



Segurança Defesa

ISSN 1646-6071

| 36 |

julho | setembro 2017

O Credo Europeu

ADRIANO MOREIRA

Utilização dual de meios e capacidades da segurança interna

AGOSTINHO COSTA

«Vítimas e Terrorismo – O Papel dos Serviços de Informações»

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

A Nova Estratégia Global da União Europeia Um caminho para a Defesa Comum

ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES

03 *O Credo Europeu*

ADRIANO MOREIRA

06 *Portugal:
Opções geoestratégicas*

HELENA RÊGO

17 *Utilização dual de meios e
capacidades da segurança
interna*

AGOSTINHO COSTA

25 «*Vítimas e Terrorismo
– O Papel dos Serviços
de Informações*»

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

29 *A Nova Estratégia Global da
União Europeia
Um caminho para a Defesa
Comum*

ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES

32 *O Combate ao Tráfico
de Seres Humanos
– a União Europeia e Portugal*

SOFIA SANTOS

Esta edição tem o
patrocínio de



Diretor José Manuel Anes | **Presidente do Conselho Editorial** Adriano Moreira | **Conselho Executivo** Figueiredo Lopes | Garcia Leandro | Jorge Silva Carvalho | Loureiro dos Santos | Mendes Dias | Vieira Matias | **Conselho Editorial** | Acácio Pereira | Agostinho Branquinho | Agostinho Costa | Alexandre Caldas | Alice Feiteira | Almeida Bruno | Ana Paula Garcês | Ângelo Correia | António Vitorino | António Neto da Silva | António Nunes | António Rebelo de Sousa | Armando Carlos Alves | Armando Dias Correia | Armando Marques Guedes | António Marques Ferreira | Cândido da Agra | Carlos Henrique Chaves | Carlos Rodolfo | Casimiro Morgado | Conde Rodrigues | Cristina Gatões | Cristina Soeiro | Dalila Araújo | Espírito Santo | Fernanda Palma | Fernando Negrão | Fernando Reinares (Espanha) | Filipe Costa | Francisco Rodrigues | Freire Nogueira | Heitor Romana | Helena Magalhães | Hermínio Duarte-Ramos | J. Telles Pereira | J. Bacelar | Gouveia | João Alvelos | João Ataíde das Neves | João Alberto Correia | João Domingues | João Rebelo | João Rucha Pereira | João Portugal | Jorge Braga de Macedo | José Esteves Pereira | José Ferreira de Oliveira | José Fontes | José Lamego | José Manuel Canavarro | José Silva Cordeiro | Luís Bernardino | Luís Fonseca de Almeida | Luís Neves | Luís Tomé | Luís Trindade dos Santos | Manuel Palos | Manuel Pechirra | Maria da Glória Morão Lopes | Maria do Céu Pinto | Maria Francisca Saraiva | Mário Morgado | Mateus Silva | Miguel Monjardino | Miguel Sanchez de Baena | Miranda Calha | Mónica Ferro | Oliveira Marques | Oliveira Pereira | Paulo Gorjão | Paulo Pereira de Almeida | Paulo Valente Gomes | Paulo Viseu Pinheiro | Pezarat Correia | Pedro Clemente | Pedro G. Barbosa | Pedro Salreu | Pedro Sousa | Pinto Ramalho | Proença Garcia | Reginaldo de Almeida | Reis Rodrigues | Ricardo Carrilho | Ricardo Pires | Rui Paulo Figueiredo | Ruth Costa Deus | Teodósio Jacinto | Teresa Botelho | Vasco Franco | Vitalino Canas

Assinaturas

Pode efetuar a assinatura em:
geral@segurancaedefesa.pt
ou pelo telefone 213 256 722

Editor Paulo Nogueis | **Diretor de Relações Externas** João Alvelos | **Propriedade** Diário de Bordo, Lda | Rua Serpa Pinto, n.º 17 – 3.º Esq. 1200-443 Lisboa | **Tel.** 213 256 722 | **NIF** 507580222 | **E-mail** geral@segurancaedefesa.pt | **Redação** Sofia de Carvalho | **Design e Paginação** Paula Coelho Dias | **Tiragem** 5000 Exemplares | **ISSN** 1646-6071 | **Registo ICS** 125005 | **Depósito Legal** 250319/06 | **Impressão** ACD PRINT, S.A.



O Credo Europeu

ADRIANO MOREIRA

Presidente do Instituto de Altos Estudos da Academia das Ciências de Lisboa
Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

Entre o *Homo Erectus*, de há dois milhões de anos, e a União Europeia em que nos encontramos neste ano da graça de 2017, a identidade europeia tem uma idade muito jovem.

E foi nesse relativamente curto curso de tempo que, do que chamamos Balkans até às margens do Atlântico, uma colonização plural povoou a terra e criou uma articulação de diferenças ligadas por essa amarra espiritual que é o europeísmo. A designação não tem origem indiscutível, parecendo todavia que foi Hesíodo quem, na sua Teogonia, lhe fez a mais antiga referência escrita, uma das três mal Oceânides, ninfas do mar, filhas do Oceano e de Tétis. Mas teria sido o rapto de uma princesa de Tito, raptada por Zeus sob a forma de toiro bravo, sendo do amor de ambos que teria nascido a linhagem real de Creta, berço da civilização ocidental.¹ Por outro lado, se aquilo que chamamos Europa, e depois mais largamente Ocidente, tem raízes em pequenas cidades que se expandiram, com distinção para Atenas (Grécia), Roma (Império), o povo europeu não é uma etnia que se expandiu, é uma síntese de cruzamentos diferenciados. Ainda recentemente, D. Manuel Clemente sublinhava esse como que milagre, porque não vingaram mitos raciais, que ainda hoje afligem o globalismo a que chegámos, e constituíram grupos que, não perdendo uma identidade específica, teceram um tecido comum em que se apoiou a unidade do território. Depois de sublinhar que “apareceu com o atual recorte já cerca de mil anos, ligando eslavos, gregos, nórdicos e latinos, numa assim chamada “cristandade”, que nunca teve um só polo mas transportava um ideário de germinação lenta para caminhos conjuntos”, advertindo, na crise atual das migrações muçulmanas, “que a confluência de povos e culturas é hoje tão grande que algumas previsões asseguram que em breve deixará de ser maioritariamente de autóctones”.² A referência ao cristianismo, é desenvolvida pelo ilustre Francis Fukuyama, que escreveu o seguinte: “o cristianismo difere significativamente das outras tradições a este respeito, na voz que todos eles criaram num quadro de especialistas para interpretar e aplicar o direito. Contudo, o grau a que a formação jurídica foi desenvolvida e formalizada num sofisticado sistema universitário foi provavelmente maior na Europa Ocidental do que em qualquer outro sítio. De facto, segundo as averi-

guações de Huntington, “nenhuma outra região do mundo passou por qualquer coisa de semelhante à reforma gregoriana e ao conflito da investidura, no qual toda a hierarquia da Igreja entrou num conflito prolongado com o governante temporal e acabou por o paralisar. O acordo daí resultante, a Concordata de Worms (1122), veio garantir autonomia à Igreja enquanto instituição e oferecendo-lhe incentivos consideráveis para apoiar a sua própria burocracia e regras formais. Daqui resultou, depois de outras querelas, que o primado do direito cresceu em toda a Europa, sobrevivendo à evolução da fonte de legitimidade do poder, designadamente quando a Reforma enfraqueceu a autoridade da Igreja e o Islamismo aderiu à chamada “soberania de Deus” divulgando teorias inovadoras em relação ao poder político.”³

Entre o Homo Erectus, de há dois milhões de anos, e a União Europeia em que nos encontramos neste ano da graça de 2017, a identidade europeia tem uma idade muito jovem.

O tecido unificador está bem definido por Luís de Camões, quando atribuiu a Vasco da Gama, ao chegar à ilha de Moçambique, declarar que pertencia à Europa belicosa, “a lei tendo daquela a cujo império / Obedeço o visível e o invisível / Aquele que criou todo o hemisfério; / Todo o que sente e todo o insensível. / Que enfrentou desonra e vitupério / Sofrendo morte injusta e insofável. / E que do Céu à terra, enfim desceu / para subir os mortos da terra ao Céu”. Refere igualmente a “Europa cristã, mais alta e clara / que os outros em política e fortaleza”.⁴ Isto não impediu que a moral tradicional do todo europeu, fosse corolário dos imperativos cristãos, nem que o “pluralismo comum da humanidade”

¹ Heródoto, *Nueve libros de la Historia*, Barcelona, edição de 1968. Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, 4.ª edição, Almedina, Coimbra, pg. 63.

² D. Manuel Clemente, *Joga-se aqui o essencial*, Alvin, Porto Editora, 2016, pg 41.

³ Francis Fukuyama, *As Origens da Ordem Política*, Dom Quixote, Lisboa, 2011, pg. 434.

⁴ Luís de Camões, *Os Lusíadas*, Canto I, 65.



inclua o direito internacional que teve grande contribuição das Universidades Ibéricas, incluindo os mestres de Coimbra, da fugaz Évora, e Salamanca. Lembramos alguns desses homens que foram a consciência crítica da conquista e colonização da América, e cujo saber faz parte do Património Imaterial da Humanidade: Francisco de Vitória, Diogo de Covarrubias, Bartolomeu de Las Casas, Francisco Suarez, Manuel de Nóbrega, António Vieira. Ainda em 29 de Março de 2006, o Juiz António Augusto Cansado Trindade, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, escreveu o seguinte: “ao longo dos séculos, mudaram os torturadores, mas as vítimas continuam as mesmas, os povos indígenas em situação de alta vulnerabilidade. Mas houve uma evolução da consciência humana que hoje em dia faz a diferença: a existência de uma jurisdição internacional dos direitos humanos”.⁵ Se a cristianização foi o tecido da identidade europeia desta pequena parte do globo, isso não impediu que Camões chamasse a atenção para a “Europa belicosa”, na qual se multiplicaram as soberanias. Por isso, a intervenção do Papa também desempenha aqui um papel fundamental. Na

Idade Média institucionaliza-se o Tratado que, numa sociedade que reconhecia no Imperador e no Papa as suas autoridades superiores – o primeiro legitimador da autoridade, o segundo detendo o poder de governar e usar a espada física, criaram o regime dos “tratados” com o princípio da confirmação. Esta cláusula submetia o pactuado à jurisdição da Igreja, que podia anular o compromisso, reconhecida a impossibilidade do cumprimento do clausulado. Todavia, quando em 1477, Luís XI de França, e Carlos o Temerário, Duque de Borgonha, pactuaram, sob juramento, não pedir nunca a dispensa papal, era o Ocidente dos Estados que se anunciava.⁶ Este anúncio lembra que Camões não esquecera o dito de Vasco da Gama ao chegar à Índia: “a Europa belicosa”. Uma definição que coube perfeitamente ao espaço chamado Europa, em que os conflitos militares, pelas mais variadas matérias, se multiplicaram, somando-se aos que acompanharam a expansão para descobrir e dominar o globo. Daqui a intervenção de teóricos do pacifismo, para evitar, ao menos desde os Tratados de Westfalia (assinados em Osnabrück e Munster, em 24 de Outubro de 1648) guerras na Europa dos Estados. Escritores, sobretudo do século XVIII, tenderam para um federalismo que evitasse que a política fosse sobretudo uma arte de equilíbrio de poderes que multiplicava alianças militares. O primeiro é Émeric Crucé (1590-1648) autor do projeto *Le Nouveau Cynée*, propondo estabelecer a liberdade de comércio, e a paz universal; depois, o mais citado, intitulado *Grand Dessein du Roi Henri IV* escrito pelo Duque de Sully, estes do lado católico; mas também de origem protestante, o *Essay Towards the Present and Future Peace of Europe*, devido a William Penn (1644-1718), fundador da Pensilvânia, e os projetos continuaram com Leibniz (1693), o abade Saint-Pierre (1713), Kant com o seu projeto de Paz Perpétua (1796), Saint-Simon que se ocupou da reorganização da Sociedade da Europa (1814). Tudo pregações que se articulavam no sentido profundo com a doutrinação cristã, mas com os factos a fazerem crescer uma corrente maquiavélica, que legitimava em primeiro lugar o Estado, a soberania, o equilíbrio dos poderes internacionais, as autodeterminações, a independência, a hierarquia. Talvez a melhor leitura do remédio para os factos tenha sido a conclusão de Vítor Hugo (1876): “Il faut à L’Europe une nationalité européenne”. Mas a evolução não foi essa, porque, para o resto do mundo, a expansão deu aos europeus um sentimento de superioridade, estabelecendo e aperfeiçoando métodos de colonização que adotaram para esses povos a designação de “terceiro mundo”. Na Europa o inesgotável método dos conflitos levou à terrível Primeira Guerra Mundial de 1914-1918, que terminou com a fundação da Sociedade das Nações, a possível melhor resposta à doutrinação pacifista de séculos. O proclamado valor Nação foi principal, e por isso desapareceram as formas regionais imperiais, que eram o Império Alemão, o Império Austro-Húngaro, o Império Russo, e o Império Turco: cada Nação deveria ser a base essencial de um Estado. O principal estadista que definiu a solução adotada foi o Presidente dos EUA, Wilson, cujo Congresso não aprovou o tratado, mas que tinha um designio nacional, o de ser, no Ocidente, que podia ser considerado o nome da Europa Atlântica, a “Casa no Alto da Colina”, líder mundial, embora sendo titular de um passado de violências que não prestaram nenhuma atenção à Escola Ibérica do Direito Internacional: a liquidação da população nativa, dona do território, a conquista do Havai, a interven-

⁵ Pedro Calafate e Ramon Emilio Machado Gutierrez, *Escola Ibérica da Paz*, Universidad Cantábria, 2014.

⁶ In Adriano Moreira, *A Europa em Formação*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2004, pgs 101 e sgts.

ção no sul com o Big Stick, a tomada dos territórios do México, a conquista das Filipinas, lembram a Belicosa Europa transferida para a outra margem do Atlântico.⁷ Enquanto os EUA visavam e conseguiam ser a potência líder do continente americano e o mais poderoso Estado do Mundo, a Europa mantinha na sede o valor do Estado Nação, e no terceiro mundo um “Império Euromundista”, repartido entre a Holanda, a Bélgica, a Inglaterra, a França, e Portugal. De novo vem à memória a resposta do Marinheiro de Gama quando, chegado a Calicute, lhe perguntaram: “O diacho, o que vieram cá fazer? E ele respondeu, em busca de cristãos e de especiarias. De facto o que se aproximava era, agora, a Segunda Guerra Mundial de 1939-1945, que teve como saldo o fim do Império Euromundista, com guerras de cada um dos titulares das parcelas com as populações apoiadas na Carta da ONU, e a política de metades: duas Europas (ocidental e soviética), duas Alemanhas, duas cidades de Berlim, e mais uma vez a tentativa de organização Mundial pacífica substituída, durante meio século, pela Ordem dos Pactos Militares (NATO – VARSÓVIA). Neste quadro, a Europa Ocidental, antiga “Luz do Mundo”, retomou a sua identidade e, a República Federal Alemã, a França e a Itália, governados por homens tocados de santidade, porque não pensaram em retaliação contra o nazismo causador do maior desastre europeu e mundial de todos os tempos, preferiram organizar-se para “nunca mais” poder repetir-se tal guerra civil europeia, ou mundial pelos efeitos. Entretanto talvez não se possa deixar de reconhecer que, até à queda do regime soviético, e com o americanismo a sobrepor-se no ocidentalismo, a Europa ficou como que encurralada pelo “terceiro mundo” que a acusava de colonizador opressor, e pelo “sovietismo” que lhe ameaçava a estrutura política. Na sua circunstância de reduto, a fundação da União Europeia enfraqueceu muitas das esperanças que lhe apadrinhavam o nascimento, pelo menos pelos seguintes erros: desenvolveu uma política *furtiva*, isto é, à margem dos seus povos e até parlamentos; recebeu os países que se libertaram do regime soviético sem qualquer estudo de governabilidade da fusão entre Estados experientes de meio século de democracia e Estados submissos meio século ao modelo soviético; com uma estrutura política e administrativa vasta, numerosa, e dispendiosa, organizou um pluralismo de estatutos de pertença; desenvolveu a inidentidade dos responsáveis porque o que é sabido, da maioria, é a imagem fornecida pelos meios de comunicação, mas sem que a real personalidade e capacidade sejam conhecidas; dependente da NATO, decidiu ter uma defesa e segurança autónoma, não confundível com o demonstrado insuficiente Frontex, e desafiada pelo turbilhão muçulmano, com dificuldades crescentes de compatibilizar os deveres humanitários com a segurança, proclama a necessidade de um exército, mas discutindo décimas orçamentais enquanto o Brexit do Reino Unido leva a posse do maior exército e da maior esquadra da Europa. Em consequência, a confiança dos povos na estrutura esmorece como se verifica pelas abstenções eleitorais, o fracionamento interno de alguns membros cresce de ameaça (Reino Unido, Espanha), e a expansão das economias libertas da ameaça do Muro de Berlim, transformaram o “credo dos valores” dos governantes europeus num “neoriquismo” esbanjador, que conduziu, agravado pela perda do domínio das matérias primas, das energias não renováveis, dos mercados dos produtos acabados, do preço do trabalho, a um resultado da descolonização, que

ajudou a mergulhar a União nas crises económica e financeira mundiais em que nos encontramos, e que já marcaram diversas inovações de estatuto, como aconteceu com Portugal, parecendo até ter sido reconstruída a fronteira, agora pobre, do Império Romano anterior à invasão dos bárbaros, incluindo Creta, Grécia, Itália, Espanha, e Portugal. O Presidente atual da Comissão Europeia anunciou cinco hipóteses de reorganização da instituição, a número cinco admitindo uma formação de grupos afins articulados na Unidade da União, que não tem aliás conceito estratégico. Se esta última hipótese for a escolhida, aconselharia um número 6 para a meditação da arena do mundo, e da falência, mais uma vez repetida, do europeísmo.

Não chega reconhecer que a União produziu alguns benefícios que os seus povos nunca tinham experimentado, que o seu capital de conhecimento e herança científica e cultural são dificilmente ignoráveis, mas a sociedade mudou, a mudança de estatuto entre privilegiados e desamparados cresceu, a imagem de “luz do mundo” vai perdendo velas, e entre as medidas propostas para uma reabilitação, parece evidente que é a crise dos valores que necessita de revisão e vivência.

E por isso, porque esta exposição está longa, e apesar disso com omissões, gostaria de relembrar que o furtado projeto de Constituição Europeia recusou referir o cristianismo. Todavia, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, exclusivamente escrita por mãos ocidentais, grande parte do seu conteúdo vem da Escola Ibérica de Direito Internacional, toda ela marcada pelo cristianismo, isto é, pelo ocidente. Não se deve por isso, deixar de chamar a atenção para o facto de que a inovação Estado Ocidental foi em parte intervenção da Igreja Católica, como os Estados Muçulmanos são devedores de Maomé, e cada área cultural em crescente importância internacional exibe de regra dependências da mesma espécie. Por isso, o celebrado Ian Kershaw, termina a sua investigação de 1949 (fim do soviétismo), dizendo: “É muito tentador pensar no século XX europeu como um século com duas metades, talvez com um “prolongamento” depois de 1990. Este volume aborda apenas a primeira metade de um século extraordinário e dramático. Foi a época em que a Europa travou duas guerras mundiais, ameaçou os próprios alicerces da civilização e pareceu apostada em destruir-se”.⁸ Talvez por isso tenha significado que, por cinco vezes, um Papa foi chamado a pregar na Assembleia Geral da ONU: Paulo VI, que deixou a mensagem de que “o desenvolvimento sustentado é o novo nome da paz; por duas vezes João Paulo II, sofredor na sua Polónia, que é a Nação pior estacionada da Europa, aconselhando “não tenhais medo”; o Papa Emérito Bento XVI, pedindo o regresso aos valores da dignidade humana; e agora o Papa Francisco insistindo na igualdade do género humano, no encontro de todas as religiões, no privilégio dos pobres, creio que em diálogo íntimo com São Francisco. De facto é o imperativo de não consentir em que o “credo do mercado” tenha proeminência sobre o “código dos valores”. Os valores que são património comum da Humanidade, de raiz europeia principal no que toca ao direito internacional, que exige substituir o combate pelo diálogo, a tolerância da diferença pelo respeito, a igual dignidade de cada homem. É tempo de a Europa erguer a sua voz em defesa da autenticidade.

⁷ Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Formação do Império Americano, Civilização Brasileira*, Rio de Janeiro, 2014.

⁸ Ian Kershaw, *À Beira do Abismo*, D. Quixote, Lisboa, 2016.

Portugal: Opções geoestratégicas

HELENA RÊGO

Notas Introdutórias

Começamos com o *upside down map* para lembrar como a rotina do nosso cérebro, habituada a ver sempre os mesmos mapas-múndi, nos dificulta a tarefa de localizar Portugal. A rigidez dos nossos métodos também dificulta a agilidade e adaptabilidade necessárias aos novos tempos e espaços.

A complexidade do mundo precisa de soluções simples e perceptíveis para os cidadãos. Vivemos num mundo de distopia ao qual urge restituir algo em que acreditar.

O Estado e as suas instituições tem de voltar a fazer sentido para os cidadãos, que precisam de ver restituída a segurança, a justiça material, a verdade, e não apenas a fórmula da justiça formal, à qual basta o cumprimento do processo, conjunto de procedimentos, para se ver cumprida. Como refere Amartya Sen¹, não bastam as instituições democráticas para garantir a democracia, elas são um meio e não um fim. Um meio para conseguir justiça, segurança e paz social, ou seja os fins do Estado.

A definição de opções geoestratégicas para o nosso país não é uma excepção na necessidade de simplicidade e proximidade com os cidadãos. Juntar os cidadãos em torno de uma ideia que os inspire, ser coerente e contínuo no propósito nacional. Tal como a motivação individual faz a diferença nos resultados organizacionais, também um povo precisa de motivação para ter esperança no futuro, no seu e no dos seus filhos. Quem partiu deve voltar com experiência para ajudar num projecto nacional inclusivo. E não pode roubar-se o sonho às crianças e aos jovens ou geraremos adultos desequilibrados que nos brincarão com actos tresloucados. Hoje não necessitamos apenas de grandes teorias sobre os problemas, mas de **soluções consistentes e em que todos participem**.

Precisamos de partir do concreto, como no método indutivo, para alcançar o que definimos como princípio e urge mostrar o caminho. Não nos podemos ficar com a enunciação dos princípios, mas antes revelar caminhos exequíveis

para a sua concretização, não esquecendo o novo rosto com que o mundo se apresenta hoje, que nos faz recordar o Adamastor dos Descobrimentos.

Educar para o desígnio nacional é indispensável. E esse desígnio tem que ser de todos, uma força colectiva alimentada por líderes inspiradores. De nada vale escrever documentos se eles não forem concretizados e aplicados em cada dia, como uma rotina, por cada um de nós.

A grande estratégia precisa do envolvimento de todos na defesa da sociedade, de uma política doméstica efectiva, assente em decisões racionais duradouras que suportem a segurança do estado, numa economia saudável e em rede e na promoção de valores mobilizadores, interna e externamente.

Quando se trata dos interesses mais fundamentais do Estado português, os estrategas têm que, de forma sempre humilde e permanente, afinar o modo e os meios através dos quais defendemos os nossos interesses mais intrínsecos. Qualquer opção que se faça tem que passar por evitar o isolacionismo, fazer alianças e tomar em consideração todas as regiões do mundo, prestando atenção ao impacto das novas tecnologias e ameaças. Contudo, não nos podemos ficar apenas pela sobrevivência ou pela segurança e defesa, mas temos de pensar no bem-estar do povo português, o que implica procurar oportunidades.

O ambiente internacional continuará complexo e caótico, os conflitos endémicos, as crises não previstas aumentarão e os Estados continuarão a não ser os únicos atores das relações internacionais.

Sobre isto tem havido extenso debate nacional e parece haver um certo consenso. A dificuldade está em **pragmatizar ou operacionalizar** as teorias e fazê-lo de forma holística, transversalmente a toda a governação.

Sempre que o Estado é posto à prova, seja sob a forma de desafio, ameaça ou catástrofe, ressalta a dificuldade de conseguir respostas integradas, duradouras e eficazes. Esta reflexão contém duas partes principais: uma com as possíveis opções temáticas e outra sobre a forma como devem-se

¹ A Ideia de Justiça, Almedina, 2010.

orientar as nossas análises e o modo de as operacionalizar articuladamente. Por termos sentido sempre que a maior dificuldade enfrentada por Portugal é a falta de planeamento e de gestão estratégica, dedicaremos boa parte destas notas à vertente da forma e da metodologia. E sobre este último aspecto diremos, desde já, que há um princípio fundamental que o Estado no seu planeamento e gestão tem de fazer cumprir: **o princípio da economia de forças**. Enquanto princípio aplicado na guerra significa a concentração de um conjunto de forças, num mesmo ponto, ao mesmo tempo e num mesmo local. Foi o princípio aplicado por vários estrategas ao longo da história², “concentrate a great superiority of forces at the decisive point and at the decisive moment, otherwise the enemy who has the advantage of better preparation and organisation, will destroy the insurgents” (Marx). Também na natureza observamos o **princípio da energia mínima**, sendo a economia de forças condição de toda a actividade viva e que se manifesta tanto mais quanto maior for a complexidade do sistema vivo. As formações das aves em voo ou os nossos modelos mentais são formas de facilitar e encurtar o espaço ou o tempo que teríamos, em princípio, que percorrer. Os símbolos também são simplificações para poupar palavras e raciocínios e constituem um ponto de focalização para o nosso cérebro.³ Até nos átomos se verifica o princípio da energia mínima, a propósito da distribuição dos electrões pelos vários níveis de energia do átomo, porque um nível de energia só começa a ser preenchido quando o anterior está completo.⁴

Estreitamente relacionado com este, está o **princípio da simplicidade**, também um princípio de guerra, traduzido num plano para minimizar equívocos. Ter um **plano partilhado** é, assim, fundamental para evitar erros de comunicação e perdas de energia.

Considerando os ensinamentos do professor Políbio Valente de Almeida⁵, a estratégia de Portugal como um pequeno Estado deve passar por tentar **minimizar as situações de desigualdade em relação aos atores que definem as regras do jogo**, os seus governantes devem **maximizar o poder do seu Estado sem se concentrar apenas na força física** e devem manter **e desenvolver os laços históricos, linguísticos e culturais com Estados com maior afinidade**. O poder do pequeno Estado decorre da utilidade que este tem para as grandes potências num dado contexto internacional, ou porque tem recursos que essas potências não têm ou porque a sua posição geográfica lhe confere um poder funcional. Toda a sua estratégia e plano estratégico assentam na consciência de que **o poder é sempre um conceito relativo e relacional que se vai definindo em relação aos outros**, com os quais concorre ou compete.

