimitada de vulnerabilidades de segurança. Conforme demonstra a ampla proliferação de *botnets* e outras ferramentas de *hacking* criminoso, é fácil tirar proveito destas vulnerabilidades e obter controlo total do sistema de um utilizador inconsciente e é virtualmente impossível para os utilizadores defenderem-se de tais ataques. As forças de segurança podem tirar proveito desta realidade. No entanto, as ferramentas de *hacking* das forças de segurança têm que ter outros requisitos para além dos requisitos das ferramentas utilizadas por criminosos que comprometem computadores para criar *botnets* e roubar dados. Geralmente, as ferramentas dos cibercriminosos focam-se em alvos de oportunidade, mas as forças de segurança irão ter alvos específicos, o que requer ferramentas de interceção especializadas que funcionem bem acima do nível “probabilístico” das típicas ferramentas dos cibercriminosos. Por exemplo, as ferramentas têm que ter uma muito elevada probabilidade de comprometer o alvo com sucesso sem o risco de o alertar. Para além disso, não pode haver a possibilidade de a ferramenta perturbar o ambiente do dispositivo do alvo – ou de qualquer outra pessoa. Por último, os investigadores têm que ser capazes de determinar rapidamente se as ferramentas comprometeram com sucesso o dispositivo do alvo; têm que ser capazes de o gerir durante o período de interceção e têm que ser capazes de “fazer uma limpeza” quando a escuta tiver terminado (Bellovin *et al.*, 2013, p. 66).

A utilização de vulnerabilidades pré-existentes para obter acesso legal a comunicações é plausível, uma vez que os *bugs* acontecem. Os computadores não são inteligentes – fazem exatamente o que lhes pedem para fazer – pelo que a programação tem que ser absolutamente precisa e correta. Se pedirmos a um computador para fazer algo estúpido, este irá fazê-lo, enquanto um ser humano iria perceber que havia um problema. Por exemplo, uma pessoa a quem fosse pedido para andar 50 metros e depois virar à esquerda iria aperceber-se de que havia um obstáculo, e preferir o caminho de 52 metros ao invés de ir contra o tronco de uma árvore. Um computador não o faria, a não ser que tivesse sido programado especificamente para verificar se existiam obstáculos no caminho. Se não tivesse sido programado dessa forma – se existisse uma qualquer imperfeição no código – iria ocorrer um *bug*. Se existir um *bug* numa seção do código crítica para a segurança, poderá dar origem a uma vulnerabilidade. Um estudo do National Research Council concluiu que a “esmagadora maioria das vulnerabilidades de segurança são causadas por código com bugs” (Bellovin *et al.*, 2014, p. 27). Por exemplo, o Heartbleed é uma vulnerabilidade grave no OpenSSL, que permite roubar informação protegida, em condições normais, pela encriptação SSL/TLS que é utilizada para proteger a internet. Esta vulnerabilidade permite que qualquer pessoa na internet leia a memória de sistemas protegidos pelas versões vulneráveis do OpenSSL, comprometendo as chaves secretas utilizadas para identificar os fornecedores dos serviços e para encriptar o tráfego, os nomes e *passwords* dos utilizadores e o conteúdo em si. Isto permite que atacantes intercetem comunicações roubem dados diretamente dos serviços e dos utilizadores e que se façam passar pelos serviços e pelos utilizadores (Synopsys, 2017). Schneier (2014) considerou esta vulnerabilidade “catastrófica”, descrevendo-a como um 11, numa escala de 1 a 10, em termos de gravidade. Apesar da sua gravidade, esta vulnerabilidade foi resultado de nada mais do que “um simples erro de programação numa nova funcionalidade, que infelizmente ocorreu numa área relevante para a segurança”, nas palavras de Robin Seggelmann, o programador que a introduziu (Grubb, 2014). Quando a vulnerabilidade foi tornada pública, a NSA já tinha conhecimento da mesma há pelo menos dois anos e utilizava-a regularmente para recolher *intelligence*, de acordo com fontes da Bloomberg (Riley, 2014). No entanto, esta informação foi desmentida pela Casa Branca, pela NSA e pelo Gabinete do Diretor de *Intelligence* Nacional (Hosenball e Dunham, 2014).

Para criar uma ferramenta de exploração, primeiramente as forças de segurança têm que descobrir (ou adquirir) uma vulnerabilidade utilizável. Posteriormente, um laboratório tem que operacionalizar a vulnerabilidade para instalar o código de escuta no dispositivo-alvo de forma eficaz (Bellovin *et al.*, 2013, p. 68). Muitas das vulnerabilidades utilizadas são vulnerabilidades *zero-day* (Bellovin *et al.*, 2013, p. 63). Uma vulnerabilidade *zero-day* é uma vulnerabilidade que é descoberta e da qual se tira partido antes do fabricante e do público terem conhecimento da mesma. Frequentemente, o fabricante e o público apenas tomam conhecimento da vulnerabilidade após o sistema ter sido comprometido (Bellovin *et al.*, 2014, p. 23).

## Legitimidade do *Hacking* Legal Tendo em Consideração os Direitos Humanos

Conforme está definido na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (Artigo 7) e na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (Artigo 8), o direito à privacidade é um direito qualificado, o que significa que pode ser legalmente restrito em determinadas circunstâncias (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 21). A utilização de *hacking* legal está inerentemente interligada com o direito à privacidade. Quando comparadas com ferramentas de investigação tradicionalmente invasivas, como as escutas, o *hacking* legal é extremamente invasivo. Como tal, o *hacking* legal restringe severamente o direito fundamental à privacidade (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 54). Uma restrição destes direitos tem que ser (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 21):

- De acordo com a lei;
- Necessária. É requerida necessidade, uma vez que a utilização de técnicas de *hacking* deveria limitar-se a situações em que estas são “estritamente e demonstravelmente necessárias para alcançar um objetivo legítimo” (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 55);
- Sujeita ao princípio da proporcionalidade. Este princípio garante que o objetivo a ferramenta de investigação a ser utilizada é “proporcional à sensibilidade da informação acedida e à severidade da violação de direitos humanos” (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 55);
- Por pelo menos um dos seguintes objetivos legítimos:
  - Interesses de segurança nacional
  - Interesses de segurança pública ou prosperidade económica do país
  - Prevenção contra o crime e a desordem
  - Proteção da saúde e da moral
  - Proteção de direitos e liberdades de outros

Assim sendo, desde que a prática de *hacking* seja necessária para ultrapassar o problema do *going dark* e proporcional a cumprir esse objetivo, o quadro legal a nível nacional pode restringir o direito à privacidade através da estipulação legal das limitações e salvaguardas tendo em conta os pontos anteriores (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 22).

O Serviço Europeu de Polícia (Europol) e a Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA) (2016, p. 1), consideram que, “em caso de crimes graves, as forças de segurança podem legalmente interferir na privacidade ou quebrar os mecanismos de segurança dos sistemas de comunicação eletrónica”. No entanto, estas agências reconhecem que “a legislação tem que estipular explicitamente as condições sob as quais as forças de segurança podem operar”. Neste aspeto, a Europol e a ENISA destacam a importância da proporcionalidade para a utilização de ferramentas de investigação intrusivas: este princípio requer que “o efeito intrusivo da medida de investigação seja proporcional ao crime que foi cometido”, e que seja escolhida “a medida

menos intrusiva para alcançar o objetivo da investigação”. As agências referem ainda que a legislação deve estipular a “supervisão apropriada para garantir que as medidas intrusivas são utilizadas em conformidade com estes princípios”.

### **Riscos do *Hacking Legal***

Apesar de os riscos de segurança dos *backdoors* serem bem compreendidos, comparativamente tem havido pouca discussão sobre os riscos inerentes ao *hacking legal* (Pfefferkorn, 2018, p. 2). No presente capítulo, ir-se-á enumerar os riscos do *hacking legal*.

### **Criação de Incentivos Contra a Revelação das Vulnerabilidades**

Quando as forças de segurança descobrem uma vulnerabilidade, podem tirar partido da mesma para seu próprio benefício ou revelá-la ao fabricante do *software* ou *hardware*. Quando o fabricante toma conhecimento da vulnerabilidade, pode lançar uma correção, limitando ou acabando com a capacidade de as forças de segurança tirarem partido da vulnerabilidade. Simultaneamente, ao corrigir a vulnerabilidade, o fabricante está a proteger os seus utilizadores de outros governos e criminosos. Os governos deparam-se assim com uma escolha: devem manter a informação sobre a vulnerabilidade em segredo, e proteger as suas próprias capacidades de *hacking*? Ou devem revelar a vulnerabilidade para que o fabricante a possa corrigir, protegendo assim os utilizadores dos seus produtos, incluindo do próprio governo que revelou a vulnerabilidade? (Pfefferkorn, 2018, p. 3).

Se as forças de segurança estiverem a utilizar uma determinada vulnerabilidade, ficarão inclinadas a mantê-la em segredo (Pfefferkorn, 2018, p. 4). Este é um dos riscos da participação das forças de segurança no mercado das vulnerabilidades *zero-day*: a criação de incentivos contra a revelação das vulnerabilidades (Bellovin *et al.*, 2014, p. 47).

### **Cultivo de um Mercado de Ferramentas de Vigilância e Vulnerabilidades *Zero-Day***

Um risco de segurança relacionado com o anterior é o cultivo do mercado de vulnerabilidades *zero-day*. Quando as forças de segurança executam *hacking*, por vezes desenvolvem as suas próprias vulnerabilidades. Noutras situações, as forças de segurança adquirem as vulnerabilidades, ou o direito de as utilizar, como o FBI fez com a ferramenta que permitiu desbloquear o iPhone de Syed Farook, um dos perpetradores do ataque de San Bernardino (Pfefferkorn, 2018, p. 5).

Hoje em dia, existem empresas que estão no negócio de desenvolver e comercializar vulnerabilidades *zero-day*, sem nenhuma intenção de divulgar a vulnerabilidade ao fabricante para que esta seja corrigida. A existência de um mercado para vulnerabilidades *zero-day* pode incentivar a descoberta de mais vulnerabilidades (Pfefferkorn, 2018, p. 5). Com a participação das forças de segurança no mercado das vulnerabilidades *zero-day*, o mercado para vulnerabilidades aumenta e, desta forma, as forças de segurança estão a encorajar uma maior participação no mesmo (Bellovin *et al.*, 2014, p. 47).

Por vezes, as empresas que comercializam vulnerabilidades *zero-day* são questionadas sobre se fazem negócios com países que violam os direitos humanos, crime organizado e

outros atores abusivos. A título de exemplo, a NSO Group, um fabricante de produtos de *spyware* para “interceção legal”, vendeu *malware* que continha vulnerabilidades *zero-day* a governos que depois os utilizaram para visar dispositivos pertencentes a jornalistas, cientistas, ativistas dos direitos humanos, políticos e outros (Pfefferkorn, 2018, pp. 5-6). FinFisher e Hacking Team são outros exemplos de empresas que comercializam produtos de *spyware* que são utilizados por governos com um historial problemático em matéria de direitos humanos para visar a sociedade civil (Penney *et al.*, 2018, p. 3).

Os vendedores de vulnerabilidades *zero-day* responsáveis implementam mecanismos contratuais para prevenir tais abusos ou a revenda a tais atores. No entanto, no fim de contas, estas empresas têm pouco conhecimento e ainda menos controlo sobre o que acontece quando entregam uma vulnerabilidade *zero-day*. As empresas não conseguem examinar totalmente os seus clientes ou casos de utilização prospetivos, que por vezes estão classificados. Geralmente, uma empresa não consegue auditar um governo para avaliar se este utiliza indevidamente uma vulnerabilidade *zero-day*. Se um governo o estiver a fazer, qual é o recurso da empresa – processar o governo por violação de contrato? Os vendedores de vulnerabilidades *zero-day* têm poucos incentivos para verificar de forma sólida se existem abusos por parte do governo. Pelo contrário, se os regimes abusivos estiverem dispostos a pagar mais do que governos não-abusivos, os vendedores de vulnerabilidades *zero-day* têm um incentivo explícito para fazer vista grossa (Pfefferkorn, 2018, p. 6).

### **Vulnerabilidades Utilizadas pelo *Malware* Legal Poderão Ser Identificadas e Utilizadas por Outros Atacantes**

Os governos podem perder o controlo das suas ferramentas de *backing*, permitindo que atacantes possam ficar na posse destas ferramentas. Isto pode ocorrer de diversas formas: através de práticas de segurança descuidadas, se alguém de dentro divulgar ou vender as ferramentas, ou se um governo for vítima de *backing*. A partir do momento em que uma ferramenta de *backing* ficar fora do controlo de um governo, atores maliciosos têm uma janela de oportunidade para a utilizar até o fabricante do *software* ou *hardware* afetado (de quem o governo pode ter mantido a vulnerabilidade em segredo) lançar uma correção e os sistemas em risco serem atualizados (Pfefferkorn, 2018, p. 7).

O governo dos EUA sofreu várias perdas de ferramentas de *backing* nos últimos anos. Em 2016, um grupo de *hackers* autointitulado de Shadow Brokers colocou à venda na internet várias ferramentas de *backing* da NSA. Aparentemente, o grupo Shadow Brokers obteve o *malware* partir de um servidor de teste da NSA ao qual acedeu através de *backing* em 2013. Após as tentativas iniciais de vender este material, o grupo Shadow Brokers disponibilizou na internet dezenas de ferramentas de *backing* da NSA gratuitamente em abril de 2017. A revelação das técnicas de *backing* da NSA teve um impacto negativo de grande alcance em computadores em todo o mundo: a ferramenta Eternal-Blue, que tirava proveito de uma vulnerabilidade no Windows, foi utilizada para espalhar o *ransomware* WannaCry. O WannaCry infetou centenas de milhares de computadores em maio de 2017. No mês seguinte, outro ataque de *malware* começou a espalhar-se interna-

cionalmente após ter atingido inicialmente infraestruturas críticas na Ucrânia. Investigadores de *malware* determinaram que, tal como o WannaCry, o NotPetya utilizou o EternalBlue. No entanto, o NotPetya utilizou ainda um outro *exploit* da NSA obtido pelos Shadow Brokers, o EternalRomance, para se espalhar (Pfefferkorn, 2018, p. 7-8).

No entanto, a NSA não é a única agência de *intelligence* que perdeu o controlo das suas ferramentas de *backing*. Em março de 2017, o WikiLeaks publicou centenas de páginas de documentos da CIA que descreviam algumas das ferramentas e técnicas de *backing* utilizadas pela agência. Em junho de 2017, o WikiLeaks publicou mais documentação sobre as ferramentas de *backing* da CIA (Pfefferkorn, 2018, pp. 8-9).

Estes incidentes demonstram que, no mínimo, para prevenir o agravamento dos problemas causados pela perda de ferramentas de *backing*, os governos necessitam de saber quando a informação sobre a vulnerabilidade é roubada e responder de forma apropriada. Ao alertar os fabricantes afetados das vulnerabilidades assim que as suas ferramentas são roubadas, um governo pode mitigar a gravidade dos ataques que utilizem essas vulnerabilidades. No entanto, esse alerta pós-perda não irá necessariamente impossibilitar totalmente os ataques. Os Shadow Brokers anunciaram com antecedência quais eram as ferramentas da NSA para Windows que tinham obtido antes de as disponibilizarem, o que permitiu à NSA avisar a Microsoft, pelo que a empresa já tinha lançado correções para as vulnerabilidades um mês antes da disponibilização das ferramentas. No entanto, como nem todos os utilizadores do Windows tinham atualizado os seus sistemas, o WannaCry e o NotPetya conseguiram ainda assim espalhar-se (Pfefferkorn, 2018, p. 9).

Atacantes também podem obter *malware* de um governo ao analisar a ferramenta de *backing* utilizada por esse governo contra um alvo. A vulnerabilidade a que uma ferramenta de *backing* de um governo recorre fica exposta no momento em que é utilizada. Isto porque alguém pode obter uma cópia do *malware* a partir do dispositivo-alvo e analisar o código fonte para perceber como o programa funciona. Esta análise permite identificar a vulnerabilidade que permitiu ao *software* infetar o dispositivo-alvo. Após a identificação da vulnerabilidade, um ator malicioso pode criar um programa para tirar proveito da mesma vulnerabilidade. Em alternativa, um atacante pode simplesmente reaproveitar o código original do *exploit* e utilizá-lo contra outros alvos (Pfefferkorn, 2018, p. 10).

## Incentivos dos Governos para Fomentar *Software* e Padrões Menos Seguros

Ao investigarem crime, terrorismo ou espionagem, as forças de segurança querem trabalhar de forma eficaz. Numa ação de *backing* legal, quanto mais fácil for para os agentes executarem *backing* no *software* ou o *hardware* que têm como alvo, menor será o tempo, os recursos e o pessoal que terão que ser despendidos. No entanto, o desejo de eficiência pode levar os governos a pressionarem os fabricantes para tornarem ou manterem o seu *software* menos seguro, e para pressionar os organismos encarregues de definir padrões na área da segurança de informação a adotarem padrões mais fracos que comprometem a segurança (Pfefferkorn, 2018, pp. 11-12).

A título de exemplo, a NSA subverteu padrões criptográficos e *software* para seu próprio benefício. Em 2006, a agência convenceu secretamente o National Institute for Standards and Technology (NIST) a implementar um *backdoor* no Dual\_EC\_DRBG, um algoritmo para gerar números pseudoaleatórios. É da responsabilidade do NIST desenvolver padrões e normas criptográficas, incluindo a aprovação dos algoritmos criptográficos dos quais entidades privadas e da administração pública confiam para proteger informação privada. No entanto, no caso do Dual\_EC\_DRBG, esta confiança revelou-se imerecida depois das ações da NSA terem vindo à tona graças às revelações de Edward Snowden. Conforme explicou o criptógrafo Matthew Green, o *backdoor* no Dual\_EC\_DRBG “pode permitir à NSA quebrar praticamente qualquer sistema criptográfico que o utilize”. Entre estes sistemas encontrava-se o BSafe, um *software* de encriptação produzido pela RSA. No final de 2013, foi revelado que a NSA pagou 10 milhões de dólares à RSA para esta utilizar o Dual\_EC\_DRBG no BSafe, colocando potencialmente todos os utilizadores deste produto sob a espionagem da NSA (Pfefferkorn, 2018, p. 12).

