

Segurança & Defesa

ISSN 1646-6071

| 38 |

janeiro | março 2018

A Maneira Portuguesa de estar no Mundo

ADRIANO MOREIRA

O Regresso da Geopolítica - Repercussões na Estratégia de Segurança Nacional

AGOSTINHO COSTA

Terrorismo do Séc. XXI: Lidar com o Risco ou com a Incerteza?

JOSÉ TORRES

Da Governance

ANTÓNIO REBELO DE SOUSA



03 *A Maneira Portuguesa
de estar no Mundo*

ADRIANO MOREIRA

07 *O Regresso da Geopolítica
– Repercussões na Estratégia
de Segurança Nacional*

AGOSTINHO COSTA

14 *Terrorismo do Séc. XXI:
lidar com o risco ou
com a incerteza?*

JOSÉ TORRES

32 *Da Componente Revolucionária
da Aprendizagem aos “gaps”
na “Global Governance”*

ANTÓNIO REBELO DE SOUSA

38 *_Notícias*

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 | Arménio 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 | Reinaldo Muralha | 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.



Tomada de posse do novo Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas , Almirante António Silva Ribeiro.

A Maneira Portuguesa de estar no Mundo

ADRIANO MOREIRA

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

Esta expressão, pela qual julgo ser responsável, tem pelo menos dois parâmetros: *Portugal em crise*, que é a mais angustiante, e Portugal contribuinte para o “património imaterial da humanidade”, hoje uma responsabilidade, por vezes mal entendida, da UNESCO. Começando pelo Portugal em crise, isso implica em primeiro lugar adotar um conceito de crise, e para isso parece necessário ter em consideração duas facetas: uma crise que tem origem em fatores internos, e uma crise com origem no descuido com a ordem internacional vigente no mundo a que lhe acontece pertencer. No primeiro caso, são temas com raiz interna, e as mais notadas dizem respeito às alterações dos regimes políticos nacionais, ainda que com raízes externas, como foi a questão da sucessão no fim da Primeira Dinastia, em que a Nação, já uma realidade, talvez única na Europa, afastou a regra da sucessão dinástica, e “proclamou” um novo Rei, filho ilegítimo, que foi D. João, Mestre de Aviz. De novo se encontraria nessa situação, no fim da segunda dinastia, enfraquecida pela perda de D. Sebastião em Alcácer Quibir, sofrendo sessenta anos da união com Castela, pela fórmula como que federalista de terem o mesmo Rei os dois países, para finalmente em 1640 recuperar, em longa guerra, a total separação. Estes graves acidentes não atingiram a identidade nacional, embora tenham atingido a viabilidade do conceito estratégico nacional, que vamos designar por “interesse nacional de conteúdo variável”, como mais tarde haveriam de dizer, quanto ao seu país, os americanos, e que o atual Presidente dos EUA traduzira na fórmula inquietante de “America First”. E foi esse conceito do “interesse nacional permanente de conteúdo variável, que esteve no centro de uma das suas principais crises, que foi o Ultimatum de Inglaterra, em 1890, o qual se inscreveu na política colonial do Ocidente, afastando o princípio sustentado por Portugal, do “direito histórico”, substituído pelo de “efetiva ocupação”. Nessa altura, talvez acompanhando aspetos negativos da “maneira portuguesa de estar no mundo”, algumas das figuras inspiradoras da manutenção e defesa do conceito estratégico nacional, documentaram que a quebra de vontade também afeta os portugueses. Responsáveis pelo início do movimento das descobertas que levou ao globalismo da atualidade, a reação de Silva Pinto, que estava em

Angola, mas submetido ao facto de que uma andorinha não faz a primavera, embrulhou-se na bandeira nacional, e fez explodir o barril de pólvora em que se sentara; Mouzinho de Albuquerque, herói nacional no conceito nacional que avaliou a sua intervenção em Moçambique, recolhido a um fiacre, com um livro em cuja capa estava um ponto de interrogação, cavaleiro da Rainha, suicidou-se sem deixar aclarados os motivos; os vencidos da vida, com nomes tão importantes no historial cultural português, com Eça de Queirós, o seu inseparável polemista Ramalho Ortigão, atentos à reavaliação do país que se atreveram a adjectivar depreciativamente, viram desaparecer, por suicídio na praça pública, aquele que chamavam Santo Antero. Por isso Unamuno, o amigo de Guerra Junqueiro, anotando que o povo português era o único que, ao enfrentar revezes, dizia “isto dá vontade de morrer”, concluiu que era um povo de suicidas. A mudança de regime para a República, antecedida pelo assassinato do Rei D. Carlos e do infeliz jovem príncipe D. Luís Filipe, não pareceu animar as vontades e esperanças dos mais representativos intervenientes, e o próprio chefe da Revolução, o Almirante Reis, suicidou-se com a convicção de que “já não há portugueses”. O livro, que devemos à editora “Fronteira do Caos” (2006), intitulado *Portugal em Crise*, documenta o desânimo republicano de António José de Almeida, de Bernardino Machado, de Manuel de Arriaga, e de outros, embora Manuel de Arriaga, ao tomar posse do cargo de Presidente da República, declarasse que a Assembleia Constituinte acabara de depositar nas suas “débeis mãos”, “além da liberdade, uma coisa sagrada acima de todas: a Honra da Pátria. Perante o estrangeiro e perante a nossa consciência nós vamos honrar, com os nossos sacrifícios, por uma solidariedade inevitável, uma triste herança do passado, cheio de compromissos por culpas que não são nossas – encontraremos no entanto, na alma do povo, energias bastantes para nos redirmos aos olhos do mundo”. Não faltam depoimentos, por vezes angustiados, sobre o duvidoso êxito do projeto, bastando, de exemplo, estas palavras de António José de Almeida: “Continuamos influenciados pelos mesmos vícios, dominados pela causa de todas as nossas desgraças, com a honra despedaçada, com o carácter arrepanhado”, lamento escrito na cadeia de Coimbra, em