No mesmo sentido, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, CEDN, 2013, refere-se que “As capacidades nacionais serão tanto maiores quanto melhor for a articulação entre os instrumentos estratégicos ao dispor do Estado e a forma como são utilizados os recursos disponíveis para realizar acções que permitam alcançar os objectivos definidos⁶. Se o nosso objectivo é minimizar desigualdades com

os atores que definem as regras do jogo, temos que usar as nossas forças, articuladamente, junto desses atores, apresentando-lhes alguma utilidade para a sua estratégia de poder.

“No quadro do processo de planeamento estratégico, com o objectivo de maximizar as capacidades nacionais, importa explorar, pelo que isso representa em termos de elemento multiplicador do potencial estratégico nacional, os seguintes activos nacionais: a história, a identidade e coesão nacionais; a cultura e o espaço linguístico; um regime democrático consolidado, a participação na UE, na OTAN, e na CPLP; o mar e a centralidade no espaço atlântico; o carácter arquipelágico do território; o clima e as comunidades de emigrantes. (CEDN)

Fornecidos que estão os dados, falta apontar o caminho, as escolhas, enunciar as opções estratégicas e porque os nossos recursos são escassos devemos concentrar-nos em poucas mas robustas escolhas ou prioridades.

Num mundo de rápidas mudanças, aceleradas pela era da informação, **esta capacidade para analisar o mundo é fundamental para os decisores políticos** que conduzem os destinos dos Estados. E é este também o trabalho das informações, uma actividade predominantemente estatal que visa auxiliar a tomada de decisão em “políticas públicas nas áreas da defesa, ordem pública e diplomacia, prioritariamente.”⁷

Brainstorming

O escopo desta reflexão é o do **espaço internacional** em que Portugal tem que se projectar como unidade geográfica, já que a enquadraremos com a geopolítica e a geoestratégia. Fazer opções tendo por base o exercício de poder num espaço e as relações com outros poderes e outras vontades políticas. Não nos debruçaremos sobre os objectivos e prioridades de Portugal, internamente, como tão bem referidos no Programa Portugal 2020⁸ e que apenas estão implícitos no quadro que apresentamos no fim.

Contudo, sublinhamos a importância da conjugação de todas as políticas e nesta reflexão, particularmente, a melhoria do sistema de **justiça**, que é fundamental para dar segurança a quem quer investir em Portugal, o **turismo** como sector empregador no qual Portugal deve apostar e a **segurança** estreitamente relacionada com os anteriores uma vez que só visitam ou investem em Portugal aqueles que se sentem seguros. Passando pelo sistema financeiro e fiscal que pode ajudar ou desajudar a consecução dos nossos desígnios.

Vejamos então. A nossa acção estratégica pressupõe desde logo respostas a algumas perguntas simples:

- Que futuro deve promover-se?
- Que objectivos para Portugal?
- Que ameaças ou obstáculos temos que prevenir?
- Que interesses temos que proteger e em relação a quem?

² *The art of war in world history*, Ed Gerard Chaliand, University of California Press, Berkeley, 1994

³ Manoel Bomfim, *Pensar e dizer, estudo do símbolo no pensamento e na linguagem*, São Paulo, 2006

⁴ Aprendi com os meus alunos de ciências exactas.

⁵ *Do Poder do Pequeno Estado*.

⁶ Capítulo V. contexto internacional, ponto 1.

⁷ Cepik, Marco A. & Ambros, Christiano C. (Jan/jun 2012). *Explicando Falhas de Inteligência Governamental*. Belo Horizonte: Varia Historia. vol. 28, nº47, pp.79-99 e p.82.

⁸ Agência para o desenvolvimento e Coesão.

- Como utilizar a nossa herança histórica em nosso benefício?
- Como valorizar a posição de Portugal?
- Como exercer o nosso poder, ou seja, como impor ideias e comportamentos e resistir à imposição de comportamentos?
- Como articular os diversos elementos do nosso plano estratégico?

A maior parte destas perguntas não são tanto sobre quais os objectivos a prosseguir (o quê?), que como vimos estão traçados, mas antes sobre o “como?” e o “quando?”.

Antes de discorrer sobre o tema, referiremos, brevemente, o significado que adoptaremos para alguns conceitos operacionais. Sobre o conceito de estratégia, cumpre dizer que, actualmente, o termo se desligou da sua conotação militar e é comumente aceite a abordagem holística, no sentido de que pressupõe a utilização de meios não só militares, mas todos os recursos tangíveis e intangíveis, em potência ou em ato, sejam económicos, humanos, organizacionais, psicossociais, ou outros, para satisfazer a vontade de um Estado (Abel Cabral Couto).

Quanto aos conceitos de geoestratégia e geopolítica, muito frequentemente confundem-se porque ambos se debruçam sobre os factores geográficos, mas distinguem – se na percepção conflitual dos espaços a estudar e que só existe no primeiro. Falaremos, por isso, de opções geoestratégicas para Portugal, cientes das relações de competição e concorrência entre estados, com que temos que contar. E o “como” alcançar os objectivos do Estado português terá que tomar em consideração aqueles Estados que competem pelos mesmos objectivos e os que têm objectivos contrários à consecução dos nossos.

A geoestratégia, tal como a geopolítica, é pragmática, centra-se na geração, emprego e conquista do poder, aconselhando os decisores na formulação de objectivos.

A história e a matriz das descobertas

Portugal é uma ideia política antes de ser um espaço, um povo e um território, com uma língua falada em muitos continentes (a quarta mais falada de acordo com dados do Instituto Camões). É esta ideia que nos funda como poder espacialmente orientado.

A construção de Portugal faz-se em torno de um espaço geográfico, que nos dita o longo prazo de Portugal, sobre o qual construímos uma sociedade. Podemos mesmo pensar que este nosso clima temperado nos condicionou a forma de gerir os nossos recursos, por não termos a disciplina de quem está habituado a lidar com as adversidades da natureza.

Estamos no centro do mundo do mapa europeu, numa importante mistura entre terra e mar, quer com possibilidades com a América quer com África. Esta ambivalência estrutural marca actualmente a geopolítica portuguesa de vocação marítima e vocação continental. Historicamente, privilegiou-se a vocação marítima e, actualmente, com as alterações na UE, devemos questionar a forma de nos relacionarmos com essa realidade e deixarmos de nos considerar periféricos, o que só aproveita à UE e não aos interesses nacionais. Devemos, por isso, explorar oportunidades para valorizar a nossa posição na África lusófona, na Subariana em geral e no Atlântico Sul através da UE e podermos tornar-nos num Estado estrategicamente importante para a UE no seu diálogo com África (nesta opção estratégica França é um competidor).



Neste contexto, somos marcados pela matriz das descobertas, traduzida na ambição estratégica de projecção externa e no projecto imperial. Fomos pioneiros da globalização e autores do primeiro planisfério (1502), inovadores na arte da inovação, que permitiu a empresa global e dominámos um sistema de comércio internacional ajustado à nossa estratégia de influência geopolítica.

Seguindo a orientação de Rodrigues e Devezas, as trajectórias dos portugueses do século XXI devem utilizar a matriz das descobertas:

- Intenção estratégica: um projecto a realizar (Agostinho da Silva).
- Vocação global: a alma portuguesa de Fernando Pessoa.
- Aposta científica: como no século XVI.
- Gestão do conhecimento: as descobertas estabeleceram dinâmicas inovadoras, mobilidade académica, *think tanks* e vinda de especialistas a Lisboa.
- Observação do estrangeiro: um pensamento atípico que permitiu ultrapassar as potências dominantes e perceber os diferentes concorrentes da época.
- Controlo de informação assimétrica: as descobertas deram-nos a prática da gestão do imprevisto, o que nos garantiu vantagem estratégica.
- Improvisação organizacional: gerada pelo dia a dia das descobertas e pela alta precisão científica necessária para a navegação e o esquema logístico das viagens.
- Incrementalismo: no processo de formulação estratégica sobressaiu o método de experimentar e errar, e de ajustar pragmaticamente.
- Espírito crítico: por oposição ao dogmatismo.
- Inteligência geoestratégica - política de informações e de desinformação de D. João II.

A consciência da nossa identidade é, assim, um bom ponto de partida na decisão sobre as nossas opções.

No planeamento da acção estratégica nacional a nível externo temos que tomar em consideração a situação estratégica internacional – a emergência de um mundo multipolar (vários pólos de poder a nível económico, político, cultural e científico, apesar da superioridade militar norte-americana) e a situação nacional marcada pela contenção orçamental (meios limitados) resultante da grave crise financeira. É por isso fundamental adaptar, de forma realista, os objectivos aos meios que temos, ou seja, reduzir o escopo dos nossos esforços e sobretudo articulá-los.

Recorrendo a Zbigniew Brzezinski⁹, diremos que assistimos a um novo realinhamento global em que a Europa dificilmente se tornará num poder global, mas pode desempenhar um importante papel global na prevenção e combate de ameaças transnacionais globais, no sentido do bem da humanidade. A Rússia, depois da última fase convulsiva da desintegração do império,¹⁰ poderá tornar-se um Estado europeu líder. A China está em ascensão e, militarmente, à procura de uma nova geração de armas. Um aspecto preocupante que este autor salienta e que interfere com a segurança da Europa é o acordar violento dos muçulmanos

⁹ Toward a global realignment, *The American Interest*, vol.11,nº6, 17 abr16.

¹⁰ Sem o sudoeste islâmico, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Geórgia, e os estados bálticos.

pós-coloniais e que o mesmo relaciona com a sua reacção à supressão violenta pelos poderes coloniais, na sua maioria europeus, e que os une por comungarem do sentimento de injustiça. Contudo, o Islão continuará dividido pelo sectarismo que nada tem a ver com os europeus. Acrescentamos que Portugal pode desempenhar um importante papel neste futuro europeu, quer pelas relações privilegiadas com os países africanos de língua portuguesa, ajudando à construção de um espaço de segurança, quer fazendo pontes de segurança com os seus vizinhos próximos do Norte de África, sobretudo na contenção do terrorismo.

Voltemos a Portugal e ao quadro constitucional. Nos termos do art.º 9 da Constituição da República Portuguesa, é tarefa fundamental do Estado “garantir a independência nacional e criar condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam”. Diz-se, também, no art.º 7, nº4 e 5, no âmbito das relações internacionais, que “Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa (...)” e “empenha-se no reforço da identidade europeia”.

Tratam-se de princípios basilares do nosso Estado, pelo que o ideal será uma estratégia que os conjugue.

A Valorização da posição nacional. Escolhas.

- **Geopolítica do Mar** - O futuro de Portugal pode passar pelo mar, porque foi o mar que tornou Portugal maior do que o seu espaço territorial. O nosso triângulo estratégico formado pelo continente e arquipélagos pode dar maior capacidade de negociação internacional e permitir o apoio ao desenvolvimento e à criação de um espaço seguro no “Oceano moreno”.

Portugal pode ser o ponto avançado para a segurança marítima da UE, principalmente tendo em consideração as ameaças vindas do Atlântico sul e do espaço lusófono (Estratégia para os Oceanos da CPLP). Também articular o Atlântico Norte e o Atlântico Sul (cooperação e coordenação) é do interesse de Portugal (interesse contrário ao do Brasil).

- **Geopolítica da língua e os países de língua portuguesa** - Somos um espaço de língua, que nos liga a África, Brasil, Timor e Macau. A língua portuguesa é a quarta mais falada no mundo (de acordo com dados do Instituto Camões), pelo que pode ser utilizada como instrumento de diálogo político, económico e estratégico, designadamente no Atlântico Sul. **Devemos conseguir tornar-nos um Estado estrategicamente importante para a UE no seu diálogo com África, utilizando a língua e os laços culturais e de afinidade. A língua é assim um instrumento ao serviço de vários objectivos.**

E, neste campo, não basta a acção individual de cada ministério e serviço do Estado na gestão de um excelente relacionamento com África, é necessário um instrumento único, um programa que concentre todos os esforços parcelares recorrendo a novas ferramentas e metodologias analíticas. É o caso da utilização de matrizes de impacto cruzado, do gestor de complexidade, dos mapas mentais e das técnicas de visualização por parte da governação de topo, que veremos adiante.



A extensão da Plataforma Continental, para além de representar um enorme aumento do nosso espaço de influência, significa um acréscimo substancial de recursos cuja exploração tem que ser estrategicamente controlada. Os outros países não têm um grande interesse em que nos tornemos um território maior, pelo que temos que contar com estratégias contrárias à nossa, nomeadamente durante todo o longo processo negocial junto das Nações Unidas. Conhecer antecipadamente as intenções dos adversários e procurar controlá-las é fundamental.

- **Ásia Pacífico** - A **China**, com centenas de milhões de cidadãos activos, técnica e culturalmente evoluídos e criativos, condicionará sempre a política e a estratégias mundiais.

- O **Oceano Pacífico** será o novo centro geopolítico do mundo e palco da competição estratégica a nível mundial (a título de exemplo, a Índia tentará ser o número um da indústria naval).

- **Tecnologia** - A inovação tecnológica é de vital importância para todos os Estados. Associar a nossa capacidade criativa a indústrias estratégicas e concentrar esforços é fundamental para o reforço do poder do estado.

As **Tecnologias Estratégicas Emergentes** - conjunto de novas tecnologias, como a biotecnologia, nanotecnologia e inteligência artificial, com implicações geopolíticas e para o desenvolvimento humano (físico e cognitivo) devem fazer parte das nossas preocupações, ainda que o problema pareça longínquo. O uso perverso das mesmas constitui um dos maiores desafios dos nossos tempos, sendo urgente a criação de normas que garantam o equilíbrio entre a necessidade de inovação e a dignidade humana. É um tema que é debatido em diversos *think tanks* internacionais e universidades.

Também a actual estratégia militar, assente na inteligência artificial e nos drones, tem a capacidade de ter efeitos meta estratégicos capazes de alterar o próprio carácter da guerra.

A ligação entre tecnologia e estratégia, designadamente a militar, é da maior importância. A tecnologia é o factor determinante das opções militares. E vemos já actualmente uma certa dificuldade em criar o enquadramento para estas inovações tecnológicas de aplicação militar.

As estratégias militares hoje não devem ser orientadas para encontrar a melhor solução para um dado problema estratégico mas sim para evitar ser surpreendido por estratégias de outros apenas porque se seguiu um “*template*” desactualizado ou se fez a escolha estratégica errada. Para alguns, a estratégia hoje é mais a anti-estratégia.

Para lá das aplicações militares, a tecnologia coloca grandes desafios securitários aos quais não tem sido dada a devida importância, em Portugal.

Metodologia e ciência da **COMPLEXIDADE**

Como referimos, no século XXI, os governos de todos os países confrontam-se com a complexidade do sistema internacional e com os múltiplos desafios. O governo português não é excepção. Só uma abordagem holística e articulada poderá enfrentar os desafios que hoje se nos colocam porque a sua complexidade, afastando a linearidade da causa e efeito, obriga a uma estratégia robusta. Não bastam declarações de intenções num documento, é necessário concretizá-las se queremos proteger e fortalecer Portugal.

Um dos maiores desafios que se coloca à governação é, assim, a sua forma de abordagem dos problemas sob pena de, não os entendendo, escolher opções erradas.

Frequentemente, a visão sobre Portugal e o ambiente em que se vive não é partilhada pelos vários ministérios e departamentos perdendo-se muita eficácia nas políticas públicas. A coerência da acção do Estado impõe que se partilhe um “mapa” comum no qual todos percebam o fim último e cada um faça a parte que lhe compete. Neste sentido, alguns Estados na Europa criaram **centros de governo ou centros de competências** para fazer a coordenação temática, transversal a vários ministérios.¹¹

Apesar da excelente orientação contida no CEDN (2013) a governação tem que conseguir definir prioridades e concretizar as sinergias para rentabilizar os nossos recursos e também para que a imagem que os outros parceiros têm de nós seja consistente, designadamente nas Nações Unidas, OTAN e UE.

À semelhança do que foi diagnosticado por outros países, como a Holanda (onde em resposta foi criado o *National Security Steering Group*) e o Reino Unido (onde o COBR - *Cabinet Office Briefing Room* foi criado para responder estrategicamente em situações de crise), confrontamo-nos com o seguinte:

- Falta de continuidade nas políticas públicas, que são fragmentadas, compartimentadas e descontínuas¹²;
- Deficiência na detecção precoce de novas ameaças, sobretudo se provenientes de quadrantes inesperados¹³;
- Deficiente identificação e análise de riscos;
- Insuficiente oportunidade para priorizar;

¹¹ OECD network of Senior Officials from Centers of Government.

¹² A este propósito vide a entrevista dada em 28.06.16 ao Jornal Público por José Maria Rego, anterior Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.

¹³ Os HILP, eventos de High Impact Low Probability, têm vindo a ser cada vez mais acompanhados pelas análises e avaliações de ameaça para abranger nas nossas visões de futuro eventos que, podendo não ser prováveis, se acontecerem terão um elevado impacto na sociedade, pelo que importa considerá-los.

- Falta de liderança estratégica;
- Falta de um Comité Civil de Contingências, um gabinete de crise, como o COBR britânico, com efectiva coordenação e comando em momentos de crise, especialmente, na definição dos objectivos estratégicos, opções e riscos e alocação de recursos aos mesmos.¹⁴

Sem coordenação estratégica a governação é como uma orquestra fora do tom (Charlie Edwards, Demos 2007).

PRESSUPOSTO METODOLÓGICO: “O que não sabemos que não sabemos”

Para além de condicionar a estratégia nacional pelas ameaças, capacidade ou geografia é necessário orientá-la com base na ideia de incerteza. Temos o enquadramento definido, as linhas programáticas mais duradouras, mas todos os dias temos que estar atentos às novas oportunidades e ameaças para adaptarmos a nossa acção permanentemente, para lá das metas anuais. Há eventos que obrigam a reequacionar a nossa acção, quer para nos defendermos de uma agressão externa tácita, quer para aproveitar uma oportunidade resultante de uma alteração do equilíbrio internacional, a qual pode ser simplesmente consequência de um resultado eleitoral noutra país. Esta **atitude adaptativa** deve ser cultivada entre todos, tanto mais que ela está no nosso “ADN”. É também esta atitude que é necessária quando perdemos um poder funcional, como aconteceu com a perda de funcionalidade nacional no sistema de relações internacionais relativamente aos EUA, devido à perda da base das Lajes, e em que é necessário encontrar outro.

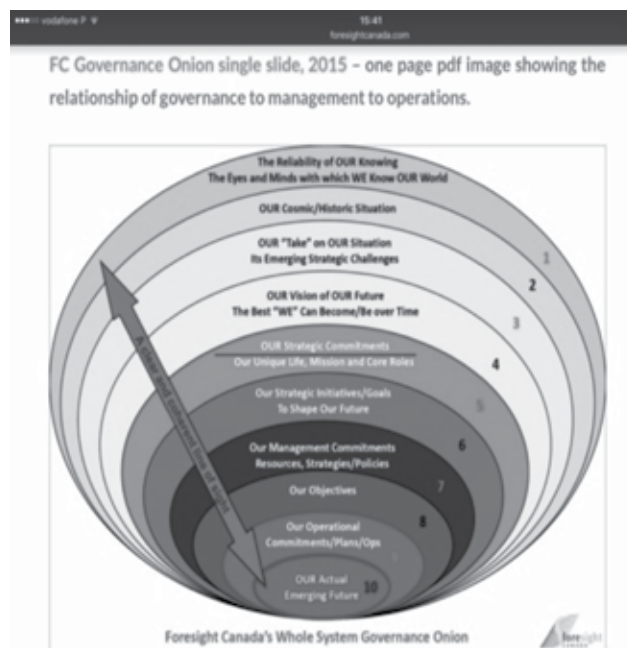
A estratégia prossegue a visão de futuro, para lá das acções reactivas do dia-a-dia. E nesta tarefa é preciso ser humilde e ter consciência “do que não sabemos que não sabemos”, antes de tomar decisões sobre a definição dos objectivos nacionais num ambiente internacional altamente mutável e crescentemente complexo, com recursos nacionais cada vez mais escassos.

A combinação da **incerteza estratégica** com a **crise económica** torna ainda mais premente que as escolhas sejam acertadas e, sobretudo, não fazer escolhas demasiado rígidas. Neste contexto, a indecisão estratégica pode ser uma metodologia adequada a adoptar na opinião de Paul Cornish¹⁵.

Nesta perspectiva, Cabral Couto sublinha a importância que as percepções dos decisores têm do mundo na tomada de decisão. «...O decisor decide sobre uma “imagem” do problema. Esta distinção entre “as coisas como elas parecem” e as coisas “como elas são” levanta uma questão fundamental: é o ambiente objectivo que é importante (...) ou é a percepção subjectivada do decisor e sua interpretação daquele ambiente que é importante? Daqui a relevância, segundo este nível de análise, não só dos circuitos de informação que servem os decisores, mas também da natureza da elite dirigente, em especial da sua ideologia, psicologia, influências inatas, tradições e atavismos...» (p.16)

Os olhos e as mentes com que conhecemos o nosso mundo constituem o primeiro nível a partir do qual o

sistema de governança canadiano se constrói, conforme imagem infra. Só depois vem a situação geográfica e histórica, a visão de futuro e os objectivos estratégicos, em “cascas” sucessivas.



O trabalho para os actuais estrategas é ficar “open minded” e sem decisões rígidas, o mais tempo possível, e habilitar o país a ser **ágil** e a conseguir respostas a desafios estratégicos sempre que eles surjam. Para que essa flexibilidade e agilidade sejam a regra é necessário que a governação forneça alimento intelectual para este novo tipo de abordagem, o que implica uma aposta nesse tipo de educação.

Em vez de tratar a incerteza como um problema a ser evitado ou ignorado, o papel da governação deve colocar a incerteza como constante do ambiente estratégico. Deve fazer-se uma revisão geopolítica, permanentemente, e ajustar as alterações estratégicas. Uma abordagem mais dinâmica da estratégia, sobretudo na sua relação com a tecnologia que evolui em tempo acelerado e com consequências, quer nas oportunidades quer na segurança dos Estados. É necessária uma certa dose de ecletismo para aproveitar oportunidade se desenvolver a nossa capacidade colectiva transversalmente aos diversos paradigmas.

As reduções orçamentais também dificultam as opções estratégicas, mas é necessário investir em análises de risco e moderadores de risco, como são os serviços de informações, além de investimento em ciência, tecnologia e inovação.

EDUCAÇÃO - Inovar para a incerteza.

A governação tem que conseguir criar ou apoiar um sistema que tenha a capacidade de gerar soluções estratégicas quando elas são necessárias, mais do que focar-se num *template* estratégico apenas. Os instrumentos usados para informar as escolhas das políticas públicas são desactualizados. Para transformar a governação é necessário reconceptualizar a forma como o todo governativo trabalha. Para que isto aconteça é necessário garantir formação

¹⁴ The lost meaning of Strategy, Survival, vol. 47, nº. 3, Autumn 2005.

¹⁵ Paul Cornish (Who does UK National Strategy?) London, October 2010.

para a análise de *intelligence*, na era da informação, e um local e recursos para a sua prática. Isso só é possível com instituições permanentes que ensinem o moderno *critical thinking*, nas quais seja garantido o acesso a todas as inovações de conhecimento¹⁶.

É aqui que a Ciência da complexidade – a meta-metodologia surge como o instrumento mais adequado para a governação do século XXI. Ou seja, analisar os problemas e as ameaças como problemas complexos e adequar as percepções da realidade, corrigindo desvios cognitivos e erros analíticos no desenvolvimento da visão estratégica¹⁷. A maior parte dos problemas que os políticos enfrentam hoje envolve a tentativa de compreender, prever, ou afectar o comportamento de sistemas complexos, desde a imigração ilegal, aos meandros financeiros e ao terrorismo internacional. Contudo, os políticos raramente compreendem o impacto que as suas decisões têm no comportamento destes sistemas. Em vez de lidarem com o sistema como um todo, os decisores políticos contemporâneos tendem a concentrar as suas escolhas em actividades fáceis de identificar e compreender. O problema é que quanto mais complexo e desorganizado é o sistema, mais impactos têm as simples decisões no todo sistémico. Ao não ter consciência de tal, poderão tomar-se decisões aparentemente acertadas, mas com consequências gravosas.¹⁸

Carafano dá o exemplo do furacão Katrina, no qual foi barrada a entrada em Nova Orleães a toda a gente, excepto aos *emergency responders*. Como consequência, os fornecedores de combustível não credenciados não puderam abastecer as operações de emergência, que necessitavam de combustível e baterias – sem tal, os sistemas tornaram-se inoperantes a partir de um dado momento, porque as autoridades não entenderam como o todo do sistema funcionava. Solucionaram o problema de impedir a permanência de pessoas em excesso no local, mas criaram outro problema – tornaram inoperacionais comandos chave e nós de controlo.

A tarefa de análise em sistemas complexos assenta em descrever os sistemas, como eles funcionam, o que produzem e aplicar vários métodos de planeamento e escolha, compreendendo como podem ser alterados.

O sistema internacional é um sistema complexo¹⁹, o que significa que é, em certa medida, imprevisível e que a nossa capacidade de o controlar é limitada. Os Estados são sistemas complexos. Quer o sistema internacional, quer as unidades que o compõem são complexos, no sentido em que abarcam numerosos elementos independentes, que continuamente interagem e espontaneamente se organizam e reorganizam a eles próprios em estruturas cada vez mais elaboradas, com o decurso do tempo.

A complexidade é caracterizada por:

- Um grande número de elementos ou agentes semelhantes, mas independentes;

¹⁶ Design thinking aplicado à estratégia: Estruturação dos problemas/visão/definição de agendas de transição (esfera táctica) mobilização de atores avaliação).

¹⁷ Helena Régo, A inteligência dos Estados, ISCSIP, 2003.

¹⁸ James Carafano, Complex systems Analysis- A Necessary Tool for Homeland Security.

¹⁹ Vicente Valle Jr, "Chaos, complexity and deterrence", *National War College Core Course*, 5605 e Williams Garnett P., "Chaos Theory Tamed", (Washington: Joseph Henry Press, DC, 1997), 234.

- Movimento e respostas persistentes destes elementos relativamente a outros agentes;
- Adaptabilidade do sistema, que se ajusta a novas situações para assegurar a sua sobrevivência;
- Auto-organização, em que a ordem no sistema se forma espontaneamente;
- Regras locais que se aplicam a cada agente e,
- Progressão na complexidade, de modo que, com o tempo, o sistema se torna maior e mais sofisticado.

O comportamento auto-organizado dos sistemas complexos não se pode prever e não pode ser estudado pela divisão das suas partes, porque não se observa o princípio da adição, ou seja, não é o mero somatório das partes. O sistema complexo evolui naturalmente para um estado de auto-organização, com um comportamento que oscila entre o caos e a ordem.