A Juniper Networks foi outra empresa que utilizou o Dual\_EC\_DRBG. Em dezembro de 2015, a empresa anunciou que tinha encontrado “código não-autorizado” no ScreenOS, o sistema operativo dos seus dispositivos de *firewall*: um *backdoor* que descriptava tráfego de VPN, que tinha sido instalado no *software* há três anos. O que se passou foi o seguinte: o ScreenOS utilizava o gerador de números aleatórios com o *backdoor* da NSA, mas com uma constante específica alterada (“Q”) para o próprio valor de Q da Juniper, substituindo o valor de Q original escolhido pela NSA para o padrão do NIST. De alguma forma, *hackers* desconhecidos substituíram o valor de Q da Juniper para o seu próprio valor de Q no código do ScreenOS. Nas palavras do criptógrafo Matthew Green: “Para resumir, algum *hacker* ou grupo de *hackers* apercebeu-se de um *backdoor* existente no *software* da Juniper, ... e depois aproveitou-se dele para implementar o seu próprio *backdoor*, algo que conseguiram fazer porque ... a Juniper já tinha pavimentado o caminho” ao utilizar um algoritmo com um *backdoor*. Ainda nas palavras de Green: “O resultado final foi um período em que alguém – provavelmente um governo estrangeiro – conseguiu descriptar tráfego da Juniper nos EUA e em todo o mundo” (Pfefferkorn, 2018, pp. 12-13).

### ***Malware* das forças de segurança pode afetar utilizadores inocentes**

Quando as forças de segurança comprometem um computador, o *malware* que é instalado pode afetar utilizadores inocentes ao recolher dados sobre os mesmos ou ao infetar os computadores de pessoas inocentes que utilizam o sistema comprometido (Pfefferkorn, 2018, p. 13).

Por exemplo, em 2013, na luta contra a pornografia infantil, o FBI executou uma operação contra a Freedom Hosting, um grande fornecedor de alojamento de “sites escondidos” (Aucoin, 2018, p. 1447), sites que têm a sua verdadeira localização geográfica oculta e que apenas podem ser acedidos através da rede Tor. Os “sites escondidos” são utilizados por quem necessita de evitar vigilância ou proteger a privacidade dos utilizado-

res a um nível extremo, incluindo grupos de direitos humanos e jornalistas. No entanto, os “sites escondidos” também são utilizados por criminosos (Pfefferkorn, 2018, p. 13). A Freedom Hosting era dirigida por Eric Eoin Marques, que foi detido pelas autoridades irlandesas em julho de 2013. Por dirigir a Freedom Hosting, acredita-se que Marques é o maior facilitador de pornografia infantil do mundo, tendo recebido milhares de dólares mensalmente pela sua facilitação. Trabalhando com as autoridades francesas, o FBI obteve o controlo dos servidores da Freedom Hosting localizados em França e conseguiu realocar estes servidores para Maryland ao cloná-los (Aucoin, 2018, pp. 1447-1448). Em seguida, todos os *sites* alojados pela Freedom Hosting começaram a exibir uma página de manutenção. Esta página incluía *malware* que tirava partido de uma vulnerabilidade no *browser* Firefox, que é a base do *browser* Tor, para desanonimizar os utilizadores do Tor (Pfefferkorn, 2018, pp. 13-14).

Um dos *sites* também alojados pela Freedom Hosting era o TorMail, um serviço de webmail anónimo que era utilizado por criminosos, mas também por jornalistas, ativistas e dissidentes (Pfefferkorn, 2018, p. 14). Como tal, ao tentar identificar quem acede a pornografia infantil, o *malware* afetou indiscriminadamente utilizadores potencialmente inocentes deste serviço (Aucoin, 2018, p. 1448). Uma operação para desanonimizar criminosos acabou assim por desanonimizar jornalistas, ativistas, dissidentes e outros indivíduos inocentes que utilizavam o serviço para esconder as suas identidades (Pfefferkorn, 2018, p. 14).

Num caso semelhante, que ocorreu no início de 2015, o FBI obteve o controlo dos servidores que alojavam o *site* de pornografia infantil Playpen (Aucoin, 2018, pp. 1448-1449). Este *site* era frequentado por mais de 150 mil membros e continha “dezenas de milhares de publicações relacionadas com pornografia infantil”. O Playpen funcionava também como um “site escondido”, só podendo ser acedido através da rede Tor (Byrne, 2018, pp. 415-416). O FBI foi alertado para a existência do Playpen quando recebeu de uma agência estrangeira a informação de que o verdadeiro endereço de IP do servidor do *site* tinha ficado temporariamente visível, e que este estava localizado nos Estados Unidos. Posteriormente, o FBI obteve um mandado de busca para a casa da pessoa associada a esse endereço de IP e apreendeu o servidor que alojava o Playpen. O FBI começou então a alojar o *site* a partir dos seus próprios servidores em Virgínia (Aucoin, 2018, pp. 1448-1449), distribuindo *malware* a partir do Playpen para descobrir os verdadeiros endereços de IP dos utilizadores, tirando partido de uma vulnerabilidade no *browser* Tor. No entanto, desta vez, o FBI aprendeu com a sua experiência no caso da Freedom Hosting, tendo alegadamente tomado medidas para limitar as infeções com o *malware* ao instalá-lo nos browsers dos utilizadores apenas depois do utilizador ter feito o *login* no *site* com o nome de utilizador e a *password*. Isto é, o *malware* era entregue numa parte do *site* à qual era improvável que o utilizador acesse caso não tivesse interesse em pornografia infantil (Pfefferkorn, 2018, p. 14).

Ao não limitar a utilização do *malware* no caso da Freedom Hosting, o FBI recolheu dados sobre indivíduos que não cometeram nem tentaram cometer nenhum crime, incluindo informação que estes tentaram esconder ao utilizar o *browser* Tor. O FBI insta-

lou *malware* em computadores de indivíduos inocentes; no entanto, a não ser que estes tenham sido subsequentemente acusados, não existe nenhum indício de que o FBI tenha notificado os indivíduos afetados de que invadiu os seus computadores. Os utilizadores não deveriam saber que existia *malware* nos seus computadores nem como o remover, nem que a funcionalidade de segurança do *browser* Tor não funcionou como esperavam (Pfefferkorn, 2018, p. 14).

O *hacking* legal pode afetar utilizadores inocentes, e esses utilizadores poderão nunca saber que foram alvo de *hacking*. Com o *hacking* legal a ser cada vez mais utilizado, será importante para os governos limitarem a utilização de *malware* para minimizar o impacto nos utilizadores inocentes e explicar de forma precisa o impacto esperado ao juiz que irá autorizar a operação de *hacking* (Pfefferkorn, 2018, p. 15).

### **Legislação Relativa ao *Hacking* Legal na União Europeia**

A utilização de técnicas de *hacking* pelas forças de segurança é um fenómeno relativamente recente, pelo que, tendo em conta o conceito de *law lag*, não é surpreendente que nem todos os Estados-membros possuam disposições legais específicas. Para além disso, na sua maioria, os Estados-membros que possuem disposições legais específicas promulgaram-nas recentemente. Por exemplo, a França, a Alemanha, a Polónia e o Reino Unido promulgaram disposições legais específicas relacionadas com a utilização de técnicas de *hacking* pelas forças de segurança, sendo que três destes Estados-membros promulgaram estas alterações legislativas em 2016 (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 41).

No entanto, a inexistência de disposições legais específicas não proíbe necessariamente a utilização de técnicas de *hacking* pelas forças de segurança. Por exemplo, é amplamente sabido que as forças de segurança na Itália e na Holanda, apesar de atualmente não possuírem disposições legais específicas, utilizam técnicas de *hacking*. Porém, a utilização de disposições legais numa “zona cinzenta” não é considerada suficiente pela Organização das Nações Unidas, que pede clareza e precisão legislativa (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 42).

Em países como a Itália e a Holanda, os fundamentos legais existentes para a utilização de ferramentas de *hacking* pelas forças de segurança estão ligados a ferramentas de investigação mais tradicionais que são consideradas semelhantes. No caso de Itália, no seu atual código de processo penal, a utilização de *malware*, se o seu propósito for a interceção de comunicações, rege-se pelas disposições legais existentes para a interceção de comunicações. No entanto, ambos os países encontram-se em processo de criar legislação específica para a utilização de ferramentas de *hacking*, apesar de as leis propostas se encontrarem em fases muito diferentes de desenvolvimento (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, pp. 42-43).

Em suma, a utilização de disposições legais numa “zona cinzenta” não é suficiente para proteger o direito fundamental à privacidade. Isto porque as disposições legais existentes não têm em conta a natureza mais invasiva das técnicas de *hacking*, nem a precisão e clareza legislativa que são necessárias de acordo com a Carta dos Direitos Fundamentais

da União Europeia e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 69).

Para assegurar que a utilização de técnicas de *backing* pelas forças de segurança é proporcional e necessária, deverão ser estipuladas condições *ex-ante* e mecanismos *ex-post*. Será com base nas condições *ex-ante* que as decisões sobre a utilização de técnicas de *backing* pelas forças de segurança serão tomadas, tendo em conta os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Os mecanismos *ex-post* servirão para fiscalizar as práticas de *backing* após o *backing* ter sido consumado (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 52).

Relativamente às condições *ex-ante*, todos os Estados-membros analisados requerem autorização judicial para a realização de *backing* legal. No entanto, a legislação reconhece que circunstâncias urgentes podem permitir que não seja necessário obter autorização prévia. Porém, nestes casos, a autorização judicial terá que ser obtida subsequentemente. Para a autorização ser concedida, as disposições legais de todos os Estados-membros analisados requerem que os pedidos para a utilização de técnicas de *backing* cumpram certas condições, cujo objetivo é garantir que as práticas de *backing* são utilizadas apenas para restringir o direito à privacidade em conformidade com o Artigo 8 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, isto é, que são necessárias e proporcionais, e têm objetivos legítimos. O processo para determinar a necessidade e a proporcionalidade difere entre os Estados-membros, no entanto, muitos dos *inputs* utilizados para chegar a tal decisão – por exemplo, as condições *ex-ante* – possuem uma natureza semelhante. Outra condição *ex-ante* que existe nas disposições legais de todos os Estados-membros analisados é a restrição da utilização de técnicas de *backing* a investigações de crimes de gravidade substancial. Em alguns Estados-membros, a legislação inclui uma lista específica de crimes para os quais o *backing* é permitido. Em outros, a utilização de *backing* está limitada a crimes que possuem uma pena máxima superior a um determinado número de anos. São ainda condições *ex-ante* comuns a limitação da duração da prática de *backing*, garantir que a prática de *backing* é direcionada; estipular a informação que deverá ser incluída no pedido de autorização; e separar a autorização para diferentes funções das ferramentas de *backing*. Para além destas condições mais comuns, alguns Estados-membros requerem a eliminação de dados não-relevantes e a adoção de medidas para garantir a adequabilidade das ferramentas de *backing* (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, pp. 49-51).

Quanto aos mecanismos *ex-post*, ao contrário do que acontece com as condições *ex-ante*, existe uma maior diferença entre os Estados-membros. Na maior parte dos Estados-membros analisados, existem dois mecanismos que estão interligados: (1) necessidade de notificar os alvos de práticas de *backing*; e (2) necessidade de fornecer uma resolução eficaz aos alvos de práticas de *backing*. No entanto, os outros mecanismos *ex-post* estipulados pelos Estados-membros diferem consoante o Estado-membro (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 52). São exemplos destes mecanismos *ex-post*: disposições para avaliar e relatar a utilização de técnicas de *backing*; disposições para a remoção da ferramenta de *backing* após a utilização; e disposi-

ções relacionadas com a fiscalização dos elementos técnicos das técnicas de *hacking* (European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017, p. 55).

### **Legislação Relativa ao *Hacking* Legal em Portugal**

No dia 15 de setembro de 2009, a Lei n.º 109/2009, também conhecida como *Lei do Cibercrime*, foi publicada em *Diário da República*. A *Lei do Cibercrime*, para além de transpor para a ordem jurídica nacional a Decisão-Quadro 2005/222/JAI do Conselho, de 24 de fevereiro de 2005, relativa a ataques contra sistemas de informação, e adaptar a lei nacional à Convenção sobre o Cibercrime, criou um mecanismo processual que nunca foi explicado e cujo significado continua a ser pouco claro. Este mecanismo processual encontra-se no Artigo 19, sob o título “Ações encobertas”. No parágrafo 2 do Artigo pode ler-se: “2 – Sendo necessário o recurso a meios e dispositivos informáticos observam-se, naquilo que for aplicável, as regras previstas para a interceção de comunicações” (Ramalho, 2014, p. 55).

As disposições do parágrafo 2 estão definidas em termos extremamente vagos. Esta disposição não recebeu especial atenção em termos de comentários legislativos, geralmente por passar despercebida ou por ser vista como uma disposição que tem como objetivo fornecer às forças de segurança certos meios técnicos para intercetar comunicações no contexto de ações encobertas no ambiente digital. No entanto, a aplicação prática destes “meios e dispositivos informáticos” a nível operacional permite concluir que se trata de (1) um novo meio (segredo) para obter provas, e (2) um método particularmente invasivo (segredo) de obter provas (Ramalho, 2014, p. 72).

Relativamente à natureza particularmente invasiva da utilização de “meios e dispositivos informáticos”, a sua utilização é limitada ao contexto excecional em que as ações encobertas são autorizadas e, mesmo neste contexto, estas só podem ser aplicadas “sendo necessário” (artigo 19, parágrafo 2, da *Lei do Cibercrime*), ou “se houver razões para crer que a diligência é indispensável para a descoberta da verdade ou que a prova seria, de outra forma, impossível ou muito difícil de obter” (artigo 18, parágrafo 2, da *Lei do Cibercrime*). Para além disso, é necessário despacho fundamentado do juiz de instrução e mediante requerimento do Ministério Público. (Ramalho, 2014, p. 72).

Considerando que o recurso a ações encobertas é um dos mais graves métodos secretos de investigação criminal, e que a utilização dos meios mais invasivos é apenas admissível quando a utilização de meios menos invasivos não é possível, a mera existência de uma disposição que autoriza a utilização de um método secreto, sujeitando a sua utilização a condições de necessidade e subsidiariedade, indica que se trata de um método que é ainda mais invasivo do que ações encobertas. Isto leva ao questionamento do que são estes meios e dispositivos informáticos. A resposta implica que se tratam de meios e dispositivos que não estão expressamente previstos no direito processual penal português. A sua natureza excecional e invasiva pode ser comparada ao recurso ao agente encoberto e é ainda mais limitada e regulada pelo quadro legal da interceção de comunicações (apesar de não se enquadrarem no conceito de interceção de comunicação). Os únicos meios que poderiam enquadrar-se nesta categoria, e ainda assim serem considera-

dos “meios e dispositivos informáticos”, são a utilização de *malware* enquanto método secreto de investigação criminal no ambiente digital (Ramalho, 2014, p. 72), o que se enquadra na definição de *hacking* legal.

No entanto, conforme foi explicado no capítulo anterior, a utilização de disposições legais numa “zona cinzenta” não é suficiente para proteger o direito fundamental à privacidade. Para além disso, em termos de legislação portuguesa, a utilização de *malware* não é compatível – conforme o artigo 19 (2) da *Lei do Cibercrime* – com apenas uma referência a um determinado processo penal, seguida de uma referência genérica “naquilo que for aplicável” a um quadro legal que, por sua vez, remete para outro quadro legal “em tudo o que não for contrariado” por esse quadro legal. Para estar em conformidade com as disposições do artigo 18 (2) da Constituição, é necessário que o legislador implemente um regime jurídico de proteção apropriado, conferindo ao artigo em questão uma especial clareza e precisão, referindo explicitamente os propósitos e limites da intrusão. Ao não o fazer, o artigo em questão é inconstitucional por violar os artigos 18 (2), 26 (2) e 1 da Constituição (Ramalho, 2014, pp. 73-74). O autor do presente artigo defende, por isso, que Portugal deve criar disposições legais específicas para reger a utilização de técnicas de *hacking* pelas forças de segurança.

Pela segurança da internet e das tecnologias de informação e comunicação, a legislação deverá tornar obrigatória a divulgação das vulnerabilidades aos fabricantes. Isto porque, num mundo de grandes riscos de cibersegurança, em que todos os dias surge uma nova manchete sobre potenciais ataques a infraestruturas críticas, a segurança pública e a segurança nacional são demasiado críticas para correr riscos ao não divulgar nem corrigir as vulnerabilidades. As forças de segurança deveriam sempre pecar por excesso de zelo ao decidir se irão ou não se abster de informar um fabricante de uma vulnerabilidade. Qualquer política sem divulgação completa e imediata de vulnerabilidades é simplesmente inadequada, dado que qualquer agência de prevenção de crime deveria ter uma política de “divulgar imediatamente”, mesmo que tal abordagem pudesse ocasionalmente dificultar uma investigação (Bellovin *et al.*, 2014, pp. 53-54). No entanto, uma política de divulgação imediata de vulnerabilidades não impede que as forças de segurança tirem proveito dessa vulnerabilidade. As vulnerabilidades que forem reveladas aos fabricantes não irão dar origem a correções de segurança imediatas, dado que o tempo para corrigir uma vulnerabilidade depende do calendário de lançamento de correções de cada fabricante – uma vez por mês ou uma vez a cada seis semanas é comum –, mas, como os fabricantes costumam adiar o lançamento das correções, o tempo de vida de uma vulnerabilidade é frequentemente mais longo. Estudos indicam que a esperança média de vida de uma vulnerabilidade é 312 dias. Para além disso, os utilizadores frequentemente não atualizam rapidamente os seus sistemas, mesmo quando estão disponíveis atualizações críticas (Bellovin *et al.*, 2014, p. 54).