1 de Julho de 1890, tomado de angústia pelo Ultimatum. Este prefácio à evolução da circunstância velozmente mutável da “posição” de Portugal no mundo, o qual ainda haveria de sofrer as agruras da I Guerra Mundial, a interrupção da via democrática no modelo sonhado pelos republicanos, e finalmente o fim do Império Euromundista imposto pela II Guerra Mundial, de 1939-1945, que atingiu a Holanda, a Bélgica, a Inglaterra, a França, e, o último, Portugal, todos com empenhamento militar, demonstrou a frequência com que o regime político foi incapaz de sustentar a relação de “um bom governo” com a “circunstância a caminho do globalismo”, ao mesmo tempo que apagou o sonho tantas vezes enunciado do “Quinto Império”, e a contribuição portuguesa para o “Património Imaterial da Humanidade”, hoje uma referência essencial das responsabilidades da UNESCO. Na literatura posterior ao fim do Império Euromundista, e no que respeita à geração que recebeu o desafio de responder ao fim desse euromundo, é de destacar a ação presente do Professor Doutor Renato Epifânio, de cuja obra já vasta destaque a revista Nova Águia, a coleção de livros Zéfiro, e finalmente a organização do chamado MIL – Movimento Internacional Lusófono, iniciado em 2010. Tudo tem que ver com a circunstância de a Europa ter deixado de poder afirmar-se como “Luz do Mundo”, a exigir uma reformulação da sua estrutura, o que implica para cada um dos Estados membros a necessidade de reformular a resposta à sua circunstância. Na Universidade portuguesa talvez o mais lúcido analista da circunstância europeia, e dos caminhos da sua reformulação, tenha sido o Padre Manuel Antunes, de cujo legado escrito e ensino fez uma oportuna e prestante organização o Doutor José Eduardo Franco, com o livro, editado pela Bertrand, intitulado Portugal, a Europa e a Globalização – Padre Manuel Antunes (2017), do qual Eduardo Lourenço escreveu que “foi (1918-1985) um humanista de raiz europeia, greco-latina, conhecedor como ele era de toda a nossa tradição humanista. O Padre Manuel Antunes acolheu a nova aventura europeia como qualquer coisa que Portugal não podia evitar e que era necessária e benéfica”¹

Mas ao lado do pensamento acolhido e propagado pela autoridade universitária, importa ter em vista os que assumiram a intervenção para traduzir em factos a reorganização da Europa – passando do espaço culturalmente identificado com identidade (Camões definiu Portugal como “cabeça da Europa toda”, tendo em vista o cristianismo) mas politicamente múltipla de soberanias, alguns Impérios até à guerra de 1914-1918 (Alemão, Austro-Húngaro, Russo, Turco). Contando, entre os mais ativos, o Conde Coudenhove-Kalergi, que desde 1922 organizou congressos a que concorreram praticamente todos os que participariam no movimento da União Europeia, restando hoje uma pouca ativa Fundação que cultiva o seu pensamento federativo. Mas articulado com este movimento, o Centro Europeu de Informação (CEDI), animado pelo Arquiduque Oto de Habsburgo, com redes em mais de uma dezena de países europeus, um deles Portugal que aderiu em 1961, acompanhando esforços para um fim racional do conflito militar do Portugal que o acolhera menino, e à sua família, depois da queda da monarquia na Áustria. O seu amor a Portugal levou-o, quando da beatificação do seu pai, que morreu na Madeira em condições precárias, a vir a Portugal declarar que o corpo do seu pai ficaria na Madeira, porque a Madeira

nunca tivera um santo. A sua intervenção no ambiente da União Europeia, sempre apoiado pela Alemanha, facilitando a entrada de Portugal na União foi da maior valia. Mas a entrada oficial na União Europeia, que deveu, nos factos, grande intervenção de Mário Soares, não implicou que Portugal não tivesse ligações diferentes, e não conflituantes, com outras partes do mundo que caminhou para a atual globalização. Não foi que, na problemática em que se meditou sobre a alteração da circunstância europeia, não tivesse influenciado seguramente a política governamental portuguesa, mas pelo menos uma organização da Sociedade Civil, a Sociedade de Geografia, que já mobilizara a sociedade civil na resposta ao Ultimatum, teve duas intervenções que não podem ser omitidas na história do processo. Consciente de que o mundo onde a presença portuguesa era um valioso suporte, implicava a reformulação do nosso “interesse permanente de conteúdo variável”, sem confirmar Unamuno, tal Sociedade de Geografia assumiu e decidiu contribuir para consolidar uma posição portuguesa no mundo que sofrera a inevitável mudança, a qual hoje parece de trajeto ameaçado de viragem para desastres, alguns sem equivalente no passado. Para isso, organizou, em 1962, um Congresso das Comunidades Portuguesas no Estrangeiro, que reuniu em Lisboa, em Coimbra, e em Guimarães, onde foi assinada a escritura de constituição dessa Associação.