Quer isto dizer que a estratégia nacional tem sempre que ser pensada continuamente como um todo, com a noção de que alterar algo numa parte do sistema vai ter efeitos noutras partes do mesmo e, conseqüentemente, no resultado final. Prevenir ameaças a sistemas complexos implica abordagem inclusiva, multidisciplinar e multisectorial.

Governação integrada²⁰

Decorre do que dissemos anteriormente que as novas estratégias nacionais devem envolver todo o governo e toda a sociedade por natureza.²¹ O processo de desenvolvimento das novas estratégias em países como a Holanda e o Reino Unido, assenta em novos mecanismos que permitem à governação perceber e priorizar rapidamente alterações e desafios securitários, planos adaptativos para tais alterações e ancoragem destas estratégias em políticas regulares e ciclos orçamentais. Sobressai a imposição nestes dois países de entender essas estratégias como enquadramento de todas as decisões e da necessidade de acções administrativas que mantenham estas estratégias sempre actualizadas, através de processos de avaliação formais e informais.

Esta necessidade de abordagens integradas abrange toda a governação. E neste contexto cumpre realçar que os serviços de informações são treinados para pensar de forma integrada e as informações estratégicas permitem tomar maior consciência das *drivers* de mudança.

Na *Carnegie Mellon University*, o *Center for International Relations and Politics* define "*grand strategy*" como a combinação dos factores diplomáticos, económicos, militares e políticos usados pelos líderes para defender os seus respectivos Estados-Nação. Num contexto de elevada interdependência entre política nacional e internacional, os líderes devem desenvolver estratégias que reúnam um diversificado leque de desafios internos, estatais e não estatais.

Nenhuma disciplina individual pode responder à forma como a grande estratégia é construída, o papel que desempenha no sistema internacional [e de todo o] processo de globalização que a envolve. O programa de grande estratégia desta universalidade problemática ilustra o que

²⁰ Systems thinking / pensamento sistémico.

²¹ Sharon Candle e Stephan de Spiegeleire, A new generation of National Security Strategies: Early findings from the Netherlands and the United Kingdom.

temos vindo a dizer e engloba história, ciência política, ciência de processos decisórios, economia, sistemas sociais complexos, ciência da computação, engenharia, estratégia, empreendedorismo e mudanças tecnológicas.

Estudos prospetivos

Neste contexto, a Holanda implementou um sistema articulado de estudos prospetivos – *foresights* – que incluem *critical thinking* para desenvolvimentos de longo prazo, debate democrático participativo e reflexão sobre o futuro para influenciar as políticas públicas (ver *European Foresight Monitoring Project; Technological Forecasting; Foresight Institute*).

“Os estudos estratégicos prospetivos (*Strategic foresight*) são um ramo do pensamento estratégico que tem sido praticado por políticos, militares e empresários. Trata-se de perscrutar as opções viáveis com base nos recursos e preferências e nas acções prováveis dos opositores e desenvolver contra estratégia em cada situação”.

É um processo para visionar futuros alternativos, opções possíveis com base em informações (estratégicas) e processo de raciocínio “*what if?*”.

Foresight foi o termo usado pela primeira vez em 1932, mas só na década de 80 começou a ser divulgado por *long term future* – 10 anos, pelo autor visionário H.G. Wells que na altura pedia a criação de um Departamento e Professores de *Foresight* com base na compreensão sistemática do passado (*hindsight*), do presente (*insight*) e do futuro (*foresight*). Assentava na premissa de que não se pode prever o futuro mas apenas cenarizar e pensar futuros alternativos.

Richard Slaughter define *foresight* como um processo que visa alargar as fronteiras da percepção de quatro maneiras:

1. Avaliando as implicações das acções e decisões presentes;
2. Detectando e evitando problemas antes que ocorram (*early warning*).
3. Considerando as implicações de futuros possíveis – *pro-active formulation theory*.
4. Visionando cenários desejáveis (cenarização).

O estabelecimento dum *Government Foresight* leva mais do que o termo de quatro anos de governação pelo que deve sempre preparar a próxima governação - programa.

Já em 90-92, na sequência da recessão na Finlândia dos anos 90, foi criado o *Finish Parliament Committee for the Future*, quando todo o comércio com a URSS parou na sequência da sua desintegração, sem que isso tivesse sido previsto. O Comité veio a tornar-se permanente e elabora o *Government future report*.²²

A crescente complexidade dos assuntos internacionais e consequente necessidade de abordagens multidisciplinares, na maior parte dos produtos analíticos, a necessidade de partilhar mais informação, mais rapidamente, internacionalmente, e a necessidade de identificar e avaliar a validade de modelos mentais alternativos levou a maior parte dos serviços de informações a repensarem o seu paradigma analítico. Passou-se do paradigma de análise que assentava

na actividade mental de um analista para uma análise colaborativa, de grupo.²³

Esta transição foi facilitada pelos avanços tecnológicos, designadamente as novas tecnologias analíticas. Nos *foresight studies* atrás referidos recorre-se a um conjunto de técnicas para detectar ameaças e oportunidades antes que surjam, semelhantes às que os serviços de informações também adoptaram para fazer análises estruturadas, sobretudo depois do 11 de Setembro de 2001.

A análise estruturada é um mecanismo através do qual os processos de raciocínio individual são “externalizados” de uma maneira sistemática e transparente, de forma a poderem ser partilhados, construídos e criticados por outros.

As técnicas analíticas estruturadas (*structured analytic techniques*) são uma metodologia, ou seja um conjunto de princípios e procedimentos para análise quantitativa de incertezas com as quais o analista de informações lida todos os dias. Estas técnicas ajudam a investigar as limitações cognitivas e consequentes erros. Geralmente atribuídos ao “mindset” dos analistas, os erros podem ser minimizados se tivermos consciência dos modelos mentais que utilizamos para interpretar acontecimentos. O modelo mental diz-nos inconscientemente o que observar, o que é importante e como interpretar o que vemos. O método analítico é importante, mas não basta para garantir o valor da análise. Deve ser combinado com conhecimento especializado e uma mente imaginativa, o que deve ser motivado pelo ambiente organizacional onde a análise é feita.

A forma de analisar o presente e o futuro é sem dúvida uma etapa da maior importância para a construção do poder de um Estado, sobretudo para as decisões estratégicas. O que realmente faz a diferença entre Estados, hoje, é essa capacidade para estudar os problemas de forma interligada, já que vivemos num mundo globalizado.

Notas conclusivas

No contexto da emergência de um novo realinhamento do poder político global, da incerteza estratégica e da crise económica, Portugal deve pragmatizar as opções plasmadas nos diversos instrumentos jurídicos nacionais, que traduzem um amplo consenso, e orientar-se pelos princípios da economia de forças e da simplicidade. A metodologia de abordagem dos problemas complexos é fundamental para robustecer a capacidade analítica com que compreendemos e interagimos com o mundo. A flexibilidade, a articulação e a agilidade serão imprescindíveis para enfrentarmos os desafios e aproveitarmos as oportunidades. A governação terá que ser integrada e a estratégia contínua, e não se confinar aos mandatos de quatro anos. Um comité ágil que defina as ameaças e oportunidades sem divisões temáticas verticais, que já não traduzem a realidade, e que possa orientar a acção dos vários órgãos do Estado é imprescindível.

Terminamos com uma mnemónica para as opções geoestratégicas nacionais, aplicando o princípio da simplicidade: **MLACT- MAR, LÍNGUA, AFRICA, CHINA e TECNOLOGIA.**

²² The Evolution of Strategic Foresight (Tuomo Kuosa, Routledge, 2012),Finland

²³ Em Vision 2015: a globally networked and integrated intelligence enterprise explicam as forças motrizes da necessidade desta transição.

Tabela I – Case Study: Portugal

Áreas	Realidades geopolíticas e dilemas
Sociais e de Saúde	População envelhecida
	Crescente taxa de desemprego (15%) sobretudo jovem (34,5%)
	Bom sistema de saúde, não obstante os crescentes custos
	Enfraquecimento do Estado social
Política Doméstica	Falta de liderança esclarecida
	Contexto de crise económica persistente
Economia	42º Lugar mundial no ranking do PIB ¹
	Contexto de crise económica persistente
	Decrescimento económico
	Elevado endividamento público e privado
	Desequilíbrio persistente das contas públicas
	Dependência energética
	Aumento do desemprego
Ambiente	Falta de competitividade
	Poluição atmosférica, sobretudo através de emissões de ozono e partículas
Ciência e Potencial Humano	Grande emissor de gases de estufa
	<i>Brain drain</i>
	Sistema educativo posicionado em 25º lugar do ranking PISA para os 34 países da OCDE
	Investimentos relativamente baixos em investigação e desenvolvimento (Portugal: 1,66% do PIB ²)
Militares e de Segurança	Ensino público gratuito mas falta de correlação entre a educação e as actividades empresariais
	Agente para a paz no mundo
	Ausência de ameaças militares directas
	Estratégia de segurança sublinha novas ameaças à segurança, não convencionais
	Principais prioridades na agenda de segurança são a proliferação de armas de destruição em massa e o terrorismo internacional, a que acrescem os temas da segurança energética
	Política de segurança e defesa alinhada com a UE e NATO, baseada na gestão de crises
Diplomacia Internacional	Capacidades de <i>soft power</i> , sobretudo nas missões de manutenção de paz (ex: Timor-Leste)
	Promove o fortalecimento de instituições globais e do direito internacional
	Fortes relações com UE, NATO e CPLP
	Diplomacia económica

Fonte: baseado em Nayef R.F. Al-Rodhan, *Neo-statecraft and meta-geopolitics: Reconciliation of Power, Interests and Justice in the 21st Century*.

¹ Baseado em dados do FMI (estimativas para 2011). Em Abril de 2016 Portugal ocupa a 46ª posição

² Dados do Banco Mundial (2009).

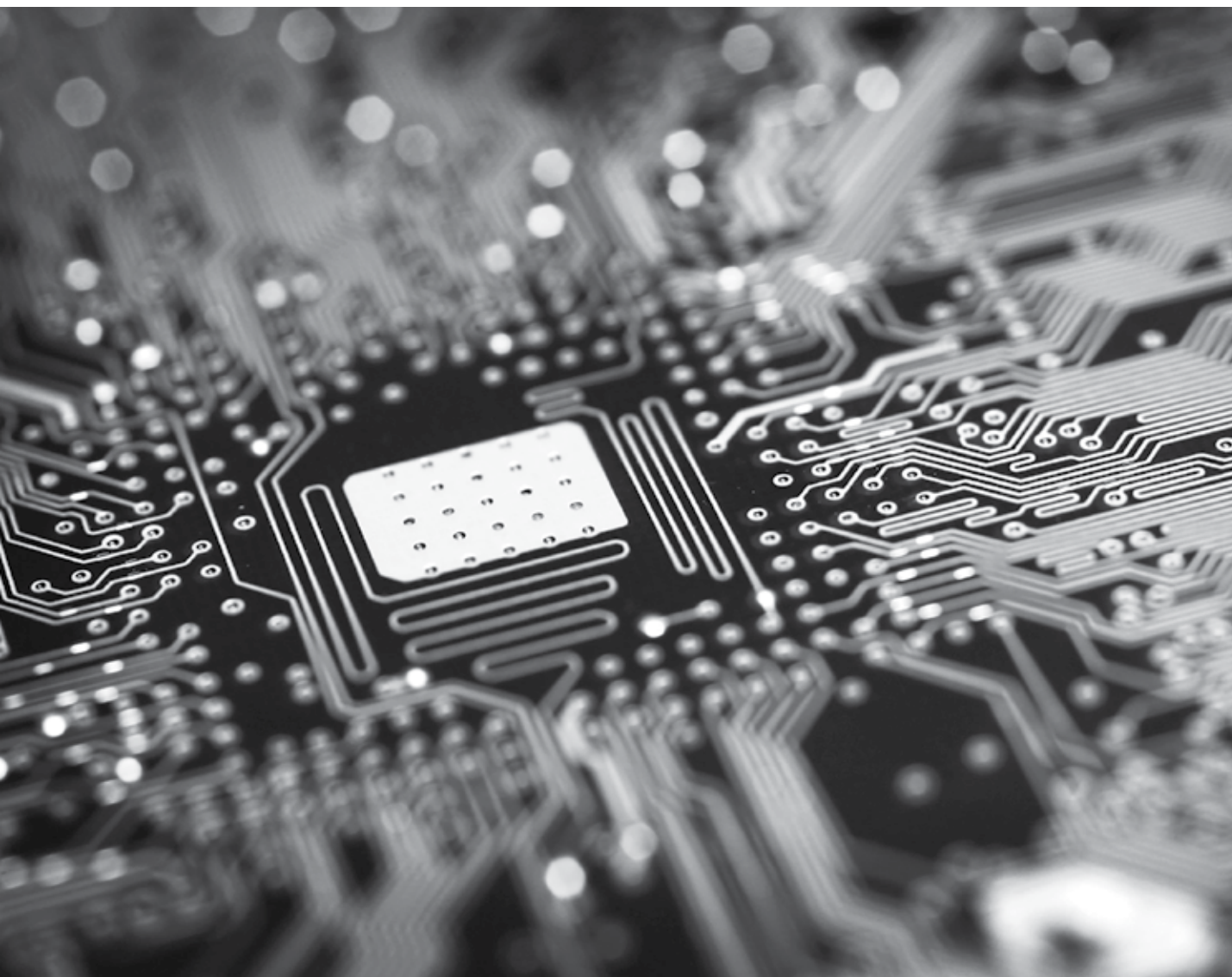
Tabela II – Case Study: Portugal: Trajetórias

Áreas	Imperativos geopolíticos e trajetórias futuras
Social e de Saúde	Diminuição da taxa de desemprego
	Redução da sobrecarga do Estado social sobre um conjunto cada vez menor de cidadãos, devido à redução da taxa de natalidade; aumento da esperança média de vida e à imigração da população jovem
Política Doméstica	Reorganização/reorientação do Estado social
	Governança integrada e promoção de lideranças esclarecidas
	<u>Ajustamento do Estado ao ambiente de crescente complexidade e incerteza</u>
Economia	Correlação entre desemprego e agitação social
	Combate à corrupção e aumentada eficácia da justiça
	Diminuição da taxa de desemprego
	Alteração da política fiscal
	Proteção e promoção de políticas de gestão dos recursos naturais
	Identificação e promoção de sectores cruciais para o desenvolvimento económico, no âmbito do imperativo de crescimento económico
	Aproveitamento das energias renováveis num contexto de sustentabilidade
	Racionalização do Estado e melhoria da gestão de recursos
Ambiente	Defesa dos recursos marítimos
	Proteção do conhecimento
	Reinvestimento na agricultura
Ciência, tecnologia e Potencial Humano	Combate à desertificação
	Plano dinâmico de reordenamento do território
	Conservação dos recursos naturais, nomeadamente pedológicos, hídricos e biológicos, explorando-os de forma sustentada e mitigando os impactos negativos
Segurança e Defesa	Interligação da produção de conhecimento em ciência, inovação e tecnologia com os objetivos nacionais. Proteção deste conhecimento com um sistema ágil de registo de patentes
	Pressão para um maior contributo nacional para organizações internacionais (UE e NATO)
Diplomacia Internacional	Redefinição dos conceitos de defesa e segurança no contexto de uma crescente interdependência no sentido da segurança global e humana
	Investimento na segurança dos países do Magrebe
	Inteligência estratégica e Serviços de Informações
	Projeção da imagem de Portugal
	Crescente peso da diplomacia económica
	Diversificação de parceiros na cena internacional
	Lusofonia – Dinamização do papel de Portugal no espaço lusófono
Geopolítica da Língua portuguesa	
Valorização da vocação atlântica	

Fonte: baseado em Nayef R.F. Al-Rodhan, *Neo-statecraft and meta-geopolitics: Reconciliation of Power, Interests and Justice in the 21st Century*.

Tabela III – Gestor de complexidade

	Desenvolvimento Económico	Desastres Ambientais	Ameaças de Segurança e Defesa	Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Boa Performance da Governação	Eficaz Diplomacia Internacional	Bom sistema Educativo	Problemas Ass. Sociais e Saúde
Desenvolvimento Económico		-?		+	+	+	+	+
Desastres Ambientais	-		-		+	+		+
Ameaças de Segurança e Defesa	-	-		+	+	+	+	+
Desenvolvimento Científico e Tecnológico	+	+-	+		+		+	+
Boa Performance da Governação	+		+	+		+	+	+
Eficaz Diplomacia Internacional	+	+	+		+			
Bom sistema educativo	+	+	+	+	+	+		
Problemas Sociais e Saúde	-		+	+			+	



Utilização Dual de Meios e Capacidades da Segurança Interna

AGOSTINHO COSTA

Major-General

Membro do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (IDS/FD-UNL)

Introdução

A análise do ambiente de segurança e as perspetivas sobre a atuação dos seus diferentes agentes, não podem ser dissociadas dos fatores exógenos que condicionam a arquitetura de segurança, com impacto nos domínios estrutural, operacional e genético.

Como sistema de sistemas, a Segurança Nacional procura articular-se de forma coerente, tendo como suporte teórico a doutrina estratégica, a quem cabe um papel de relevo na definição das necessidades, suportada numa visão do desejável, tendo em vista a prossecução dos fins últimos do Estado. Por outro lado, a sua operacionalização compete à política, na gestão do possível, ponderados os meios disponíveis e tendo em conta o grau de probabilidade e impacto das ameaças e riscos. A envolvente societal, o contexto externo e a influência de fatores que extravasam a temporalidade das dinâmicas conjunturais, requerem uma perceção holística no tratamento das questões da Segurança.

A abordagem do tema em apreço, sobre a “utilização dual de meios e capacidades da segurança interna”, recomenda uma prévia **clarificação de conceitos**, bem como a **delimitação do objeto** em análise, tendo em conta que a expressão “utilização dual”, ou “uso dual”, é já por si polissémica, presentando-se a interpretações diversas e, consequentemente, a equívocos. Por outro lado, existe vasta literatura sobre o assunto, embora em campos substancialmente distintos do que será aqui abordado.

Importa começar por clarificar que o tema em apreço pressupõe uma **perspetiva alargada da segurança**, isto é, que não se subsume apenas à sua **dimensão social**. Esta, consubstanciando a partilha de pretensas, ou seja - a *ausência do medo*, é por regra associada à missão primária das forças de segurança na sua ação de proteção de pessoas e bens, e garante do regular funcionamento das instituições. Numa perspetiva alargada, a segurança compreende ainda

uma **dimensão funcional** e uma **dimensão ambiental**, a primeira aludindo à obtenção de um padrão de vida sustentável e assente na *ausência da necessidade*. A última, direcionada para a garantia do acesso aos recursos naturais e, consequentemente, para a *garantia de um habitat confortável*.

A análise do tema em apreço assenta numa perspetiva de espetro alargado de missões, entendendo a segurança como um bem público que extravasa o exclusivo domínio securitário e considerando as forças de segurança como um ativo na concretização de políticas públicas, no quadro da **dimensão funcional** da segurança.

Tempos de acelerada mudança, de complexificação dos fenómenos sociais, de destruturação de modelos e referenciais de vária ordem, despertam nos cidadãos incertezas, ansiedades e angústias, geradoras de sentimentos de insegurança. Se a estes fenómenos acrescentarmos, ainda, os atuais desafios nos planos geopolítico, geoeconómico e geoestratégico, então será ainda mais fácil depreender os contornos de um ambiente propício à emersão de misticismos redentores, caudilhismos providenciais, e os apelos ao fechamento e aos particularismos que constituem a matriz do ambiente de segurança internacional potencialmente explosivo do presente.

É, pois, assente numa conceção da segurança como bem público, num modelo de sociedade onde o Estado assume a responsabilidade como principal garante da **dimensão social** da segurança, assegurando, por outro lado, um papel de regulador e facilitador nas outras dimensões (funcional e ambiental), que aqui se defende a utilização dual de meios e capacidades das forças de segurança. O nosso propósito dirige-se, exatamente, para que no âmbito da segurança funcional os cidadãos vejam colmatadas pela ação das forças de segurança necessidades que contribuam para dissipar sentimentos de insegurança.



Limitou-se a análise ao papel das duas principais forças de segurança, a Guarda Nacional Republicana e a Polícia de Segurança Pública, não apenas pela sua dimensão e presença, no seu conjunto, em todo o território nacional, mas porque ambas as forças, por via da implementação de programas especiais, têm vindo a alargar o seu campo de atuação para outros domínios que não exclusivamente os do *safety e security*.

Importa, assim, ter presente, que os militares da Guarda e os agentes da PSP, têm progressivamente vindo a assumir uma terceira tipologia de missões, de **intervenção social**, dirigidas para a qualidade de vida dos cidadãos. O alargamento do espetro de atuação dos agentes de segurança pública representa a resposta às necessidades das populações, à emergência de novos riscos e ameaças, e a uma perceção por parte dos cidadãos de que a ação das polícias não se pode limitar apenas à prevenção e repressão da criminalidade. Esta realidade contribui para a perceção positiva dos cidadãos em relação às forças de segurança, como tem sido patente nas sondagens de opinião relativas ao grau de confiança dos portugueses nas instituições.

Os considerandos que aqui se tecem resultam de uma avaliação pessoal e não representam nem vinculam outros que não o autor. Decorrem de uma visão do papel das forças de segurança e dos diferentes órgãos e instituições públicas, assente num modelo de sociedade que entende o estado social como um bem civilizacional que permitiu ao nosso país emergir do subdesenvolvimento e garantiu sete décadas de paz, progresso e desenvolvimento sem precedentes ao espaço regional onde nos inserimos, a União Europeia.

O que nos move nesta singela reflexão é mais do que uma exposição de variantes, mais ou menos originais, para o emprego dos recursos à disposição da Segurança Interna. É antes contribuir para a reflexão sobre um **modelo de forças de segurança** centrado no interesse público e no serviço aos cidadãos, saindo do tradicional debate sobre fusão de polícias, caixa de ressonância de interesses corporativos mais ou menos velados, ou dos recorrentes discursos de racionalização-redução de custos, que a pretexto de ganhos pontuais de eficiência, não poucas vezes comprometem a eficácia e limitam o campo de intervenção das forças de segurança.

Convictos de que importa desenvolver modelos que nos libertem dos ciclos de decisão unicamente assentes em critérios do menor preço, em conceções épicas ou ideias desligadas das realidades sociais e das dinâmicas de um mundo em ritmo de transformação acelerada, onde o fator tecnológico cria contextos disruptivos a que temos dificuldade em dar resposta, porque colidem com a matriz incremental para que estamos formatados.

Em síntese, importa ver mais longe, olhar para além do horizonte temporal do curto prazo, perspetivando o futuro e compreendendo em que medida as forças de segurança podem potenciar o seu contributo para a coesão social. Numa sociedade que tenha por objetivo assegurar a preservação dos laços numa comunidade de valores e objetivos partilhados, unida por sentimentos de pertença e por elementos identitários, o reforço da dimensão social da segurança acarretará, necessariamente, efeitos positivos nas outras dimensões, nomeadamente nos domínios da redução da criminalidade e incivildades.

1. Utilização Dual

O conceito de “utilização dual” é de emprego recorrente, segundo perspectivas diversas e em diferentes domínios, embora surja vulgarmente relacionado com a dicotomia entre tecnologia e Defesa. Tem evoluído em paralelo com as mudanças ocorridas na infraestrutura tecnológica e industrial, constatando-se um progressivo esbatimento dos limites entre as áreas tecnológicas comercial e de Defesa, acentuando-se a sua sobreposição em diversos domínios.

A sua interpenetração constitui uma realidade patente na percepção de que tecnologias como o GPS, a internet, as câmaras digitais, entre outras, têm a sua origem na indústria de Defesa. O inverso é igualmente verdadeiro, havendo com frequência a transferência de tecnologias civis para o domínio da segurança. Existe, assim, uma sinergia entre ambos os domínios, que decorre da natureza das próprias indústrias, que frequentemente não se restringem apenas a produtos militares ou civis. Acresce o facto de tendencialmente as indústrias de Defesa terem passado do controlo do Estado para o domínio privado. Consequentemente, verifica-se o aumento da vontade de ampliar o universo de comercialização dos respetivos produtos, sendo hoje comuns as tecnologias ditas híbridas, que servem tanto os campos securitário como comercial.

Em circunstâncias onde as indústrias de Defesa sejam essencialmente de base nacional, a perspectiva do alargamento à dimensão comercial das tecnologias militares assegura uma intenção virtuosa de rentabilização dos custos associados ao desenvolvimento de capacidades. Permite ainda a obtenção de efeitos de escala no âmbito civil, com impactos positivos na economia e, conseqüentemente, uma maior aceitação do custo orçamental dos investimentos realizados.

Existe um entendimento generalizado de que as indústrias de Defesa constituem um elemento de vanguarda na investigação e um motor de desenvolvimento tecnológico, com impactos positivos na economia, produzindo crescimento económico, não só pelos dividendos obtidos no mercado de armamento e equipamentos de defesa, mas, sobretudo, pelas mais-valias decorrentes da aplicação comercial das tecnologias militares. Esta realidade é bem patente no desenvolvimento de versões comerciais dos equipamentos militares nos domínios aeroespacial e das tecnologias de informação e comunicações.

A sobreposição das bases tecnológicas e a penetração que se tem vindo a verificar entre os domínios das tecnologias de Defesa e civis, permite que sistemas ou componentes destes possam ser alvo de adaptação ou conversão para fins substancialmente distintos dos que estiveram na origem da sua conceção e desenvolvimento. Numa perspectiva oposta, o potencial aproveitamento de tecnologias comercializadas no mercado civil e que tenham sido, ou não, desenvolvidas pela indústria de Defesa, mas que possam ser utilizadas para fins hostis por Estados párias ou por competidores estratégicos, bem como por elementos ligados ao crime organizado ou ao terrorismo internacional, acarreta a necessidade de regulação e controlo da respetiva comercialização.

O emprego de drones e da internet como veículo de propaganda, recrutamento e comunicação pelo Daesh, é um exemplo paradigmático. A potencial utilização de produtos

das indústrias química e farmacêutica para a produção de armas químicas ou biológicas, trazem à memória o ataque terrorista perpetrado pela seita Aum Shinrikyo no metro de Tóquio, em março de 1995 e os mais recentes episódios desta natureza registados no conflito da síria. O risco da utilização de materiais radioativos por parte de extremistas, para a fabricação de uma “bomba suja”, constitui outra preocupação do domínio público.