A divulgação imediata de vulnerabilidades ao fabricante irá reduzir o tempo de vida de determinados *exploits* operacionalizados, mas não irá impedir a sua utilização. Irá sim dar origem a uma situação em que as forças de segurança estão simultaneamente a realizar investigações criminais através da exploração de vulnerabilidades, e a prevenir crimes

através da divulgação das vulnerabilidades ao fabricante, o que é claramente uma situação vantajosa para todas as partes (Bellovin *et al.*, 2014, p. 54).

Como existe uma quantidade infinita de vulnerabilidades nas plataformas de *software*, desde que novas vulnerabilidades sejam encontradas a uma velocidade superior à velocidade com que são corrigidas, a divulgação de vulnerabilidades aos fabricantes não irá comprometer a capacidade de os governos realizarem *hacking* legal. Ao divulgar sempre as vulnerabilidades, a missão de investigação dos governos não irá entrar em conflito com a sua missão de prevenção de crime. Na realidade, tal política terá o efeito quase paradoxal de, quanto mais ativa for a atividade de tirar proveito de vulnerabilidades das forças de segurança, mais vulnerabilidades *zero-day* serão divulgadas e corrigidas pelos fabricantes. No entanto, isto não significa que o laboratório de exploração de vulnerabilidades das forças de segurança estará naturalmente inclinado a divulgar o resultado do seu trabalho aos fabricantes. A partir da perspectiva de uma organização encarregue de desenvolver *exploits*, a divulgação de vulnerabilidades pode parecer contrária à sua missão, dado que significa que as ferramentas que desenvolvem se irão tornar obsoletas mais rapidamente. A descoberta e desenvolvimento de *exploits* custa dinheiro, e uma atividade que necessite de mais produção iria necessitar de um orçamento maior (Bellovin *et al.*, 2014, pp. 55-56).

Assim sendo, as forças de segurança deverão divulgar aos fabricantes as vulnerabilidades das quais pretendem tirar partido. Existem diversas formas de implementar tal política, sendo a mais simples a implementação de diretrizes que obriguem à divulgação de vulnerabilidades em determinadas circunstâncias definidas pelos governos. No entanto, uma abordagem apenas com base em diretrizes possui fraquezas inerentes, como, por exemplo, o fato de as diretrizes serem definidas, implementadas e aplicadas pelo departamento que mais interesse tem em criar exceções às regras, e que mais tem a perder quando as ferramentas que desenvolve e utiliza são neutralizadas. Tais conflitos de interesses raramente resultam na proteção mais forte possível para o público. Como tal, pode ser mais apropriado optar por uma abordagem legislativa. Para garantir que os governos divulgam as vulnerabilidades descobertas, a legislação deverá tornar obrigatória a divulgação das vulnerabilidades *zero-day* das quais as forças de segurança pretendem tirar partido (Bellovin *et al.*, 2014, p. 58).

No entanto, poderão existir casos excepcionais em que a divulgação imediata não será apropriada, dado que a divulgação imediata de uma vulnerabilidade poderá levar o alvo a atualizar o seu sistema, impedindo a realização de uma escuta (Bellovin *et al.*, 2014, p. 59).

Segue-se um exemplo: uma situação em que o sistema do alvo está a utilizar um conjunto invulgar de programas, como, por exemplo, o sistema operativo OpenBSD com o *browser* Lynx, que não suporta gráficos, pelo que não pode ter *bugs web* nem objetos embebidos que monitorizam a utilização, sendo por isso um *browser* que protege a privacidade. Estes sistemas, que são relativamente antigos pelos padrões da indústria, continuam a ser desenvolvidos, mas não possuem uma grande quota de mercado. As forças de segurança não possuem as ferramentas adequadas para esta configuração específica. Portanto, para conseguirem realizar a escuta, as forças de segurança necessitam de encontrar uma vulnerabilidade e operacionalizá-la. A experiência (por exemplo, com o *jailbreak* do

iPhone) indica que, na maior parte dos casos, isto não irá demorar muito tempo. Se a vulnerabilidade for divulgada assim que for descoberta, as forças de segurança correrão o risco de o alvo atualizar o seu sistema antes de o *exploit* operacionalizado poder ser utilizado (Bellovin *et al.*, 2014, p. 59).

Pela segurança pública, a lei deveria requerer que as forças de segurança divulgassem as vulnerabilidades ao fabricante assim que fossem descobertas, mas também deveria existir uma exceção de emergência. Numa situação de emergência, as forças de segurança deveriam ter um intervalo de tempo de quarenta e oito horas após o prazo-limite habitual para divulgar a vulnerabilidade, no qual poderiam requerer ao tribunal a dispensa da divulgação da vulnerabilidade até terem instalado uma escuta (Bellovin *et al.*, 2014, p. 60).

## Considerações Finais

Os direitos de um indivíduo têm que ser cuidadosamente avaliados relativamente aos direitos de outros indivíduos para encontrar um equilíbrio entre os interesses das pessoas implicadas. Intercetar uma comunicação encriptada ou invadir um serviço digital pode ser considerado proporcional relativamente a um suspeito individual, no entanto, quebrar mecanismos criptográficos poderá causar danos colaterais. O objetivo deveria ser obter acesso à comunicação ou informação, e não quebrar o mecanismo de proteção (Europol e ENISA, 2016, p. 1).

No entanto, as forças de segurança têm que ter uma forma de realizar escutas autorizadas (Bellovin *et al.*, 2014, p. 64). Para isso, existem duas alternativas: ou se torna obrigatória a implementação de vulnerabilidades artificiais (*backdoors*), ou as forças de segurança tiram partido das vulnerabilidades que inevitavelmente ocorrem em sistemas de *software* complexos. As vulnerabilidades de *software* existem, quer as forças de segurança as utilizem contra os seus alvos ou não (Bellovin *et al.*, 2013, p. 71).

A exploração de vulnerabilidades existentes para realizar escutas legalmente autorizadas levanta algumas questões. No entanto, quando comparado a outros métodos possíveis de realizar escutas, como a implementação de *backdoors*, o *hacking* legal é uma técnica preferível (Bellovin *et al.*, 2014, p. 64).

É demasiado perigoso tornar obrigatória a implementação de *backdoors*, no entanto o *hacking* direcionado de sistemas pode dar aos investigadores acesso aos mesmos dados, mas com menos risco (Pfefferkorn, 2018, p. 15). Existe uma diferença crítica entre os perigos para a sociedade da utilização de vulnerabilidades existentes comparativamente à instalação de capacidades de escuta globais nas infraestruturas de comunicações. Em caso de abuso, a exploração de vulnerabilidades direcionada – tal como as escutas no geral – tem o potencial de causar graves danos àqueles que a estas estão sujeitos. Porém, é significativamente mais difícil, mais trabalhoso, mais dispendioso e mais complexo logisticamente tirar partido de vulnerabilidades de forma direcionada contra todos os membros de uma população numerosa. Por outras palavras, a exploração de vulnerabilidades, apesar de provavelmente ser muito eficaz contra qualquer alvo, é difícil de usar em grande escala ou de uma forma automatizada contra toda a gente (Bellovin *et al.*, 2014, p. 64). As vulnerabilidades nunca irão afetar toda a gente, desde que se encontrem no

*software*, na configuração da rede, ou na gestão de atualizações. Pelo contrário, os *backdoors* tornam toda a gente vulnerável (Pfefferkorn, 2018, p. 15).

Com a crescente utilização da encriptação em dispositivos e comunicações, que dificulta as técnicas de vigilância eletrónica tradicionais, o *hacking* legal irá tornar-se mais comum nos próximos anos. Isto porque o *hacking* legal é uma das poucas contramedidas técnicas disponíveis para as forças de segurança (Mayer, 2018, p. 659).

O *hacking* legal também apresenta riscos; no entanto estes são muito menores aos riscos de tornar obrigatória a implementação de *backdoors*. Para minimizar os riscos, as forças de segurança deverão divulgar todas as vulnerabilidades descobertas e utilizá-las para realizar *hacking* legal durante o período entre a divulgação e o lançamento de uma correção (Schneier, 2018).

Em suma, as forças de segurança devem ter a possibilidade de realizar *hacking* legal. O *hacking* legal pode ser uma técnica de investigação legítima e eficaz. Não existe nada de inerentemente errado com as forças de segurança comprometerem sistemas para obterem provas que de outra forma seriam impossíveis de obter. No entanto, é fundamental existirem proteções procedimentais apropriadas (Mayer, 2018, pp. 659-660) e, nesse aspeto, há margem para melhorar em Portugal. Como a utilização de disposições legais numa “zona cinzenta” não é suficiente para proteger o direito fundamental à privacidade e, como o artigo 19 (2) da *Lei do Cibercrime* viola as disposições dos artigos 18 (2), 26 (2) e 1 da Constituição Portuguesa, o autor do presente artigo defende que Portugal deve criar disposições legais específicas para reger a utilização de técnicas de *hacking* pelas forças de segurança.

## Referências Bibliográficas

- Abelson, H., et al., 2015. *Keys Under Doormats: Mandating insecurity by requiring government access to all data and communications*. Technical Report, July 6, MIT, Computer Science and Artificial Intelligence Laboratory. Disponível em: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/97690/MIT-CSAIL-TR-2015-026.pdf?sequence=8> [acedido em 17 de outubro de 2018].
- Aucoin, K., 2018. The Spider’s Parlor: Government Malware on the Dark Web. *Hastings Law Journal*, 69(5), pp. 1433-1469. Disponível em: <http://www.hastingslawjournal.org/wp-content/uploads/Aucoin-69.5.pdf> [acedido em 27 de setembro de 2018].
- Bellovin, S. M., Blaze, M., Clark, S. & Landau, S., 2014. Lawful Hacking: Using Existing Vulnerabilities for Wiretapping on the Internet. *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, 12(1). Disponível em: <https://scholarlycommons.law.northwestern.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1209&context=njtip> [acedido em 17 de agosto de 2018].
- Bellovin, S. M., Blaze, M., Clark, S. & Landau, 2013. Going Bright: Wiretapping without Weakening Communications Infrastructure. *IEEE Security & Privacy*, 11(1), pp. 62-72. Disponível em: <https://privacyink.org/pdf/GoingBright.pdf> [acedido em 3 de setembro de 2018].
- Byrne, R., 2018. NIT vs. Tor: A Struggle For The Right To Internet Anonymity. *University of Baltimore Law Review*, 47(3), pp. 413-438. Disponível em: <https://scholarworks.law.ubalt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2038&context=ublrl> [acedido em 27 de Setembro de 2018].

- European Parliament Directorate-General for International Policies, 2017. *Legal Frameworks for Hacking by Law Enforcement: Identification, Evaluation and Comparison of Practices*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583137/IPOL\\_STU\(2017\)583137\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583137/IPOL_STU(2017)583137_EN.pdf) [acedido em 3 de setembro de 2018].
- Europol & ENISA, 2016. *On lawful criminal investigation that respects 21st Century data protection*. Europol and ENISA Joint Statement. 20 May. Disponível em: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/on\\_lawful\\_criminal\\_investigation\\_respecting\\_21st\\_century...%20%281%29.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/on_lawful_criminal_investigation_respecting_21st_century...%20%281%29.pdf) [acedido em 3 de setembro de 2018].
- Grubb, B, 2014. Man who introduced serious ‘Heartbleed’ security flaw denies he inserted it deliberately. *The Sydney Morning Herald* [em linha], updated 9:16 am, April 11. Disponível em: <https://www.smh.com.au/technology/man-who-introduced-serious-heartbleed-security-flaw-denies-he-inserted-it-deliberately-20140410-zqta1.html> [acedido em 26 de setembro de 2018].
- Hosenball, M. e Dunham, W., 2014. White House, spy agencies deny NSA exploited ‘Heartbleed’ bug. *Reuters* [em linha], 11:01 pm, April 11. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-cybersecurity-internet-bug-nsa/white-house-spy-agencies-deny-nsa-exploited-heartbleed-bug-idUSBREA3A1XD20140411> [acedido em 16 de outubro de 2018].
- Mayer, J., 2018. Government Hacking. *The Yale Law Journal*, 127(3), pp. 570-662. Disponível em: [https://www.yalelawjournal.org/pdf/Mayer\\_k3iy4nv8.pdf](https://www.yalelawjournal.org/pdf/Mayer_k3iy4nv8.pdf) [acedido em 3 de setembro de 2018].
- Pell, S., 2016. You Can’t Always Get What You Want: How Will Law Enforcement Get What it Needs in a Post-CALEA, Cybersecurity Centric Encryption Era? *North Carolina Journal of Law & Technology*, 17(4), pp. 599-643 Disponível em <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1306&context=ncjolt> [acedido em 15 de outubro de 2018].
- Penney, J., McKune, S., Gill, L. e Deibert, R., 2018. Advancing Human-Rights-By-Design In The Dual-Use Technology Industry. *Journal of International Affairs* [em linha], December 20. Disponível em: <https://jia.sipa.columbia.edu/advancing-human-rights-design-dual-use-technology-industry> [acedido em 17 de fevereiro de 2019].
- Pfefferkorn, R., 2018. *Security Risks of Government Hacking*, September. Center for Internet and Society (CIS), Stanford Law School. Disponível em: [https://cyberlaw.stanford.edu/files/publication/files/2018.09.04\\_Security\\_Risks\\_of\\_Government\\_Hacking\\_Whitepaper.pdf](https://cyberlaw.stanford.edu/files/publication/files/2018.09.04_Security_Risks_of_Government_Hacking_Whitepaper.pdf) [acedido em 8 de setembro de 2018].
- Ramalho, D. S., 2014. The use of malware as a means of obtaining evidence in portuguese criminal proceedings. *Digital Evidence and Electronic Signature Law Review*, 11, pp. 55-75. Disponível em: <http://journals.sas.ac.uk/deeslr/article/download/2125/2055> [acedido em 22 de janeiro de 2019].
- Riley, M., 2014. NSA Said to Have Used Heartbleed Bug, Exposing Consumers. *Bloomberg* [em linha], 05:00 WEST, 12 de abril. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-04-11/nsa-said-to-have-used-heartbleed-bug-exposing-consumers> [acedido em 15 de outubro de 2018].
- Schneier, B., 2018. *Security Risks of Government Hacking*. Disponível em: [https://www.schneier.com/blog/archives/2018/09/security\\_risks\\_14.html](https://www.schneier.com/blog/archives/2018/09/security_risks_14.html) [acedido em 15 de outubro de 2018].
- Schneier, B., 2014. *Heartbleed Bug*. Disponível em: <https://www.schneier.com/blog/archives/2014/04/heartbleed.html> [acedido em 26 de setembro de 2018].

Smith, M. e Green, M., 2016. *A Discussion of Surveillance Backdoors: Effectiveness, Collateral Damage, and Ethics*. Disponível em: <http://mattsmith.de/pdfs/SurveillanceAndCollateralDamage.pdf> [acedido em 17 de outubro de 2018].

Synopsys, 2017. *Heartbleed Bug*. Disponível em: <http://heartbleed.com/> [acedido em 26 de setembro de 2018].

# O Nascimento de uma Nova *Jihad* Virtual: Realidade ou Ficção?

Cláudia Soares de Almeida

## Introdução<sup>1</sup>

“Cyber will be part of any future conflict –  
whether it’s a nation state or terrorism”

Cofer Black

Os atentados em setembro de 2001 no coração de Nova Iorque e Washington, inauguraram uma nova era nas relações internacionais, evidenciando-se uma nova tendência quanto ao terrorismo<sup>2</sup> transnacional que se manifestava na violência em larga escala e na capacidade de atuação de caráter global e utilização de meios diversificados de ataque. Com o desencadear da “Guerra Ao Terror” anunciada por George W. Bush, viria a comprovar-se a utilização da internet e de outras ferramentas tecnológicas como meio de planejamento e coordenação dos ataques ao World Trade Center e ao Pentágono por parte da Al-Qaeda (Weimann, 2005b).

Num milénio marcado amplamente pela luta contra o terrorismo e, ao mesmo tempo, pelo crescente número de ameaças e ataques cibernéticos, a sobreposição entre as duas temáticas tornou-as praticamente indissociáveis, o que levou ao nascimento do ciberterrorismo<sup>3</sup> enquanto nova tipologia de ameaça à estabilidade e à soberania nacional (Souza *et al.*, 2014). Ao contrário do *hacker*<sup>4</sup>, o ciberterrorista tem como desejo e missão causar o maior número possível de danos não reparáveis aos sistemas e bases informáti-

---

1 Todas as traduções realizadas no presente artigo são da autora.

2 Embora ambos os termos, “terrorismo” e “guerrilha” digam respeito a métodos de luta irregulares que, aliás, podem ser combinados, os dois vocábulos descrevem situações distintas; assim, a guerrilha distingue-se do terrorismo, uma vez que, ao contrário deste último, pretende conquistar o poder e não destabilizá-lo; apresenta efetivos mais numerosos que os grupos terroristas, desenvolvendo-se com maior facilidade em Estados ou regiões mais rurais, ao contrário do terrorismo que tem como alvo preferencial Estados ou regiões mais cosmopolitas. Ver Sousa e Mendes (2014).

3 Embora o conceito de ciberterrorismo não seja unânime, este pode ser definido como a convergência do ciberespaço e do terrorismo, isto é, refere-se a ciberataques e/ou ciberameaças contra computadores e sistemas informáticos, com o intuito intimidar ou coagir um governo ou a sua população, de modo a atingir os seus objetivos políticos ou sociais. Ver Weimann (2005a).

4 Indivíduo com profundos conhecimentos de programação e de sistemas operacionais principalmente Unix e Linux. Tem conhecimento das falhas de segurança dos sistemas e busca sempre novos desafios, mantendo-se fiel aos códigos éticos da sua comunidade. Ver Oliveira (2000).

cas do Estado e do setor privado; por outro lado, esta tipologia procura operar no ciberespaço para obter fundos financeiros que lhe permitam levar a cabo as suas missões (Novais, 2012).