*A língua não é nossa,
também é nossa,
e tem variáveis naturais
em cada latitude.*

Dois anos depois, organizou segundo congresso num navio que, na Rota de Vasco da Gama, teve a sua sessão final na Ilha de Moçambique, com igual representação das comunidades portuguesas no estrangeiro, sendo erguidas na fortaleza, pela primeira vez na história, as bandeiras de Portugal e do Brasil, cujo representante declarou que se tinha dado um primeiro passo para um novo mundo lusíada. A isto somou-se, a pedido de catorze professores universitários, descendentes de portugueses, a criação da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, que tem sede na própria Sociedade de Geografia, fundadora e Secretária Perpétua da organização. Neste percurso apenas distinguimos, neste curto texto, duas personalidades que são importantes para a compreensão da maneira portuguesa de estar no mundo: Agostinho da Silva, e Gilberto Freyre. O primeiro, sonhador do Quinto Império, teve uma entrevista com o Ministro Franco Nogueira, cujo relato vem no livro de Renato Epifânio, *A via Lusófona – Um novo horizonte para Portugal* (Nova Águia, 2017), na qual, em 1962, lhe aconselhou “fazer das colónias e de Portugal uma comunidade de língua portuguesa”, rejeitando uma comunidade apenas luso-brasileira, sendo preferível e possível uma comunidade Luso-Afro-Brasileira, congregando “Portugal e o Brasil para o desenvolvimento de África”, tendo-lhe o ministro respondido “que isso era completamente impossível, que Portugal não se podia dividir e que não havia nada a fazer nesse ponto”. A visão da circunstância europeia em mudança, não tinha ponderado as antecipações de Manuel Antunes, e também não apre-

¹ Brotéria, 2005

ciou as iniciativas da Sociedade de Geografia nem apoiou o Centro de Estudos Portugueses que Agostinho estava a organizar em Brasília, e para o qual, a pedido transmitido pelo nosso comum amigo Doutor Almerindo Lessa, lhe consegui fornecer uma importante biblioteca, hoje dispersa nas instalações magníficas da Universidade de Brasília, porque o Estado Português não construiu no terreno, de que Agostinho conseguira a doação, na Brasília então em formação, para a construção de uma sede própria. E aqui, por último, falarei da intervenção de Gilberto Freyre. Foi no seu Instituto do Recife que, já depois da Revolução de Abril, foi por mim proposto um Instituto Internacional de Língua Portuguesa, com os seguintes fundamentos: a língua é em geral responsabilidade das Academias, e os novos países de língua portuguesa não as poderiam ter em tempo útil, mas também não poderiam estar sem uma instituição onde se encontrassem em pé de igualdade; depois, porque, coisa em que tenho insistido, a *língua não é nossa, também é nossa*, e tem variáveis naturais em cada latitude. O Instituto nasceu rapidamente, mas por iniciativa de Sarney, Presidente do Brasil. Todavia o mais importante era a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, na continuação dos Congressos da Sociedade de Geografia, mas que mais uma vez foi iniciativa concretizada pela intervenção do Brasil, com persistência do seu representante, que ao discursar na sessão realizada no Centro Cultural de Belém, não hesitou referir a origem da proposta, e do seu fundamento. Tudo isto é aqui referido para salientar o seguinte: nenhum

*O exemplo de Bartolomeu Dias,
o marinheiro que por três vezes
partiu na frota em direção
à Índia, e morreu no mar,
sem lá chegar,
mas morreu tentando.*

dos Estados titulares da soberania sobre parcelas do Império Euromundista extinto conseguiu tal organização, incluindo a tentativa francesa frustrada de fazer vingar o projeto da Euráfrica, que teve sede em Londres, e morreu sem certidão de óbito. É nesta temática que ganha relevo a intervenção de Gilberto Freyre. Não apenas no Brasil a importância da sua doutrinação foi criticada, designadamente pelo Prof. Fernando Henrique Cardoso, que viria a ser Presidente do Brasil, como pelo Reitor da Universidade de Brasília, Prof. Darcy Ribeiro, perseguido por ser comunista ativo, mas com prestígio científico indiscutível. Acontece que o primeiro, quando Presidente, declarou o Ano de 2000 como Ano Gilberto Freyre, e o segundo, em texto publicado, escreveu que, assim como a Itália seria outra sem Dante, a Espanha sem Cervantes, e Portugal sem Camões, o Brasil seria outro sem Gilberto. Para apreciar o debate de opiniões





desejo salientar que, no meu sentimento, a nacionalidade e os seus valores não se aceitam a benefício de inventário. Não pode negar-se o passivo da expulsão dos judeus, que vários Estados ocidentais partilharam, nem os excessos da Inquisição, nem a participação na escravatura e no transporte deles para outras latitudes, mas isso não implica que o ativo inscrito no património da Humanidade não seja de reconhecer. Não é apenas a gesta das navegações e descobertas, é a finalmente vigência da doutrinação da hoje apelidada Escola Ibérica de Direito Natural, contribuição das Universidades e doutrinadores portugueses e também espanhóis. Que a escravatura tenha sido extinta na metrópole pelo Marquês de Pombal, nas colónias por Sá da Bandeira, que, em resultado das invasões napoleónicas, a mensagem portuguesa ficaria reforçada pelo criado reino de Portugal, Brasil, e Algarves, e em pouco mais de uma década tenha estruturado o Brasil como Estado, logo independente, onde a princesa Isabel, no exercício da Regência, mas com acordo do seu pai D. Pedro II, tenha igualmente extinguido a escravatura, sabendo que com a assinatura do diploma perdia a coroa. Mais significativo do valor do património humanista deixado, é que já quando Jefferson escrevia o seu manual sobre a democracia americana, o seu amigo Abade Correia da Serra lhe tenha escrito uma carta prevendo que os EUA viriam a controlar o norte do continente, e o Brasil controlaria o sul. A guerra geral contra o Império Euromundista, não levou ao acolhimento do modelo democrático de governo, especialmente porque a luta dos revoltados tinha em vista tomar o poder de quem

tinha a soberania sobre o território, e esse poder não era democrático em nenhum dos lugares: o poder colonial tinha um modelo de Estado Extrativo, sem separação em poder executivo, poder legislativo, e poder judicial, o que modelara o protesto armado contra a *submissão*, mas não para o modelo de Nação democrática, que nem sequer na Europa era geral quando o princípio foi proclamado no fim da guerra de 1914. Algumas dificuldades posteriores na relação de Portugal com membros da CPLP parecem derivados do esquecimento desta diferença, que exige cuidados específicos, não apenas da diplomacia, mas até, como se tem visto, do poder judicial. O positivo é que Portugal, que considerou indispensável acompanhar o modelo integrador da União Europeia, enfrentado a situação de Estado Exíguo porque a relação entre objetivos e recursos é estrutural, de Estado Exógeno porque sofre as consequências de decisões em que não participa ou participa sem peso específico, é o único que criou a CPLP e o Instituto Internacional da Língua Portuguesa. Uma situação que se compagina mal com a adoção do Sebastianismo, invocação do Rei vencido, e melhor seria apoiada com o exemplo de Bartolomeu Dias, o marinheiro que por três vezes partiu na frota em direção à Índia, e morreu no mar, sem lá chegar, mas morreu tentando. E se a língua comum é um elo poderoso, a vontade de morrer, no dizer de Unamuno, é um inimigo a repudiar.