Se o termo “dual” faz alusão à natureza dos **atores e processos** no início da cadeia de valor, já o termo “uso”, ou “utilização”, alude aos **destinatários e aos propósitos** que lhe estão subjacentes. Quando transposto para o caso em apreço, da utilização dual de meios e capacidades das forças de segurança, não se coloca o mesmo plano, visto não estar em causa nem a eficiência do emprego dos meios, sempre escassos para as suas já diversificadas missões, nem tão pouco porque a natureza das polícias se tenha substancialmente alterado. O que mudou foi o conceito de segurança que ao alargar-se para novos domínios criou novas necessidades de segurança e ampliou o espetro de atuação das polícias, como tem sido evidente ao longo dos últimos anos, havendo a percepção de que o alargamento de responsabilidades e espaço de intervenção das forças de segurança não se encontra ainda esgotado.

Falar em utilização dual na segurança interna tem, pois, um sentido distinto e diversificado do que foi acima exposto, centrado nas questões tecnológicas e tendo por universos a Defesa e a sociedade civil. Os atores são aqui as forças de segurança e os destinatários os cidadãos, tal como nas missões de *security* e *safety* que continuam a representar atualmente a parte principal da sua ocupação do seu dia-a-dia. O que varia são os processos e os propósitos, aqueles de uma índole distinta e estes direcionados para novas necessidades de segurança, eminentemente no plano da dimensão social.

Atuação das Forças de Segurança como Operadores Sociais

Já aqui referimos que para além do quadro tradicional de missões, as forças de segurança têm vindo progressivamente a assegurar uma terceira tipologia, de **intervenção social**.

Uma sociedade em mutação, com novos desequilíbrios, em termos demográficos constituída por uma população em processo de envelhecimento, mercê do alargamento da esperança de vida e da diminuição dos níveis de natalidade, levanta novos desafios e questões de segurança. De acordo com as estimativas das Nações Unidas¹, presente-mente 33% da população portuguesa tem mais do que 60 anos. Em 2050 essa percentagem será de 55% e no final do século de 59,7%. As estimativas de crescimento populacional também não são animadoras, perspetivando a mesma fonte que Portugal irá sofrer uma redução da sua população em 11% até meados do século (1.134.000 habitantes) e em cerca de 28% até ao final do século (2.943.000 habitantes). Mesmo tratando-se de projeções, que poderão ser minimizadas pelo incentivo à natalidade e por uma adequada

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). *World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables*. Working Paper No. ESA/P/WP.241.

política de imigração, os números não deixam de ser preocupantes. Um país onde se perspectiva que perto de 2/3 da população irá ter mais de 60 anos tem necessariamente que repensar o seu modelo de convivência social.

Acresce que mercê das condições particulares de país que acolhe bem os estrangeiros e onde a segurança, o clima ameno e a qualidade ambiental, entre outros, são fatores de decisão para que muitos estrangeiros em idade de reforma escolham o nosso país para fixarem residência. Fazer de Portugal a Flórida da União Europeia, embora represente uma importante linha de desenvolvimento económico que teve no pensamento estratégico do Professor Hernâni Lopes um dos seus mentores, não deixa, no entanto, de acentuar as preocupações acima expressas sobre a questão do envelhecimento populacional.

Se a estes indicadores acrescentarmos a tendência de urbanização das sociedades a que Portugal não ficará isento, a perspectiva de continuação da desertificação das áreas rurais, o fenómeno de gentrificação dos espaços nobres das nossas principais cidades, a par do acentuar dos níveis de desigualdade², da alteração dos modelos familiares e da progressiva tecnologização da sociedade por via da ubiquidade do digital, será então mais perceptível o nível das alterações que se desenham no horizonte.

Nestes domínios já não estamos no campo das projeções, mas de tendências confirmadas pelos atuais indicadores. Os dados recolhidos no *Censos Sénior* de 2016 pela GNR, apontam para mais de 43.000 idosos em situação de solidão, isolamento ou vulnerabilidade. Neste universo de cidadãos, um número apreciável é portador de um qualquer tipo de deficiência.

O *Censos Sénior*, a par de outros programas especiais que ambas as forças de segurança conduzem regularmente, é um indicador de como o ambiente social e de segurança têm vindo a alterar-se e como a solicitação da ação das polícias se tem ajustado às necessidades da sociedade, dando resposta a problemas que não sendo o seu *core business*, ganham cada vez mais relevo no seu quadro de atuação. Outras necessidades existem ou irão surgir em resultado das atuais tendências, cabendo a sua resolução às *forças de segurança*, mercê da especificidade de organismos de *serviço público*, pelas suas capacidades de espectro alargado, ou simplesmente pela ausência de outros agentes do Estado habilitados ou disponíveis para o efeito.

É, pois, aqui que reside a **questão central** desta reflexão – perspetivar outros domínios onde as forças de segurança possam dar um contributo para que o nosso país enfrente com sucesso os desafios de segurança de um futuro que já hoje se desenha. Considera-se que as missões de **intervenção social**, não obstante tenham emergido e continuem a ser consideradas como um emprego subsidiário das forças de segurança, tenderão a assumir-se como uma das suas missões principais.

O emprego das forças de segurança nestes domínios presuppõe o entendimento da sua natureza como órgão do Estado ao serviço dos cidadãos. Isto implica uma forma de atuação coerente com a visão alargada de segurança, liberta de perspetivas redutoras tanto de inspiração corporativa como da aplicação de lógicas de mercado. Neste sentido, a

Portaria que estabelece os valores a cobrar pelas forças de segurança³, tipificando o custo ao dia ou à hora, da presença de um agente policial para abertura de uma porta, de um quilómetro percorrido por uma viatura, da cedência de um canídeo ou de um cavalo, ou ainda da realização de perícias, em atividades referidas como de prestação de serviços e em oposição às missões policiais, contraria o racional que aqui se defende.

Embora reconhecendo no preâmbulo da Portaria as crescentes solicitações fora do âmbito exclusivo da atuação policial, ao estabelecer uma separação entre missões acentua-se uma visão restritiva da segurança, assente numa conceção rígida de polícia. Em resultado, confunde-se o cidadão e submete-se a arquitetura de segurança a um racional neoliberal, i.e. subordinando a sua atuação às *lógicas de prestador/pagador*, onde irreversivelmente os serviços remunerados tenderão a ganhar uma quota-parte progressiva.

Não é, naturalmente, este o modelo que aqui se subscreve, não só por se considerar em contraciclo com o ambiente de segurança, mas porque a segurança é um pilar da soberania e um direito dos cidadãos, assegurado por servidores do Estado e o limite que a separa da segurança privada não deverá prestar-se a equívocos.

O exercício que aqui se realiza centra-se em três áreas onde se considera que a intervenção das forças de segurança poderá fazer a diferença, para os desígnios atrás aduzidos. São elas: a intervenção para a **segurança no ciberespaço**, a intervenção nos domínios da **educação para a cidadania** e a intervenção nos vazios abertos pela **retração do Estado no território**. Outras áreas haverá certamente dignas de menção, selecionaram-se estas por se considerarem de relevo premente e de indiscutível atualidade.

Intervenção para a Segurança no Ciberespaço

Os ciberataques ocorridos em 12 de maio, aquando da visita do Papa Francisco a Portugal por ocasião do centenário de Fátima, dirigidos a empresas e órgãos públicos de uma centena e meia de países, afetando 300.000 computadores, deram-nos uma perceção do nível de uma ameaça que ganha contornos cada vez mais comuns e alarmantes. Neste caso tratou-se de *ransomware*, software destinado a encriptar a informação de um computador ou rede, com a intenção de extorquir dinheiro aos seus utilizadores. O valor do “resgate” por computador infetado era alegadamente de 300 USD em *bitcoins* e parece claro que as motivações dos autores foram de natureza criminosa.

O *ransomware* é apenas um dos potenciais riscos com que os utilizadores da internet hoje se defrontam. Outros como o *phishing*, o *cyberbullying*, *cyberstalking* ou o roubo de identidade, fazem parte do ecossistema digital. Os alvos tanto podem ser instituições, empresas ou simples utilizadores. Por regra, as origens são de difícil identificação e o seu impacto de alcance global. As transações em moeda digital asseguram o anonimato aos destinatários, acrescentando dificuldade à equação.

² De acordo com o *Income Inequality Update* da OCDE, de novembro de 2016.

³ Portaria n.º 19/2017, de 11 de janeiro, publicada no Diária da República, 1ª série - N.º8 - 11 de janeiro de 2017.

A consciência deste novo tipo de riscos é proporcional ao nosso crescente grau de dependência do digital e ao volume de informação que tem vindo a ser disponibilizado. As revelações trazidas a público por Edward Snowden, Julian Assange e de Bradley/Chelsea Manning, sobre as atividades de monitorização dos sistemas informáticos no plano global, vieram acrescentar um adicional de desconfiança e insegurança à utilização das tecnologias de informação e comunicação.

Se por um lado estas tecnologias têm tido um desenvolvimento exponencial, ao ponto de áreas sensíveis da sociedade e uma boa parte da vida das pessoas estarem dependentes da utilização dos computadores e das redes digitais, por outro, a sensação de vulnerabilidade é crescente, o grau de proteção é mínimo e as ações a desenvolver face a uma situação de contingência pouco claras.

Há uma crescente perceção de que se, por um lado, ter um *smartphone* no bolso permite-nos estar permanentemente ligados a redes de amigos e colaboradores, aceder a uma miríade de informação e a um universo de conhecimento, ao ponto de já não imaginarmos a nossa vida sem esta capacidade, por outro lado, vamos descobrindo que trazemos no bolso um geolocalizador que regista e grava onde estamos e onde fomos, com quem falamos, a que horas e durante quanto tempo, os sites da internet que visitámos, as pessoas com quem trocamos correspondência eletrónica, os nossos amigos, os *likes* que demos a uma notícia, serviço, simples foto ou artigo de opinião. Em suma, as nossas rotinas, os nossos ciclos de amigos e redes de contacto, bem como os nossos gostos pessoais, segredos e intimidades. Tudo isto permite determinar os nossos gostos e preferências, e só pela análise dos chamados metadados, sem precisar de escutas ou intrusão na nossa caixa de correio eletrónico.

Vamos percebendo que operadoras como a Apple, a Google e o Facebook, através de sofisticados algoritmos, monitorizam os nossos dados, armazenam-nos e comercializam-nos num negócio de biliões. Que há todo um novo ramo de negócio sobre dados pessoais, indo da simples publicidade ao marketing personalizado, da agrupação das pessoas por categorias à difusão de verdades alternativas, do controlo dos ativismos sociais e políticos, ao policiamento preditivo. E, para determinadas ameaças à segurança nacional, ao *targeting* individual.

A questão que se coloca é a quem se deve um cidadão dirigir se for alvo de um ato de *ransomware* ou de um qualquer tipo de crime informático? Ao centro nacional de cibersegurança notificando o incidente? À Polícia Judiciária que tem competências em matéria de crimes informáticos? À *helpdesk* da FNAC ou a outro qualquer operador comercial? Ou o melhor mesmo é fazer um seguro contra *hackers*? E que expectativas podem os cidadãos ter de que os organismos do Estado lhes asseguram a resolução do problema? Competências terão certamente, mas em que medida estão à disposição da sociedade e do cidadão nestes domínios?

E em relação a situações disruptivas, como o muito mediatisado jogo da "Baleia Azul", a quem compete tomar medidas? Ficamos tranquilos pelas garantias da procuradora-geral da república de que o caso está a ser investigado? E que ideia temos nós sobre a segurança das nossas infraestruturas informáticas? Em que servidores está armazenada a informação dos nossos centros de investigação, das nossas



empresas de tecnologia de ponta e mesmo dos nossos serviços de informações? Quem controla a "nuvem" onde empresas, organismos públicos e cidadãos armazenam cada vez mais dados sobre si, sobre os seus negócios e aspetos críticos do seu funcionamento. Agora que a PT é uma empresa de capital estrangeiro, que garantias nos dá o centro de armazenamento de dados da Covilhã? Em síntese, que estratégia tem Portugal para a soberania digital?

Se as forças de segurança patrulham o espaço real, onde se processa a vertente material da vida das pessoas, impõe-se que alarguem o policiamento ao espaço digital, enveredando pelo *cyberpolicing* de forma a garantirem igualmente a segurança nesta dimensão. O grau e dimensão das ameaças e riscos associados ao cibercrime não se compadecem com paroquialismos e enfeudamentos, sob pena de inoperância e ineficácia das polícias e do seu alheamento desta realidade, criando espaço para a privatização da segurança digital. Em conclusão, é nas forças de segurança que os cidadãos devem procurar o apoio para a resolução de este tipo de problemas.

Esta dimensão exige uma ideia estratégica de **soberania digital** para Portugal, repensando a arquitetura de um sistema que se desenvolveu de forma atomizada e caótica. Requer uma orientação clara para o digital, no âmbito das políticas públicas de segurança. Exige a atribuição de responsabilidades e a alocação de meios e capacidades às forças de segurança neste domínio, segundo o princípio da subsidiariedade, da proximidade e da sua inclusão nos contratos locais de segurança, comprometendo as forças de segurança, os órgãos públicos, os poderes central e local e a sociedade civil em geral, promovendo uma cultura de responsabilização nestes domínios por parte dos cidadãos.

Da parte das forças de segurança exige-se partilha de esforços e coordenação de responsabilidades, sem delimitações, num espaço que por si não reconhece fronteiras. Requer adequação estrutural e investimento nas competências digitais dos profissionais, para uma resposta qualificada num domínio em permanente mutação. Recomenda a partilha de meios, a disponibilização de capacidades

seguras, a custódia de uma rede de servidores apoiada nas respetivas estruturas distritais e das regiões autónomas, com resiliência assegurada por um sistema de *blockchain*, a par da utilização de *software* aberto, garantindo acesso a empresas, centros de investigação, organismos públicos e entidades privadas, numa rede coerente, resiliente, segura e de dimensão nacional.

Intervenção nos Domínios da Educação para a Cidadania

As mudanças ocorridas nas últimas décadas no plano societal, em particular os fenómenos de urbanização e industrialização, a secularização e melhoria das condições de vida das populações em resultado do desenvolvimento económico, a par da crescente escolarização e mobilidade social, alteraram as relações familiares e o próprio conceito de família. Os filhos deixaram de ter uma função produtiva para passarem a ser um investimento, na linha do conceito de capital humano desenvolvido por Milton Friedman e pela escola de Chicago.

Os outros dois sistemas tradicionais de enquadramento social, o ensino básico e o serviço militar viram o seu papel alterado por realidades emergentes. Por um lado, o ensino obrigatório alargou-se até aos dezoito anos de idade, prolongando até à idade adulta a intervenção do sistema educativo na formação dos cidadãos. A universidade e, em particular, o programa Erasmus, são presentemente os meios que retiram os jovens do núcleo familiar e que lhes desenvolve a autonomia, libertando-os da tutela parental. Por outro lado, as alterações no ambiente estratégico ditaram o fim do serviço militar por conscrição.

No entanto, a importância de aspetos intangíveis tradicionalmente associados ao serviço militar obrigatório é, frequentemente, trazida à colação, com recorrentes apelos à sua reintrodução. As questões do culto dos valores e virtudes militares, do sentido do dever e do reforço da consciência nacional, bem como da devolução à comunidade do investimento feito pelo Estado na formação dos jovens, justificariam a dedicação de um período da vida à preparação para a nobre missão de defesa da pátria.

O desenvolvimento de outras capacidades como a autoestima, o desembaraço, o espírito de equipa, o sentido de pertença e o espírito de sacrifício são, normalmente, consideradas como características individuais que o serviço militar ajuda a fortalecer. Em suma, um complemento formativo, nas dimensões ética e dos valores, é normalmente associado ao serviço militar, podendo, no plano geral, incluir-se nos domínios da educação para a cidadania.

Não está nos objetivos desta reflexão opinar sobre a reversão do fim do serviço militar obrigatório, embora se considere que a revisão do modelo atual, assente no voluntariado e sistema semiprofissional, só se justificaria caso se tivesse verificado uma alteração no ambiente estratégico. No momento atual, as ameaças que se desenham, sendo essencialmente do foro policial, não recomendam esse exercício, nem parece racional justificá-lo pela virtuosidade dos seus efeitos colaterais.

Por idênticos motivos não se subscrevem iniciativas como as encetadas em França para edificação de reservas opera-

cionais, ao nível da *Gendarmerie Nacional* e de outras forças, compostas por cidadãos voluntários que dedicam à causa da segurança nacional um período variável do seu tempo disponível. A situação de segurança do país não o justifica.

É no domínio da educação cívica, da preparação para a cidadania, enquadrada e dirigida pelo sistema nacional de ensino, que se subscreve a intervenção das forças de segurança, num campo paralelo ao presentemente encetado pelo Ministério da Defesa Nacional, em complemento ao Dia da Defesa Nacional.

É, no entanto, em áreas distintas das da Defesa Nacional que se entende dever processar-se a intervenção das forças de segurança. Estas reúnem capacidades únicas que permitem complementar o currículo formativo dos jovens em domínios como a segurança rodoviária, a proteção da natureza, a segurança nas redes digitais, procedimentos em situação de emergência, prestação de primeiros socorros e formação de liderança, para além de poderem proporcionar a coordenação e apoio a atividades de exterior e de outros domínios da ação cívica.

São inúmeras as potencialidades das forças de segurança a ser colocadas à disposição dos estabelecimentos de ensino, no âmbito dos contratos locais de segurança, ou de protocolos com as entidades da tutela do Ministério da Educação e que poderão representar uma mais-valia para uma educação integral da juventude do nosso país. Esta realidade é já efetiva em diversas iniciativas, que vão de programas em curso como a "internet segura", as escolas de equitação adstritas às unidades da GNR em vários pontos do território nacional, ou a iniciativas de apoio a instituições de enquadramento de jovens como a Academia Ubuntu (<https://www.youtube.com/watch?v=UpW7YvDnkD0>).

*"E no dominio da educacao civica,
da preparacao para a cidadania,
enquadrada e dirigida pelo sistema
nacional de ensino, que se subscreve
a intervencao das forcas
de seguranca"*

Também no plano da formação, são igualmente dignas de realce, entre outras atividades: a regulação dos cursos para diretores de segurança privada por parte da PSP; a abertura à sociedade civil do Centro de Novas Oportunidades da GNR; os cursos de treinador de equitação desta força de segurança; e a pós-graduação em infraestruturas e segurança interna, uma iniciativa da Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamento do MAI realizada em parceria pelos estabelecimentos de ensino de ambas as forças.

Estas, a par de outras iniciativas, devem ser dirigidas ao desenvolvimento de competências pessoais e sociais, através de atividades e exercícios práticos que coloquem os jovens perante situações que lhes permitam testar as suas capacidades, fortalecer o espírito de equipa, sentido de responsabilidade e entejuda. É centrado no saber-

-fazer, no domínio psico-motor e no saber-ser, no âmbito sócio-afetivo, que o contributo das forças de segurança se apresenta mais relevante, tendo em conta as capacidades e meios a que podem recorrer.

As possibilidades neste domínio estão ainda longe de estar esgotadas, podendo alargar-se à sociedade civil sem que daí resulte impacto de maior nas suas rotinas, em âmbitos onde as forças de segurança reúnem competências de excelência e numa perspetiva de ganhos de sinergias e responsabilidade social. Da formação de formadores à liderança, ao âmbito da proteção da natureza e do ambiente, ao desenvolvimento de técnicas e competências individuais nos campos rodoviário, do movimento em montanha, da defesa individual e prestação de socorros de emergência, para além das já citadas nos domínios equestre e cinotécnico. O portefólio de possibilidades das forças de segurança é proporcional ao seu amplo espectro de missões e capacidades.

Intervenção nos vazios abertos pela Retração do Estado

O Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT), aprovado pela resolução do conselho de ministros n.º 72/2016, estabelece as orientações para as políticas públicas de desenvolvimento do interior e de promoção da coesão territorial. No que concerne à coesão, estabelece como um dos objetivos "... a introdução de novos métodos e novas soluções organizativas que se adaptem melhor a uma administração pública que atua em rede, na base de plataformas tecnológicas e de recursos partilhados".

Com o PNCT define-se pela primeira vez uma estratégia para combater a desertificação do interior, pugnando por um Portugal mais equilibrado e mais coeso. É um objetivo virtuoso para um país onde a interioridade é presentemente mais uma questão de perceção e bandeira de afirmação regional do que um imperativo geográfico. A evolução no campo das acessibilidades tornou possível a realização de uma viagem de ida e volta no mesmo dia entre o litoral e qualquer ponto da zona raiana. No entanto, a retração de serviços, nomeadamente por parte do Estado, é uma tendência que tem persistido perante o desalento das populações e a insatisfação dos poderes locais. A contestação ao encerramento da agência da CGD em Almeida, decidida em abril do corrente ano, é apenas o exemplo mais recente que mereceu ampla divulgação mediática.

A subordinação dos serviços públicos a lógicas de eficiência, decisões de alteração estrutural, opções de gestão, ou ao facto de terem transitado para privados, aponta para um cenário em que nalgumas zonas as forças de segurança sejam dos últimos, senão mesmo o último bastião público. No entanto, os cidadãos destas zonas continuam com as mesmas necessidades, seja para o preenchimento do IRS, para efetuar o levantamento da pensão ou para o simples ato de registar uma carta. Esta realidade é agravada pelo facto de em boa parte serem populações com níveis etários avançados, nem sempre com recursos económicos abastados e, por regra, com limitadas competências digitais. A deslocação aos destinos para onde se mudaram os serviços

tornou-se numa alternativa incontornável e penosa para estes cidadãos.

É justo enaltecer o facto desta tendência de retração não ter tido um impacto idêntico no dispositivo das forças de segurança, antes pelo contrário tem-se verificado um esforço continuado de modernização das suas infraestruturas. Não obstante o património das forças de segurança conte com largas centenas de edifícios, as intervenções realizadas na requalificação do edificado e na construção de novas instalações, têm vindo a conferir-lhes uma melhoria substancial. A aprovação da Lei de Programação de Infraestruturas e Equipamentos do MAI⁵ veio enquadrar esta orientação política até 2021, perspetivando a continuação do investimento do Estado neste domínio em mais de 100 milhões de Euros.

Apraz ainda referir que o modelo seguido para a construção das novas infraestruturas e também em algumas requalificações, seguiu um programa assente numa visão ousada do papel das forças de segurança. Por regra, tratam-se de edifícios modernos, com espaços generosos e funcionais, com capacidade para albergar os seus destinatários em boas condições, deixando ainda lugar para a sua rentabilização noutros domínios. No que à Guarda Nacional Republicana diz respeito, o entendimento das potencialidades de quartéis com qualidade, decorrentes da vontade política do MAI, do interesse e empenhamento das autarquias locais e de uma visão do seu Comando-Geral liberta de constrangimentos paroquiais, permite-lhe capacidade de intervenção no preenchimento de vazios, em domínios essenciais do serviço às populações.

Consequentemente, subscreve-se que em alternativa às opções por sistemas itinerantes, agências móveis ou instalação de balcões temporários dos serviços em locais que associam vulnerabilidades à ineficácia, se faça uso das modernas infraestruturas da segurança interna para este propósito, conforme exige o interesse público. Não se pretende, naturalmente, que os profissionais das forças de segurança passem a agentes das finanças, a funcionários bancários ou mesmo dos CTT. Pretende-se que numa lógica semelhante à das Lojas do Cidadão, garantir a estes serviços vantagens de contexto por estarem num mesmo espaço, colocados com uma força policial e, assim, libertos de constrangimentos de segurança.

Trata-se aqui de aplicar um racional semelhante ao que presidiu à criação dos CCPA⁶, no âmbito da coordenação policial e aduaneira, e que tão bons resultados alcançaram. Na prática, nada que não esteja já testado, embora para dar resposta a outro tipo de necessidade.

Em síntese, a presença no território nacional das forças de segurança constituiu um inequívoco fator de coesão territorial e de apoio ao desenvolvimento do interior. É paradigmático que o Centro de Formação de Portalegre da GNR não tendo sido encerrado durante a anterior legislatura mercê do empenhamento político da edilidade e esforço do Comando-Geral, esteja presentemente consagrado como a medida N.º 1.33 do Programa Nacional para a Coesão Territorial. Fiat Lux!

⁴ Objetivo/Eixo 1, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2016, de 24 de novembro de 2016

⁵ Lei n.º 10/2017, de 3 de março, Lei de programação e infraestruturas das forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna.

⁶ CCPA – Centro de Coordenação Policial e Aduaneira, localizados nos pontos de entrada terrestre do território nacional, compostos por elementos de diferentes forças e serviços de segurança, DG das Alfândegas e da Guardia Civil espanhola.

Conclusões

As forças de segurança são hoje instituições prestigiadas e merecedoras da elevada confiança dos portugueses. Da imagem de uma polícia alheada da sociedade, instrumento repressivo do regime anterior ao 25 de abril de 1974, assente numa ideia de autoridade sancionatória, transitou-se para forças de segurança de largo espetro de missões e capacidades, com atuação assente na prevenção e proximidade. São um reflexo do aprofundamento da democracia no nosso país, da criação de uma cultura de segurança comum na União Europeia, em linha com o Programa de Estocolmo, da implementação de mecanismos de supervisão externa, da visão de alguns dos seus dirigentes e, sobretudo, da prioridade conferida às políticas públicas de segurança. Portugal tem hoje forças de segurança com nível de topo.

Muito do capital de prestígio e do sentimento público de utilidade que lhes está subjacente, resulta do facto de terem abraçado novas missões e enfrentado de forma inteligente os desafios de segurança emergentes. Por isso têm hoje uma intervenção eficaz em áreas tão distintas como a proteção civil, a regulação da segurança privada, a proteção da natureza e ambiente, o controlo de explosivos, a busca e resgate, passando ainda pela hipoterapia, sinalização de franjas da população em risco, promoção da cultura e da música, entre muitas outras.

Porque o ambiente de segurança está em permanente mutação, exige-se da parte dos poderes públicos e das forças de segurança capacidade para saber interpretar os indícios de mudança e antecipar a sua evolução. Apontamos aqui três áreas da dimensão funcional da segurança, onde a GNR e a PSP com os seus quase 45.000 homens e mulheres, presentes no todo do território nacional, poderão fazer a diferença.

A segurança do ciberespaço, como área que se desenvolveu de forma caótica e sem regulação, a pretexto de ser uma bandeira da liberdade individual e onde a intervenção do Estado foi durante muito tempo considerada como um sacrilégio, tem-se revelado um espaço onde florescem novas formas de criminalidade, proliferam interesses dúbios e onde se vão revelando formas veladas de controlo. E tudo isto seria despiciente se ao longo dos últimos tempos a nossa vida pessoal e em sociedade não tivesse ficado progressivamente dependente deste tipo de tecnologias. Parece assim confirmar-se a teoria do filósofo francês Paul Virilio de que a evolução tecnológica é inseparável da ideia de desastre. Cada nova invenção trás consigo um novo tipo de acidente em potência.