É neste contexto que, segundo Dominika e Dimitrios (2018), o Estado Islâmico (EI) após uma longa conquista territorial, tem vindo a tornar-se ativo e inovador no domínio do ciberterrorismo, através do apoio de diversas organizações e indivíduos que utilizam as suas capacidades cibernéticas com vista à concretização dos objetivos propostos pelo EI. Por outro lado, este grupo terrorista, tal como outras organizações do mesmo caráter, tem explorado as redes sociais, como o Twitter, para difundir a sua propaganda e recrutar novos membros, dando-lhe a capacidade de rápida e eficazmente entrar em contacto com o seu público-alvo (Alfffi *et al.*, 2018).

Neste sentido, este artigo debruça-se sobre a capacidade cibernética do EI relativamente à execução de ataques cibernéticos, bem como sobre a utilização do ciberespaço para fins de recrutamento e disseminação das ideologias extremistas desta organização terrorista. O presente artigo pretende, portanto, responder à seguinte questão: representarão as capacidades cibernéticas do EI uma ameaça real para os Estados soberanos?

Assim, o presente trabalho de investigação encontra-se dividido em três partes: i) pensar os conflitos do século XXI: o fenómeno das guerras híbridas; ii) a ascensão de um cibercalifado: o caso do Estado Islâmico; e iii) o futuro da *jihad online*: estaremos em perigo?

Num primeiro momento, elaborar-se-á uma breve abordagem às guerras híbridas com o objetivo de clarificar as potencialidades do ciberespaço enquanto possível novo domínio de conflito internacional no século XXI. Com esta análise, pretende-se demonstrar que o ciberespaço pode ser um domínio de elevada importância em futuros conflitos, assumindo um papel preponderante na definição do poder dos atores do Sistema Internacional.

Em seguida, será executado um estudo relativo às capacidades cibernéticas do EI, abordando-se as operações que a organização leva a cabo no ciberespaço: a propaganda, o recrutamento e os ataques perpetrados por grupos ligados ao autoproclamado EI, bem como pelas unidades cibernéticas do mesmo. Deste modo, pretende-se explicitar as aptidões e os riscos das operações realizadas pelos piratas informáticos do EI ou de grupos ligados a este.

Por último, iremos proceder à conclusão do nosso trabalho, apresentando uma análise relativamente aos pontos abordados nas secções do presente artigo, de modo a dar resposta à questão que nos guiou. Pretende-se demonstrar que, embora o EI não possua uma capacidade de ciberataque de excelência, possui os meios essenciais para os efetuar, bem como para recrutar de membros à escala global, o que poderá representar riscos para a comunidade internacional.

## **1. Pensar os Conflitos do Século XXI: o Fenómeno das Guerras Híbridas e o Caso Particular do Ciberespaço**

Os fenómenos de violência e de guerra têm acompanhado o homem ao longo do seu desenvolvimento, o que para alguns teóricos das relações e da política internacional, nomeadamente para os realistas, pode representar uma inevitabilidade (Nunes, 2016).

Apesar de inevitável, segundo o general e teórico prussiano Carl von Clausewitz (2017), a guerra pode ser descrita como um verdadeiro camaleão, pois modifica e adapta a sua natureza consoante as condições sociopolíticas nas quais é travada.

A Guerra Fria, a queda do Muro de Berlim e os ataques terroristas levados a cabo pela Al-Qaeda e outras organizações análogas, entre outros acontecimentos, fornecem ao século XXI um contexto sociopolítico e geoestratégico completamente distinto do vivenciado anteriormente, logo, um distanciamento relativamente às ideias puramente vestefalianas e clausewitzianas dos séculos XVIII, XIX e XX (Krieg e Rickli, 2018). Assim sendo, “The state on state conflicts of the 20<sup>th</sup> century are being replaced by Hybrid Wars and asymmetric contests in which there is no clear-cut distinction between soldiers and civilians and between organised violence, terror, crime and war” (Dupont, 2010, p. 55).

Embora não seja um fenómeno novo, a guerra híbrida<sup>5</sup> surge com maior preponderância após a invasão e consequente anexação da Crimeia em março de 2014. Entendida como uma forma mais inteligente e eficiente de empreender um conflito, uma vez que, busca atingir objetivos políticos sem a utilização extensiva das forças armadas e da violência como convencionalmente acontecia.

### 1.1. O Ciberespaço como Campo de Batalha?

A guerra é sempre uma questão política, os Estados agem de forma egoísta com o objetivo de maximizar os seus objetivos. Se até ao século XXI os choques de interesses eram tipicamente resolvidos com a imposição da força de um sobre o outro, como referia Clausewitz (2017) nos seus escritos, hoje pode afirmar-se que o ciberespaço se tornou um instrumento de inegável peso na estratégia de guerra de um Estado. E, aliás, uma ferramenta que vai ao encontro da ideia de “excelência” sugerida por Sun Tzu em *A Arte da Guerra* (2012, p. 47) quando afirma: “Daí que a excelência suprema não seja combater e vencer em todas as batalhas travadas; a excelência suprema consiste em quebrar a resistência do inimigo sem ter de traçar armas”.

Se nos focarmos exclusivamente no domínio de guerra, os Estados têm vindo a apostar progressivamente no treino dos seus militares, bem como, na redação e implementação de estratégias nacionais de defesa do ciberespaço. No futuro todos os conflitos armados poderão ter uma vertente cibernética, não sendo, contudo, consensual a forma como uma eventual ciberguerra se manifestará: como confronto contínuo de baixa intensidade por meio de ataques e consequente rutura da infraestrutura civil, cujo objetivo seria apenas enfraquecer potenciais inimigos; ou uma “(...) high intensity, electronic

---

5 Trata-se da combinação de elementos convencionais e não convencionais/irregulares de fazer a guerra, abrangendo informações económicas e diplomáticas – psicológicas, cibernéticas, a disseminação de *misinformation* e guerra política. Em geral, os conflitos híbridos empregam uma estratégia mais holística, que varia nos seus diversos estágios – início, fase aguda, solução – que pretende perturbar o Estado visado, podendo levar a episódios de desestabilização da economia, frustração e descontentamento da população, bem como, fragmentação de minorias e a interrupção das infraestruturas críticas. Estas ações são auxiliadas pela aplicação de recursos de inteligência, operações de forças especiais, forças militares convencionais e combatentes irregulares – terroristas, mercenários, guerrilhas, entre outros. Ver Danyk, Maliarchuk e Briggs (2017).

warfare-style opening, shortly preceding a major conventional clash”, tal como evidenciavam Giacomello e Siroli (2016, p. 2) no seu estudo. Assim sendo, muitos especialistas militares têm vindo a reconhecer que os conflitos do século XXI serão híbridos.

A existência de um conflito exclusivamente cibernético não é uma possibilidade; no entanto, no cenário de uma guerra híbrida, o ciberespaço assume um papel fulcral, não apenas como meio de propaganda, mas sobretudo como modo de sabotagem e espionagem, além dos ataques cibernéticos (Giacomello e Siroli, 2016). É, portanto, no contexto das ameaças híbridas que, as redes terroristas podem a médio prazo perpetrar ataques às infraestruturas críticas dos Estados – o chamado ciberterrorismo.

### **1.1.1. Terrorismo e Tecnologias da Informação**

É de salientar, segundo Weimann (2016) que, as organizações terroristas exploram o ciberespaço desde o final da década de 90 do século XX, utilizando as redes de comunicação descentralizadas criadas pelos EUA no período da Guerra Fria como base para a promoção dos interesses do maior inimigo securitário dos Estados ocidentais: o terrorismo internacional. Os grupos terroristas e os seus apoiantes possuem milhares de *websites* e plataformas de redes sociais, explorando as características do ciberespaço como meio de transmissão de mensagens ideológicas para o seu público-alvo.

Contudo, a entrada no século XXI permitiu que as tecnologias da informação viessem proporcionar aos grupos terroristas a realização de um recrutamento especializado, a distribuição de informação de forma ampla e secreta, a divulgação das suas atividades e, embora de forma ainda pouco discreta, a promoção do terror através de ciberataques, ou seja, o ciberespaço apresenta-se como uma poderosa ferramenta para os terroristas de todos os cantos do mundo, permitindo o melhoramento da eficácia das suas atividades, o que se materializa na prossecução mais efetiva e feroz dos seus objetivos.

### **1.1.2. Capacidades Cibernéticas da Al-Qaeda**

A maioria das organizações terroristas possui *websites*, no entanto, a Al-Qaeda foi a primeira a explorar de forma completa as dimensões do ciberespaço, o que reflete as suas características únicas à época: movimento global que dependia de uma rede de comunicações para atingir os seus objetivos. Assim, a sua missão não era apenas criar o terror entre os seus inimigos, mas despertar a comunidade muçulmana para a excessiva influência ocidental no Médio Oriente e para a criação de Estados muçulmanos baseados numa visão fundamentalista do Islão (Jenkins, 2011).

Em primeiro lugar, é necessário traçar um perfil dos indivíduos que coordenam e levam a cabo as atividades cibernéticas da Al-Qaeda: são geralmente originários de uma classe de radicais descontentes, possuem formação académica e provêm de famílias abastadas, das quais a organização atrai os seus quadros de liderança (Liu, 2015). As características sociais e educacionais destes indivíduos, fornecem uma maior facilidade na utilização de meios complementares às tradicionais estratégias da organização.

Neste sentido, segundo Thomas (2003), as evidências sugerem que os líderes e membros responsáveis pelos ataques do 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center em

Nova Iorque e ao Pentágono em Washington, utilizaram a internet como campo de planejamento e coordenação das suas ações. Da mesma forma, os autores dos ataques terroristas em Paris, em janeiro de 2015, receberam instruções operacionais diretamente da Al-Qaeda através da internet; por outro lado, os atentados à bomba perpetrados em três estações ferroviárias e num comboio em março de 2004 em Madrid seguiram aparentemente as orientações táticas do *website* Web Islamic Information Forum (Rudner, 2017).

Embora a Al-Qaeda construa e conduza os seus planos *online*, difundindo os mesmos com relativa facilidade, não existem provas concretas de que esta possua as capacidades ou recursos cibernéticos necessários para efetuar um ciberataque de grande dimensão e sofisticação (Cornish *et al.*, 2010), algo aliás, bem patente no facto de o único grupo de *hackers* a reivindicar ligação a este organismo terrorista – a Al-Qaeda Electronic (AQE) – apenas ter surgido em 2015. Assim sendo, esta rede terrorista utiliza essencialmente a internet, nomeadamente a *Deep Web*, para difundir a sua mensagem, recrutar indivíduos, treinar os seus membros, obter financiamento. Por outro lado, a internet foi implementada como ferramenta na Al-Qaeda como modo de orientar táticas terroristas contra alvos designados (Rudner, 2017).

## 2. A Ascensão de um Cibercalifado: o Caso do Estado Islâmico

O mundo despertou para a ameaça do EI no verão de 2014 mas no entanto, a história desta organização não começou aí. O que hoje denominamos por Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS), por Estado Islâmico do Levante (ISIL) ou simplesmente por Daesh, nasceu em 1999 da mente de Abu Musab al-Zarqawi, um jordano transformado em terrorista, que optou por uma abordagem particularmente radical e brutal ao entendimento da *jihad* (Stern e Berger, 2015).

Posteriormente, em 2004, o EI transformou-se numa célula da Al-Qaeda, contudo, dez anos mais tarde, em 2014, a organização tornou-se independente devido ao radicalismo dos seus pontos de vista, sendo além disso, tecnologicamente mais sofisticada quanto à utilização dos meios de comunicação social e do ciberespaço em relação às organizações terroristas que lhe antecederam (Jun *et al.*, 2016). Deste modo, o EI é pioneiro no que diz respeito à utilização da internet tanto para fins disruptivos como para recrutamento de novos membros, estes tecnicamente mais qualificados de acordo com os objetivos a realizar pela organização – engenheiros, *hackers*, médicos, entre outros profissionais altamente qualificados (Giantas e Stergiou, 2018; Jun *et al.*, 2016).

### 2.1. As Redes Sociais como Meio de Propaganda<sup>6</sup>

Do mesmo modo que a Al-Qaeda, o EI reconhece a necessidade de operar em diversas frentes na sua guerra contra os atores que considera opressores e contrários à ideologia islâmica. Deste modo, a organização considera que a utilização do ciberespaço repre-

---

6 Existem inúmeros modos de definir propaganda. A título de exemplo, as forças armadas norte-americanas consideram a propaganda como um modo de comunicação cuja função é conceder apoio a objetivos nacionais projetados para influenciar as opiniões, comportamentos, atitudes ou emoções de um qualquer grupo, com o objetivo de privilegiar o patrocinador, de forma direta ou indireta. Ver Lieberman (2017).

sentam um modo complementar às atividades tradicionais dos grupos terroristas, ou seja, “(...) it’s media strategy as representing ‘two thirds of the battle’ and regards the struggle over popular opinion as essential and complementary to its activity” (Siboni *et al.*, 2015, p. 130).

As Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) são, assim, a ferramenta estratégica utilizada pelo EI e pelo seu líder Abu Bakr al-Baghdadi, para tentar projetar o seu poder político, económico e militar a nível local, regional e global. A organização utiliza o ciberespaço “From exploiting the sectarian divide to gain support, to manipulating political and social media to inflate its appearance of strength, to recruiting disaffected Sunnis and Muslim youth of the world through social media” (Vitale e Keagle, 2014, p. 1).

Segundo Ariel Lieberman (2017, p. 104), o EI representa “the latest of three generations in an evolution of modern jihadist propaganda”, o que se materializa, por exemplo, na posse de milhares de contas em redes sociais, que os jihadistas utilizam como meio de disseminação de mensagens em vários idiomas, vídeos com efeitos especiais e “an adept command of various other social media platforms and internet websites” (Lieberman, 2017, p.104). Ainda segundo Lieberman (2017), a organização e os seus simpatizantes realizavam cerca de 900.000 publicações todos os dias no Twitter, YouTube, Facebook e outras redes sociais.

Em concreto, o Twitter é considerado uma das maiores fontes de informação e produção de propaganda do EI, por exemplo, “A popular tactic to spread ISIS propaganda across social media is to use ‘twitter bombs which target the most popular hashtags of the week and use them in IS-related posts, thereby gaining a larger audience” (Greene, 2015, p. 15). Além disso, esta rede social é utilizada como fonte de divulgação de mensagens do califa<sup>7</sup> e da restante liderança do grupo, como meio de recrutamento, intimidação, e comunicação entre os membros; outras contas do EI “tweets religious and Qur’anic citations to its 36,500 followers” (Katz, 2014), outras páginas da organização no Twitter são utilizadas para divulgação de multimédia, nomeadamente vídeos de decapitações ou outras formas de assassinato de reféns.

O facto de milhares de contas da organização terem sido encerradas em setembro de 2014, como meio de reduzir a ameaça jihadista, a propaganda e o recrutamento, não foi impedimento suficiente para que os seus simpatizantes continuassem a divulgar mensagens, o que se materializou na capacidade de restabelecimento de contas nesta rede social (Barrett, 2014). Embora o Twitter permaneça como a rede social onde o EI possui maior expressão, os acontecimentos de 2014, levaram à migração de alguns milhares de utilizadores islâmicos para outras redes sociais, tais como, Quitter, Diaspora, Telegrama ou Friendica (Cunningham *et al.*, 2017).

No entanto, esta tentativa de expansão para outras redes sociais obteve um sucesso limitado. Segundo o Anti-Defamation League (2014), o Friendica e o Quitter removeram

---

7 Líder de uma comunidade muçulmana; sucessor político de Maomé. Ver Stern e Berger (2015). No caso do EI, trata-se do líder máximo da organização, Al-Baghdadi.

rapidamente as contas de utilizadores ligados ao EI, eliminando a presença do grupo dos seus sites. No caso do Diaspora, em agosto de 2014, após a publicação do vídeo da decapitação de James Foley<sup>8</sup>, a rede social decidiu remover as contas do EI e dos seus simpatizantes.

## 2.2. As Redes Sociais como Meio de Recrutamento

Em fevereiro de 2016, a Google afirmou que a expressão “Join ISIS” havia sido pesquisada por mais de 50.000 pessoas, o que viria a revelar “latest trend in today’s world terrorism, which is the heavy use of social media and cyber capabilities to assert their domination” (Berrada e Boudier, 2017, p. 1). Desta forma, tornou-se clara a ideia de que o EI é, de facto, o grupo terrorista mais sofisticado em termos de capacidades cibernéticas, nomeadamente no que diz respeito ao uso das redes sociais como meio de recrutamento de membros.

Através do Al-Hayat Media Center, o EI produz os seus próprios conteúdos multimédia, distribuindo-os e fazendo a gestão dos mesmos. Por outro lado, a organização possui uma estratégia de relações públicas bem elaborada que, inclui um assessor de imprensa e o seu próprio aplicativo móvel, o que torna a rede terrorista semelhante a uma qualquer empresa que utiliza o ciberespaço para comercializar os seus produtos (Berrada e Boudier, 2017).

Tendo por base a sua máquina de propaganda no espaço cibernético, o principal objetivo do EI é recrutar membros para continuar o seu progresso militar. Desta forma, os experientes informáticos da organização divulgam mensagens ideológicas através de vídeos, *tweets* e *posts* no Facebook, de modo a aliciarem indivíduos para a sua causa, o que demonstra ser uma estratégia particularmente eficaz, nomeadamente para jovens adeptos da internet e, em concreto, das redes sociais (Charles, 2014).