Instituto da Defesa Nacional
23/01/2018

O Regresso da Geopolítica – Repercussões na Estratégia de Segurança Nacional

AGOSTINHO COSTA

Major-General

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

1. Conhecer o passado e refletir sobre o presente para acautelar o futuro

Da relação espaço-temporal das pessoas e dos povos, ressalta a ideia de que determinados objetivos vão para além do tempo cronológico, que a mitologia grega representou pelo Cronos, o titã que ao devorar os próprios filhos alimentava a ilusão de protelar o seu destino. Ou de uma visão de tempo sagrado – o Aion – associado à ideia de eternidade. Para as perspetivas das pessoas e das comunidades, interessará antes uma outra noção de tempo, também herdada dos gregos – o Kairos – relativo ao tempo oportuno, aquele que se usa ou se perde, marcado pelo antes e pelo depois.

Mas a noção de tempo oportuno tem, por regra, uma perspetiva que não se esgota no presente, nem no tempo das gerações que o vivem. Antes o extravasa perante a consciência de que o amanhã se constrói hoje e que das decisões tomadas pelas atuais gerações dependerá a felicidade dos seus filhos. É, pois, uma questão de contrato intergeracional, de responsabilidade para com os que ainda não nasceram, que faz extravasar a ideia de tempo oportuno para um horizonte que não se esgota no transitório, nem se remete para a eternidade.

É numa proposta de prazo alargado, liberto das amarras do efémero e das fantasias do onírico, estas deixadas para o plano da construção das identidades, que cabe aos decisores políticos arquitetar, nos domínios do real, as aspirações e anseios coletivos. Importa perceber os desafios do presente, saber antecipar os do futuro e subordinar ao interesse coletivo a gestão da *res publica*, precavendo, no entanto, um *dominium* como espaço privado fundado numa ética de cidadania, logo de relação entre iguais, como pré-condição

para o estabelecimento de qualquer vínculo económico ou contrato social.

Esta ideia de Democracia, como forma de governo da maioria e não de alguns, é também um legado da civilização helénica, encontrando expressão clara no relato de Tucídides do discurso de elogio fúnebre atribuído a Péricles aquando da Guerra do Peloponeso, em 430 AC. Aí se define de forma magistral a superioridade do modelo democrático de organização política de Atenas, afirmando que “... de acordo com as nossas leis, somos todos iguais no que se refere aos negócios privados. Quanto à participação na sua vida pública, porém, cada qual obtém a consideração de acordo com os seus méritos...”.¹ A legitimidade do exercício democrático fundamenta a nobreza dos propósitos, mesmo quando tal signifique o sacrifício da vida.

É da consciência de que importa prospetivar o futuro e a partir de aí equacionar modalidades de ação que permitam fazer face aos desafios, mitigar as fragilidades, vencer as ameaças e aproveitar as oportunidades, que emerge o imperativo de equacionar perspetivas de longo prazo.

Não obstante tenham surgido outros e importantes atores na cena internacional, prevalece, contudo, a convicção de que o Estado continua a ter um papel preponderante na ordem internacional. Cabe-lhe, também, em primeira instância, responder perante os cidadãos dando conta da concretização dos objetivos e satisfação dos anseios e necessidades coletivas. No essencial, tal exercício não é delegável, nem se esbate no quadro de qualquer aliança ou tratado.

O que somos como comunidade de aspirações e valores partilhados, resultado do despertar de uma consciência

¹ Adriano Moreira, “Ideal Democrático, O Discurso de Péricles”, *Legado Político do Ocidente (O Homem e o Estado)*, 3.ª ed., *Estratégia*, vol. VIII, 1995, págs. 15-31, in <http://www.arqnet.pt/portal/discursos/abril10.html>

coletiva que nos levou a escolher ser um estado-nação soberano? Para onde queremos ir e que percurso deveremos escolher?

Estas são questões existenciais que se nos colocam, bem como a outros povos que optaram pela via da autodeterminação e que procuram afirmar-se no plano internacional, tendo na organização universal – a ONU – um palco onde todos têm, formalmente, uma voz em pé de igualdade. Nela se procura, por via do diálogo, encontrar consensos e mediar conflitos e a quem se reconhece a autoridade para legitimar o emprego da força, em prol da paz e segurança internacionais.

A segurança, prosperidade e bem-estar da população estão, conseqüentemente, na centralidade das suas políticas, afirmando-se mesmo como os fins-últimos do Estado.

Salvaguardar a segurança e satisfazer os anseios da população para uma existência liberta das vicissitudes da pobreza e das agruras provocadas pela escassez material, assegurando condições para uma vida digna, estão entre as principais prioridades do Estado. A segurança, prosperidade e bem-estar da população estão, conseqüentemente, na centralidade das suas políticas, afirmando-se mesmo como os fins-últimos do Estado.