Quando nos furtam a carteira no autocarro dirigimo-nos à polícia, então se nos tentarem extorquir dinheiro pela internet ou aceder aos nossos dados no netbanco, porque razão deverá ser diferente? Não há um engenheiro informático em cada posto da GNR ou esquadra da PSP, nem é necessário porque estas competências existem e podem ser concentradas. É, no entanto, tempo para a presença das forças de segurança na internet ir além das páginas institucionais ou de Facebook, dando lugar a verdadeiros postos digitais, ao *CyberPatrol*, à desmaterialização da interação com o cidadão e ao *Smart Policing*, sob pena de ficarem alheadas de uma parte significativa da realidade de segurança.

O segundo pilar de intervenção que aqui se preconiza é o contributo das forças de segurança para o enquadramento da formação cidadã dos jovens, em ação subsidiária ao sistema nacional de educação. Promovendo ou apoiando iniciativas dirigidas para o saber-ser e saber-fazer, através da utilização das suas capacidades e meios, as forças de segurança são um interlocutor singular para o desenvolvimento de competências e saberes nos domínios da vida em sociedade, da preservação do meio ambiente e do reforço das capacidades individuais de liderança, autoestima, sentimento de pertença e espírito de comunidade.

É no fortalecimento dos valores pessoais e sociais, e na consciencialização dos valores ambientais que esta linha de intervenção deve ser entendida, focalizada em temas que vão ao encontro das atuais preocupações dos jovens. O reforço das pertenças e do sentimento de comunidade, e o fortalecimento dos laços de fraternidade que nos identificam como povo, não consubstancia uma ação isolada, antes estando em linha com o que outras instituições de caráter cívico já vêm desenvolvendo. Tanto os corpos de escuteiros como as associações humanitárias de bombeiros voluntários prosseguem propósitos semelhantes e igualmente virtuosos, embora em contextos diferentes.

Por fim, um terceiro pilar onde a ação das duas forças de segurança pode fazer a diferença é o relativo à utilização das infraestruturas, sendo necessário que desde o racional da sua conceção até à decisão sobre a gestão dos espaços, esteja subjacente uma ideia de sinergia de capacidades, sentido de serviço público e responsabilidade social.

Passa pelo entendimento de que as lógicas de mercado e as conceções de externalização de serviços não se aplicam à segurança. Que o dispositivo territorial das forças de segurança não sendo um dogma é, contudo, um garante da presença do Estado no todo do território nacional - tendencialmente o último. O contrário representaria o retrocesso de uma necessidade já perceptível no século XIX, tendo inspirado a reforma administrativa liderada por de Martens Ferrão, em 1867, com a criação da Polícia Civil e confirmada em 1911 pela primeira lei da República, através da constituição da Guarda Nacional Republicana.

Numa sociedade de diversidades, pluralidades e interdependências, em acelerado processo de mudança, onde se acentua a complexificação das relações sociais, no que Zygmunt Bauman designou de sociedade líquida, exigem-se forças de segurança capazes de lidar com a incerteza causadora de sentimentos de insegurança. A capacidade de acolherem soluções que permitam manter serviços que de outra forma seriam deslocalizados, enquadra-se na dimensão funcional de um entendimento alargado de segurança, em coerência com a orientação estratégica plasmada no Programa Nacional para a Coesão Territorial.

Um posto da Guarda ou uma esquadra da Polícia em que o cidadão se dirija para outras formas de relacionamento com o Estado além das rotinas da atividade policial, representa uma mudança de paradigma, rompendo com paroquialismos e fomentando a cooperação entre órgãos e serviços do Estado, sem que daí resulte prejuízo para as suas missões primárias. Sobretudo, representa um fator de proximidade, um incremento de eficiência numa solução *win-win* que aproveita ao povo português, a quem nos cabe servir.

«*Vítimas e Terrorismo – O Papel dos Serviços de Informações*»

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

Conferência do Diretor do Serviço de Informações de Segurança, proferida na Biblioteca Municipal de Silves, a convite da Câmara Municipal, em celebração do Dia Europeu das Vítimas do Terrorismo, no dia 11 de Março de 2017

1. Ao longo da nossa vida existem datas que, de modo positivo ou negativo, nos marcam para sempre. Muitas constituem parte da nossa história enquanto indivíduos, mas outras há que a marcam enquanto grupo e que contribuem para a construção de laços da identidade colectiva. O 11 de Março é, certamente, uma destas datas. Um dia que uniu na dor, na indignação, no repúdio e, também, na solidariedade todos os europeus e que está marcado na nossa memória colectiva como um dos dias mais negros do terrorismo na Europa.
2. Nesse dia 193 pessoas perderam a vida e perto de duas mil ficaram feridas. Foi, seguramente, o ataque terrorista mais mortífero da história europeia (*desde Lockerbie - 1988*). Mas, desde então, outros episódios de violência terrorista têm colhido centenas de vidas inocentes e devastado tantas outras vítimas, contribuindo para que permaneça vivo na nossa memória, e na nossa pele, o medo sentido, também, nesse dia.
3. Por isso, recordar e homenagear as vítimas do terrorismo é importante: o “silêncio significaria a impunidade dos terroristas” e a sua vitória. No processo de resistência de qualquer sociedade ao fenómeno terrorista e da estratégia para o enfrentar e derrotar, as vítimas têm um papel fundamental na deslegitimação do terrorismo e na prevenção da radicalização. Louvo, assim, esta iniciativa da Câmara Municipal de Silves por, nesta data simbólica, manter a memória e trazer à reflexão e à discussão uma temática que, infelizmente, está bem presente no nosso quotidiano europeu, agradecendo, naturalmente, o convite para fazer parte deste painel e esperando trazer contributos válidos ao debate.
4. Sem querer fazer uma caracterização exaustiva dos agentes da ameaça terrorista e do modo como este fenómeno evoluiu, quero começar por salientar o seguinte:
 - Nos últimos anos há um agravamento sério da ameaça terrorista e vivemos, atualmente, talvez, o mais elevado nível de ameaça jihadista na Europa;
 - Esse agravamento deve-se, por um lado, ao aumento do número de agentes terroristas e por outro ao seu *modus operandi*.
 - A ameaça não é oriunda apenas de um reduzido número de organizações terroristas, bem identificadas, como no passado, mas de uma multitude de agentes; às vezes organizados em células, mas na maioria das vezes, atuam isoladamente como lobos solitários, quase sempre desconhecidos das autoridades nacionais, de modo inopinado e por iniciativa própria, sem orientação direta das organizações terroristas, mas motivados pela propaganda radicalizante difundida pelas redes sociais que controlam e sustentam;
 - Por outro lado, o *modus operandi* é, atualmente, muito diversificado e de difícil deteção; socorre-se como arma de ataque dos meios mais imprevisíveis; o que importa é o impacto no sentimento de segurança e a criação do sentimento de vulnerabilidade; temos, por isso, de estar preparados para esperar o inesperado, como dizia Fernando Reinares.
5. Esta evolução do terrorismo representou, também, uma alteração na conceção das vítimas por parte dos grupos terroristas. No passado as vítimas (aqui entendidas como as pessoas/civis que sofrem danos causados pelo atentado terrorista) não eram diretamente visadas como o alvo final do ataque (eram sobretudo encaradas como um “ganho extra” pelo efeito dos designados danos colaterais), hoje já não podemos afirmar o mesmo.
6. Assistimos, agora, a um apelo constante, diário, por parte dos grupos e organizações terroristas para o cometimento de ataques indiscriminados contra qualquer pessoa.

Os ataques que visem diretamente locais onde se concentre um grande número de pessoas são amplamente incentivados e glorificados nos inúmeros canais



de propaganda jihadista. Foram, infelizmente, os casos dos recentes ataques em Nice (14JUL16) e em Berlim (19DEZ16).

7. Portanto, as vítimas do terrorismo atual assumem, para os agentes terroristas, uma maior representação simbólica, valendo significativamente mais o número de baixas alcançado num ataque terrorista do que a história (individual) da própria vítima.
8. E este é um aspeto que nos toca a todos, muito particularmente pelo impacto psicológico que o terrorismo exerce sobre nós, cidadãos. A percepção da nossa segurança pessoal é desconstruída e o efeito é tanto maior quanto mais próximo estivermos da ocorrência de um ataque. Uma proximidade não apenas geográfica mas também cultural.
9. É verdade que a maior ameaça à civilização ocidental provém do terrorismo jihadista, encarado como uma ameaça global. Pode afetar qualquer pessoa, em qualquer lugar e em qualquer momento. Não vê cor, não vê género, não vê nacionalidade nem mesmo religião. No entanto, nós não sentimos do mesmo modo os efeitos de um ataque terrorista ocorrido num país vizinho europeu de um ocorrido em qualquer outra parte do globo.

Sem querer generalizar, deixem-me dar-lhes alguns exemplos:

- No dia 07JAN15, dois homens armados entram nas instalações do jornal satírico Charlie Hebdo, em Paris, matando 10 membros do staff e dois polícias; No mesmo dia, findou um ataque do Boko Haram na região de Baga, na Nigéria, que durou quatro dias, e que se estima ter provocado a morte a mais de duas mil pessoas;
- No dia 13NOV15, mais de 130 pessoas morreram na sequência de vários ataques na cidade de Paris; No dia anterior, 12NOV15, dois bombistas suicidas executaram um ataque em Beirute que causou a morte a cerca de 40 pessoas;
- Em 22MAR16, três ataques coordenados devastaram Bruxelas (dois no aeroporto e um numa estação

de metro). 32 pessoas morreram; três dias depois, 25MAR16, um ataque no Iraque e outro no Líbano causaram 41 e 26 mortos respetivamente;

- em 14JUL16, o ataque em Nice resultou na morte de 86 pessoas; No mesmo dia o Daesh executou pelo menos 27 pessoas;
 - No dia 19DEZ16, dia do ataque no Mercado de Natal em Berlim, houve pelo menos mais quatro ataques terroristas no mundo;
10. Todos estes ataques terroristas foram alvo de divulgação por órgãos de comunicação social mundiais. *(É certo que com diferentes graus de cobertura)* No entanto, quem é que efetivamente se recorda das ações terroristas que enumerei para além das que ocorreram na Europa? De facto, o que retivemos foi "Charlie Hebdo", "Paris", "Bruxelas", "Nice", "Berlim"...
 11. Abstrata e indiscutivelmente, os ataques terroristas e as consequentes perdas de vidas humanas têm valor/importância idêntica. No entanto, os ataques terroristas ocorridos em solo europeu tornaram consciente na nossa mente a perda da ilusão da invulnerabilidade, pelo medo e intimidação, não no tempo presente mas na ameaça de ataques futuros.
 12. As características dos ataques terroristas que têm afetado a Europa, alteraram, negativamente, a nossa percepção de segurança. Estamos perante uma tipologia de ações que visa fazer crer à população que está perante uma ameaça tão grave e iminente que, forçosamente, tem de alterar o seu modo de vida, as suas escolhas. Condição-nos no nosso dia a dia.
 13. No âmbito da prevenção e do combate ao terrorismo não basta manter as pessoas seguras, elas devem sentir-se seguras. Pode parecer uma nuance, mas faz toda a diferença no contexto do terrorismo, pois estamos perante a diferença entre o risco real e o risco percebido.
 14. Quando pensamos no terrorismo partindo da perspectiva das vítimas, muitos poderão questionar-se sobre o

papel que os serviços de informações têm ou desempenham junto destas. Pois, à partida, outros atores, pela natureza das suas missões, estarão mais vocacionados para lidar de perto com as mesmas.

15. É certo que nos focamos essencialmente no agressor, a nossa preocupação é identificar e caracterizar os agentes da ameaça, avaliar as suas intenções e capacidade para a execução de atividades terroristas.
16. Mas, o conceito de vítima assume, para os Serviços de Informações, uma dimensão mais extensa. Para nós Serviços, o universo das vítimas do terrorismo, para além das pessoas diretamente afetadas pelos ataques terroristas, engloba, também, aquelas que são alvo ou potenciais alvos de uma ideologia extremista, seja ela de que natureza for, e que se encontrem vulneráveis a processos de radicalização violenta. Ou seja, são vítimas até se tornarem agressores.
17. Não podemos esquecer que a deteção e a prevenção são as áreas de atuação por excelência dos serviços de informações e, no contexto da prevenção do terrorismo, a missão do SIS é atuar para que não existam vítimas do terrorismo, em todas as suas dimensões.
18. Face à ameaça terrorista atual é necessária uma abordagem integrada de todas as vertentes e dimensões que a mesma encerra para a criação de uma resposta eficaz; é necessário trazer para a mesa de trabalho outros atores, para além das Forças e Serviços de Segurança; é imperioso articular os serviços de informações, forças de segurança e várias entidades do Estado (em sectores como a educação, a saúde, etc.), entidades do sector privado e, também, com organismos da sociedade civil, nomeadamente no que diz respeito à Estratégia de Prevenção da Radicalização.
19. Os nossos programas de prevenção são desenhados de acordo com os parceiros/público-alvo dos mesmos, sejam eles direcionados para os jovens, para as associações ou líderes religiosos, para as minorias étnicas ou para as diversas entidades da sociedade civil, no âmbito das quais se encontram enquadradas as associações de apoio às vítimas.
20. O SIS tem desenvolvido vários programas na área da prevenção da radicalização e extremismo violentos que podem conduzir ao terrorismo, bem como da prevenção e redução de vulnerabilidades face a ataques terroristas. Não são do conhecimento alargado do público, mas constituem peça-chave no nosso trabalho diário e resultam da nossa boa cooperação nacional e, não tenho dúvidas, têm contribuído para que em Portugal não tenham vingado fatores de risco, como os observados noutros países europeus, e têm concorrido para não deixar agravar o nosso grau de ameaça terrorista.
21. A título de exemplo, enumero alguns dos programas que temos vindo a desenvolver neste domínio:
 - O SIS liderou um grupo de trabalho interdisciplinar e interinstitucional informalmente constituído com a finalidade de prosseguir as boas práticas determinadas pela União Europeia e, em particular, pela Comissão Europeia, no domínio da radicalização com impacto no fenómeno terrorista. O fim último seria a elaboração de um contributo válido para a definição de uma Estratégia Nacional Prevenção Radicalismo e Extremismo Violentos.
- Na implementação do Referencial de Educação para a Segurança, Defesa e Paz, uma parceria celebrada entre o Ministério da Defesa Nacional e o Ministério da Educação, coordenada pelo Instituto de Defesa Nacional, o SIS participa em representação do SIRP. Estas ações realizadas em conjunto com entidades relacionadas com a educação e a segurança interna, abrangeram em 2016 cerca de 800 professores e dezenas de alunos em várias localidades do país e vão continuar em 2017. O fim último é a difusão das culturas de segurança, paz, defesa e cidadania e terá o efeito de evitar o surgimento das crises identitárias nas comunidades jovens e na escola.
- Programa Critica
Visa contribuir para a sensibilização e melhoria da proteção de Infraestruturas Críticas, Pontos Sensíveis e outras infraestruturas relevantes de sectores estratégicos portugueses, face a eventuais ameaças terroristas, como são os sectores de transportes, turismo, operadores de energia e telecomunicações, aviação civil ou grandes superfícies comerciais.
22. No caso concreto das vítimas, referindo-me não apenas aos sobreviventes dos ataques terroristas, dos seus familiares e amigos, mas também àqueles que, em determinado momento, foram atraídos para meios extremistas, mas que, entretanto, sofreram um processo de desradicalização, importa salientar que também poderão ter um papel activo a desempenhar ao nível da prevenção do terrorismo.
23. São testemunhas chave das consequências, da devastação e da perda que o terrorismo traz e, por isso mesmo, constituem, “vozes credíveis para desafiar as narrativas extremistas e violentas”, como salienta a comissária europeia Cecilia Malmstrom.
24. Aproximando-me do final deixaria algumas notas sobre o futuro da ameaça terrorista no espaço de segurança interna da União Europeia:
 - Incerteza e complexidade são palavras chave;
 - Não irá diminuir de intensidade e continuaremos a assistir a ataques oportunistas, inopinados e com escolha de alvos de baixa intensidade, os designados soft targets, mas de grande impacto público;
 - Sem esquecer o eventual ressurgimento da Al Qaeda, o epicentro da ameaça continuará a ser o Grupo Estado Islâmico, o qual inspirará um elevado número de ataques;
 - Apesar desta organização se encontrar em perda quer de território do Califado quer de capacidade de atração, o jihadismo continuará a sobreviver através dos seus ramos e redes com recolocação dos seus combatentes e a Europa terá de enfrentar a ameaça do regresso dos combatentes radicalizados que poderão continuar a cometer atentados. Não esqueçamos que uma mobilização sem precedentes atraiu para a Síria /Iraque entre 30 a 40 mil combaten-



tes e desses, cerca de 5 mil, muitos com antecedentes de criminalidade comum, viajaram da Europa e dos quais já terão regressado ao nosso continente cerca de 1.500.

- Apesar da diminuição do número de partidas para a Síria enfrentaremos um crescendo de simpatizantes jihadistas na Europa, muitos deles frustrados por não poderem partir. Alguns serviços europeus têm detectado, nos últimos meses, exatamente, o crescimento exponencial de simpatizantes do jihadismo nos seus países.

25. No que à segurança interna de Portugal diz respeito, importa salientar:

- Portugal tem um nível de ameaça classificado de Moderado e não há indícios que façam considerar a sua alteração. Não significa isso que Portugal esteja imune à ameaça terrorista ou que ela não exista. Significa sim que nas atuais circunstâncias, Portugal não é um alvo remunerador para as organizações terroristas jihadistas. Somos um país seguro, mas as constantes mutações do jihadismo global obrigam a uma redobrada e contínua atenção e a uma rápida atualização.
- Há, em termos nacionais uma boa articulação não apenas ao nível das FSS, mas também com a sociedade civil. O mesmo se verifica em termos internacionais na cooperação entre serviços de informações, com uma cooperação efetiva e produtiva, e na cooperação policial.

- A partilha de informações sobre a ameaça terrorista tem-se intensificado e é diária, sobretudo entre SIS e PJ.
- Continuamos a registar a presença na Síria/ Iraque de cerca de uma dezena de pessoas com nacionalidade portuguesa ou em condições de a adquirir.
- Estamos atentos ao eventual regresso dos jihadistas portugueses a Portugal ou à Europa e às questões que esse facto pode colocar, quer derivado do controlo de fronteiras, da experiência em treino e combate adquiridos no palco jihadista, da convivência com desvalorização da vida humana nesses territórios e da sua capacidade de atração para o recrutamento e radicalização;
- Estamos atentos à documentação portuguesa pertencente a cidadãos cujas notícias indiciam as suas mortes, mas oficialmente não reconhecidas.
- Reconhecemos que cerca de dúzia e meia de crianças, filhos de jihadistas portugueses e em condições de adquirirem a nacionalidade portuguesa, vivem e convivem com a doutrina, ideologia e território do Estado Islâmico;
- Acompanhamos, em conjunto com a PJ e o Ministério Público, os poucos sinais e casos de radicalização que surgem em Território Nacional.

26. Conscientes de que o terrorismo jihadista é uma preocupação séria para os cidadãos e uma ameaça ao nosso modo de viver, há a necessidade de difundir uma contranarrativa a esta ilusão de vitória do jihadismo do grupo Estado Islâmico, para que não se instale o medo e a manipulação que a propaganda jihadista pretende atingir.

Necessitamos de uma liderança forte, mas serena e prudente, que não se deixe cair em excessos de medidas de segurança e banalização das mesmas, mas que não deixe de tomar, exactamente, as medidas que são necessárias a prevenir e a evitar a ameaça terrorista. Uma contranarrativa com a mensagem de esperança aos cidadãos e uma estratégia de longo prazo ao nível da prevenção e da comunicação para derrotar a ilusão de vitória do jihadismo.

Conscientes de que a segurança absoluta não existe, devemos aprender que determinado grau de insegurança faz parte do quotidiano, mas, como dizia recentemente o Presidente do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem em 17 de dezembro de 2016 em entrevista ao diário Público: “É preciso ver que, à luz da convenção, a luta contra o terrorismo não é apenas um direito dos Estados — é uma obrigação”. Para isso, em meu entender, o Estado necessita de dotar os organismos que têm essa missão com os meios legais, materiais e humanos adequados e necessários a um combate eficaz, no respeito das regras democráticas, dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Termino voltando a afirmar que recordar e homenagear as vítimas do terrorismo é importante por considerar que é uma forma nobre de demonstrar que não nos deixamos intimidar pelo terrorismo nem paralisar pelo medo.

A Nova Estratégia Global da União Europeia

Um caminho para a Defesa Comum

ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES

Presidente da Associação EuroDefense-Portugal

1. Desafios e ameaças num mundo em transformação

A última década do Sec. XX ficou historicamente marcada pela queda do Muro de Berlim e o colapso do bloco soviético, interrompendo uma situação de equilíbrio geoestratégico que durou mais de 50 anos. Neste longo período, o mundo estava dominado por dois blocos que se opunham ideologicamente, mas nunca se confrontaram diretamente.

Um longo período de “guerra improvável e paz impossível”, como muito bem o definiu Raymond Aron. Guerra improvável graças ao efeito dissuasor produzido pela elevada capacidade de destruição das armas nucleares nas mãos das duas potências. Paz impossível pela persistência de guerras regionais onde as duas superpotências se envolviam indiretamente, como na Coreia (1950-1953), no Vietnã (1959-1975), no Paquistão ou noutros conflitos regionais que eclodiram um pouco por todo o Mundo.

A desagregação do bloco comunista facilitou o reacender de velhos conflitos étnicos, territoriais e religiosos no coração da Europa e conduziu à implosão da Jugoslávia e à emergência de novos Estados que lutaram pela sua independência.

Assim, com o fim da guerra fria, é uma nova ordem internacional que emerge marcada por uma nova tipologia de ameaças. As ameaças e conflitos tradicionais de natureza inter-estatal são progressivamente substituídas por um novo tipo de desafios, conflitos e riscos transnacionais bem distintos. Enquanto no passado a segurança dos estados e dos cidadãos eram postas em perigo por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados, agora são os inimigos sem rosto, não identificados e de difícil localização.

Já em pleno Séc. XXI, o sistema internacional sofre um novo abalo com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington e de 11 de março de 2004 em Madrid, assim como, pouco depois, as bombas no Metro de Londres.

Depois dos atentados às Torres Gémeas e ao Pentágono nada voltaria a ser como antes em matéria de Segurança e Defesa, devido aos efeitos deste rude golpe, desferido em pleno coração do Mundo Ocidental – um golpe cujas consequências se vêm, desde então, multiplicando por todo o globo, com profundas mudanças no cenário geopolítico europeu e ocidental.

Nunca é demais recordar os planos de luta anti-terrorista lançados logo a seguir pelos Estados Unidos e as terríveis consequências da invasão do Iraque em 2003, decidida pelo Presidente George Bush com o fundamento de que Saddam Hussein produzia armas de destruição maciça (que nunca foram encontradas) e financiava organizações terroristas como a Al-Qaeda, autora dos atentados de Nova York e Washington.

No quadro das novas ameaças, também não podem deixar de ser motivo de sérias preocupações os conflitos que proliferam na vizinhança estratégica europeia a leste, a sudeste e a sul que se têm agravado nos últimos anos.

A leste, com a anexação da Crimeia e a intervenção na Ucrânia, a Rússia passou a ser vista pelo Ocidente como um poder revanchista, neoimperialista e hostil, interessada em desestabilizar o sistema de segurança europeu do pós-guerra fria e a dividir o continente. Foi igualmente com grande preocupação que os europeus tomaram conhecimento de certas decisões unilaterais tomadas por Moscovo nos últimos tempos, tais como: a suspensão de acordos nucleares com Washington; a deslocação de mísseis com capacidade nuclear para Kaliningrado, um enclave russo no Báltico, entre a Lituânia e a Polónia, a uma curta distância da Alemanha; o desvio de navios de guerra russos, equipados com mísseis de cruzeiro, do Mar Negro para o Mediterrâneo oriental; e ainda a denúncia feita pelos serviços secretos americanos sobre os hackers russos por trás dos e-mails que tanto embaraçaram a campanha de Hillary Clinton. A que acresce a intervenção russa na Síria e no seu fortíssimo potencial de conflito com os EUA.



A sudeste, no Mediterrâneo Oriental, da Turquia ao Egípto, persiste um clima de violência e de incertezas. Constituem uma séria ameaça à segurança europeia a interminável guerra na Síria, os atentados terroristas no Iraque e a resistência do Daesh, agora mais enfraquecido pela perda de território, mas não menos perigoso pela dispersão dos seus militantes e ativistas em todo o mundo.

Na África Subsaariana, é o terror e o caos instalado na região do Sahel, esse imenso espaço que vai do Atlântico ao Mar Vermelho, onde, presentemente, o Mali representa o principal foco de tensão, a que temos de acrescentar o problema da fome devido às prolongadas secas e às tensões políticas na Líbia, ao conflito no Mali, aos rebeldes do Níger e os radicais islâmicos da Nigéria. E também a situação no Sudão do Sul onde a prolongada guerra civil está a provocar verdadeiro genocídio, conforme os alertas lançados ultimamente pelas Nações Unidas.

Tudo isto se passa muito próximo de nós, originando um clima de insegurança e situações dramáticas como a fuga maciça de refugiados em direção à Europa, onde esperam encontrar abrigo e condições de sobrevivência. Paradoxalmente vêm encontrar os europeus também eles vítimas de ataques terroristas perpetrados pelas mesmas forças criminosas que os obrigaram a partir e, por vezes, vêm recusado o abrigo em certos países dominados pelo medo ou governados por forças nacionalistas e xenófobas.

Temos assim de concluir que a paz duradoura sonhada pelas multidões que na noite de 9 de novembro de 1989 derrubaram o muro de Berlim tem vindo a ser sucessivamente adiada. E se é certo que ninguém acredita que regressemos ao tempo da guerra fria, não podemos deixar de refletir na perspicácia do Papa Francisco que repetidamente nos vem alertando para que está em curso “uma terceira guerra mundial em pedaços”, isto é, uma multiplicidade de conflitos e crises que se desdobram por múltiplos teatros de operações e convergem com a primeira e a segunda grande guerra mundial pelo grau de violência e pela imensidão de vítimas que provocam.

Perante este cenário, a União Europeia e os Estados Membros têm naturalmente de reforçar a sua segurança e não podem deixar de se preparar para assumir maiores

responsabilidades no quadro da segurança internacional e no desempenho eficaz do insubstituível papel da Europa como ator global da paz.