Ao contrário de outros grupos terroristas que fazem do ciberespaço o seu centro de recrutamento, o EI apresenta um número elevado de mulheres e crianças. No caso concreto dos elementos do sexo feminino, é-lhes prometido um marido jihadista, bem como uma vida confortável na Síria e no Iraque. No entanto, a Lei Islâmica proíbe que as mulheres estejam na linha da frente da guerra, ou seja, estas assumem um papel vital nas áreas de assistência médica, preparação de refeições, bem como no recrutamento de outras mulheres para a organização através de uma cuidadosa adaptação linguística (Berrada e Boudier, 2017).

No caso das crianças, o número tem vindo a aumentar consideravelmente: “According to reports, there would be over 1500 child fighters, more than previously seen in any other terrorist organization” (McLaughlin, 2016). Segundo Erin McLaughlin (2016), estes recrutamentos foram realizados com o consentimento dos pais das crianças que, consideravam a ideia de os seus filhos morrerem pela causa islâmica algo heroico.

---

8 Um fotojornalista norte-americano cuja morte foi um aviso para que o presidente Barack Obama pusesse termo aos ataques aéreos contra o EI. Ver *ibid.*

### 2.3. Do Terrorismo Tradicional ao Pioneirismo do Ciberterrorismo

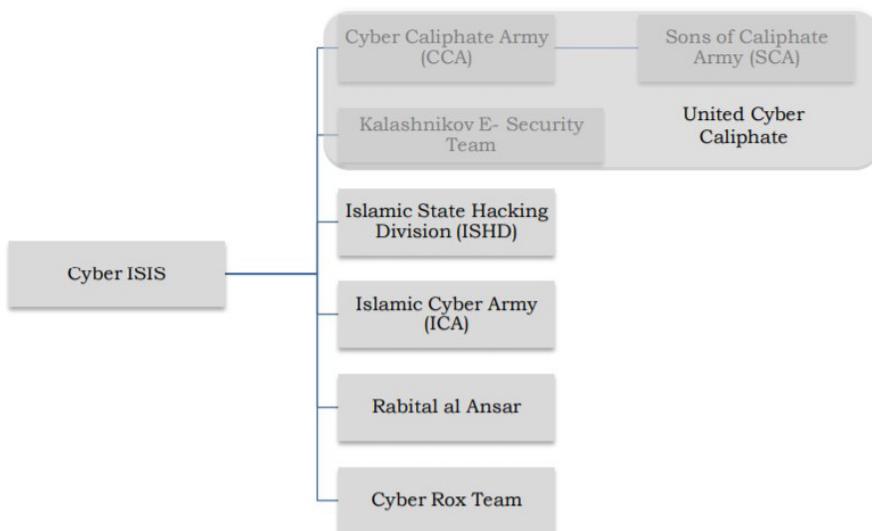
Como já foi referido anteriormente, as atividades relacionadas com a utilização do ciberespaço potenciaram inúmeras vantagens aos Estados soberanos, mas também a outros atores do SI. Segundo Johan Sigholm (2013), as características do ciberespaço, a par com a crescente dependência das sociedades e dos governos no século XXI, remete o tema da segurança no ciberespaço para um novo nível, colocando-o na lista de prioridades dos governos e das forças armadas a nível global.

O EI tem sido pioneiro em termos de ciberterrorismo, o que decorre do facto de a organização utilizar sistemática e massivamente o ciberespaço como modo de recrutamento e propaganda. Assim sendo, o seu *modus operandi* contempla duas dimensões, a física e a cibernética, ou seja, juntamente com os ataques físicos perpetrados por terroristas, o EI representa uma ameaça a nível cibernético, uma vez que tem vindo a recrutar *hackers* com elevadas capacidades ao nível informático e suficientemente experientes para penetrar sistemas informáticos e causar danos (Lillington, 2016).

Apesar de se revelar um pioneiro na condução de ataques cibernéticos, o EI “has ‘outsourced’ its cyber-terrorism activity to several specialized hacking groups which form a cyber-terrorist network” (Giantas e Stergiou, 2018). Ainda segundo os mesmos autores (2018, p. 23), embora independentes “The members of this ‘community’ have pledged allegiance to the organization, conduct cyber terrorist attacks and implement its cyber strategy”.

Na Figura 1 constam os núcleos de ciberterrorismo afiliados ao EI, dos quais destacamos o Cyber Caliphate Army (CCA) ou Cyber Caliphate e o Islamic State Hacking Division, sobre o qual no debruçaremos na subsecção seguinte.

**Figura 1** – Grupos de *hackers* afiliados ao Estado Islâmico



Fonte: Giantas e Stergiou (2018).

### 2.3.1. Cyber Caliphate Army

O CCA foi um dos primeiros núcleos de ciberterrorismo a jurar fidelidade ao EI, sendo o auge da sua ação em 2015. O grupo foi fundado logo após o (re)nascimento do EI, por um *hacker* britânico chamado Junaid Hussain – ou, Abu Hussain al Britani, nome de guerra – ou TriCk, conhecido pela divulgação de endereços de e-mail e contactos telefónicos do ex-primeiro ministro britânico Tony Blair e dos seus familiares, bem como de membros do Parlamento e da Câmara dos Lordes (Giantas e Stergiou, 2018).

As ideologias extremistas de cariz muçulmano levaram Hussain a juntar-se ao EI na Síria, tornando-se imediatamente um dos líderes de promoção de propaganda do grupo (Gibbons, 2014). As suas habilidades informáticas seriam então importantes para a criação do Cyber Caliphate; contudo, segundo Alkhouri, Kassier e Nixon (2016, p. 2), “the group was still not so sophisticated and productive, partly due to Hussain’s inability to provide the ISIS cyber community with a network of other hackers.”.

Junaid Hussain, o líder do CCA, seria morto em agosto de 2015, num ataque aéreo levado a cabo pelos EUA, o que levou à redução das atividades do grupo e à condução de ataques a nível individual (Freitas-Tamura, 2015). Sucedeu-lhe Siful Haque Sujana, um engenheiro informático e empresário de Cardiff, Reino Unido, que o Cyber Security Intelligence (2016) considerou ser o grande impulsionador dos esforços realizados pelo EI “for ISIS hacking efforts, anti-surveillance technology and weapons development for the jihadist group (...)”.

## 2.4. Ciberataques Atribuídos ao EI

### • TV5 Monde

Às vinte e duas horas do dia oito de abril de 2015, o canal televisivo TV5 Monde foi vítima de um ciberataque por parte do grupo Cyber Caliphate, uma associação de *hackers* que se identificam e pensa-se estar ligada ao EI. A AhnLab (2015) afirma que “In this incident, 11 programme broadcasts of TV5 Monde channels were disrupted for 3 hours (...)”, seguindo-se uma violação dos sistemas internos e a anulação do sistema de transmissão digital, bem como foram tornados inacessíveis os e-mails, tendo sido hackeada a página do Facebook da estação televisiva, que passou a exibir imagens do EI.

Assim, segundo McIntyre (2017) os atacantes foram capazes de:

- Interromper por completo a transmissão de todos os 11 canais da TV5 Monde;
- Desligar completamente a rede informática da empresa televisiva;
- Assumir o controlo do *website* da TV5 Monde e das suas redes sociais;
- Substituir o conteúdo do *website* por declarações pró-EI;
- Publicar nas redes sociais dados alegadamente pessoais de familiares de soldados franceses envolvidos em operações contra o EI.

### • Ciberataque @CENTCOM

Num ato de vandalismo cibernético, mais embaraçoso do que destrutivo, as contas do Twitter e do Youtube das Forças Armadas dos EUA no Médio Oriente e no Sul da Ásia foram atacadas por *hackers* do EI. A @CENTCOM, a conta oficial do Comando

Central dos EUA (CENTCOM) twittou mensagens a ameaçar os militares norte-americanos e a expressar simpatia pelo EI. Quase ao mesmo tempo, o canal do YouTube da organização americana publicou dois vídeos pró-EI; no entanto, a conta do Facebook não sofreu qualquer ataque ou alteração (Ackerman, 2015).

Segundo o mesmo autor, o avatar usado pelo CENTCOM foi substituído por uma imagem de um membro do EI com a legenda “CyberCaliphate” e “I Love You ISIS”. Outras mensagens enviadas pelo Cyber Caliphate sugeriam que os *hackers* haviam capturado segredos militares; no entanto, os documentos divulgados continham apenas informação não confidencial (CNN Staff, 2015).

Os responsáveis do CENTCOM consideraram o *hack* um puro ato de vandalismo, afirmando que “adding that no classified information divulged or operational networks had been affected” (Ackerman, 2015). Em comunicado, o CENTCOM revelou que nenhum dos documentos twittados foi “roubado” dos servidores informáticos ou das contas *hackeadas*.

### • Os Casos dos Militares Envolvidos na Morte de Junaid Hussain e de Outros Membros das Forças Armadas Norte-Americanas

Entre os ataques lançados pelo Islamic State Hacking Division (ISHD) está o acesso e divulgação dos dados pessoais de cerca de 70 indivíduos ligados às forças armadas norte-americanos que terão estado envolvidos na morte de Junaid Hussain (Pawlyk, 2016). Pawlik afirma ainda que, no *website* do grupo, foram dadas ordens explícitas: “Kill them wherever they are, knock on their doors and behead them, stab them, shoot them in the face or bomb them”, ou seja, apelava-se com clareza à promoção de ataques levados a cabo por lobos solitários.

Outros dos alvos do ISHD foram os fuzileiros navais norte-americanos, o roubo de informação de servidores de dados e caixas de correio eletrónico do governo e a publicação de informação confidencial de militares pertencentes à Marinha, ao Exército e à Força Aérea, “instigated its followers to mount attacks. Particularly the hacking team called their “brothers in America” to take the “final step” (New Delhi Television, 2015).

De acordo com o SITE Intelligence Group (s.d.), o ISHD pode ser considerado o grupo mais proeminente no apoio ao EI, sendo aquele que possui uma ligação mais próxima com a organização em relação a todos os outros que juram lealdade e fidelidade ao grupo terrorista. Ao mesmo tempo que se afilia cada vez mais ao EI, o núcleo de ciberterrorismo aumenta consideravelmente o nível de recrutamento de novos membros, principalmente em Estados ocidentais, encorajando-os a lutar contra os “infiéis”.

### O Futuro da *Jihad* Online: Estaremos em Perigo?

O ritmo acelerado da globalização colocou as temáticas relacionadas com o ciberespaço na ordem do dia. As RI como ciência social por excelência, que estuda as relações entre os Estados do SI e os restantes atores, deve estar também associada ao estudo desta problemática.

Quando falamos em ciberespaço, estamos perante um espaço complexo, cujas manifestações são ainda dúbias, isto é, a internet não tem território próprio nem sequer uma

bandeira que nos permita identificar a origem das ameaças que possam surgir. Por outro lado, devemos entender o ciberespaço como uma realidade necessária ao desenvolvimento dos Estados, e mais concretamente ao desenvolvimento e ação das OI.

No entanto, o incremento de uma sociedade fortemente interligada constitui um desafio para todos os atores do SI, já que estamos perante um paradoxo – por um lado, estes têm necessidade de se interligarem numa rede cooperativa; por outro, receiam que uma interligação possa colocar a segurança de todo o SI em causa. A evolução tecnológica é assim um desafio à estrutura organizacional das infraestruturas nacionais e internacionais no que se refere à adaptação destas à sociedade estruturada em rede.

Assim, as ameaças e potencialidades associadas ao ciberespaço não devem ser ignoradas nem negligenciadas. Deste modo, atendendo ao elevado número de interações e às dinâmicas de cooperação e de conflito existentes neste espaço virtual, importa construir métodos de segurança que possibilitem um uso mais livre e aberto das virtualidades do ciberespaço.

Sendo o nosso estudo baseado nas ameaças cibernéticas provenientes do ciberespaço, procuramos com a nossa investigação responder à seguinte questão: representarão as capacidades cibernéticas do EI uma ameaça real para os Estados soberanos?

Se o EI continuar a ser tido como uma organização terrorista que apenas realiza ataques físicos em capitais ocidentais, nomeadamente na Europa e, sem o seu avanço ser travado, provavelmente os ataques cibernéticos tornar-se-ão uma estratégia cada vez mais aplicada pela organização. Deste modo, as operações cibernéticas levadas a cabo pelos jihadistas poderão continuar a ser de baixa densidade ou podem começar a ser verdadeiramente destrutivas para os alvos atacados, pese embora a segunda alternativa seja a que de considera mais provável, pois estamos perante um grupo cuja identidade dos seus membros permanece (e permanecerá) uma incógnita para a maioria dos atores das relações internacionais.

Em suma, as capacidades cibernéticas do EI poderão representar uma ameaça real para a soberania e sobrevivência dos Estados soberanos, mas também do próprio SI. Esta convicção resulta em primeira instância da análise realizada neste artigo à utilização das redes sociais como meio de recrutamento e propaganda da organização; advém, em segundo lugar, do estudo realizado aos ataques levados a cabo pelos *hackers* jihadistas que, embora não sejam presentemente uma verdadeira ameaça, serão possivelmente no futuro, uma vez que estamos perante um ator das RI que tem vindo a demonstrar, nos últimos anos, um aumento do grau de sofisticação e eficiência das suas operações sobretudo as relacionadas com a utilização do ciberespaço.

É, portanto, essencial que os Estados e os restantes organismos à escala global possuam consciência da verdadeira capacidade dos ataques cibernéticos e da máquina de propaganda e recrutamento desta organização terrorista e entendam que a ameaça do EI poderá ser tão avassaladora e destrutiva quanto as suas operações físicas terroristas. Deste modo, o EI representa uma verdadeira ameaça para os Estados, nomeadamente para as informações confidenciais a circular no ciberespaço.

É, assim, importante que os Estados e as OI presentes no ciberespaço entendam a necessidade crescente de se formularem mais e melhores políticas de cibersegurança, nomeadamente em questões de prevenção. Os EUA, como líderes do SI do pós-Guerra Fria deverão, juntamente com os seus aliados, nomeadamente os Estados do Médio Oriente, promover a adoção e promulgação de normas de Direito Internacional que permitam um abrandamento da ameaça de grupos terroristas.

Apesar do muito interesse despertado pelo tema, encontramos na sua execução inúmeras dificuldades, causadas pela ausência de informação e pela tipologia das fontes de informação encontradas.

## Bibliografia

- Ackerman, S., 2015. US Central Command Twitter Account Hacked to Read 'I Love You Isis'. *The Guardian*, January 12.
- AhnLab, 2015. *Targeted attack on France's TV5Monde*. Tech Report, May 5, AhnLab. Disponível em: <http://index-of.co.uk/USB/1506306551185339.pdf>
- Alffi, M., et al., 2018. *Measuring the Impact of ISIS Social Media Strategy*. Stanford University. Disponível em: [https://snap.stanford.edu/mis2/files/MIS2\\_paper\\_23.pdf](https://snap.stanford.edu/mis2/files/MIS2_paper_23.pdf)
- Anti-Defamation League, 2014. Hashtag Terror: How ISIS Manipulates Social Media. *Anti-Defamation League* [em linha]. Update: August 21. Disponível em: <https://www.adl.org/education/resources/reports/isis-islamic-state-social-media>
- Barrett, R., 2014. *The Islamic State*. Soufan Group.
- Berrada, K. e Boudier, M., 2017. *Can ISIS's cyber-strategy really be thwarted?* Strategic Report. ESSEC Business School, Harvard University. Disponível em: <https://blogs.harvard.edu/cybersecurity/2017/01/12/can-isis-cyber-strategy-really-be-thwarted/>
- Charles, B. S., 2014. Funding terrorists: the rise of ISIS. *Security Intelligence*, October 10. Disponível em: <https://securityintelligence.com/funding-terrorists-the-rise-of-isis/>
- Clausewitz, C., 2017. *Da guerra*. WMF Martins Fontes.
- CNN Staff, 2015. CENTCOM Twitter account hacked, suspended. *CNN*, January 12. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2015/01/12/politics/centcom-twitter-hacked-suspended/>
- Cornish, P., et al., 2010. *On cyber warfare*. A Chatham House Report, November. Londres: Chatham House.
- Cunningham, D., Everton, S. F. e Schroeder, R., 2015. *Social media and the ISIS narrative* [pdf], March 20. Monterey: Department of Defense Analysis, Naval Postgraduate School. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/96af/4333fb734f88bdec3be22bf31444589b46ba.pdf>
- Oliveira, W. J., 2000. *Hacker: invasão e proteção*. Visual Books.
- Giacomello, G. e Siroli, G. P., 2016. *War in Cyberspace*. Research Gate. Disponível em DOI: 10.13140/RG.2.1.1719.2728
- Giantas, D. e Stergiou, D., 2018. *From Terrorism to Cyber-Terrorism: The Case of ISIS*. March 7. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3135927> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3135927>

- Greene, K. J., 2015. *ISIS: Trends in Terrorist Media and Propaganda*. International Studies Capstone Research Papers 3. Cedarville University. Disponível em: [http://digitalcommons.cedarville.edu/international\\_studies\\_capstones/3](http://digitalcommons.cedarville.edu/international_studies_capstones/3)
- Jenkins, B. M., 2011. *Is Al Qaeda's Internet Strategy Working?* Document Number: CT-371, RAND Corporation. Disponível em: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2011/RAND\\_CT371.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2011/RAND_CT371.pdf)
- Jun, J., LaFoy, S. e Sohn, E., 2016. *North Korea's Cyber Operations: Strategy and Responses*. Rowman & Littlefield.
- Katz, R., 2014. Follow ISIS on twitter: a special report on the use of social media by jihadists. *Insite Blog on Terrorism & Extremism* [em linha], 26 June. Disponível em: <http://news.siteintelgroup.com/blog/index.php/categories/jihad/entry/192-follow-isis-on-twitter-a-special-report-on-the-use-of-social-media-by-jihadists>
- Lieberman, A. V., 2017. Terrorism, the Internet, and Propaganda: A Deadly Combination. *Journal of National Security Law & Policy*, 9(95), pp. 95-124.
- Lillington, K., 2016. How real is the threat of cyberterrorism? *The Irish Times* [em linha], 01:30, 14 de abril. Disponível em: <https://www.irishtimes.com/business/technology/how-real-is-the-threat-of-cyberterrorism-1.2608935>
- Liu, E., 2015. *Al Qaeda Electronic: A Sleeping Dog?* December. A Report by the Critical Threats Project of the American Enterprise Institute, Washington. Disponível em: [https://www.criticalthreats.org/wp-content/uploads/2016/07/Al\\_Qaeda\\_Electronic-1.pdf](https://www.criticalthreats.org/wp-content/uploads/2016/07/Al_Qaeda_Electronic-1.pdf)
- McIntyre, S., 2017. Part 2 – The TV5 Monde Hack and APT28. *Climate Audit* [em linha], 1:33 PM, 10 de outubro. Disponível em: <https://climateaudit.org/2017/10/10/part-2-the-tv5-monde-hack-and-apt28/>
- McLaughlin, E., 2016. How ISIS recruits children, then kills them. *CNN* [em linha], 14:28 GMT, 22 de fevereiro. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2016/02/19/middleeast/isis-child-soldiers/index.html>
- New Delhi Television, 2015. US Marine Corps Urges 'Vigilance' After Online Islamist Threat. Disponível em: <https://www.ndtv.com/world-news/us-marine-corps-urges-vigilance-after-online-islamist-threat-748700>
- Novais, R. A., 2012. *Media e (Ciber)Terrorismo*. *Nação e Defesa*, 133, pp. 89-103.
- Nunes, P. V., 2016. Ciberameaças e Quadro Legal dos Conflitos no Ciberespaço. Em João Vieira Borges e Teresa Ferreira Rodrigues, coord., *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*, 1.ª ed. Porto. Fronteira do Caos.
- Pawlyk, O., 2016. ISIS-linked hackers claim to release personal information of U.S. drone pilots. *Air Force Times*, May 2. Disponível em: <https://www.airforcetimes.com/news/your-air-force/2016/05/03/isis-linked-hackers-claim-to-release-personal-information-of-u-s-drone-pilots/>
- Rudner, M., 2017. "Electronic Jihad": The Internet as Al Qaeda's Catalyst for Global Terror. *Studies in Conflict & Terrorism*, 40, pp. 10-23.
- Siboni, G., Cohen, D. e Koren, T., 2015. The Islamic State's Strategy in Cyberspace. *Military and Strategic Affairs*, 7, pp. 3-29.
- Sigholm, J., 2013. Non-State Actors in Cyberspace Operations. *Journal of Military Studies*, 4(1), pp. 1-37. Swedish National Defence College.