Estamos, assim, no vértice da pirâmide das políticas do Estado, que espelham o corolário das suas aspirações, onde se inserem: a conceção que tem de seu papel no quadro internacional; o entendimento sobre os interesses importantes e os que considera vitais para a sua sobrevivência; os cenários que lhe são favoráveis; e os eixos de intervenção para a sua concretização. Equacionam-se sobretudo, as circunstâncias que justificam o assumir de riscos e a aceitação, *in extremis*, do recurso ao emprego da força, com o conseqüente sacrifício de vidas dos seus cidadãos.

Escolher linhas de ação para defender interesses importantes e vitais para atingir os objetivos, tendo em conta os meios disponíveis, é um exercício do domínio da estratégia global do Estado, que para os fins em apreço assume a designação de estratégia de segurança nacional.

2. Perseverar perante novos desafios, riscos e ameaças

Não está nos objetivos da presente reflexão entrar numa exaustiva preleção sobre os domínios da estratégia, mormente da formulação estratégica e das etapas conducentes à elaboração de uma estratégia de segurança nacional, mas antes proceder a uma breve análise da sua importância, como instrumento fundamental para as políticas do Estado e corolário de uma ideia de futuro partilhado e de aspirações coletivas no devir.

Em tempos de acelerada transformação, nos domínios político, económico, social, ambiental e, sobretudo, de incerteza quanto aos impactos de uma tecnologia em fase de acelerado desenvolvimento, com um grau de profusão e penetração sem precedentes nos vários domínios da sociedade, importa, mais do que nunca, ter presente os riscos que



se perspectivam e os desafios que se podem desenhar. Os resultados em cascata e os efeitos de segunda ordem que poderão advir da profusão da inteligência artificial (IA), do Big Data, da robótica, das nanotecnologias, da biogenética, da internet das coisas, entre outras, e as respetivas inter-relações em sistemas de crescente complexidade, perspetivam o grau a imprevisibilidade, dimensão e o impacto dos efeitos da revolução tecnológica com que a humanidade se defronta presentemente.

Deve merecer a nossa atenção o alerta do físico britânico Stephen Hawking, aquando da *Web Summit* de 2017, em Lisboa, ao referir que *“o sucesso da criação da IA poderá constituir o maior acontecimento da história da nossa civilização ou o pior. O problema é que ainda não sabemos e não podemos dizer se iremos ser infinitamente beneficiados pela IA, ou ignorados e ultrapassados por ela, ou mesmo, eventualmente destruídos por ela”*.

Desde sempre os países encetaram uma reflexão sobre o seu destino, sobre as opções a tornar para se afirmarem, perseverarem e impedirem situações que pusessem em perigo a sua existência como entidades independentes e soberanas, mesmo quando a soberania já não se enquadra nos cânones vestefalianos. Mas nunca como agora, terão sido tão evidentes os indícios que nos permitem antever, com alguma certeza, que iremos, a prazo, vivenciar uma mudança sistémica.

Questões como as alterações climáticas colocam-nos interrogações sobre a sustentabilidade do habitat e as condições da vida no planeta. Permitem antecipar efeitos de segunda ordem de que a emergência de conflitos ou migrações em massa são já uma realidade no presente e de que o conflito da Síria é só o exemplo mais mediatizado.

Assiste-se ao alargamento das desigualdades entre países, com os excluídos da globalização e das dinâmicas tecnológicas a perder margem de manobra perante atores transnacionais. Entre estes, destacam-se os ligados à criminalidade organizada, ao terrorismo, ou simplesmente motivados pela captura de recursos naturais para interesses privados, como é visível em países da faixa que se estende da região do Sahel até ao sudoeste asiático. No domínio social, constata-se o progressivo empobrecimento das classes médias dos países desenvolvidos e a distribuição da riqueza a tender cada vez mais para fatores de produção que não o do trabalho. A aceleração da proletarização da classe média é causa de insatisfação e revolta, podendo indiciar uma explosão social como epíteto do fim de um ciclo longo económico.

Por outro lado, a associação da IA a domínios como as redes sociais e o marketing personalizado, nos vários domínios da designada *economia da atenção*, através do desenvolvimento de algoritmos que não só analisam as nossas preferências como dirigem o tipo de mensagem que mais se ajusta às nossas características, poderá ser inócua quando se trata de nos vender um automóvel, ou a viagem num cruzeiro, contudo, assume dimensões que nos devem preocupar quando se trata de nos “vender” um candidato à presidência ou a permanência numa organização multilateral.

O desenvolvimento de uma nova dimensão de coação – a das ciberarmas – não parece esgotar-se apenas na ameaça

às infraestruturas críticas e ao funcionamento dos órgãos do Estado, ou mais prosaicamente, à extorsão no quadro do cibercrime. A sua utilização para fins políticos, como tem sido recorrentemente veiculado por determinados círculos nos EUA, é um novo tipo estratégia dirigida para as mentes e vontades do adversário e que, em última análise, faz jus à máxima de Sun Tzu de que *“a suprema arte da guerra é derrotar o inimigo sem lutar”*. Como referiu Timothy Snyder no World Economic Forum de 2018, em Davos, em novembro de 2016 poderemos ter assistido, sem que nos tenhamos dado conta, à primeira ciberguerra.

A utilização das tecnologias digitais para vigilância e controlo dos cidadãos, muitas vezes a pretexto da salvaguarda da própria sua segurança, não pode deixar de suscitar preocupação. O emprego abusivo destes meios, seja para a atribuição de créditos sociais, seja para fins de *targeting*, a pretexto do combate ao terrorismo, pode conduzir-nos a derivas onde a primeira baixa é a própria liberdade, dando crédito à máxima de Benjamin Franklin *“aqueles que abrem mão da liberdade essencial por um pouco de segurança temporária não merecem nem liberdade nem segurança”*.