2. A Nova Estratégia Global da União Europeia e o futuro da defesa europeia

Foi para responder a este ambiente geopolítico perigoso e ameaçador que a Alta Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança, Federica Mogherini, coordenou a elaboração da Nova Estratégia Global. É um documento que resulta de um aprofundado trabalho preparatório onde participaram todos os Estados Membros, os governos, os parlamentos e a sociedade civil europeia e que foi submetido ao Conselho Europeu de 28 de junho de 2016, sob o lema “Visão Partilhada, Ação Conjunta: Uma Europa Mais Forte”.

Trata-se essencialmente de uma reflexão coletiva com um elevado nível de ambição no sentido de fortalecer a cooperação entre os Estados Membros e as Instituições Europeias para a defesa dos interesses estratégicos comuns dos europeus.

A Segurança da União é a primeira das cinco prioridades estabelecidas neste documento, recomendando a intensificação dos esforços europeus nos domínios da defesa, da cibersegurança e da luta antiterrorista. São também considerados prioritários: o desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança, o apoio aos estados mais frágeis, a abordagem global dos conflitos e crises utilizando de forma coerente todas as políticas ao dispor da União Europeia, o apoio ao multilateralismo e a construção de uma ordem mundial assente no direito internacional, que garanta os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável.

Nas palavras de F. Mogherini, “esta Estratégia concentra-se em capacidades de defesa e antiterrorismo tanto quanto em oportunidades de emprego, inclusão social e direitos humanos. Trata-se da construção da paz e da resiliência dos Estados e sociedades dentro e em redor da Europa”.

A ênfase e a prioridade conferida pela Estratégia Global às preocupações da Europa com a construção da estabilidade e da paz dentro e fora do seu espaço, é o reconhecimento de que “os acontecimentos a sul das nossas fronteiras mostram que já não é suficiente pôr fim às nossas próprias guerras; as guerras dos outros podem também gerar uma crise na Europa”, como dizia recentemente Robert Cooper. E se a prioridade é “proteger a segurança e prosperidade dos cidadãos da Europa e no espaço circunvizinho”, é também reconhecido que este objetivo “não poderá ser alcançado só com soft power, isto é, carece de força militar”.

Neste contexto, sem prejuízo da soberania dos Estados Membros em relação às suas decisões dos assuntos de defesa – a defesa permanece como política intergovernamental e não comunitária - a Nova Estratégia Global apela a um esforço de cooperação e de concertação, uma vez que “nenhum Estado Membro por si só estará capacitado para responder a este desafio isoladamente”.

Proclama igualmente a necessidade de um forte relacionamento e uma melhor cooperação entre a União Europeia e a NATO. O que aparentemente poderia estar em contradição com a ambição de vir a alcançar para a União Europeia uma autonomia estratégica. Mas Mogherini explica a razão desta cooperação fundamental, defendendo que “a

melhor maneira de garantir os nossos interesses comuns é no quadro de um sistema internacional assente em regras e no multilateralismo. ... Por isso, continuaremos a aprofundar a relação transatlântica e a nossa parceria com a NATO, estabelecendo também laços com novos intervenientes e explorando novos formatos”.

É reconhecida também a necessidade urgente de a Europa investir mais e melhor na defesa, para que as forças militares estejam “melhor equipadas, treinadas e organizadas”, tanto para contribuir para o esforço de defesa coletiva como para atuar autonomamente, se e quando necessário, para fomentar a paz e salvaguardar a segurança dentro e fora das nossas fronteiras.

O tema da segurança voltou a estar no centro do debate na Cimeira de Bratislava, em 16 de setembro de 2016, quando os Chefes de Estado e de Governo declararam que os Estados Membros devem reforçar a cooperação em matéria de segurança e defesa e que as Instituições Europeias devem fazer tudo o que for necessário para ajudar os Estados-Membros a garantirem a segurança e a lutarem contra o terrorismo.

Foi ainda recomendada nesta Cimeira a implementação imediata da Declaração Conjunta UE/NATO assinada em Varsóvia, em 8 de julho de 2016, pelo Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão Europeia e o Secretário-Geral da NATO. Nesta ocasião foi dado novo impulso e nova substância à cooperação entre aquelas Organizações em domínios críticos como: luta contra as ameaças híbridas; cooperação operacional incluindo segurança marítima, combate às migrações irregulares; a cibersegurança e a ciberdefesa; e também a investigação tecnológica em matéria de defesa.

Dando cumprimento a um plano de execução das medidas preconizadas na Declaração de Bratislava, foram posteriormente adotados importantes documentos que manifestamente comprometem as Instituições Europeias e os Estados Membros a prosseguirem todos os esforços no sentido de reforçar as capacidades de segurança e defesa.

Deve referir-se especialmente a aprovação do Plano de Implementação da Estratégia Global da UE, nas suas dimensões de segurança e defesa, onde estão claramente definidos o novo nível de ambição da UE e as prioridades estratégicas atrás referidas, sublinhando ainda a imprescindibilidade de fundos europeus para apoiar projetos de investigação tecnológica de defesa, indispensáveis para o desenvolvimento das capacidades militares de que a Europa necessita.

Correspondendo a este objetivo, a Comissão Europeia apresentou no Conselho Europeu de Novembro de 2016 o seu Plano de Ação para a Defesa, compreendendo a criação de um Fundo Europeu de Defesa destinado a coordenar, complementar e ampliar os investimentos nacionais na investigação em matéria de defesa e na aquisição de equipamentos e tecnologia de defesa.

A constituição deste Fundo Europeu de Segurança foi decidida há poucas semanas, na reunião da Comissão Europeia do dia 7 de junho 2017. Engloba duas vertentes: as atividades de investigação dedicada às tecnologias e produtos inovadores no domínio da defesa, financiadas de forma integral pelo orçamento comunitário (90 milhões de

euros até 2019 e 500 milhões por ano a partir de 2020); e o desenvolvimento e aquisição conjunta de equipamentos e tecnologias de defesa, em cofinanciamento da Comissão e dos Estados Membros (500 milhões de euros até 2020 e mil milhões de euros por ano a partir de 2020).

Como tem sido reconhecido pelos especialistas, com esta proposta, a Comissão, sob a dinâmica orientação do Presidente Jean-Claude Juncker, dá um passo histórico e rompe um tabu comunitário ao abrir a possibilidade de o orçamento da União Europeia e os fundos estruturais até aqui exclusivamente destinados a fins civis ou, quando muito, a fins de duplo uso, passem a ser usados também para fins militares.

A este propósito, vale a pena transcrever esta importante declaração de Jyrki Katainen, Vice-Presidente da Comissão responsável pelo Emprego, Crescimento, Investimento e Competitividade, proferida na apresentação pública deste Fundo: “Em toda a Europa, as pessoas estão preocupadas com a sua segurança e com a segurança dos seus filhos. Complementarmente à nossa cooperação com a NATO, precisamos de fazer mais e melhor. Hoje mostramos que estamos a passar da teoria à prática. O Fundo servirá de catalisador para uma indústria europeia da defesa forte, capaz de desenvolver tecnologias e equipamentos de ponta e plenamente interoperáveis. Os Estados-Membros continuarão a assumir o comando, a obter uma elevada rentabilidade — e, em última análise, verão a sua influência aumentar”.

Podemos assim concluir que, treze anos após a primeira Estratégia Europeia de Segurança, proposta por Javier Solana, em 2003, a Nova Estratégia Global parece ser desta vez mais do que um documento teórico de boas intenções políticas, como era muitas vezes classificado o documento Solana. Agora, são estabelecidos objetivos, ambições políticas e prioridades estratégicas, além de um número significativo de iniciativas inovadoras que já começaram a ser devidamente consideradas e implementadas e têm potencial para relançar a Política Comum de Segurança e Defesa utilizando os instrumentos estabelecidos no Tratado de Lisboa, designadamente, a Cooperação Estruturada Permanente.

Aproveitando certamente o impulso político gerado pelo clima de insegurança que se vive em diversos Estados membros fustigados pelo terrorismo, pelo crescimento do euroceticismo preconizado por partidos e movimentos populistas, nacionalistas, xenófobos e antieuropeus, assim como pela necessidade de as Instituições europeias e os Estados Membros se adaptarem à saída do Reino Unido (Brexit) e à pressão dos Estados Unidos no que se refere ao investimento na defesa, os Chefes de Estado e do Governo já tomaram medidas que manifestamente comprometem as Instituições Europeias e os Estados Membros na construção da nova arquitetura de defesa europeia.

Isto só foi possível porque, finalmente, se manifestou uma clara vontade política no sentido de colocar a segurança e defesa como primeira prioridade da agenda política europeia. Dado o caráter inovador e a diversidade das ações e decisões já adotadas e em preparação, bem pode dizer-se que estamos presentemente a viver uma viragem histórica no que se refere à efetiva concretização da defesa comum europeia, um objetivo que faz parte do Projeto Europeu, desde os anos 50, mas que sempre falhou nas tentativas para lhe dar corpo.

O Combate ao Tráfico de Seres Humanos – a União Europeia e Portugal

SOFIA SANTOS

“É moral e juridicamente inaceitável e imperdoável que na UE do século XXI se assista à compra, venda e exploração de seres humanos como mercadoria. É nossa obrigação pessoal, coletiva e jurídica acabar com essa situação”.

Dimitris Avramopoulos, Comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania, 19 de maio de 2016.

I. Introdução

A criminalidade organizada transnacional nas suas diversas manifestações constitui uma das principais ameaças à concretização de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça, sem fronteiras internas, um dos objetivos da União Europeia (artigo 3º, n.º 2 do TUE).

“Este tipo de tráfico encontra-se crescentemente presente nas preocupações europeias, assentando o seu combate na articulação entre a dimensão jurídica e a dimensão política”

O “tráfico de seres humanos” apresenta diferentes especificidades: pode ocorrer no interior de um Estado-Membro, no território europeu, entre Estados-Membros, e do exterior para o espaço europeu e caracteriza-se por múltiplas dualidades: intersecciona a dimensão securitária interna com a externa, desenvolve-se em torno de *push factors* e *pull factors* que se encontram associados a dois polos, respetivamente: de um lado, indivíduos que vivenciam circunstâncias adversas, procurando consequentemente melhores condições de vida, e do lado oposto, redes de criminalidade organizada, que exploram a sua vulnerabilidade, com falsas promessas, tendo em vista a obtenção de elevados rendimentos.

Este tipo de tráfico encontra-se crescentemente presente nas preocupações europeias, assentando o seu combate na articulação entre a dimensão jurídica e a dimensão política, nas decisões e ações das instituições e agências europeias no âmbito da segurança interna e externa e dos Estados-Membros.

Numa altura em que a Comissão Europeia se encontra a avaliar os resultados da Estratégia da União Europeia para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos (2012-2016)¹ e, após ter apresentado o seu primeiro relatório, em maio de 2016, sobre os progressos no combate ao tráfico de seres humanos desde a adoção da Diretiva 2011/36/UE² e dois relatórios, em dezembro de 2016, relativos à prevenção e

¹ Por exemplo, a Comissão Europeia apresentou um relatório, em outubro de 2016, sobre os projetos financiados entre 2004 e 2015 cujos resultados visam proporcionar uma base sólida para um planeamento coerente, eficiente e estratégico, para o desenvolvimento futuro das políticas de combate ao tráfico ao nível da União Europeia e, nesse sentido, identificou medidas necessárias, European Commission, Study on comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission, Final report, 23.09.2016. A Coordenadora da Luta Antitráfico, Myria Vassiliadou, salientou a este respeito: “We will now build on the results of this study, which examines anti-trafficking projects funded by the Commission and their contribution towards the objectives of the EU Anti-Trafficking Strategy. Our priorities should be to focus on both the identification of and early and effective support for victims of trafficking, to fight against traffickers and to address the trafficking chains and improve our knowledge and understanding of trafficking through data collection at national and EU level. Whilst we continue to improve EU funding initiatives to better help Member States address trafficking, we expect them to effectively implement our legal and political commitments to tackle trafficking in human beings in the EU and across the globe”, 10th EU Anti-Trafficking Day: Commission calls for intensified efforts to address new challenges, European Commission - Press release, Brussels, 17 October 2016.

² Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2016), como exigido pelo disposto no artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, COM(2016) 267 final, 19.5.2016.

combate deste crime e proteção das vítimas com base no artigo 23º desta diretiva³ e, em que este fenómeno tem adquirido mais nuances – facto em parte resultante do recurso a métodos ardilosos e mais sofisticados por parte dos grupos criminosos –, importa refletir sobre a essencialidade desta temática: os passos relevantes que têm sido dados em prol da erradicação de uma das mais graves violações dos direitos humanos, de “uma indústria do sofrimento humano”⁴, que sujeita indivíduos a danos físicos e psicológicos, vitimização e *re-trafficking*⁵, pondo em causa os valores da União Europeia tais como o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a igualdade, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos do homem consagrados no artigo 2º do TUE, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e nas Constituições dos Estados-Membros⁶, sem descuidar a interligação entre a União Europeia e Portugal.

II. O conceito de “tráfico de seres humanos”

A delimitação do conceito de “tráfico de seres humanos” é efetuada no nº 1 do artigo 2º da Diretiva 2011/36/UE: “*Recrutamento, transporte, transferência, guarida ou acolhimento de pessoas, incluindo a troca ou a transferência do controlo sobre elas exercido, através do recurso a ameaças ou à força ou a outras formas de coação, rapto, fraude, ardil, abuso de autoridade ou de uma posição de vulnerabilidade, ou da oferta ou obtenção de pagamentos ou benefícios a fim de conseguir o consentimento de uma pessoa que tenha controlo sobre outra para efeitos de exploração*”.

A clarificação deste conceito assume particular relevância face aos fluxos migratórios no Mediterrâneo e à pressão nas fronteiras externas que a União tem vindo a enfrentar. Importa, assim, de proceder à distinção entre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos.

Enquanto a introdução ilegal de migrantes significa que estes voluntariamente se integram nesse processo mediante um pagamento ao facilitador, a situação de tráfico significa que as pessoas são coagidas e entram num processo de exploração⁷. Ou seja, os facilitadores da imigração ilegal não podem ser automaticamente considerados traficantes de seres humanos. Indivíduos que iniciam a sua viagem de

forma voluntária poderão posteriormente ser vítimas de exploração laboral ou sexual, pois ao chegarem a território europeu a sua situação de vulnerabilidade, em certos casos crianças não acompanhadas, pessoas sem documentação é aproveitada pelos grupos criminosos. Embora ainda exista a possibilidade de alguns indivíduos poderem ser forçados a se deslocar para o continente europeu seja através do Mediterrâneo seja de outras rotas, oriundos de diferentes continentes, e através de diversos métodos e meios⁸.

Mais concretamente, a União Europeia enuncia quatro critérios distintivos. O primeiro critério é “o consentimento em entrar de forma ilegal num Estado”, verificável no caso da introdução clandestina, já no caso do tráfico, muitas vítimas nunca tiveram a intenção de o fazer; um segundo critério é a “exploração”, ou seja, a introdução ilegal de migrantes termina com a chegada ao seu destino ao passo que no caso de tráfico, a pessoa continua a ser alvo de exploração em condições coercivas ou desumanas. Um terceiro critério é a “transnacionalidade”, dado que o contrabando de migrantes apresenta sempre esta característica enquanto o tráfico ocorre através de fronteiras internacionais e no interior dos seus Estados-Membros. O critério final é a “fonte de lucros”: se os lucros em situações de contrabando são resultantes do transporte e da facilitação da entrada ou estadia ilegal num outro Estado ou se os lucros provêm da exploração conforme se verifica no caso do tráfico⁹.

III. A Estratégia de combate ao tráfico de seres humanos

1. Instrumentos políticos

Os documentos que progressivamente alertaram para o tráfico de seres humanos, abordaram medidas e impulsivaram ações que se inscrevem no domínio da segurança interna bem como da segurança externa, precisamente por se tratar de um fenómeno que pode ocorrer em território europeu ou do exterior para o seu interior, ressaltando-se ainda a possibilidade de se verificar no interior de um Estado-Membro.

³ Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23º, nº 1, COM(2016) 722 final, 2.12.2016 e Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do impacto na prevenção do tráfico de seres humanos das legislações nacionais em vigor que criminalizem a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23º, nº 2, da Diretiva 2011/36/UE, COM(2016) 719, 2.12.2016.

⁴ Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre a luta contra o tráfico de seres humanos no contexto das relações externas da UE (2015/2340(INI)), para. 1.

⁵ Europol, Situation Report, Trafficking in human beings in the EU, February 2016, p. 8. O relatório faz ainda menção a possibilidade de “*re-victimisation*”: “*re-victimisation means that the victim of abuse of crime has a statistically higher tendency to be victimised again*”, p. 26, nota de rodapé 31.

⁶ Artigos 1º, 2º, 9º, alínea b), 13º e 25º da Constituição da República Portuguesa.

⁷ V. Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da União Europeia para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19.6.2012, nota de rodapé 1, p. 2: “*O tráfico de seres humanos distingue-se da introdução clandestina de seres humanos (facilitação da migração) por envolver o uso da força e a exploração das vítimas e por não implicar necessariamente a passagem de uma fronteira ou a deslocação física*”.

⁸ O relatório conjunto da Europol e da Interpol de maio de 2016 fala de “*polycriminality*” no sentido em que alguns dos alegados traficantes de migrantes se encontram envolvidos em outros tipos de crime como o tráfico de seres humanos: “*In 2015, over 220 smugglers were identified by Europol as being involved in more than one crime area (...) Out of these, 20% (were linked) to trafficking in human beings*”, Joint Europol-INTERPOL Report, Migrant Smuggling Networks, May 2016, p. 9. V., neste sentido, Europol, SOCTA, Serious and Organised Crime Threat Assessment, Crime in the Age of Technology, 2017, p. 15. A Resolução do Parlamento Europeu de 5 de julho de 2016 denunciou o facto de mais de 10 000 crianças migrantes e refugiadas não acompanhadas se encontrarem desaparecidas na Europa, tendo como referência um comunicado de imprensa do chefe de gabinete da Europol e, alertou os Estados-Membros para o facto de “muitas dessas crianças terem sido inseridas pela força nas redes de tráfico sexual, na mendicância, no mercado ilícito e lucrativo dos transplantes de órgãos, ou no tráfico de escravos”, Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre a luta contra o tráfico de seres humanos no contexto das relações externas da UE (2015/2340(INI)), para. 11.

⁹ European Commission, Together Against Trafficking in human beings, disponível em < https://ec.europa.eu/anti-trafficking/citizens-corner/trafficking-explained_en>. O relatório da Europol sobre o tráfico de seres humanos enuncia como *push factors*: as condições socioeconómicas nos Estados de origem: discriminação de género ou outro tipo de discriminação, reduzidos níveis de escolaridade, desigualdades no acesso ao mercado de trabalho, desemprego, conflito e guerra, violações dos direitos humanos entre outros. Os *pull factors* mencionados prendem-se, sobretudo, com as falsas promessas dos traficantes (salários elevados, melhor nível de vida, oportunidades de emprego e boas condições de trabalho, comunidades desses nacionais residentes nesses Estados que facilitam a integração (“*diaspora communities*”)), Europol, Situation Report, Trafficking in human beings in the EU, February 2016, pp. 10-12.



Em 15 e 16 de outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, para debater a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia¹⁰. O Programa de Tampere (1999-2004) integrou a luta contra a criminalidade organizada e transnacional como uma das prioridades: apelou à criação de equipas de investigação conjuntas para, designadamente combater o tráfico de seres humanos¹¹ e considerou que relativamente à legislação nacional em matéria penal, os exigidos esforços no sentido da aprovação de definições, incriminações e sanções comuns deveriam, em primeiro lugar, circunscrever-se a setores de particular relevância como este¹². A luta contra este tipo de tráfico foi ainda considerada no âmbito da necessidade de uma maior eficácia na gestão dos fluxos migratórios¹³.

Em 1999, a Comissão Europeia apresentou uma Comunicação com o objetivo de melhorar a situação das vítimas da criminalidade e, em 2000, uma Comunicação relativa à luta contra o tráfico de seres humanos e luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, na qual frisava que o *“tráfico de seres humanos não constitui apenas um fenómeno episódico que afeta um número reduzido de indivíduos, mas tem características estruturais com implicações significativas no tecido social, económico e organizativo das nossas sociedades”*¹⁴.

¹⁰ O Tratado de Amesterdão de 1997 (entrou em vigor a 1 de maio de 1999) determinou no artigo 2º, quarto travessão, do TUE que *“a manutenção e o desenvolvimento [da União Europeia] enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade”*. Este Tratado fazia referência à necessidade de combate ao tráfico dos seres humanos no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal (artigo 29º do TUE).

¹¹ Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de outubro de 1999, Conclusões da Presidência, para. 43.

¹² *Ibid.*, para. 48.

¹³ *Ibid.*, para. 22.

¹⁴ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão, ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social - As vítimas da criminalidade na União Europeia - Reflexão sobre as normas e medidas a adoptar, COM(1999) 349 final, 14.07.1999 e Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, Luta contra o tráfico de seres humanos e luta contra a exploração sexual de crianças e a pornografia infantil, COM(2000) 854 final, 21.12.2000, p. 2.

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Uma Europa Segura num Mundo Melhor de 2003 indicava a criminalidade organizada como uma das principais ameaças à segurança europeia; uma ameaça à segurança interna com uma relevante dimensão externa, fazendo menção ao tráfico transfronteiriço de mulheres, mais concretamente às redes criminosas dos Balcãs responsáveis pelo tráfico sexual de mulheres em todo mundo¹⁵. Por seu turno, o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança de 2008 fazia referência, ainda que breve, ao tráfico de seres humanos no âmbito da criminalidade organizada transnacional¹⁶.

O Conselho Europeu de 4 e 5 de novembro de 2004 aprovou o Programa de Haia (2005-2009) com o intuito de reforçar o espaço de liberdade, segurança e justiça, solicitando à Comissão e ao Conselho que, em 2005, elaborassem um plano com vista ao desenvolvimento de normas comuns, melhores práticas e mecanismos para prevenir e combater este tráfico e apelando à sua luta no âmbito da gestão dos fluxos migratórios¹⁷.

O Programa de Estocolmo (2010-2014) aprovado pelo Conselho Europeu na reunião de 10 e 11 de dezembro de 2009 veio atribuir uma clara prioridade à luta contra o tráfico de seres humanos, um crime que qualifica de muito grave ao implicar violações dos direitos humanos e da dignidade humana, sendo por isso necessário reforçar e intensificar a sua prevenção e o seu combate. O programa defendia uma resposta política coordenada e coerente que para além do espaço de liberdade, segurança e justiça, tivesse em conta as novas formas de exploração, incluísse as relações externas, a cooperação para o desenvolvimento, os assuntos sociais e o emprego, o ensino e a saúde, a igualdade de género e a não-discriminação, assumindo a cooperação e a coordenação com Estados terceiros também uma importância crucial. O Conselho Europeu convidou ainda o Conselho a avaliar a possibilidade de instituir um Coordenador da Luta Antitráfico na União¹⁸.

Este programa apelava ao desenvolvimento de uma estratégia de segurança interna¹⁹, uma vez que o Conselho Europeu considerava que o reforço das ações a nível europeu, combinado com uma melhor coordenação, com ações a nível regional e nacional, era essencial para a proteção contra o tráfico de seres humanos. Assim, a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia – Rumo a um Modelo Europeu de Segurança adotada pelo Conselho Europeu foi adotada em 2010. Esta destacava as principais ameaças com que se confrontava a União tais como as graves formas de criminalidade organizada com uma importância crescente como o tráfico de seres humanos e a importância de proteger os cidadãos, em particular as vítimas²⁰.

¹⁵ Javier Solana, Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, Uma Europa Segura num Mundo Melhor, 12 de dezembro de 2003, pp. 4-5.

¹⁶ Javier Solana, Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança – 11 de dezembro de 2008, p. 4.

¹⁷ Conselho, Programa de Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia, 2005/C 53/01, 2005, para. 1.7.1., p. 6. V. Conselho, Plano da UE sobre as melhores práticas, normas e procedimentos para prevenir e combater o tráfico de seres humanos, 2005/C 311/01, 2005.

¹⁸ Conselho Europeu, Programa de Estocolmo – Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos 2010/C 115/01, 2010, para 4.4.2, pp. 21-22.

¹⁹ *Ibid.*, para. 4.1., pp. 17 e 18.

²⁰ A Estratégia foi adotada pelo Conselho na reunião de 25 e 26 de fevereiro de 2010 e aprovada pelo Conselho Europeu de 25 e 26 de março de 2010.

Esta estratégia convidava a Comissão a adotar, na sequência do plano de ação para a aplicação do Programa de Estocolmo, uma Comunicação que deveria incluir propostas de ação concretas. Este apelo consubstanciou-se na “Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: Cinco Etapas para uma Europa mais segura” em 2010. O documento da Comissão salientou a importância do diálogo político com parceiros terceiros e organizações regionais e a elaboração de relatórios conjuntos sobre este tipo de crime a fim de o combater mais com eficácia. Identificou ainda “os desafios mais prementes para a segurança europeia nos próximos anos” entre os quais também se encontrava a criminalidade grave e organizada materializada no tráfico de seres humanos entre outros tipos de crime e propôs cinco objetivos estratégicos e ações específicas para o período entre 2011 e 2014, contemplando o desmantelamento das redes internacionais de criminalidade e o reforço a segurança através da gestão das fronteiras²¹.

A Estratégia da União Europeia para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos foi adotada pela Comissão em 2012. Este documento teve como propósito apresentar um quadro coerente para as iniciativas existentes e previstas a serem implementadas até 2016, determinar prioridades e preencher lacunas, apoiar a transposição e aplicação da Diretiva 2011/36/UE, diretiva central nesta matéria, e complementar as iniciativas nacionais, das organizações internacionais e da sociedade civil na União e em Estados terceiros. As cinco prioridades identificadas eram as seguintes: “detetar, proteger e assistir as vítimas”, “reforçar a prevenção”, “reforçar a ação penal contra os traficantes”, “aumentar a coordenação e a cooperação entre os principais intervenientes e a coerência das políticas” e “conhecer melhor os novos problemas relacionados com todas as formas de tráfico e dar-lhes uma resposta eficaz”²².

Em junho de 2014, o Conselho Europeu definiu as orientações estratégicas para o desenvolvimento do espaço de liberdade, segurança e justiça para o período de 2015 a 2020, que sucederam ao Programa plurianual de Estocolmo, e que serão alvo de uma revisão intercalar em 2017²³. O documento destaca que “é essencial garantir um verdadeiro espaço de segurança para os cidadãos europeus, através da cooperação policial operacional e da prevenção e luta contra a criminalidade grave e organizada, incluindo o tráfico de seres humanos”²⁴.