- SITE Intelligence Group, 2016. *SITE Intelligence Group Analyzes Kill Lists by Pro-IS Hacking Groups in New Report*. Special Report: Kill Lists by Pro-IS Hacking Groups, June 7. Disponível em: [http://sitemultimedia.org/docs/SITE\\_Analysis\\_of\\_Islamic\\_State\\_Kill\\_Lists.pdf](http://sitemultimedia.org/docs/SITE_Analysis_of_Islamic_State_Kill_Lists.pdf)
- Sousa, F. e Mendes, P. E., 2014. *Dicionário de Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento.
- Souza, A. M., Nasser, R. M. e Moraes, R. F., org., 2014. *Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Stern, J. e Berger, J., 2015. *Estado islâmico: Estado de terror*. Vogais.
- Thomas, T. L., 2003. Al Qaeda and the Internet: The danger of “cyberplanning”. *Parameters*, 23(1), pp. 112-123.
- Tzu, S. 2012. *Arte da Guerra*. Lisboa: Clássica Editora. Trad. do inglês por Cristina Carvalho.
- Vitale, H. M. e Keagle, J. M., 2014. A Time to Tweet, as Well as a Time to Kill: ISIS’s Projection of Power in Iraq and Syria. *Defense Horizons*, no. 77, October. Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University.
- Weimann, G., 2016. Going Dark: Terrorism on the Dark Web. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39, pp. 195-206.
- Weimann, G., 2005a. Cyberterrorism: The Sum of All Fears? *Studies in Conflict & Terrorism*, 28, pp. 129-149.
- Weimann, G., 2005b. *How Modern Terrorism Uses the Internet*. Special Report 116, March. Washington: United States Institute of Peace.

# Ciberespaço e os Novos Desafios à Soberania e à Segurança dos Estados

António Augusto Ramos Carvalho

## 1. Introdução

“O ciberespaço transpõe a vida real para um mundo virtual, com características únicas que impõem novas formas de interação e relacionamento”

Resolução do Conselho de Ministros N.º 36/2015

Ao longo da última metade do século XX, assistiu-se a uma rápida evolução tecnológica, permitindo que as sociedades gerassem elevados índices de crescimento económico e social, e desencadeando o desenvolvimento e adoção de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), as quais moldaram a forma como as pessoas vivem e comunicam entre si, sendo atualmente, vitais ao funcionamento das sociedades modernas.

Neste âmbito, a invenção da Internet como uma rede mundial de computadores, desempenhou um papel fundamental na transformação da sociedade, tendo como consequência última, a criação de um novo espaço que não tem existência física, mas apenas virtual, o qual se denomina de ciberespaço (Schmitt, 2013).

O termo ciberespaço foi utilizado pela primeira vez pelo escritor de ficção científica William Gibson em 1982<sup>1</sup>, para descrever um espaço virtual sustentado na interligação de computadores e pessoas à escala global. Com efeito, mesmo considerando a distância temporal que separa a atualidade, da capacidade visionária de Gibson em 1982, verifica-se que o ciberespaço intensificou transformações sociais nos diversos campos da atividade humana, tendo Castells (2002) apelidado de sociedade em rede. Efetivamente, esta nova sociedade, também por diversas vezes denominada por sociedade de informação, tem vindo a oferecer um leque alargado de potencialidades para os Estados e para os cidadãos.

De facto, verifica-se que, na atualidade, o ciberespaço é a base onde assentam os vários sistemas vitais de uma sociedade, que se encontram ligados em rede, possibilitando

---

1 A palavra Ciberespaço foi utilizada pela sua primeira vez pelo escritor de ficção científica William Gibson em 1982, num conto denominado “Burning Chrome”, publicado na revista *Omni*, para descrever um espaço virtual sustentado na interligação em rede de máquinas e pessoas à escala global, como um “mass consensual hallucination of computer networks”. O termo viria a ser popularizado mais tarde após a publicação do seu famoso livro *Neuromancer* publicado em 1984. Cf. *The Guardian* (2014).

efetuar o comando, controlo e monitorização de Infraestruturas Críticas (IC)<sup>2</sup>, tais como a rede de água e elétrica, as telecomunicações, o transporte, sistemas financeiros, serviços de emergência, entre outros (Freire, Nunes *et al.*, 2013).

Porém, recorrendo aos mesmos recursos tecnológicos, ao dispor de todos, desenvolveram-se atividades ilícitas de utilização do ciberespaço, as quais se tornaram uma fonte de preocupação para as sociedades. Segundo o último relatório *Digital in 2018*, da agência criativa global We Are Social para a Hootsuite, estima-se que atualmente o número de utilizadores ativos na internet em todo o mundo ascenda aos 4.021 mil milhões (We Are Social, 2018). Deste modo, e conforme refere Viana (2012), o ciberespaço encontra-se aberto e comporta riscos em larga escala. Concretamente, estes riscos não se traduzem apenas em ações de cibercrime, nos ataques de *hackers*<sup>3</sup>, nas ações de propaganda extremistas e do crime organizado, já de si graves, mas também do apoio a ataques terroristas, e de ações ilegítimas de outras entidades estatais, como sucedeu na Estónia em 2007 e na Geórgia em 2008. Com efeito, exemplos de ataques como os conduzidos a estes dois países demonstram claramente que os Estados terão de assegurar não só a utilização segura do ciberespaço aos seus cidadãos, como a salvaguarda da sua própria soberania (Freire, Nunes *et al.*, 2013).

Neste contexto, este artigo debruça-se sobre o ciberespaço e nos novos desafios que se colocam, quer em relação à soberania de um Estado, quer em relação à segurança e proteção das suas IC.

Deste modo, o presente estudo encontra-se dividido em cinco partes. Após uma breve introdução, será descrito, na segunda secção, em que consiste e quais as principais características do Ciberespaço, em que medida este se constitui como o quarto elemento operacional. Na terceira secção, serão apresentados, genericamente, os desafios que o ciberespaço coloca aos conceitos tradicionais de Estado, Soberania e Fronteira. Em seguida, na quarta secção, serão definidas as IC, identificando-se algumas das suas vulnerabilidades. Finalmente, no último capítulo, serão apresentadas as conclusões do estudo.

## 2. Ciberespaço: o Novo Espaço de Conflitos

### 2.1. Conceito de Ciberespaço

Desde que o conceito de ciberespaço foi exposto por William Gibson, verifica-se que, até à atualidade, proliferaram várias definições. Neste âmbito David Clark (2010), do Instituto de Tecnologia de Massachusetts – Massachusetts Institute of Technology (MIT) – avança com uma definição muito próxima da utilizada por Gibson (1984), ao considerar que o ciberespaço é “um conjunto de computadores ligados em rede, na qual é eletro-

---

2 São uma rede de estruturas críticas para o regular funcionamento da sociedade, “devem constituir uma preocupação central de um país perante as diversas ameaças que surgem do ciberespaço (...) são elementos estruturantes de todas as atividades que são estratégicas para um país” (Santos, Bessa e Pimentel, 2008).

3 O termo *hacker* refere-se a uma pessoa com grandes conhecimentos de informática e programação, que se dedica a encontrar falhas em sistemas e redes computacionais. *Hacker*, in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/hacker> [consultado em 25-01-2017].

nicamente armazenada e utilizada informação, onde há lugar à comunicação” (Clark, 2010, p. 1). Por sua vez, o governo espanhol na sua Estratégia de Segurança (2011), utiliza um conceito mais vasto de ciberespaço, definindo-o como um “ambiente virtual onde se agrupam e relacionam utilizadores, linhas de comunicação, *sites*, fóruns, serviços de internet e outras redes” (Gobierno de España, 2011, p. 43).

Para além disso, importa apresentar um conjunto de características particulares subjacentes à natureza e utilização do ciberespaço, as quais se constituem como fundamentais à compreensão dos desafios que este impõe à segurança. Neste sentido, segundo Freire e Nunes (2013), o ciberespaço caracteriza-se, primeiramente, por possuir um carácter dinâmico, uma vez que, os sistemas que o integram estão constantemente a sofrer alterações, devido à descoberta de novas ameaças e vulnerabilidades. Outra característica assenta no facto de possuir um custo reduzido de acesso. Possui ainda, uma elevada capacidade de armazenamento e de processamento de grandes quantidades de informação. Apresenta um carácter assimétrico, dado que, neste domínio se podem provocar ações de grande impacto com relativamente poucos recursos. Além disso, potencializa o anonimato, uma vez que, é relativamente difícil detetar a origem do ataque. É um espaço com um enorme potencial de crescimento, quer nas funcionalidades, quer na velocidade da troca de informação. Acresce que, embora seja um espaço virtual, os seus efeitos repercutem-se no mundo físico. Por último, o ciberespaço é transversal a todos os setores da sociedade que se encontram ligados em rede.

Neste sentido, decorrente da análise das várias definições de ciberespaço e das suas características particulares, concluiu-se, por um lado, que se trata de uma realidade complexa onde interagem diferentes dimensões da sociedade, e por outro, que é um meio de vital importância para os Estados<sup>4</sup>. Neste âmbito, evidencia-se o exposto na Política Americana para o Ciberespaço (The White House, 2011), a qual menciona que o ciberespaço proporciona uma plataforma para a inovação e prosperidade, bem como os meios para fomentar o bem-estar geral de todo o mundo. Acresce que, neste espaço assenta o funcionamento de todas as redes de telecomunicações vitais, de transporte e de distribuição de energia das quais dependem o comércio global, a segurança energética e a prosperidade das sociedades modernas (Freire, Nunes *et al.*, 2013).

## 2.2. Um Novo Espaço Operacional

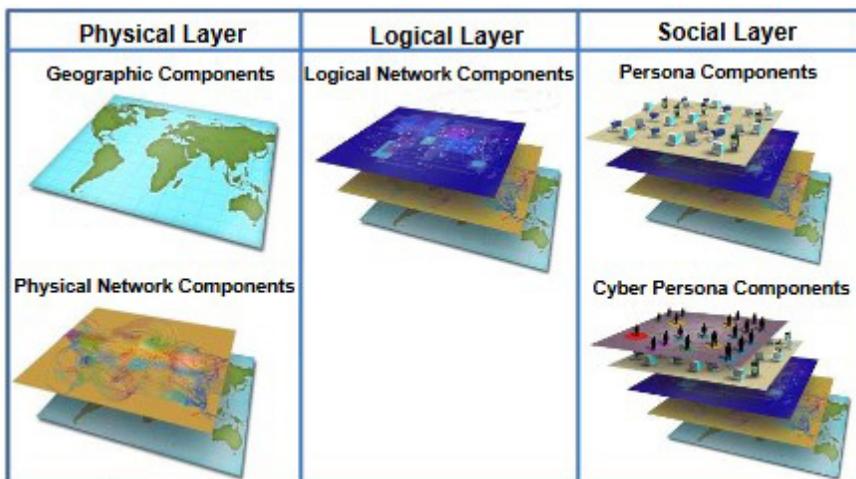
A perceção da criticidade do ciberespaço levou os militares a reconsiderarem os tradicionais conceitos de operações. Deste modo, por exemplo, o Exército americano publicou, em 2010 um estudo estratégico (USArmy, 2010) sobre o conceito de operações no ciberespaço, onde o dividiu em três camadas distintas, nomeadamente: física; lógica; e social. Por sua vez, estas camadas são constituídas por cinco componentes, designada-

---

4 A importância estratégica do ciberespaço foi bem evidenciada por Barry Posen. Este professor de ciência política do MIT elige o ciberespaço como um novo “Global Common”, a juntar aos já tradicionais espaços comuns: as águas internacionais; o espaço aéreo internacional; e o espaço exterior. Posen *apud* Viana (2012) define estes espaços comuns como os espaços que não estão sob o controlo direto de qualquer Estado mas que são vitais para o acesso e ligação a quaisquer pontos do mundo.

mente: a geográfica; a rede física; a rede lógica; as pessoas; e as ciber pessoas (USArmy, 2010). Esta representação encontra-se esquematizada na Figura 1.

**Figura 1** – Representação das Três Camadas do Ciberespaço



Fonte: USArmy (2010, p. 8).

A camada física representa as redes físicas de computadores e sistemas, tendo em consideração a sua localização geográfica. Com efeito, apesar de o ciberespaço ser um domínio global e virtual, o seu funcionamento exige sempre uma ligação ao mundo físico onde se encontram instalados os componentes da rede – *routers*, *switches*, servidores, transmissores. Quanto à camada lógica, esta é constituída pelas ligações lógicas que são estabelecidas entre os vários nós da rede. Esta camada possibilita a ligação de diferentes componentes, tais como, os computadores, *tablets*, *smartphones* ou outros equipamentos que tenham o seu endereço IP<sup>5</sup> na rede. Por sua vez, a camada Social relaciona os aspetos humanos e cognitivos, realizando a separação entre a pessoa física e a pessoa ciber<sup>6</sup>.

Neste âmbito, a Aliança Atlântica reconhecendo a importância vital do controlo e vigilância do ciberespaço, assumiu formalmente durante a Cimeira de Varsóvia este novo

5 Sigla de *Internet Protocol*, sendo um dos protocolos mais importantes da internet, responsável pela identificação das máquinas e redes e pelo encaminhamento das mensagens até ao seu destino. IP in Dicionário infopédia de Siglas e Abreviaturas [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2017-02-01 10:39:06]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/siglas-abreviaturas/IP>.

6 Segundo o USArmy (2010), na Pessoa Ciber são consideradas as características que definem a pessoa enquanto elemento integrado na rede através de uma identificação – endereço de email, endereço IP, nome de utilizador – ou enquanto pessoa utilizadora dos serviços da rede (diversos perfis de utilização). Neste âmbito ainda, é importante notar, que uma pessoa pode corresponder a várias ciber pessoas na rede (diversos perfis de utilização).

espaço como o 4.º domínio operacional, a par dos ambientes naval, terrestre e aéreo (NATO, 2016). Neste novo domínio operacional, conforme elucidam Freire e Nunes (2013), desenvolvem-se operações militares específicas, cada vez mais fulcrais à concretização de outras, nos restantes domínios.

### 2.2.1. Os Casos dos Ciberataques à Estónia e Geórgia

Em 2007, pela primeira vez, houve um ataque de larga escala dirigido não à internet no seu todo, mas a um conjunto específico de redes de computadores que tinham em comum pertencerem a um mesmo país: a Estónia. Com efeito, entre abril e maio desse ano, a Estónia, alegadamente na sequência de uma situação de conflito com a sua minoria russa<sup>7</sup>, foi vítima de uma sequência de ciberataques<sup>8</sup>, maioritariamente do tipo *Distributed Denial of Service* (DDoS)<sup>9</sup> aos servidores do Estado e de várias empresas, afetando principalmente as comunicações eletrónicas do país (Traynor, 2007). Estes ataques prolongaram-se por sensivelmente dois meses, provocando uma paralisia económica de consequências extremamente graves para o país. Com efeito, verificou-se que a Estónia não estava preparada para responder a este tipo de ataque, e não possuía, nem defesas, nem mecanismos de recuperação e continuidade de negócio que lhe permitissem mitigar os efeitos destas ações (Nunes, 2013b).

De igual modo, em agosto de 2008, durante a invasão russa na Geórgia, foram lançados ciberataques para derrubar os sistemas bancários e *sites* que noticiavam a invasão. Estes foram maioritariamente do tipo *Web Defacement*<sup>10</sup> e DDoS, tal como tinha ocorrido um ano antes na Estónia. Na origem dos ciberataques esteve o conflito armado que opôs a Federação Russa à Geórgia, devido ao território da Ossétia do Sul<sup>11</sup>, reconhecido como parte integrante da Geórgia. Este território declarou independência no início da década de 1990 e pretendia unir-se à Ossétia do Norte, uma república autónoma dentro da Federação Russa. Os ciberataques foram levados a cabo por *hackers* russos, com os quais o governo russo nunca admitiu qualquer envolvimento (CNN, 2016).