*“aqueles que abrem mão
da liberdade essencial
por um pouco
de segurança temporária
não merecem nem liberdade
nem segurança”*

Porque a economia da atenção joga no plano das emoções, a forma tende a ganhar precedência sobre o conteúdo e as verdades alternativas encontraram um espaço fértil de afirmação, exponenciado pela tendência das pessoas para concordar com tudo o que reforce as suas convicções e pontos de vista pessoais. A distorção dos factos e o recurso a inverdades, sumariado no epíteto *fake news*, seria despiçando se não fizesse parte de uma estratégia cujo impacto transcende, a credibilidade dos media. Na sua face mais obscura, está associada à ascensão da pós-democracia, das correntes populistas e nacionalismos de inspiração sectária, com risco de fermentação de autoritarismos, numa repetição do ambiente que conduziu à II GM, podendo conduzir-nos a um confronto de dimensões épicas. É, pois, o risco do colapso do sistema político enaltecido por Tucídides que poderá estar em jogo.

Outros fatores de risco poderiam ser aqui apontados, para realçar a necessidade e importância da realização de uma reflexão que nos liberte das amarras da contingência e que, pelo menos, nos permita não apenas compreender como lidar com “cisnes negros”, mas, fundamentalmente, evitar os rinocerontes brancos que a absorção pelo imediato nos impede de ver. Como sociedade, estamos ainda a recuperar da crise financeira internacional de 2008 e quiçá demasiado focalizados nas questões económicas e atentos aos indícios de uma possível recidiva, quando efetivamente a dimensão dos riscos parece substancialmente mais ampla.

3. Apoiar a ciência política na estratégia

Refletir sobre os grandes objetivos nacionais e as escolhas coletivas que nos cabe fazer para a afirmação de Portugal no plano internacional e prospetivar as linhas de ação para o seu desenvolvimento, é um tema por si só apaixonante. Enquadra-se numa dimensão que extravasa o estrito campo securitário, sendo um tema comum às escolas de pensamento geopolítico e da estratégia, que teorizam os vários domínios do emprego do poder do Estado, sendo, igualmente, objeto de estudo do vasto campo da ciência política.

Os nomes do Comandante Virgílio de Carvalho e dos Generais Cabral Couto e Loureiro dos Santos cujos contributos para o pensamento estratégico nacional são sobejamente reconhecidos.

Nomes como Sun Tzu, Clausewitz, Liddell Hart, Joseph Nye, entre muitos outros, remetem-nos para obras de referência sobre as questões do poder e, em última instância, que envolvem o recurso à coação nas suas diferentes variantes. Textos como a República de Platão, a cidade de Deus de Sto. Agostinho e O Príncipe de Maquiavel, por seu turno, versam a gestão dos assuntos do Estado e aplicação das respetivas políticas. O pensamento geopolítico e estratégico remetem-nos para nomes como Mahan, Mackinder, Haushofer e Yves Lacoste, entre outros pensadores sobre a relação entre a geografia e o poder dos Estados. No plano nacional várias personalidades se destacam nesta matéria, salientando-se entre os mais recentes e sem pretender ser exaustivo, os nomes do Comandante Virgílio de Carvalho e dos Generais Cabral Couto e Loureiro dos Santos cujos contributos para o pensamento estratégico nacional são sobejamente reconhecidos.

Porque para cada questão complexa há sempre quem apresente uma resposta simples e normalmente errada, será avisado não enveredar por essa via quando o objeto em análise é a grande estratégia dos Estados. Importa ter presente que para compreender as razões que sustentam quer as opções relativas à organização política dos Estados, como aos seus modelos económicos e alianças no quadro internacional, será sempre parcial se não for considerado o carácter sistémico dos sistemas sociais.

A complexidade que envolve o Estado, como emanção de uma sociedade politicamente organizada, remete-nos assim para o campo da teoria dos sistemas. Há ainda que ter presente que a complexidade nos sistemas sociais corresponde a noção de caos nos sistemas físicos, ambas decorrentes do facto de não dispormos ainda de narrativas explicativas suficientemente satisfatórias para a compreensão dos respetivos fenómenos.

Um sistema caracteriza-se por estrutura, função, processos e ambiente (ou contexto), sendo importante compreender em que medida estes fatores interagem e como condicionam as decisões em determinado momento. A título de exemplo, em 1823, um ano depois da independência do Brasil, a declaração do 5º presidente dos EUA, James Monroe, de que aquele país não iria permitir às nações europeias estabelecer mais colónias ou protetorados naquele continente, marca um modelo de orientação da política externa daquele país em relação à Europa e aos outros Estados do continente americano. A Doutrina Monroe é sempre citada quando emergem correntes mais ou menos isolacionistas na política externa norte-americana.

Pela mesma altura, no continente europeu, o *manifesto nacional* redigido pelo ministro dos negócios estrangeiros da Sérvia Ilija Garasanin, em 1844, defendia que *“a unificação da Sérvia deverá ser primeiro efetuada com os povos dos territórios Sérvios do Império Otomano, começando pela Bósnia-Herzegovina e seguidamente também com o Montenegro, o Kosovo e a Macedónia”*. Subscrevia também a necessidade daquele país balancear a sua política externa entre as Grandes Potências de então, procurando apoios prioritariamente no Reino Unido e na França, porque ao contrário do Império Otomano e da Rússia não tinham interesses diretos na intitulada “Questão do Oriente”, designação que aludia ao processo de dissolução daquele império. A leitura deste documento ajuda a compreender os interesses permanentes da Sérvia, bem como as opções de política externa e de defesa que tomou nos períodos seguintes.

O testamento de Pedro “O Grande” da Rússia, sendo um documento alegadamente forjado nas chancelarias europeias, vale, no entanto, como barómetro da perceção da Europa do século XIX sobre as aspirações estratégicas daquela potência. O tom agressivo e programático do documento, estabelecendo claramente as etapas que deveriam ser acuteladas para a expansão russa em direção aos mares quentes e ao continente Europeu, atesta que a suspeição perante o gigante russo não é recente. Embora não seja possível determinar até que ponto o “testamento” é produto de uma avaliação estratégica consistente e em que medida poderá ter influenciado o próprio pensamento estratégico da Rússia, permite, no entanto, que se efetue uma leitura, à luz daquele documento, dos alguns eventos históricos subsequentes.