Em abril de 2015, a Comissão adotou a Agenda Europeia para a Segurança para o período de 2015 a 2020 que visa permitir uma melhor cooperação conjunta e mais estreita para responder à criminalidade transnacional grave e organizada, considerada uma das “três grandes prioridades da segurança europeia”. A Agenda salienta ainda que os custos humanos, sociais e económicos decorrentes do tráfico de

seres humanos são muito elevados²⁵. O documento recomenda que os diálogos políticos sobre segurança conduzidos pela União com os países do alargamento e vizinhos, parceiros estratégicos, organizações internacionais e regionais englobem esta temática, dando idealmente origem a “planos específicos de ação conjunta com Estados terceiros relevantes”²⁶. O Conselho de Justiça e Assuntos Internos adotou conclusões sobre a estratégia renovada de segurança interna da União para 2015-2020 em junho de 2015, reconhecendo a importância desta Agenda, alertando para o atual aumento das ameaças decorrentes da criminalidade grave e organizada e realçando a necessidade de uma abordagem ampla para o seu combate²⁷.

2. Instrumentos normativos

2.1. Direito originário: Tratado de Lisboa e a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Esta temática encontra-se regulamentada no Título V do TFUE, epígrafado “O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”, sendo de realçar as seguintes disposições.

O nº 1 do artigo 79º determina que a União desenvolve uma política comum de imigração que possibilite assegurar uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, a prevenção do tráfico de seres humanos e o reforço do seu combate. O nº 2, alínea d) do mesmo artigo prevê a possibilidade de o Parlamento Europeu e o Conselho, com base no processo legislativo ordinário, adotarem medidas neste domínio. O artigo 83º, nº 1 determina a possibilidade de o Parlamento Europeu e o Conselho, através de diretivas adotadas segundo o processo legislativo ordinário, estabelecerem regras mínimas respeitantes à definição das infrações penais e das sanções “em domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça que resulte da natureza ou das incidências dessas infrações, ou ainda da especial necessidade de as combater”, assente em bases comuns tais como o tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças.

Os valores europeus mencionados no artigo 2º do TUE repercutem-se no artigo 21º, nº 1 do TUE respeitante à ação externa da União, o qual inclui ainda o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional. De mencionar o artigo 3º, nº 3, segundo parágrafo, do TUE que preceitua o combate da exclusão social e das discriminações e a promoção da justiça e da proteção sociais, da igualdade entre homens e mulheres, da solidariedade entre as gerações e da proteção dos direitos da criança, uma vez que a maioria das vítimas são mulheres e crianças. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia anexa ao Tratado de Lisboa contém disposições relevantes nesta matéria: logo o artigo 1º determina que “a dignidade do ser humano é inviolável. Deve ser respeitada e protegida” ao qual se pode associar o artigo 3º, nº 1 que estipula que

²¹ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura, COM(2010) 673 final, 22.11.2010, pp. 3 e ss e pp. 12 e ss.

²² Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da União Europeia para a Erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19.6.2012. Em 2014, a Comissão apresentou um relatório intercalar sobre a execução desta Estratégia, European Commission, Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings, COM(2014) 635 final, 17.10.2014.

²³ Conselho Europeu, EUCO 79/14, Conclusões, 27 de junho de 2014.

²⁴ *Ibid.*, para. 10, p. 5.

²⁵ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda Europeia para a Segurança, COM(2015) 185 final, 28.4.2015, p. 14.

²⁶ *Ibid.*, p. 5. Relativamente a dados sobre o tráfico de seres humanos, v. Eurostat, Statistical working papers, Trafficking in human beings, 2015 Edition, Observatório do Tráfico de Seres Humanos, Ministério da Administração Interna, Tráfico de Seres Humanos e Relatório sobre 2015 e Relatório Anual de Segurança Interna 2015, pp. 53 e 55 e ss.

²⁷ V. Conselho da União Europeia, Projeto de conclusões do Conselho sobre a Estratégia Renovada de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020, 9798/15, 10 de junho de 2015.

“todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua integridade física e mental” e o artigo 4º referente à “proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes”. Mas o nº 3 do artigo 5º epígrafado “proibição da escravidão e do trabalho forçado” reconhece expressamente que é “proibido o tráfico de seres humanos”.

2.2. Direito derivado

A União adotou a Diretiva 2004/80/CE do Conselho de 29 de abril de 2004 concernente à indemnização das vítimas de criminalidade, a Diretiva 2004/81/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal e que cooperem com as autoridades competentes e a Diretiva 2011/36/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de abril de 2011 relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas e que substituiu a Decisão-Quadro 2002/629/JAI do Conselho de 19 de julho de 2002. As disposições principais destas diretivas centrais serão detalhadas de seguida.

Neste contexto, é importante fazer ainda menção à Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de junho de 2009 que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular²⁸, à Diretiva 2011/99/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa à decisão europeia de proteção, mais concretamente, ao estabelecimento de “regras que permitem a uma autoridade judicial ou equivalente de um Estado-Membro, no qual foi adotada uma medida de proteção destinada a proteger uma pessoa contra um ato criminoso de outra pessoa que possa pôr em perigo a sua vida, integridade física ou psicológica, dignidade, liberdade pessoal ou integridade sexual, emitir uma decisão europeia de proteção que permita à autoridade competente de outro Estado-Membro dar continuidade à proteção da pessoa no território deste último, na sequência de uma conduta criminosa ou alegada conduta criminosa, de acordo com a legislação do Estado-Membro de emissão” (artigo 1º) e à Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de outubro de 2012²⁹ que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas de criminalidade, e que substituiu a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho, e que se encontra na base da criação da Rede Informal Europeia dos Direitos das Vítimas (artigo 26º, nº 1).

2.2.1. Diretiva 2004/80/CE

A diretiva visa estabelecer um sistema de cooperação de acordo com o qual os Estados-Membro garantam que “no caso de ser cometido um crime doloso violento num Estado-Membro diferente daquele em que o requerente de indemnização tem residência habitual, o requerente tem o direito de apresentar o seu pedido a uma autoridade ou a qualquer outro organismo deste último Estado-Membro” (artigo 1º).

²⁸ A Lei n.º 29/2012 de 9 de agosto, primeira alteração à Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, que aprovou o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, transpôs a diretiva para a ordem jurídica interna.

²⁹ A Lei n.º 130/2015 de 4 de setembro procede à vigésima terceira alteração ao Código de Processo Penal e aprova o Estatuto da Vítima, transpondo a Diretiva 2012/29/UE.

A indemnização deve ser paga pela autoridade competente do Estado em cujo território o crime foi praticado (artigo 2º). Os Estados devem estabelecer ou designar uma ou mais autoridades ou outros organismos competentes, à qual o requerente possa dirigir o seu pedido (“autoridade(s) de assistência”) (artigo 3º, nº 1) e uma ou mais autoridades ou outros organismos responsáveis pela decisão relativa aos pedidos de indemnização (“autoridade(s) de decisão”) (artigo 3º, nº 2).

Os Estados devem garantir, por todos os meios que considerarem apropriados, que as pessoas que tencionem requerer uma indemnização têm acesso às informações sobre as possibilidades de apresentar tal pedido (artigo 4º) proporcionadas pela autoridade de assistência (informações, formulários exigidos, proporcionar a pedido do requerente, orientações e informações gerais sobre o preenchimento do formulário e eventuais documentos justificativos exigidos) (artigo 5º, nºs 1 e 2), no entanto não procede a qualquer apreciação desse mesmo pedido (artigo 5º, nº 3).

“Os Estados devem garantir, por todos os meios que considerarem apropriados, que as pessoas que tencionem requerer uma indemnização tem acesso as informacoes sobre as possibilidades de apresentar tal pedido”

A autoridade de assistência deve transmitir o pedido e os eventuais documentos justificativos o mais rápido possível à autoridade de decisão (artigos 6º e 7º). As regras sobre o acesso à indemnização devem funcionar com base nos regimes de indemnização dos Estados para as vítimas de crimes dolosos violentos cometidos nos respetivos territórios (artigo 12º, nº 1) e a sua legislação nacional deve possuir um regime que garanta uma indemnização justa e adequada (artigo 12º, nº 2)³⁰. A diretiva estabelecia o prazo de 1 de janeiro de 2006, com exceção do nº 2 do artigo 12º, 1 de julho de 2005 para a sua transposição (artigo 18º, nº 1).

A Lei nº 31/2006 de 21 de julho procedeu à quarta alteração ao Decreto-Lei nº 423/91 de 30 de outubro, transpondo para a ordem jurídica nacional esta diretiva. A Lei nº 104/2009, de 14 de setembro, aprovou o regime aplicável ao adiantamento pelo Estado das indemnizações devidas às vítimas de crimes violentos e de violência doméstica (artigo 1º), cuja versão mais recente é a Lei nº 121/2015 de 1 de setembro. O Decreto-Lei nº 120/2010 de 27 de outubro regula a constituição, funcionamento e exercício da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes, em regulamentação da Lei nº 104/2009, de 14 de setembro.

³⁰ O relatório da Comissão Europeia de 2009 avaliou a aplicação da diretiva nos Estados-Membros, Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2004/80/CE do Conselho relativa à indemnização das vítimas da criminalidade, COM(2009) 170 final, 20.04.2009.

2.2.2. Diretiva 2004/81/CE

Esta diretiva visa definir as condições de atribuição de títulos de residência com duração limitada, em conformidade com os procedimentos nacionais pertinentes, a nacionais de Estados terceiros que cooperem no combate contra o tráfico de seres humanos ou contra o auxílio à imigração clandestina (artigo 1º) e que sejam ou tenham sido vítimas de infrações penais ligadas a este tipo de tráfico, independentemente de terem entrado ilegalmente no território dos Estados-Membros (artigo 3º, nº 1). Caso um nacional desse Estado seja abrangido pelo âmbito da diretiva será informado desse facto (artigo 5º) e ser-lhe-á concedido um prazo de reflexão, que lhe permita recuperar e escapar à influência dos autores das infrações, de modo a poder tomar uma decisão informada sobre se irá cooperar ou não com as autoridades competentes, e cuja duração e início serão determinados nos termos da legislação nacional (artigo 6º, nº 1).

Durante o prazo de reflexão, e enquanto as autoridades competentes não se pronunciarem, os nacionais de Estados terceiros que não disponham de recursos suficientes devem ter acesso a um nível de vida suscetível de assegurar a sua subsistência, acesso a tratamento médico urgente, e se necessário e previsto pela legislação nacional, a assistência psicológica, eventualmente assistência de tradução e interpretação e prestação de assistência jurídica, se previsto na legislação e nas condições por esta determinadas - artigo 7º, não podendo ser executada contra estes nacionais qualquer medida de afastamento (artigo 6º, nº 2).

Contudo, este Estado-Membro pode, em qualquer momento, pôr termo ao prazo de reflexão, se as autoridades competentes tiverem determinado que esta pessoa reatou ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, uma ligação com os autores das infrações "auxílio à imigração clandestina" e "tráfico de seres humanos" nos termos do artigo 2º, ou por motivos ligados à ordem pública e à proteção da segurança interna (artigo 6º, nº 4). Após o termo do prazo, ou antes, se as autoridades competentes entenderem que o nacional de um Estado terceiro pretende cooperar os Estados-Membros analisarão se: é oportuno prolongar a sua permanência no território, tendo em consideração o interesse que representa para as investigações ou os processos judiciais; o indivíduo mostrou uma vontade clara de cooperar; rompeu todas as ligações com os autores (artigo 8º, nº 1), se estas condições estiverem preenchidas será emitido um título de residência, sem prejuízo de motivos ligados à ordem pública e à proteção da segurança interna (artigo 8º, nº 2), o título de residência é válido, pelo menos, por seis meses, podendo ser renovado se as condições enunciadas continuarem a estar preenchidas (artigo 8º, nº 3).

No caso de menores, os Estados devem ter em conta o interesse superior da criança, devem zelar para que o procedimento seja apropriado à sua idade e maturidade, se considerarem do interesse da criança, o prazo de reflexão poderá ser prolongado, sempre que o nacional de um Estado terceiro seja um menor não acompanhado, devem diligenciar tendo em vista o estabelecimento da sua identidade e nacionalidade, a localização o mais rapidamente possível da sua família e tomar o mais rapidamente possível as disposições necessárias para assegurar a sua representação legal, incluindo, caso necessário, no âmbito do processo penal (artigo 10º).

Os Estados determinam as regras que permitem os portadores do título de residência ter acesso ao mercado de trabalho, à formação profissional e à educação. Esse acesso fica limitado à duração do título de residência (artigo 11º, nos 1 e 2). O título de residência não será renovado se as condições previstas na diretiva já não estiverem preenchidas ou se os procedimentos relevantes tiverem sido encerrados por decisão das autoridades competentes (artigo 13º, nº 1).

O título de residência poderá ser retirado em qualquer momento, se deixarem de estar preenchidas as condições de emissão: se a pessoa tiver reatado ativa e voluntariamente, por sua própria iniciativa, contactos com os autores, se a autoridade responsável considerar que a cooperação é fraudulenta ou que a queixa da vítima é infundada ou fraudulenta ou por razões relacionadas com a ordem pública e a proteção da segurança interna; se deixar de cooperar ou se as autoridades responsáveis decidirem arquivar os procedimentos (artigo 14º)³¹. A diretiva estipula o prazo de 6 de agosto de 2006 para a sua transposição (artigo 17º).

A Lei nº 23/2007 de 4 de julho que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, cuja versão mais recente é a Lei nº 63/2015 de 30 de junho, procedeu à transposição desta diretiva.

2.2.3. Diretiva 2011/36/UE

Esta diretiva "estabelece as regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções no domínio do tráfico de seres humanos. Introdz igualmente disposições comuns, tendo em conta uma perspectiva de género, para reforçar a prevenção destes crimes e a proteção das suas vítimas" (artigo 1º). Entre as disposições desta diretiva impõe-se destacar importantes diretrizes e respetiva implementação.

O termo "tráfico de seres humanos" encontra-se definido no artigo 2º³². Esta disposição define ainda "vulnerabilidade": "situação em que a pessoa não tem outra alternativa, real ou aceitável, que não seja submeter-se ao abuso em causa" (artigo 2º, nº 2) e determina o entendimento de "exploração como incluindo, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, incluindo a mendicidade, a escravatura ou práticas equiparáveis à escravatura, a servidão, a exploração de atividades criminosas e a remoção de órgãos" (artigo 2º, nº 3). Esta diretiva adota um conceito mais amplo de tráfico de seres humanos do que a Decisão-Quadro 2002/629/JAI, passando a incluir novas formas de exploração como a mendicidade forçada que é considerada uma forma de trabalho ou serviços forçados, a exploração de atividades criminosas, por exemplo a prática de pequenos furtos ou roubos, tráfico de droga ou outras atividades similares, em

³¹ Em 2010, a Comissão Europeia elaborou um relatório dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação desta diretiva e, em 2014, apresentou uma nova comunicação, Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE do Conselho relativa ao título de residência concedido aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades competentes, COM(2010) 493 final, 15.10.2010 e Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação da Diretiva 2004/81/CE, que regula a concessão de um título de residência temporário aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas do tráfico de seres humanos ou objeto de uma ação de auxílio à imigração ilegal, e que cooperem com as autoridades responsáveis, COM(2014) 635 final, 17.10.2014.

³² V. definição de "tráfico de seres humanos", p. 2.



que as componentes da ilicitude e do lucro estejam incluídas. No âmbito da definição de tráfico de seres humanos, o consentimento de uma vítima, quer na forma tentada quer consumada, é considerado irrelevante (artigo 2º, nº 4). Sempre que o tráfico incidir sobre uma criança, ou seja um menor de 18 anos, deve ser considerado uma infração punível (artigo 2º, nos 5 e 6). Portugal adotou disposições que criminalizam esta infração conforme estipulado neste artigo, no entanto não se referiu explicitamente à “troca” e à “transferência do controlo”. Estes dois atos são em regra abrangidos por outros atos, tais como o “recrutamento de uma pessoa”. A utilização de ameaça, força e outras formas de coação bem como o abuso de uma posição de vulnerabilidade, encontram-se previstos na legislação nacional. A legislação incluiu ainda referências explícitas às formas de exploração mencionadas no artigo 2º, nº 3³³.

De sublinhar que a diretiva determina que os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para garantir que a instigação, o auxílio e a cumplicidade, ou a tentativa de cometer alguma das infrações referidas no artigo 2º são puníveis (artigo 3º). Portugal dispõe de legislação nesta matéria³⁴.

As infrações devem ser puníveis com penas máximas, de no mínimo, cinco anos de prisão (artigo 4º, nº 1) e, no mínimo, dez anos em caso de circunstâncias agravantes, por exemplo, se a infração foi perpetrada contra vítimas particularmente vulneráveis (tais como crianças) ou tenha sido perpetrada por uma organização criminosa, tendo colocado em perigo a vida da vítima e tenha sido cometida com dolo ou negligência grosseira ou cometida com particular violência ou tenha causado à vítima danos particularmente graves (artigo 4º, nº 2). A Lei nº 60/2013, de 23 de agosto alterou a redação do artigo 160º do Código Penal. Este define o crime de tráfico de seres humanos e estipula a punição com pena

³³ Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23º, nº 1, COM(2016) 722 final, 2.12.2016, pp. 3 e 4.

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

de prisão de três a dez anos (nos 1 e 2) ou de três a doze anos (nº 3), prevendo ainda a possibilidade de agravamento das penas em determinadas circunstâncias (nº 4)³⁵.

Os Estados devem tomar medidas para assegurar que as autoridades nacionais competentes tenham o direito de não instaurar ações penais ou de não aplicar sanções às vítimas pela sua participação em atividades criminosas que tenham sido forçadas a perpetrar (artigo 8º). A legislação nacional prevê a não instauração de ação penal a uma pessoa que foi forçada, ameaçada ou coagida a cometer um ato criminoso³⁶.

Os Estados devem garantir que a investigação ou o exercício da ação penal relativamente a infrações respeitantes ao tráfico de seres humanos - artigo 2º - e instigação, auxílio e cumplicidade, e tentativa - artigo 3º - não dependam de queixa ou acusação da vítima e que a ação penal possa continuar independentemente da decisão da vítima de retirar a sua declaração (artigo 9º, nº 1). Nesta matéria, a legislação nacional prevê que não é necessário apresentar queixa para dar início à investigação e que a retirada de uma declaração apresentada pela vítima não influencia a continuação da investigação ou ação penal. De acordo com o nº 2 deste artigo, Portugal implementou medidas para permitir o exercício da ação penal durante um período de tempo suficiente após a vítima ter atingido a maioridade, para a formação das pessoas e/ou serviços responsáveis pela investigação ou ação penal, em conformidade com o artigo 9º, nº 3, quer em disposições legais quer em medidas não vinculativas, tais como planos de ação, estratégias ou programas nacionais e, por último, para garantir a disponibilidade de instrumentos de investigação eficazes para as pessoas, unidades ou serviços responsáveis pela investigação ou pelo exercício da ação penal (artigo 9º, nº 4). Os instrumentos abrangem “a vigilância discreta, a monitorização das contas bancárias e outras investigações financeiras e a vigilância eletrónica ou medidas similares”³⁷.

³⁵ “Quem oferecer, entregar, recrutar, aliciar, aceitar, transportar, alojar ou acolher pessoa para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos ou a exploração de outras atividades criminosas: a) Por meio de violência, rapto ou ameaça grave; b) Através de ardil ou manobra fraudulenta; c) Com abuso de autoridade resultante de uma relação de dependência hierárquica, económica, de trabalho ou familiar; d) Aproveitando-se de incapacidade psíquica ou de situação de especial vulnerabilidade da vítima; ou e) Mediante a obtenção do consentimento da pessoa que tem o controlo sobre a vítima; é punido com pena de prisão de três a dez anos” (nº 1). “A mesma pena é aplicada a quem, por qualquer meio, recrutar, aliciar, transportar, proceder ao alojamento ou acolhimento de menor, ou o entregar, oferecer ou aceitar, para fins de exploração, incluindo a exploração sexual, a exploração do trabalho, a mendicidade, a escravidão, a extração de órgãos, a adoção ou a exploração de outras atividades criminosas” (nº 2). “No caso previsto no número anterior, se o agente utilizar qualquer dos meios previstos nas alíneas do n.º 1 ou atuar profissionalmente ou com intenção lucrativa, é punido com pena de prisão de três a doze anos” (nº 3). “As penas previstas nos números anteriores são agravadas de um terço, nos seus limites mínimo e máximo, se a conduta neles referida: a) Tiver colocado em perigo a vida da vítima; b) Tiver sido cometida com especial violência ou tenha causado à vítima danos particularmente graves; c) Tiver sido cometida por um funcionário no exercício das suas funções; d) Tiver sido cometida no quadro de uma associação criminosa; ou e) Tiver como resultado o suicídio da vítima” (nº 4). “Quem, mediante pagamento ou outra contrapartida, oferecer, entregar, solicitar ou aceitar menor, ou obtiver ou prestar consentimento na sua adoção, é punido com pena de prisão de um a cinco anos” (nº 5). “Quem, tendo conhecimento da prática de crime previsto nos nºs 1 e 2, utilizar os serviços ou órgãos da vítima é punido com pena de prisão de um a cinco anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal” (nº 6). “Quem retiver, ocultar, danificar ou destruir documentos de identificação ou de viagem de pessoa vítima de crime previsto nos nºs 1 e 2 é punido com pena de prisão até três anos, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal” (nº 7).

³⁶ *Ibid.*, *supra* nota 33, p. 7.

³⁷ *Ibid.*, pp. 7 e 8.

A assistência e apoio às vítimas encontram-se preceituados no artigo 11º. Os Estados devem tomar as medidas necessárias para assegurar que seja prestada assistência e apoio: antes, durante e, por um período de tempo adequado, após a conclusão do processo penal, a fim de lhes permitir exercer os direitos previstos na Decisão-Quadro 2001/220/JAI bem como nesta diretiva (artigo 11º, nº 1), logo que as autoridades competentes disponham de indicação de que existem motivos razoáveis para crer que a pessoa em causa pode ter sido vítima (artigo 11º, nº 2), e que a prestação de assistência e apoio a uma vítima não dependa da sua vontade de cooperar na investigação criminal, na ação penal ou no julgamento, sem prejuízo da Diretiva 2004/81/CE ou de regras nacionais análogas (artigo 11º, nº 3). Os Estados devem ainda tomar as medidas necessárias para estabelecer os mecanismos adequados que possibilitem proceder a uma identificação rápida e prestar assistência e apoio às vítimas, em colaboração com as organizações de apoio pertinentes e devem atender às vítimas com necessidades especiais (por exemplo, resultantes de uma eventual gravidez, do seu estado de saúde, de deficiência, de distúrbios mentais ou psicológicos de que padeçam, ou de terem sido alvo de formas graves de violência psicológica, física ou sexual) (artigo 11º, nº 7). Portugal adotou medidas para transpor o disposto no nº 3 do artigo 11º. O direito nacional não inclui uma condição que exija a vontade da vítima em cooperar na investigação criminal. Os requisitos estabelecidos no artigo 11º, nº 5 no que se refere a medidas de assistência e apoio às vítimas encontram-se previstos “de forma dispersa em disposições de diferentes atos”. O artigo 11º, nº 6 respeitante às informações que devem ser fornecidas a título da assistência e do apoio encontra-se espelhado no direito nacional. A prestação de informações sobre o período de reflexão encontra-se prevista³⁸.

O artigo 12º refere-se à proteção das vítimas na investigação criminal e no processo penal. De notar que os Estados devem garantir que: as vítimas têm acesso sem demora a aconselhamento jurídico e ao patrocínio judiciário, incluindo para efeitos de pedido de indemnização, os quais devem ser gratuitos, se a vítima não dispuser de recursos financeiros suficientes (artigo 12º, nº 2), recebem proteção adequada, com base numa avaliação individual dos riscos, tendo nomeadamente acesso a programas de proteção de testemunhas ou a outras medidas similares (artigo 12º, nº 3), recebem tratamento específico para prevenir a vitimização secundária, evitando-se tanto quanto possível a repetição desnecessária de inquirições durante a investigação, o inquérito e a instrução, ou o julgamento; o contacto visual entre as vítimas e os arguidos, nomeadamente durante o depoimento, como o interrogatório e o contra-interrogatório, por meios adequados, como o recurso às tecnologias de comunicação apropriadas; o depoimento em audiência pública; e questões desnecessárias sobre a sua vida privada (artigo 12º, nº 4, alíneas a) a d)). As disposições estabelecidas no artigo 12º foram transpostas para o direito processual penal nacional em atos sobre a proteção das vítimas de crimes. Tal como exigido pelo artigo 12º, nº 1, assegura que as medidas de proteção estabelecidas na respetiva legislação se aplicam supletivamente em relação aos direitos previstos na Decisão-Quadro 2001/220/JAI, atualmente a Diretiva 2012/29/UE. Portugal transpôs explicitamente o nº 1 do artigo 12º. O disposto no nº 2 do artigo 12º encontra-se consagrado no direito nacional, o qual garante ainda

proteção adequada às vítimas assente numa avaliação individual dos riscos, tendo designadamente acesso a programas de proteção de testemunhas conforme disposto no nº 3 do artigo 12º³⁹.

As crianças e os adolescentes (com menos de 18 anos) beneficiam de medidas adicionais, tais como apoio físico e psicológico, acesso à educação e, se aplicável, nomeação de um tutor ou representante, proteção na investigação e no processo penal e de assistência, apoio e proteção no caso de crianças não acompanhadas (artigos 13º a 15º).

O direito nacional faz uma menção geral à prestação de medidas de assistência e apoio, as quais abrangem o aconselhamento e o apoio social, bem como o acesso a serviços de cuidados de saúde e a uma forma adequada de alojamento (artigo 14º), reflete também a disposição do artigo 14º, nº 2 que estipula que deve ser nomeado um tutor ou representante para uma criança vítima desde o momento em que seja identificada, se os titulares da responsabilidade parental estiverem impedidos de garantir o superior interesse da criança devido a um conflito de interesses. O artigo 14º, nº 3, estabelece que os Estados-Membros devem prestar assistência e apoio, sempre que possível e justificado, às famílias das crianças vítimas que vivem no respetivo território, tendo Portugal adotado medidas específicas relativas à família da criança vítima tais como a prestação de informações, de patrocínio judiciário, bem como de apoio e, se necessário, de ajuda financeira.

O artigo 16º diz respeito a crianças não acompanhadas vítimas de tráfico e exige que os Estados-Membros lhes proporcionem medidas de assistência, apoio e proteção que satisfaçam as suas necessidades específicas. Essas medidas devem, para além de ter em consideração o superior interesse das crianças não acompanhadas, oferecer-lhes uma solução duradoura. Em Portugal, as crianças vítimas não acompanhadas parecem estar abrangidas pelas normas gerais. Nos termos do artigo 16º, nºs 3 e 4, os Estados-Membros devem garantir que são nomeados um tutor e um representante responsável, na investigação criminal e no processo penal, para estas crianças. Esta obrigação encontra-se refletida no direito nacional⁴⁰.