---

7 Vários autores referem que os ciberataques surgiram na sequência da decisão do governo da Estónia de mover, do centro da cidade para um cemitério na periferia da capital, Tallin, uma estátua de bronze de um soldado soviético da Segunda Guerra Mundial, a 27 de abril de 2007. Esta ação desencadeou vários protestos, tanto na Rússia como na Estónia, que foi ocupada pela União Soviética durante uma grande parte da Guerra Fria e, onde vive uma minoria russa. Segundo as autoridades Estónias, os ciberataques teriam sido ordenados pela Rússia, em retaliação pela remoção da estátua (Traynor, 2007).

8 Segundo Manual de Tallinn na sua regra 303, ciberataque significa uma “operação cibernética, ofensiva ou defensiva, com o objetivo de atingir alvos humanos ou danificar objetos” (Schmitt, 2013, p. 106).

9 Ataque informático que consiste em fazer com que um computador receba tantas solicitações por segundo ao ponto de ficar sobrecarregado e passe a recusar novos pedidos do utilizador. Desta forma o computador tem dificuldade ou é mesmo impedido de realizar as suas tarefas.

10 Ataque cuja finalidade é mudar a aparência dos *sites* alvo, alterar o conteúdo e desfigurar o *site* original (Techopedia, 2017).

11 Região separatista da Geórgia. Situa-se na zona montanhosa do Cáucaso, onde faz fronteira com a Ossétia do Norte.

### 3. Desafios à Soberania e Segurança dos Estados

Os ataques cibernéticos diferidos à Estónia e à Geórgia revelam-se claramente como exemplos claros do que, conforme sublinham Freire e Nunes (2013, p. 8), cada “Estado terá de garantir não só a utilização segura do ciberespaço aos seus cidadãos como a salvaguarda da própria soberania”. Perante este facto, abordar-se-ão em seguida os conceitos de soberania e fronteira, e procurar-se-á verificar em que medida o ciberespaço coloca em causa estes conceitos milenares.

#### 3.1. Ciberespaço em Oposição aos Conceitos de Soberania e Fronteira

Em função da complexidade e da dimensão dos conceitos de soberania e fronteira, seria intelectualmente desonesto, e cientificamente impreciso, tentar abordar na totalidade no presente artigo toda a evolução dos conceitos, desde os primórdios da formação dos Estados até aos dias de hoje. Deste modo, tenciona-se apenas expor os conceitos tradicionais de soberania e fronteira e verificar em que medida o ciberespaço os desafia.

##### 3.1.1. Conceito de Estado e Soberania

O conceito de soberania encontra-se intrinsecamente ligado ao conceito de Estado<sup>12</sup>, pelo que importa elucidar primeiramente em que consiste este último conceito. É neste âmbito que Jorge Miranda afirma que “a moderna ideia Estado tem o seu expoente na ideia de soberania”<sup>13</sup> (Miranda, 2003, p. 43).

Segundo Marcello Caetano, o conceito de Estado define “um povo, fixado num território de que é senhor, e que institui, por autoridade própria, órgãos que elaborem as leis necessárias à vida coletiva e imponham a respetiva execução” (Caetano, 1973, p. 16). De igual modo, Marcelo Rebelo de Sousa afirma que o Estado é “um povo fixado num determinado território que institui por autoridade própria, dentro desse território, um poder político relativamente autónomo” (Sousa, 1978, p. 108). Deste modo, verifica-se que em ambas as definições, estão presentes os seguintes três elementos: povo, território e poder político. Entendimento idêntico tem António Ribeiro dos Santos (2005, p. 321), ao mencionar que, “o Estado, entidade territorial, tem três elementos fundamentais: o espaço (*raum*), ou seja, a área total com as suas características físicas, como o clima, a orografia, a hidrografia, a fauna e flora, a sua situação, ou posição, que pode ser marítima, continental ou insular, (*lage*) e a fronteira (*grenze*).

Quanto ao conceito de soberania, este surgiu no séc. XVI, principalmente com Bodin, o qual refere que “soberania integra as características do poder absoluto com uma unidade que se sobrepõe à complexa rede de suseranias e de homenagens, de laços hierár-

---

12 O paradigma do atual Estado não é certamente o mesmo desde a sua criação. Por exemplo, Aristóteles entendia o Estado como uma sociedade perfeita, politicamente organizada. Desde a era de Aristóteles até à atualidade, inúmeras definições de Estado foram apresentadas. Não obstante, face à economia do presente trabalho, recorreu-se apenas aos conceitos dos autores supracitados.

13 Apesar de, conforme elucidada António José Fernandes (1995, p. 92), nem todos os Estados serem soberanos, uma vez que “para que um Estado seja soberano, o poder de querer e o poder de comandar não podem estar subordinados a nenhum outro”.

quicos pessoais, ao parcelamento da autoridade, à confusão entre poderes públicos e privados existentes no feudalismo” (Santos, 2005, p. 59). Por sua vez, Adriano Moreira (1997, p. 292), refere que “o conceito de soberania é o elemento organizador, ao mesmo tempo ideológico e estrutural. Trata-se do poder absoluto perpétuo de uma República”.

Porém, o conceito de soberania sofreu uma evolução incontornável, fruto de diversos fatores, sendo os mais significativos a globalização, e transferência de competências dos Estados para Uniões Económicas e Políticas, como é o caso da União Europeia. Assim, como refere António Alves Pereira (2003, p. 20), “Não há, definitivamente, que falar em soberania absoluta, uma vez que este é um conceito desenvolvido à época do fastígio do eurocentrismo (...) sendo uma categoria político-jurídica de natureza eminentemente histórica, portanto, variável no tempo e no espaço, a soberania passa, nos dias atuais, por uma completa transformação (...) torna-se cada vez mais difícil formular uma definição abrangente de soberania”.

Não obstante, a panóplia de novas definições de soberania<sup>14</sup> emergentes, as quais tentam retratar a nova ordem internacional, tome-se em consideração a definição elencada pelo Freire e Nunes (2013), o qual refere que “soberania significa independência e liberdade nacional, garantia da integridade do território, defesa do regime constitucional e salvaguarda coletiva de pessoas e bens (...) justifica a existência do Estado” (IDN, 2013b, p. 2)<sup>15</sup>.

### 3.1.2. Conceito de Fronteira

Segundo o dicionário da língua portuguesa<sup>16</sup>, por fronteira, entende-se como: a linha que delimita territorialmente um Estado, fixando a sua extensão; a linha que separa dois países, regiões, territórios, estrema; zona adjacente a essa linha; o que separa duas coisas distintas ou contrárias.

Assim, verifica-se que, conforme refere Ribeiro (2001), a variedade de palavras que procuram elucidar o significado de fronteira evidencia a sua polissemia. Com efeito, o mesmo autor (2001) refere que, o aparecimento do termo ocorreu em meados do século XIII, a partir da palavra *front* – que designava o limite temporário e flutuante que separava dois exércitos numa batalha. Posteriormente, na era moderna, o conceito foi associado à noção de soberania, tendo o advento da linha fronteiriça acompanhado o

---

14 Neste âmbito, por exemplo, Mello (1999, p. 21) afirma que “não há uma definição integralmente sólida do que seja a soberania. Este é um conceito jurídico indeterminado (...) os conceitos jurídicos indeterminados são expressões vagas utilizadas pragmaticamente pelo legislador com a finalidade de propiciar o ajuste de certas normas a uma realidade cambiante ou ainda pouco conhecida”.

15 O IDN (2013b) menciona que para um conceito rigoroso de soberania concorrem vários setores das políticas públicas e diversas instituições da sociedade e da economia. Porém, nem todos contribuem na mesma medida para este objetivo do Estado. Com efeito, para o IDN existe núcleo vital constituído precisamente pelas funções de soberania: a política externa, a defesa nacional, a segurança interna, a justiça e as informações.

16 Fronteira in Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2017. [consult. 2019-02-08 16:30:02]. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/fronteira>.

desenvolvimento da concepção moderna de espaço, contribuindo inclusive para o aperfeiçoamento da cartografia e das estratégias militares.

Com o projeto colonial, a fronteira do Estado foi exportada para além da Europa e impôs-se ao planeta (Albaret-Schulz, 2004). Com a globalização, diversos teóricos debruçaram-se sobre a temática das fronteiras nacionais tendo, conforme expõe Ribeiro (2001), surgido novas abordagens ao conceito, para além, da definição estritamente física. É também neste sentido, que Adriano Moreira (2011) afirma que, na ordem atual, as fronteiras são de natureza múltipla e não apenas geográficas.

Não obstante, e concretamente quanto à fronteira geográfica, conforme menciona Marchueta (2002), é um dos elementos que contribuem para que um Estado soberano seja distinto dos demais, por circunscrever, num determinado território, um povo, a sua cultura e o alcance dos órgãos de governação. Deste modo, verifica-se que a fronteira tradicional se constitui como um dos alicerces da soberania e da inserção diferenciada do Estado na ordem política internacional.

Acresce que, com o advento da globalização e do desenvolvimento tecnológico, a fronteira geográfica tem vindo a perder relevância estratégica, mantendo-se esta, como o último reduto a defender a todo o custo (Santos, 2001). É neste sentido, que Adriano Moreira (2011) afirma que o sangue derramado durante o estabelecimento das fronteiras constitui um dos fundamentos do seu valor supremo.

### **3.1.3. A Problemática da Ausência de Fronteiras no Ciberespaço**

A Internet assume-se como “uma dimensão de comunicação livre”, constituindo-se como “um símbolo de liberdade e de capacidade para dominar o tempo e o espaço” pela sua acessibilidade, universalidade e por conduzir o processo de globalização (Wolton, 1999, p. 92). Assim, é possível constatar que o ciberespaço desafia em larga medida o conceito de fronteira geográfica, retratado anteriormente.

Acresce que a constituição de uma sociedade em rede a nível global, constitui-se como um desafio exigente para os Estados. Esse processo, impulsionado pelas inovações tecnológicas, tem como uma das suas afirmações mais claras, a formação das redes globais de comunicação. Contudo, como defende Castells (2009, p. 36), existe uma “contradição entre a estruturação das relações em redes globais e o confinamento da autoridade do Estado-nação às suas fronteiras territoriais”.

O funcionamento do ciberespaço em rede aberta, sem delimitações de fronteiras ou barreiras, comporta riscos para a segurança e defesa nacionais. É neste sentido, que Martins (2012, p. 36) salienta que “apesar de numa primeira análise se considerar a Internet como um espaço por excelência de liberdade absoluta e sem fronteiras, a realidade porém, leva-nos a observar o ciberespaço como um local não somente virtual e físico mas isento de regulamentação jurídica, onde os mais diversos crimes se podem manifestar”.

Em consequência, alguns Estados demonstram uma tendência para a colocação de limites no mundo virtual. Neste sentido, emergem vários críticos que defendem esta limitação, dos quais se destacam Demchak e Dombrowski (2011, p. 40), expondo que a edificação de “uma ciberfronteira nacional é tecnologicamente possível, psicologicamente confor-

tável, sendo também sistematicamente e politicamente gerível”. Com efeito, este facto é claramente observado na tentativa da China em controlar internamente o acesso dos seus cidadãos à Internet. Este caso concreto, de controlo da China no seu ciberespaço, é denominado de “Grande *Firewall*”<sup>17</sup> da China”, o qual será abordado sumariamente em seguida.

### 3.1.4. O Caso da “Grande *Firewall* da China”

A “grande *firewall* da China”, também denominada por “escudo dourado”<sup>18</sup>, é um sistema de vigilância e censura, implementado internamente naquele país, para controlar a utilização da Internet pelos seus cidadãos, tendo sido assim apelidado em alusão à Grande Muralha da China<sup>19</sup> (August, 2007). Este sistema tem como objetivo monitorizar, filtrar e/ou bloquear conteúdos considerados sensíveis pelas autoridades chinesas.

A salientar o facto de este sistema ser bastante eficaz. Como referem Goldsmith e Wu, (2006, p. 94) “a censura chinesa é não só eficiente como também subtil. Não aparece nenhum écran a dizer ‘bloqueado pelo Estado Chinês’. Em vez disso, o bloqueio assume a aparência de um erro técnico”. Além disso, a lista mandatada de *sites* bloqueados encontra-se em frequente atualização (Goldsmith e Wu, 2006).

Deste modo, subscreve-se a opinião de Fernandes (2012), ao indicar que o caso da China demonstra claramente que é possível existir um controlo no ciberespaço. Assim, verifica-se que a “total liberdade” no ciberespaço, é essencialmente uma opção social e política e não uma inevitabilidade da tecnologia.

Em suma, o exemplo da “grande *firewall* da China” denota que se está perante o início de um processo de criação de fronteiras, com afirmação do poder dos Estados sobre o ciberespaço (Demchak e Dombrowski, 2011).

## 3.2. Segurança e Defesa do Ciberespaço

Conforme descrito anteriormente, existe uma clara falta de perceção sobre a natureza e os limites do ciberespaço, caracterizada por uma indefinição de fronteiras, tais como as que se encontram estabelecidas física e geograficamente. Por conseguinte, conforme refere Freire e Nunes (2013, p. 16), “esse facto, gera a dificuldade de definir a maneira pela qual um Estado pode exercer a sua soberania sobre uma área ou ambiente que não domina e não controla”.

Acresce que, a utilização das novas e avançadas TIC com fins maliciosos, através do ciberespaço, poderá provocar consequências bastante gravosas para os Estados, e para as sociedades em geral, tal como ficou evidente, nos casos da Estónia 2007 e da Geórgia 2008 (GEERS, 2008). Estes ciberataques evidenciaram que os Estados devem adotar

---

17 Sistema informático concebido para proteger uma rede de computadores do acesso externo de utilizadores não autorizados (CNCS, 2017).

18 Este projeto, operado pela divisão do Ministério da Segurança Pública (MSP) do governo chinês, teve início em 1998, tendo sido implementado em novembro de 2003 (August, 2007).

19 Um curioso artigo sobre esta temática, sobre o qual se recomenda a sua leitura, foi escrito por Oliver August (2007), e publicado na revista *Wired*, o qual retrata a Grande Firewall da China num jogo de palavras com a Grande Muralha.

medidas preventivas, no sentido de garantir a utilização livre e segura do ciberespaço. Essas medidas são essenciais para garantir a segurança e defesa de um Estado, mais concretamente a segurança cibernética, a qual segundo Freire e Nunes (2013), pode ser decomposta essencialmente, em dois domínios distintos mas complementares, nomeadamente: a Cibersegurança e a Ciberdefesa.

De um modo geral, segundo a ITU (2008, p. 2), por cibersegurança entende-se como o “conjunto de ferramentas, de políticas, de conceitos, de orientações, de processos de gestão de risco, de ações, de atividades de treino e prática que, juntamente com as tecnologias, podem ser utilizados para proteger o ciberespaço bem como a organização e os seus meios”<sup>20</sup>.

Relativamente à Ciberdefesa segundo a OTAN, em *Cyber Defence Taxonomy and Definitions* (2014), esta compreende os meios para alcançar e executar medidas defensivas para reagir contra ciberataques e mitigar os seus efeitos, preservando e restaurando a segurança das comunicações, da informação ou outros sistemas eletrónicos, ou da informação armazenada, processada ou transmitida nesses sistemas<sup>21</sup>.

Por conseguinte, verifica-se que estes dois conceitos, apesar de pertencerem a domínios diferentes, são complementares, conforme expõe Ralo (2013): “Por ciberdefesa entendem-se as atividades de monitorização, prevenção e resposta às ameaças que ponham em risco a soberania e segurança nacional, e cuja responsabilidade de resposta recai sobre as Forças Armadas (FFAA). Na cibersegurança incluem-se as atividades de monitorização, prevenção e resposta às ameaças que ponham em risco o espaço de liberdade individual/coletiva e de prosperidade que ele constitui e cuja responsabilidade de policiamento deve caber às Forças de Segurança e aos Serviços de Informações”.

Assim, sucintamente, pode definir-se cibersegurança como a garantia de vigilância do ciberespaço para assegurar uma reação eficiente à prática criminosa no mesmo e, por sua vez a, ciberdefesa tem a função de garantir a realização de missões de segurança e defesa nacional, ou seja de garantir uma soberania do Estado no ciberespaço global (Nunes, 2012).

## 4. Infraestruturas Críticas

### 4.1. Conceito de Infraestruturas Críticas

Em Portugal, as IC encontram-se definidas no Decreto-Lei N.º 62/2011, de 9 de maio, como sendo:

---

20 Segundo o Departamento de Segurança Interna dos EUA, Cibersegurança corresponde à Estratégia, política e normas com vista à segurança das operações no ciberespaço, abrangendo missões de redução da ameaça, de vulnerabilidades, de compromisso internacional, de resposta a incidentes, resiliência, e políticas de recuperação, incluído operações em rede, garantia da informação, ações judiciais, diplomáticas, militares e de inteligência relacionadas com a segurança e estabilidade da infraestrutura global de informação e comunicações (NICCSN, 2015).

21 Por exemplo, outra definição de ciberdefesa encontra-se explanada na *Austrian Cyber Security Strategy*, definindo-a como o conjunto de “todas as medidas necessárias à defesa do ciberespaço através de meios militares apropriados para atingir os objetivos estratégicos militares. A ciberdefesa é um sistema integrado, comprometendo a implementação de todas as medidas relacionadas com as TIC e segurança de informação” (Republic of Austria, 2013, p. 21).

“A componente, sistema ou parte deste situado em território nacional, que é essencial para a manutenção de funções vitais para a sociedade, a saúde, a segurança e o bem-estar económico ou social, e cuja perturbação ou destruição teria um impacto significativo, dada a impossibilidade de continuar a assegurar essas funções” (Art.º 2.º, Alínea a).