Desconhece-se se o embaixador norte-americano em Moscovo a seguir à II Guerra Mundial, George Kennan, conhecia o “Testamento de Pedro O Grande” quando redigiu o extenso telegrama que enviou ao Departamento de Estado dos EUA, em 1946, alertando para a estratégia da União Soviética, seu anterior aliado contra as potências do eixo. Nele alertava para a ameaça que a URSS representa para os interesses dos Estados Unidos, para os ciclos de expansão e retração da Rússia e para a mudança do quadro geopolítico emergente da II Guerra Mundial. Este documento parece ter moldado a postura dos EUA em relação à Rússia, conferindo-lhe um estatuto de principal competidor estratégico, epíteto que aparentemente não se terá esboçado com o colapso da União Soviética.

Seria exaustivo elencar outros exemplos de documentos com idêntico propósito de delinear as grandes linhas estratégicas de potências dos mais diversos quadrantes geográficos. Ressalta, contudo, a certeza de que se trata de um



exercício recorrente e que os países, de forma aberta ou mais ou menos valada, sempre delinearão as orientações estratégicas que sirvam de bandeiras para a coesão interna e de diretrizes para a sua afirmação no quadro externo.

No tocante a Portugal, vários são os textos inspiradores das grandes orientações da estratégia do nosso país. Entre outros realçam-se: o extenso acervo de correspondência de Afonso de Albuquerque ao rei D. Manuel I e de D. João de Castro para o rei D. João III e outros membros da coroa portuguesa, dando nota do respetivo entendimento sobre a estratégia para o domínio da região do Índico durante o Séc. XVI; a carta de Mouzinho de Albuquerque ao Príncipe D. Luís Filipe sobre a função militar, o estado do país e o dever do futuro soberano, um notável exercício de simbiose entre o ethos da nação e uma visão heroica do Estado, corporizada na pessoa do monarca. Este último documento, ao enaltecer uma visão épica de Portugal que coloca no jovem príncipe a centralidade do seu destino, sem se resignar à subalternidade internacional nem às contingências do presente, não deixa de ter subjacente uma ideia estratégica para Portugal.

A expansão marítima europeia para Oriente, de que os portugueses foram pioneiros, terá tido como catalisador a orientação do Papa Nicolau IV a seguir à queda último bastião cristão na palestina em 1291 – a fortaleza de Acre – para que o impulso das cruzadas prosseguisse através do combate no mar. Terá sido sob o impulso da fé que a Ordem de Cristo, herdeira da Ordem do Templo e cujo Grão-mestre era o Infante D. Henrique, encetou o início da gesta portuguesa em direção ao Oriente, legitimada pelo Papa – autoridade internacional da época – através das bulas *Dum diversas*, *Romanus Pontifex* e *Inter caetera*.

Ao fervor religioso os portugueses associaram expectativas de abertura de novas rotas do comércio, inicialmente do ouro e especiarias, respetivamente na costa ocidental de África e na Índia, com livre acesso garantido pelo Tratado de Tordesilhas que mais do que uma partilha do mundo lhes assegurou a primazia nos mares, materializando o conceito de *Mare Clausum*.

À medida que concorrentes estratégicos se foram revelando e disputando a supremacia portuguesa nos mares, fazendo prevalecer o *Mare Liberum* defendido por ingleses e holandeses, a centralidade do esforço português deslocou-se para outros quadrantes: primeiro para o Brasil, fonte de ouro e açúcar; mais tarde para a África, inicialmente para o comércio escravagista e finalmente para ocupação do território africano, seguindo o impulso colonial emergente da conferência de Berlim, em 1884/5.

A conclusão que se poderá colher das alterações na centralidade estratégica de Portugal, ao longo dos seus quinhentos anos de império marítimo, é que estas não foram fruto do acaso, mas antes resultado das mudanças no contexto geopolítico de cada época. Os portugueses souberam entender o *zeitgeist* de cada período e ajustar a sua estratégia às oportunidades emergentes. Líderes visionários, como o Infante D. Henrique, D. João II, o Marquês de Pombal, Norton de Matos, entre outros, souberam, em cada momento, fazer a diferença.

Nem sempre essa lucidez esteve presente, infelizmente faltou-nos no período imediatamente após a II Guerra Mundial, impedindo-nos de compreender que o desmoronar dos impérios europeus e a descolonização faziam parte de uma alteração sistémica na ordem internacional.

Ao elevar os valores humanistas, através da aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10.12.1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, entrava-se numa fase de avanço civilizacional. O resultado para Portugal foram décadas de isolamento e um conflito que teve tanto de absurdo como de inútil e que o país só viria a recuperar em termos de autoestima e prestígio internacional com a adesão à União Europeia.

Regressamos à Europa, não ao estado-nação, uma realidade de que estivemos afastados por quinhentos anos de império e de que só mantemos as fantasias que alimentam as nossas mitologias e auto-interpretações. Fomos acolhidos num espaço político e económico alargado, onde já estavam as metrópoles dos outros impérios que se esboroaram com o fim do período colonial, e onde no dizer de Frederica Mogherini², coexistem dois tipos de Estados – os que são pequenos e os que ainda não se aperceberam que são pequenos, face aos desafios e às realidades da Globalização.

4. Os desafios geopolíticos da Globalização

Após um período onde se especulou muito sobre a desvalorização do território como expressão de poder, em virtude da emergência e afirmação do ciberespaço e do espaço sideral, da sua progressiva importância em domínios que vão da economia, às comunicações e ao emprego dos meios de coação. O ciberespaço, em particular, é presentemente o ecossistema onde se processam muitas das atividades essenciais para a sociedade, mas também um ambiente onde proliferam as da criminalidade organizada.