Os Estados devem garantir que as vítimas têm acesso aos regimes vigentes de indemnização de vítimas de crimes intencionais violentos (artigo 17º). O direito nacional prevê a possibilidade de indemnização, para todas as vítimas, independentemente da nacionalidade. No que se refere aos procedimentos de obtenção de uma indemnização, prevê um sistema duplo mediante o qual a vítima pode intentar uma ação civil de indemnização contra o autor da infração no âmbito do processo penal; no caso de a vítima não ser totalmente indemnizada através deste procedimento, existe ainda a possibilidade de obter uma indemnização por parte do Estado⁴¹.

Os Estados devem investir na vertente da prevenção: tomar medidas adequadas, como a educação e a formação, com o objetivo de desencorajar e diminuir a procura que incentiva todas as formas de exploração ligada a este tráfico, e através da internet, tais como campanhas de informação e sensibilização, programas de investigação e educação, eventual-

³⁸ *Ibid.*, pp. 10 e ss.

³⁹ *Ibid.*, pp. 11 e 12.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 13 e ss.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 15 e 16.

mente em cooperação com organizações da sociedade civil e outras partes interessadas, tendentes a incrementar a consciencialização no que concerne a este problema e de diminuir o risco de pessoas, nomeadamente as crianças, virem a ser vítimas deste tipo de crime (artigo 18º, nos 1 e 2). Devem ainda promover uma formação regular dos funcionários e agentes que possam vir a estar em contacto com vítimas ou potenciais vítimas, incluindo os agentes da polícia no terreno, para que estes possam identificar e lidar com as vítimas e potenciais vítimas (artigo 18º, nº 3). Portugal adotou planos de ação que abarcam medidas gerais de formação e educação, juntamente com projetos específicos de sensibilização. De acordo com o n.º 3 deste artigo, Portugal aprovou medidas destinadas a garantir que os funcionários e agentes recebem formação, fazendo uma referência explícita à formação dos juizes, dos profissionais de saúde, do pessoal de controlo das fronteiras, bem como dos assistentes sociais e do pessoal dos serviços de assistência⁴².

O artigo 19º determina que: *“os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para criar relatores nacionais ou mecanismos equivalentes. A estes mecanismos cabe, nomeadamente, avaliar as tendências do tráfico de seres humanos, avaliar os resultados das medidas de luta contra esse tráfico, incluindo a recolha de estatísticas em estreita cooperação com as organizações relevantes da sociedade civil ativas neste domínio, e apresentar relatórios sobre esta matéria”*. Uma rede informal europeia de relatores nacionais ou mecanismos equivalentes foi criada em 2009 na sequência das conclusões do Conselho de 4 de junho desse ano e reúne-se semestralmente. Portugal nomeou uma pessoa específica como relator nacional⁴³. O relator nacional pertence à Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género sob a tutela da Presidência do Conselho de Ministros.

A figura de um Coordenador da Luta Antitráfico, prevista pelo Programa de Estocolmo, foi criada em 2011. A Coordenadora da Luta Antitráfico, Myria Vassiliadou, sediada na Comissão Europeia, é responsável pelo incremento da coordenação e coerência entre as instituições, as agências europeias, os Estados-Membros e os atores internacionais, bem como pelo desenvolvimento de políticas europeias ou já existentes nesta matéria (artigo 20º). Em conformidade com o disposto no artigo 20º, os Estados devem transmitir ao Coordenador as informações referidas no artigo 19º, com base nas quais este contribui para a apresentação de um relatório pela Comissão, de dois em dois anos, sobre os progressos alcançados neste domínio. Portugal respeitou esta obrigação ao transmitir o seu contributo para o relatório da Comissão sobre os progressos alcançados na luta contra o tráfico de seres humanos, adotado em 19 de maio de 2016⁴⁴.

Esta diretiva foi a primeira medida de natureza penal adotada em conformidade com o Tratado de Lisboa. A Estratégia da União Europeia para a Erradicação do Tráfico de Seres Humanos sublinhou que *“foi dado um grande passo em frente graças à adoção da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas. Esta diretiva adota uma abordagem abrangente e integrada centrada nos direitos humanos e nas vítimas e integra a dimensão do género. (...) A diretiva centra-se não*

*só no aspeto da aplicação da lei, mas visa também prevenir a criminalidade e assegurar que as vítimas de tráfico de seres humanos tenham a possibilidade de recuperar e de se reintegrar na sociedade”*⁴⁵.

A diretiva entrou em vigor em 15 de abril de 2011 e tinha de ser transposta para o direito nacional dos Estados-Membros até 6 de abril de 2013 (artigo 22º, nº 1). A Lei nº 60/2013 de 23 de agosto, procedeu à 30ª alteração do Código Penal aprovado pelo Decreto-Lei nº 400/82, de 23 de setembro, alterando o artigo 160.º do Código Penal, à alteração da Lei nº 5/2002 de 11 de janeiro e às Leis nº101/2001 de 25 de agosto e 45/2011 de 24 de junho, transpondo para o Direito Interno esta diretiva⁴⁶.

IV. O tráfico de seres humanos no contexto dos fluxos migratórios: especificidades e desenvolvimentos recentes

Uma dimensão de crescente relevância é o tráfico de seres humanos no contexto dos fluxos migratórios que têm afetado a União, tendo sido o ano de 2015 sem precedentes seja no que se refere à intensidade dos fluxos migratórios e à pressão migratória nas fronteiras externas da União seja no que se refere à profusão de documentos de natureza política e à aprovação de medidas jurídicas e operacionais, das quais se destacam a criação de uma nova FRONTEX e o lançamento da operação militar EUNAVFOR MED Operation Sophia.

A Agenda Europeia da Migração apresentada pela Comissão em maio de 2015, que deve ser considerada em articulação com a Agenda Europeia para a Segurança, reúne diferentes medidas que a União deve tomar a fim de *“construir uma abordagem coerente e global”*. Esta Agenda estabelece quatro níveis de ação para uma política de migração *“justa, sólida e realista”* nos quais se inclui a luta contra os passadores e os traficantes: *“Devemos ter o objetivo de fazer com que as redes de passadores deixem de ser operações de baixo risco altamente rentáveis e passem a ser operações de alto risco pouco rentáveis”*. O documento sublinha ainda que as agências europeias podem apoiar as autoridades nacionais para reforçar as medidas de combate contra estas redes, designadamente auxiliar na identificação dos passadores, na sua investigação, na instauração de processos penais, no congelamento e confisco dos seus bens⁴⁷.

⁴² *Ibid.*, p. 16.

⁴³ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Estratégia da União Europeia para a Erradicação do tráfico de seres humanos 2012-2016, COM(2012) 286 final, 19.6.2012, p. 3.

⁴⁶ V. Declaração de Retificação nº 39/2013, declaração de retificação à Lei nº 60/2013, 4 de outubro.

⁴⁷ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Agenda Europeia da Migração, COM(2015) 240 final, 13.5.2015, pp. 8-11. A Comunicação da Comissão relativa à *“Abordagem Global para a Migração e a Mobilidade”* de 18 de novembro de 2011, a qual inovou e consolidou a abordagem global apresentada em 2005, inclui quatro pilares entre os quais se encontra a prevenção e a redução da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e salienta a importância da cooperação com os países terceiros de origem, de trânsito e de destino.



1. A FRONTEX

A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) foi instituída em 2004 pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 com vista a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros (artigo 1.º, n.º 1), tendo o Regulamento (UE) n.º 1168/2011 ampliado as funções principais da Agência (artigo 2.º, n.º 1). Neste contexto, a FRONTEX tem identificado vítimas e traficantes durante o processo de controlo fronteiriço. A Agência desenvolveu ainda o *Anti-trafficking Training Manual* (2011) para alertar a gravidade deste tipo de crime e para formar os guardas de fronteira a fim de identificar e lidar com as potenciais vítimas, o manual *“Fundamental Rights Training for Border Guards”* (2013) entre outros.

Sublinha-se a participação de Portugal em operações conjuntas da FRONTEX⁴⁸: a título de exemplo, a Polícia Marítima participou durante um ano, desde 1 de outubro de 2015, na Operação *Poseidon Sea* na ilha grega de Lesbos, a Guarda Nacional Republicana participou na Operação *Índalo*

2015, na Operação *Minerva* 2015 e na Operação *Poseidon Sea-Patrol Car* em Lesbos 2016 (4 de janeiro a 30 de setembro de 2016), inserindo-se no principal propósito desta operação: *prevenção, deteção e pôr termo a atos ilícitos relacionados com a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, entre outros, contribuiu para a salvaguarda de vidas humanas no mar nas ilhas gregas de Chios e Kos (Poseidon Sea-Coast Patrol Boat, de 1 de janeiro a 30 de setembro). Desde 1 de janeiro de 2017, mais de 20 militares da Unidade de Controlo Costeiro encontram-se a participar em sete missões que têm igualmente em vista esse propósito*⁴⁹. De igual modo, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras participou com mais de 150 inspetores, em 2016, em 17 operações em missões de apoio a refugiados e prevenção da imigração ilegal, e tráfico de seres humanos na Grécia e Itália, prevendo-se para 2017 a continuidade deste apoio bem como a constituição de uma bolsa de peritos para fazer face às necessidades operacionais no âmbito do novo mandato da FRONTEX, designadamente inspetores para fazerem parte dos grupos de intervenção rápida, cujos operacionais podem ser deslocados a pedido da agência num prazo de cinco dias⁵⁰.

⁴⁸ A Resolução do Conselho de Ministros n.º12-B/2015 de 20 de março aprova o *Plano Estratégico para as Migrações 2015-2020*. O Tráfico de seres humanos surge incluído nos seguintes eixos/medidas: “promoção da melhoria das condições do trabalho” (Eixo I -*Políticas de integração de imigrantes*, medida 23); “Participação de elementos nas operações promovidas pela Agência Europeia FRONTEX” (Eixo III -*Política de coordenação dos fluxos migratórios*, medida 72); “Promoção de mecanismos de retorno voluntário e da reintegração no país de origem, garantindo o acesso prioritário das vítimas de Tráfico de Seres Humanos” (Eixo III -*Política de coordenação dos fluxos migratórios* - medida 81).

⁴⁹ Em 2016, a Unidade de Controlo Costeiro participou em cinco missões da FRONTEX, envolvendo um total de 80 militares, duas embarcações (uma lancha de vigilância e interceção e uma embarcação de alta velocidade), Guarda Nacional Republicana, Notícias, Missão da FRONTEX na Grécia e Bulgária – Balanço 2016/2017, disponível em <<http://www.gnr.pt/noticias.aspx?linha=6423>>.

⁵⁰ Agência Lusa, Mais de 150 inspetores do SEF participaram em missões da Frontex em 2016, disponível em <<http://www.30anoslusa.pt/mais-de-150-inspetores-do-sef-participaram-em-missoes-da-frontex-em-2016/>>, 01.01.2017.

Com efeito, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira foi lançada a 6 de outubro de 2016⁵¹, uma agência com competências mais amplas com base no Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de setembro de 2016 que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) nº 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) nº 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho.

O objetivo é assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas, com vista gerir de forma eficaz a sua passagem. Esta gestão implica fazer face aos desafios migratórios e às potenciais ameaças futuras nessas fronteiras, contribuindo assim para combater a criminalidade grave transfronteiriça, para assegurar um elevado nível de segurança na União, com base no respeito pelos direitos fundamentais, e de modo a salvaguardar, simultaneamente, a livre circulação de pessoas no seu interior (artigo 1º).

A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira é constituída pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras (artigo 3º, nº 1). A gestão europeia integrada das fronteiras inclui diversos elementos entre os quais o “controlo das fronteiras, incluindo medidas destinadas a facilitar a passagem lícita das fronteiras e, se for caso disso, medidas relacionadas com a prevenção e deteção da criminalidade transfronteiriça, como o tráfico de seres humanos” (artigo 4º, alínea a)).

O regulamento prevê a possibilidade de lançamento de operações conjuntas e intervenções rápidas nas fronteiras externas a pedido de um Estado-Membro cujos objetivos poderão ser parte de uma operação polivalente que pode englobar as funções de guarda costeira e as de prevenção da criminalidade transfronteiriça, incluindo o combate a este tipo de tráfico de seres humanos (artigo 15º, nº 5). Se um Estado-Membro se deparar com desafios migratórios desproporcionados em certas zonas de pontos de crise das suas fronteiras externas, como “fluxos migratórios mistos maciços”, pode requerer o reforço técnico e operacional proporcionado por equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios que podem integrar sempre que necessário, pessoal com competência específica relativamente à proteção de crianças, ao tráfico de seres humanos, à proteção contra a perseguição com base no género e/ou direitos fundamentais (artigo 18º, nºs 1 e 5).

⁵¹ O diretor executivo da Agência, Fabrice Leggeri, declarou: “Este é um momento histórico e tenho muito orgulho em ver a Frontex tornarse a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. A nova agência é mais forte e está mais bem equipada para enfrentar os desafios da migração e da segurança nas fronteiras externas da Europa. O seu mandato tem um âmbito mais alargado e novas competências que lhe permitem atuar de forma eficaz. A agência irá realizar testes de resistência nas fronteiras externas para identificar vulnerabilidades antes de surgir uma crise. Agora, poderá também prestar apoio operacional aos países vizinhos não membros da UE que solicitam assistência na sua fronteira e partilham informações sobre atividades criminosas transfronteiras com as autoridades nacionais e as agências europeias em apoio de investigações criminais. Tem igualmente um papel fundamental nas fronteiras marítimas da Europa através das suas novas funções de guarda costeira”, Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa, Garantir a segurança das fronteiras externas da Europa: lançar a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, 6 de outubro de 2016.

2. A EUNAVFOR MED Operation Sophia

A EUNAVFOR MED foi aprovada pela Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015 lançada a 22 de junho de 2015 pela Decisão (PESC) 2015/972, operação na qual Portugal participa juntamente com outros Estados-Membros.

Inicialmente, a operação militar no domínio da gestão de crises teve como objetivo contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central, efetuando esforços sistemáticos para, em conformidade com o Direito Internacional aplicável incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, identificar, capturar e destruir navios e bens utilizados, ou que se suspeita serem utilizados pelos traficantes e pelas pessoas suspeitas de estarem envolvidas na introdução clandestina de migrantes (artigo 1º, nº 1).

A decisão determinou que esta missão seria conduzida em fases sequenciais, em conformidade com o Direito Internacional aplicável (artigo 2º, nº 2). Numa primeira fase, previa o apoio à deteção e à monitorização das redes de migração através da recolha de informações e do patrulhamento em alto mar (artigo 2º, nº 2, alínea a)). A primeira fase da operação foi concluída e desde 7 de outubro de 2015 a operação encontra-se na segunda fase. Nesta fase, as funções respeitam a subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar de navios suspeitos de serem empregues na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de seres humanos nos termos do Direito Internacional aplicável, incluindo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e o Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes (artigo 2º, nº 2, alínea b), i)), e, em conformidade com as resoluções do Conselho de Segurança ou com o consentimento do Estado costeiro em causa, a subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar, ou nas águas territoriais ou interiores do Estado em causa, de navios suspeitos de serem usados para as atividades supracitadas (artigo 2º, nº 2, alínea b), ii)). Numa terceira fase, de acordo com as resoluções do Conselho de Segurança, ou com o consentimento do Estado costeiro em causa, empreende as medidas necessárias contra um navio ou bens conexos, incluindo a sua destruição ou inutilização, suspeitos de serem empregues na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas no território desse Estado (artigo 2º, nº 2, alínea c)).

Em 20 de junho de 2016, a Decisão (PESC) 2016/993 do Conselho que altera a Decisão (PESC) 2015/778, reforçou o mandato da operação com a introdução de duas missões de apoio. O artigo 1º, nº 1, *in fine*, passou a incluir: a formação à Guarda Costeira e à Marinha líbias e a prevenção do tráfico de armas na sua zona de operações aprovada, em conformidade com a Resolução 1970 (2011) do Conselho de Segurança e com as posteriores resoluções sobre o embargo de armas contra a Líbia, incluindo a Resolução 2292 (2016). Mais concretamente, a formação da Guarda Costeira e da Marinha líbias para a execução de tarefas associadas à aplicação da lei no mar, em particular para prevenir a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de pessoas (artigo 2º-A, nº 1) e o contributo para a aplicação do embargo de

armas das Nações Unidas no alto mar ao largo da costa da Líbia (artigo 2º-B). O Conselho prorrogou o mandato da missão até julho de 2017.

V. Conclusões

Tal como o tráfico de seres humanos assume inúmeras e diferentes formas também o seu combate pela União Europeia assume formas distintas. Este tem-se concretizado através da adoção de documentos estratégicos e de legislação, norteando-se por uma abordagem global em torno da prevenção do crime, proteção das vítimas, com especial atenção às mulheres e crianças, com atribuição de inúmeros direitos (assistência jurídica, cuidados médicos, residência temporária entre outros) e perseguição penal dos infratores. Os Estados-Membros podem, ainda, adotar ou manter disposições mais favoráveis concernentes às pessoas abrangidas.

A estratégia da União tem envolvido diversas agências tais como a Europol, Eurojust, a Agência dos Direitos Fundamentais, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de asilo e o Serviço Europeu para a Ação Externa e revela um maior empenho na vertente operacional com o fortalecimento da FRONTEX e a EUNAVFOR MED Operation Sophia.

A responsabilidade pela luta contra o tráfico de seres humanos compete principalmente aos Estados-Membros. O acórdão *Rantsev/Chipre e Rússia*⁵² assume uma considerável relevância neste contexto, dado que determinou a obrigação de os Estados adotarem as medidas necessárias para combater os seus diferentes aspetos. Se as autoridades tiverem conhecimento de um caso ou de que uma pessoa corre esse risco encontram-se obrigadas a tomar as medidas apropriadas⁵³.

Contudo, as ameaças transnacionais exigem cada vez mais uma abordagem comum. Portugal tem elaborado/atualizado a legislação⁵⁴, transposto as diretivas europeias e elaborado planos de ação, como Estado de origem, trânsito e destino deste tipo de tráfico, cujo combate envolve forças e serviços de segurança: a Polícia Judiciária, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, o qual dispõe de uma Unidade Antitráfico de Pessoas, parcerias e protocolos entre diversas entidades públicas e privadas, tais como a Comissão para a Igualdade de Género, o Observatório de Tráfico de Seres Humanos e a Rede de Apoio e Proteção às Vítimas de Tráfico entre outros.

O III Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2014-2017 inscreve-se nos compromissos assumidos no âmbito das organizações internacionais como a União Europeia. Este plano visa reforçar os mecanismos de referência e de proteção das vítimas, aprofundar

a articulação e cooperação entre as entidades públicas e as organizações da sociedade civil e adaptar a resposta nacional aos novos desafios (novas formas de tráfico e de recrutamento), tendo como entidade coordenadora a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. Centra-se em cinco áreas estratégicas: “Prevenir, Sensibilizar, Conhecer e Investigar”; “Educar, Formar e Qualificar”; “Proteger, Intervir e Capacitar”; “Investigar Criminalmente” e “Cooperar”⁵⁵.

O relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos da Comissão Europeia apresentado em maio de 2016, apesar das melhorias alcançadas, dirige várias recomendações aos Estados-Membros entre as quais: incremento das investigações penais e dos processos judiciais e da sua eficácia, melhoria da recolha de dados, identificação das vítimas numa fase precoce, garantia de proteção e assistência às vítimas, tomada de medidas que tenham em consideração a questão do género e adoção de uma abordagem focada na criança, proteção das vítimas mais vulneráveis, prestação de apoio apropriado às vítimas, avaliação sistemática das estratégias e planos de ação nacionais, mobilização de recursos para o seu combate e colaboração com a sociedade civil⁵⁶.

De igual modo, o relatório de dezembro de 2016 que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE indica que, apesar dos esforços substanciais, são necessárias melhorias. Por sua vez, o relatório respeitante ao impacto na prevenção do tráfico de seres humanos das legislações nacionais em vigor que criminalizem a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, apresentado em simultâneo, revela que apenas dez Estados criminalizam a utilização destes serviços, nos quais se inclui Portugal. Neste documento, a Comissão afirmou que o “panorama jurídico” é “bastante divergente”, o que não contribui para “desincentivar a procura de tais serviços”. “Perante a total falta de criminalização ou inadaptação da criminalização da utilização desses serviços (...) a atividade dos traficantes que, por definição, compreende

⁵⁵ Eurostat, Statistical working papers, Trafficking in human beings, Edition 2015, p. 15.

⁵⁶ Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Relatório sobre os progressos realizados na luta contra o tráfico de seres humanos (2016), como exigido pelo disposto no artigo 20.º da Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, COM(2016) 267 final, 19.5.2016, pp. 14-15. V. Resolução do Parlamento Europeu, de 5 de julho de 2016, sobre a luta contra o tráfico de seres humanos no contexto das relações externas da UE (2015/2340/(INI)), O relatório do Parlamento de julho de 2016 sobre a luta contra o tráfico de seres humanos no contexto das relações externas da UE considera positivo o reconhecimento da mendicidade forçada como uma forma de tráfico de seres humanos no âmbito da Diretiva 2011/36/UE e reconhece e apoia o trabalho da Coordenadora da Luta Antitráfico, para. 38 e 88. Entre medidas enunciadas são de mencionar o apelo à União e aos Estados-Membros para: formarem o pessoal encarregado da receção e identificação dos migrantes/requerentes de asilo mediante programas específicos de sensibilização destinados à correta identificação de situações de tráfico, especialmente no que respeita à identificação e proteção precoce das crianças vítimas e das crianças não acompanhadas em risco (para 12), investir em tecnologia e conhecimento especializado, para identificar, detetar e combater a utilização indevida da internet pelas redes de criminalidade (para 14), reforçarem a cooperação, a coordenação e a partilha de informações com os Estados terceiros, a fim de localizar e confiscar as receitas dessas atividades criminosas e que os ativos confiscados sejam utilizados para apoiar e compensar as vítimas (para 19), reforçarem os sistemas nacionais de tutela das crianças (para. 35-36), harmonizarem as legislações nacionais e solicitarem aos Estados terceiros que adotem e apliquem disposições legais nesse domínio e insta ainda a Comissão a mover processos aos Estados-Membros que não aplicaram a Diretiva 2011/36/UE (para. 6-8).

⁵² European Court of Human Rights, Case of Rantsev v. Cyprus and Russia, Application no. 25965/04, 2010. Embora o tráfico de seres humanos não seja expressamente mencionado na Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa, esta tem sido considerada pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem como um “living instrument” (v. artigo 4º).

⁵³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2013, Diário da República, 1ª série, n.º 253, 31.12.2013.

⁵⁴ Por exemplo, Decreto-Lei n.º 368/2007 (Regime Especial de Concessão de Autorização de Residência a Vítimas de Tráfico de Pessoas), Diário da República, 1ª série, n.º 212, 5.11.2007.



a exploração das suas vítimas, pode ser não só mais dificilmente desincentivada, mas também promovida através, em especial, de uma cultura de impunidade⁵⁷.

Vários indicadores apontam o tráfico de seres humanos como uma dimensão crescente da criminalidade organizada. Por exemplo, o relatório *Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) de 2017 elaborado pela Europol identifica prioridades-chave que exigem uma maior ação concertada entre Estados-Membros e outros atores a fim de garantir uma maior eficácia entre as quais se encontra este tipo de tráfico*⁵⁸; frisa que a exploração laboral tem aumentado e que a crise migratória teve como consequência um

aumento do número de potenciais vítimas⁵⁹. Na verdade, o relatório conjunto da Europol-INTERPOL de maio de 2016 tinha assinalado que a “*polycriminality*” ligada ao *contrabando de migrantes iria continuar a aumentar, ou seja, casos de coação de migrantes pelos passadores para a perpetração de atividades criminosas, exploração laboral e sexual*⁶⁰.

Não obstante os esforços, subsistem problemas recorrentemente assinalados. Mas como referiu o Comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Dimitris Avramopoulos, aquando da apresentação do relatório no âmbito da diretiva 2011/36/UE em maio de 2016: “*criámos um quadro legislativo forte e virado para o futuro (...). A nossa principal responsabilidade é assegurar agora que será totalmente implementado, de modo a que os responsáveis sejam julgados e as vítimas plenamente protegidas e assistidas. O relatório histórico de hoje servirá de guia para continuar a desenvolver o nosso quadro político*”⁶¹.

⁵⁷ Comissão Europeia, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que avalia em que medida os Estados-Membros tomaram as disposições necessárias para dar cumprimento à Diretiva 2011/36/UE relativa à prevenção e luta contra o tráfico de seres humanos e à proteção das vítimas, em conformidade com o artigo 23º, nº 1, COM(2016) 722 final, 2.12.2016, p. 18 e Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do impacto na prevenção do tráfico de seres humanos das legislações nacionais em vigor que criminalizem a utilização de serviços que são objeto da exploração do tráfico de seres humanos, em conformidade com o artigo 23º, nº 2, da Diretiva 2011/36/UE, COM(2016) 719, 2.12.2016, pp. 3, 7 e 11. A Comissão irá monitorizar a implementação desta diretiva e tomar medidas adequadas, se necessário, incluindo o recurso a processos por infração relativamente às disposições necessárias para o seu cumprimento e, se necessário, estudará propostas legislativas apropriadas concernentes à criminalização.

⁵⁸ “A growing number of vulnerable adults and unaccompanied minors in the EU are likely to be targeted by traffickers”, Europol, SOCTA, Serious and Organised Crime Threat Assessment, Crime in the Age of Technology, 2017, p. 15

⁵⁹ *Ibid.*, p. 52. “OCGs (Organised Crime Groups) involved in THB (trafficking in human beings) often exploit existing migratory routes to traffic victims within the EU. While the migration crisis has not yet had a widespread impact on THB for labour exploitation in the EU, some investigations show that traffickers are increasingly targeting irregular migrants and asylum seekers in the EU for exploitation”, p. 53.

⁶⁰ Joint Europol-INTERPOL Report, Migrant Smuggling Networks, Executive Summary, May 2016, p. 11.

⁶¹ Dimitris Avramopoulos, Comissário para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania, Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa, A Comissão adota o primeiro relatório sobre os progressos realizados em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos, 19 de maio de 2016.



Visitor
Hiroshi Suzuki

Staff
Marie Williams
Senior Portfolio manager
REF: 0899837

Contractor
Pedro Luis de Souza
Main contact: Stephanie Hill
REF: 0899837

NEC NeoFace® Watch

Reconhecimento Facial de Elevado Desempenho

Para videovigilância em tempo real, pesquisa de faces em arquivos de vídeo, pesquisa de elevados volumes de fotos e integração com outros sistemas através do NeoFace® Watch API.

O mais preciso e rápido software de reconhecimento facial disponível no mercado.

\Orchestrating a brighter world

NEC