De igual modo, importa desde já referir a diferença entre o conceito de IC e Infraestruturas Estratégicas (IE). As IE representam as instalações, as redes, os sistemas, os equipamentos e as tecnologias de informação, sobre as quais reside o funcionamento dos serviços essenciais (SE). Por seu turno, as IC são as IE cujo funcionamento é indispensável e não permitem soluções alternativas, pelo que a sua interrupção provocaria um grave impacto nos SE. Assim, as IE indispensáveis para o bom funcionamento dos SE são designadas por IC (Freire, Nunes *et al.*, 2013).

Face às IC apresentarem uma elevada dependência das TIC para o seu funcionamento, e perante o aumento das vulnerabilidades e das ciberameaças, verifica-se que é vital que os Estados identifiquem<sup>22</sup> as suas IC, por forma a edificarem e aplicarem medidas de cibersegurança, com vista à proteção destes ativos estratégicos essenciais ao seu funcionamento.

#### 4.2. Relações de Interdependência das Infraestruturas Críticas

Atualmente verifica-se que existe uma forte dependência das infraestruturas de informação relativamente ao funcionamento de uma grande heterogeneidade de redes de todos os tipos. Assim, caso uma destas redes falhe, origina-se um “efeito dominó” e em pouco tempo deixam de operar muitos dos sistemas essenciais à vida da sociedade (Freire e Nunes *et al.*, 2013).

Típicamente, as relações de interdependência bidirecionais entre infraestruturas, segundo Rinaldi, Peerenboom e Kelly (2001), podem ser categorizadas em quatro classes, nomeadamente:

1. Relação Física: duas infraestruturas são fisicamente interdependentes quando o estado de uma é dependente da saída material da outra;
2. Relação Cibernética: uma infraestrutura tem uma interdependência cibernética se o seu estado depende da informação transmitida através da infraestrutura informacional;
3. Relação Geográfica: duas infraestruturas são geograficamente interdependentes se um evento ambiental local puder causar alterações no estado da outra;
4. Relação Lógica: duas infraestruturas são logicamente dependentes se o estado de cada uma depende do estado da outra por meio de um mecanismo que não seja físico, cibernético ou geográfico.

---

22 Neste âmbito, de modo a identificar e caracterizar as IC, salienta-se o estudo realizado por Brunner e Suter (2008) denominado por *International Critical Information Infrastructure Protection Policies*, o qual visou fornecer uma visão geral sobre as práticas correntes em 25 países, procedendo à identificação dos seus setores críticos. Neste estudo, é possível identificar três aspetos distintos que permitem definir uma IC, designadamente: a importância simbólica da IC; a imediata dependência daquilo que a IC produz; e a complexa rede de dependências a que a IC está ligada.



últimos anos, passando de sistemas autónomos de tecnologias proprietárias, a arquiteturas abertas, altamente interligadas com sistemas corporativos, inclusive com a internet (IDN, 2013).

Neste contexto, o maior subgrupo das SCI são os sistemas SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition). Os sistemas SCADA encontram-se presentes em quase todos os setores industriais, sendo por norma o tipo de sistema utilizado na gestão dos processos das IC (ENISA, 2011). A interligação destes sistemas é realizada através de redes de comunicações clássicas, com a facilidade de poderem ser administrados, remotamente, através de computadores vulgares, sendo esta umas das principais preocupações no âmbito da proteção lógica (Stouffer, Falco e Kent, 2006). Como consequência desta interligação, conforme refere o *Relatório da ENISA* (2011), os sistemas SCADA tornaram-se atrativos e vulneráveis a ataques cibernéticos realizados em qualquer parte do mundo.

Os ataques cibernéticos mais importantes que ocorreram a SCI foram o *Stuxnet* e o *Blaster*, os quais são exemplos explícitos da exploração das vulnerabilidades enunciadas. O *Stuxnet* foi o primeiro vírus a ser considerado uma ciberarma, sendo utilizada para inviabilizar o programa nuclear iraniano, através da alteração das frequências de funcionamento dos motores das centrifugadoras de enriquecimento de urânio (Fernandes, 2010). Por seu turno, o vírus *Blaster* foi responsável pelo apagão em cadeia que afetou 10 milhões de pessoas no Canadá e 45 milhões nos EUA, evidenciando as fragilidades dos SCI, e as interdependências existentes entre os sistemas vitais ao funcionamento da sociedade (Willson, 2008).

## 5. Conclusões

A sociedade de informação em que vivemos, caracterizada pela total dependência das TIC e pelo seu funcionamento em rede aberta, sem delimitação de fronteiras físicas, acarreta novos desafios de segurança, em virtude das vulnerabilidades inerentes às propriedades do ciberespaço. De facto, assiste-se atualmente a um novo paradigma, inerente à massiva utilização da tecnologia, e como consequência, conforme expõem Nunes e Natário (2014, p. 28), “às velhas vulnerabilidades somam-se agora as novas ameaças numa verdadeira panóplia de riscos, muitos deles incomensuráveis”.

Da análise das várias definições e das características particulares do ciberespaço abordadas, concluiu-se, por um lado, que se trata de uma realidade complexa onde integram diferentes dimensões da sociedade, e por outro, que se constitui como um ambiente em si mesmo, no qual se deve ter em linha de conta, a componente tecnológica, assim como o fator humano. De igual modo, constatou-se ainda que, o ciberespaço perante este conceito multidimensional, e face à sua intrínseca ligação aos sistemas críticos da sociedade, foi definido e aceite como um quarto domínio operacional, tal como o mar, a terra, e o ar (NATO, 2016). Neste novo domínio operacional, conforme elucidam Freire e Nunes (2013), desenvolvem-se operações militares específicas, cada vez mais fulcrais à concretização de outras, nos restantes domínios. Por conseguinte, constata-se que o ciberespaço é um espaço virtual cujas ações têm impacto no mundo físico, tornando-se assim um problema global.

Por sua vez, constata-se que o facto de o ciberespaço se assumir como uma dimensão de comunicação livre e praticamente isento de regulação jurídica, desafia em larga medida os conceitos tradicionais de soberania e de fronteira. Perante isto, e tomando os Estados consciência dos impactos que os ataques cibernéticos podem causar nas suas IC, e na sociedade em geral, tal como ficou evidente, nos casos da Estónia 2007 e da Geórgia 2008, verifica-se que a utopia libertário-anárquica, que dominou nos primórdios da Internet, está progressivamente a dar lugar a mecanismos de controlo e de afirmação da soberania estadual, nomeadamente através da criação de “fronteiras” no ciberespaço. Neste âmbito, o caso da “grande *Firewall* da China” é o claro exemplo desta tendência. Porém, decorrente deste facto, emerge uma nova questão que terá de ser debatida futuramente, nomeadamente: quais os limites que um Estado poderá colocar no acesso dos cidadãos ao Ciberespaço.

Quanto à segurança cibernética, conforme referem Freire e Nunes (2013, p. 8), esta pode ser decomposta essencialmente, em dois domínios distintos mas complementares, nomeadamente: a cibersegurança e a ciberdefesa. De um modo sucinto, a cibersegurança traduz-se na garantia de vigilância do ciberespaço para assegurar uma reação eficiente à prática criminosa no mesmo. Por sua vez, a ciberdefesa visa garantir a realização de missões de segurança e defesa nacional, ou seja de garantir uma soberania do Estado no ciberespaço global (Nunes, 2012).

As infraestruturas sobre as quais assentam os serviços essenciais, tais como a saúde, os serviços de segurança e o bem-estar não se encontram imunes a esta problemática, mas, constituem-se por diversas vezes como os alvos prioritários dos atacantes. Estas infraestruturas são designadas por IC, quando a sua interrupção ou neutralização afetar gravemente um Estado, ficando este incapaz de manter o normal funcionamento dos serviços essenciais que elas asseguram.

De igual modo, a crescente interdependência das IC constitui um elevado motivo de preocupação, devido à probabilidade de um evento isolado poder desencadear um conjunto de acontecimentos em cadeia. Neste contexto, o maior subgrupo das SCI são os sistemas SCADA, os quais, derivado à conversão dos sistemas proprietários para os sistemas operativos e aplicações comuns, se tornaram vulneráveis a sofrerem ataques cibernéticos (ENISA, 2011).

Na realidade, constata-se claramente que é praticamente impossível proteger completamente um sistema de todas as ameaças, sendo fundamental estabelecer-se uma clara hierarquia de prioridades, por forma a concentrar os recursos disponíveis na proteção das IC com grau de criticidade superior.

Por último, verifica-se que se assume como essencial, os Estados edificarem e implementarem estratégias de informação, devidamente enquadradas nas estratégias nacionais de segurança e defesa. Estas devem garantir, por um lado, assegurar o acesso dos seus cidadãos ao ciberespaço, e por outro, fazer face aos desafios colocados pela utilização segura do ciberespaço, com destaque para as relacionadas com a proteção das IC, e com as estruturas e capacidades necessárias nos domínios da cibersegurança e da ciberdefesa.

## Bibliografia

- Albaret-Schulz, C. A. B. e. a., 2004. *La frontière, un objet spatial en mutation* [em linha]. Disponível em: <http://www.espacestemp.net/document842.html>
- August, O., 2007. The Great Firewall: China's Misguided – and Futile – Attempt to Control What Happens Online [em linha]. Disponível em: [http://archive.wired.com/politics/security/magazine/15-11/ff\\_chinafirewall?currentPage=all](http://archive.wired.com/politics/security/magazine/15-11/ff_chinafirewall?currentPage=all) [Acesso em 05 01 2017].
- Belfiore, M., 2010. *The Department of Mad Scientists*. Nova Iorque: Harper Perennial.
- Cabreiro, C., 2016. *Cibercrime*. Lisboa: s.n.
- Caetano, M., 1973. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, J. S., 2009. Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas. *Segurança e Defesa*, n.º 11, setembro-novembro.
- Castells, M., 2009. *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M., 2002. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, Vol. I, *A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CEDN, 2013. Resolução do Conselho de Ministros N.º 26/2013, *Diário da República*, N.º 77, 1.ª Série.
- Churchill, W. S., 1968. *World Crisis*. Potterne: M Godding Books.
- Clark, D., 2010. *Characterizing cyberspace: past, present and future*. Version 1.2 of March 12, MIT.
- CNCS, 2017. *Glossário* [em linha]. Disponível em: <https://www.cncs.gov.pt/recursos/glossario/>
- CNN, 2016. 2008 Georgia Russia Conflict Fast Facts. [em linha] Disponível em: <http://edition.cnn.com/2014/03/13/world/europe/2008-georgia-russia-conflict/>
- Demchak, C. e Dombrowski, P., 2011. Rise of Cybered Westphalian Age. *Strategic Studies Quarterly*, pp. 32-61.
- Denning, D. E., 2001. Activism, Hacktivism, and Cyberterrorism: The Internet as a Tool for Influencing Foreign Policy. Em J. Arquilla e D. F. Ronfeldt, eds., *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. Santa Monica, CA: RAND Corporation pp. 239-288.
- ENISA, 2011. *Protecting Industrial Control Systems: Recommendations for Europe and Member States*. Brussels: ENISA.
- Fernandes, A. J., 1995. *Introdução à Ciência Política*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, J. P. T., 2012. Utopia, Liberdade e Soberania no Ciberespaço. Em: *Cibersegurança*. Lisboa: IDN, pp. 11-31.
- Freire, V. e Caldas, A., 2013. *Cibersegurança: das preocupações à Ação*. Lisboa: IDN.
- Freire, Nunes et al., 2013. *Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço: Investigação conjunta IDN-CESEDEN*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Geers, K., 2008. Cyberspace and the changing nature of warfare. *SC Magazine*, pp. 3-5.
- Gobierno de España, 2011. *Estrategia Española de Seguridad: Una responsabilidad de todos*. s.l.: s.n.
- Goldsmith, J. e Wu, T., 2006. *Who Controls the Internet? Illusions of a Borderless World*. Oxford University Press.
- Heads of State and Government, 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. NATO.

- Instituto da Defesa Nacional (IDN), 2013b. *A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado*. Lisboa: IDN.
- ITU-T, 2008. *Recommendation ITU-T X.1205 – Overview of Cybersecurity*, s.l.: ITU.
- JOIN, 2013. 1 final, s.d. s.l.:s.n.
- Jornal I, 2013. Estónia. Aqui as árvores têm superpoderes. *Jornal I* [em linha]. Disponível em: <https://ionline.sapo.pt/356414>
- Leite, A., 2016. *A Problemática da Cibersegurança e os seus Desafios*. s.l.: s.n.
- Lourenço, N., 2015. As novas fronteiras da Segurança: Segurança Nacional. Globalização e Modernidade. *Segurança e Defesa*, pp. 26-36.
- Marchueta, M., 2002. *O Conceito de Fronteira na Época da Mundialização*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Cosmos.
- Martins, M., 2012. Ciberespaço: uma nova realidade para a Segurança Nacional. Em: *Cibersegurança*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 32-47.
- Mello, C. A., 1999. A Soberania através da História. *Anuário Direito e Globalização: a soberania*.
- Miranda, J., 2011. *Manual de Direito Constitucional: Atividade Constitucional do Estado*, 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Miranda, J., 2003. *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, A., 2011. *A Circunstância do Estado Exíguo*, 3.<sup>a</sup> ed. Loures: Diário de Bordo.
- Moreira, A., 1997. *Teoria das Relações Internacionais*, 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- NATO, s.d. *AD70-1 Parte V INFOSEC*, s.l.: s.n.
- NATO, 2016. Warsaw Summit Communiqué. *NATO* [em linha]. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en) [Acesso em 15 02 2019].
- Neves, B., 2015. *Capacidade de resposta a incidentes de segurança da informação no ciberespaço uma abordagem DOTMLP-I*. Lisboa: Instituto Superior Técnico.
- Nunes e Natário, 2014. Risco Social no Ciberespaço. A Vulnerabilidade das Infraestruturas Críticas. *Revista Militar*, pp. 249-286.
- Nunes, P. V., 2013b. A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança. *Nação e Defesa*, N.º 133, pp. 113-127.
- Nunes, P. V., 2004. Ciberterrorismo: Aspectos de Seguranças. *Revista Militar*, pp. 1-19.
- OTAN, 2014. Wales Summit Declaration. *NATO* [em linha] Disponível em: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)
- Pereira, A. C., 2003. A Soberania no Estado Contemporâneo. *Carta Mensal*, Volume 48.
- Pereira, J., 2012. Cibersegurança: O Papel do Sistema de Informações da República Portuguesa. *Segurança e Defesa*, Maio-Agosto.
- Republic of Austria, 2013. *Austrian Cyber Security Strategy*. Viena: Federal Chancellery.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015. Aprova a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço. *Diário da República*, n.º 113/2015, Série I, 12 de junho. Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A., 2001. A retórica dos limites. Notas sobre o conceito de fronteira. Em *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento, pp. 463-488.

- Santos, A. R., 2005. *As Metamorfoses do Estado: Rumo à Mega-Confederação Europeia?* Coimbra: Almedina.
- Santos, J. L. A., 2011. *Contributos para uma melhor governação da cibersegurança em Portugal*. Lisboa: s.n.
- Santos, L., 2001. *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio*. Mira: Publicações Europa-América.
- Santos, P. e Bessa, R., 2008. *Cyberwar: O Fenómeno, as Tecnologias e os Atores*. s.l.: s.n.
- Schmitt, M., 2013. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. s.l.: Universidade de Cambridge.
- Schmitt, M. N., 2013. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*. Cambridge University Press.
- Shea, D. A., 2003. *Critical Infrastructure: Control Systems and the Terrorist Threat*. s.l.: The Library of Congress.
- Sousa, M. R., 1978. *Direito Constitucional I: Introdução à Teoria da Constituição*. Braga: Livraria Cruz.
- Ralo, J., 2013. *CiberSegurança e CiberDefesa*. Artigo de Opinião.
- Techopedia, 2017. Definition: What does defacement mean. *Techopedia* [em linha]. Disponível em: <https://www.techopedia.com/definition/4870/defacement>
- The Guardian, 2014. William Gibson: the man who saw tomorrow. *The Guardian* [em linha] Disponível em: <https://www.theguardian.com/books/2014/jul/28/william-gibson-neuromancer-cyberpunk-books>
- The White House, 2011. *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure*. Washington: The White House
- The White House, 2011. *International Strategy for Cyberspace: Prosperity, Security, and Openness in a Networked World*. Washington: The White House.
- Traynor, I., 2007. *Russia accused of unleashing cyberwar to disable Estonia*. Brussels: s.n
- USArmy, 2010. *TRADOC Pamphlet 525-7-8 Cyberspace Operations Concept Capability Plan*. s.l.: The United States Army.
- Viana, V., 2012. Prefácio. Em: *Cibersegurança*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 5-7.
- We Are Social, 2018. *Digital in 2018: Global Overview*. s.l.: We Are Social and Hootsuite.
- Wolton, D., 1999. *E depois da Internet?* Algés: Difel.

## Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE		
2020	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
2016	22	Entering the First World War
	21	Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
2015	20	América do Sul: uma Visão Geopolítica
	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
2014	16	O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
	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
2013	13	Memória do IDN
	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
2010	3	As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
	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
	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
2008	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

## V SEMINÁRIO IDN JOVEM

Depois do sucesso das quatro edições do Seminário “IDN Jovem”, o Instituto da Defesa Nacional voltou a promover, em parceria com a Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora, este V Seminário que contou com a presença do Ministro da Defesa Nacional.

O seminário IDN Jovem é uma organização conjunta do IDN e do núcleos de estudantes de Ciência Política e Relações Internacionais de universidades de todo o país, e tem o apoio de dirigentes e professores dessas universidades.

Os artigos que se publicam no presente número dos Cadernos do IDN têm por base uma seleção dos *papers* apresentados no V Seminário IDN Jovem.