Concomitantemente, tem vindo a assistir-se à emergência das questões geopolíticas, que não pode deixar de estar relacionada com a afirmação do espaço euroasiático, como resultado da emergência de duas grandes potências – a China e a Índia – e da consequente deslocação da centralidade da economia mundial para aquela região.

Sem enveredar por uma análise exaustiva sobre os desenvolvimentos em curso naquela região, dois aspetos relevantes merecem, contudo, alguma atenção, porque irão marcar a geografia da Eurásia nos próximos anos, sendo respetivamente: a construção das infraestruturas de uma nova rota da seda pela China (OBOR – *one belt one road*), um projeto ambicioso que irá ligar aquele país à Europa por uma via terrestre que cruzará o continente Asiático, ligando aos vários portos, desde a China ao Irão e progressivamente até ao continente Europeu; esta será conjugada com rotas marítimas de circunavegação da massa continental euroasiática, com especial relevo para a rota polar; o degelo da calote polar, resultante do processo de aquecimento global, terá como efeito a abertura de uma rota marítima que fará reduzir consideravelmente as distâncias entre o Oriente e a Europa, para além de abrir à exploração dos países adjacentes importantes jazidas de petróleo e gaz natural.

Como efeitos de segunda ordem desta alteração no plano geográfico, poderá apontar-se: o reforço da importância estratégica da Rússia, pela dimensão que ocupa na Eurásia;

e o reforço da importância estratégica do Atlântico Norte, já patente nas diligências em curso da NATO para a reativação do comando que foi extinto em 2003, no âmbito da anterior reforma da sua estrutura.

*Os portugueses souberam
entender o zeitgeist
de cada período e ajustar
a sua estratégia
às oportunidades emergentes.*

A compreensão das dinâmicas de conflito num determinado território obriga à identificação das motivações ideológicas, geoestratégicas, políticas, económicas e ambientais que lhe estão subjacentes³ e onde o fator território não pode deixar de ser considerado. A perceção de que domínios fundamentais para as nossas sociedades, como a energia, as comunicações e os transportes, estão em última instância dependentes de infraestruturas físicas, faz com que as questões geográficas sejam consideradas com atenção. A título de exemplo, no plano global a infraestrutura de comunicações digitais depende da rede de cabos submarinos, assumindo interesse estratégico especial os pontos onde se verifica a sua confluência (*chokepoints*).

De igual forma, a progressiva transferência para uma economia de baixo carbono, confere particular relevo à forma como se irá desenhar, no futuro próximo, a equação energética, nomeadamente no acesso aos recursos estratégicos. Há que ter em conta que os minerais em que se baseia a 4ª revolução industrial, como o lítio, o cobalto e a grafite, estão concentrados num escasso número de países, alguns dos quais mergulhados em endémicas situações de instabilidade interna, como no caso da República Democrática do Congo.

As alterações climáticas são suficientemente preocupantes para que as suas consequências, quer ao nível da estabilidade das regiões afetadas, como dos seus efeitos de segunda ordem, seja sob a forma de crises internas nos Estados afetados, de catalisador de conflitos ou ainda como causa de movimentações em massa de populações, devem merecer a maior atenção.

A questão demográfica, com as assimetrias entre um mundo desenvolvido em progressivo envelhecimento e o conjunto dos países em desenvolvimento, a constituírem uma autêntica bomba demográfica, num período caracterizado pela mobilidade e conectividade à escala global, será, naturalmente, outro fator de tensões geopolíticas.

Por fim, a revolução tecnológica e o seu impacto na estrutura da economia, produzindo efeitos tanto no plano dos Estados, com os excluídos a ser deixados para trás, vulneráveis a atores do sistema internacional que nem sempre agem guiados pelos melhores propósitos e, no plano individual,

² Frederica Mogherini. Alocução no fórum anual da NATO. 09.11.2016. Bruxelas.

³ Lourenço N.; Machado C. Mudança Global e Geopolítica dos Recursos Naturais. Mulemba - Revista Angolana de Ciências Sociais. Maio 2013. Pág. 83.

pelo impacto nos fatores de produção e pela consequente destruturação do fator trabalho. A não serem tomadas medidas que contrariem a orientação para uma sociedade industrial assente na robotização, com uma consequente erosão do fator trabalho humano e aceleração da transferência da riqueza para o fator capital, os resultados poderão ser, como já atrás foi sublinhado, o caminho mais curto para uma convulsão social numa escala sem precedentes.

5. Libertar o futuro das amarras do efémero – Estratégia de Segurança Nacional

A citação de Kurt Lewin, de que “*não há nada mais prático do que uma boa teoria*”, remete-nos para a necessidade de perscrutar modelos interpretativos para os fenómenos da sociedade atual, como sistema complexo e adaptativo. Uma complexidade exponenciada pelos efeitos das redes assentes nas tecnologias digitais, permitindo que as transações, os contactos e a difusão do conhecimento se processem a ritmos sem precedentes. De uma economia assente em lógicas de troca transitou-se rapidamente para outra assente na partilha, cujos limites estão ainda longe de ser atingidos.

O *e-government* ao permitir a desmaterialização de processos e a simplificação de procedimentos, teve como primeira baixa a burocracia. O ciberespaço abre novos domínios de intervenção, sob a forma de ciberataques ou nas diferentes modalidades do cibercrime.

A utilização das redes permite efetuar diagnósticos, influenciar audiências e monitorizar comportamentos de uma forma sem precedentes. Num mundo com excesso de informação, a atenção e a credibilidade emergem como recursos críticos. Em síntese, novos fatores vieram potenciar o arsenal de meios à disposição dos vários atores do sistema internacional e não exclusivamente dos Estados, para serem empregues como formas para alcançar os seus propósitos, nem sempre coincidentes com o bem comum.

Perante a possibilidade de sermos surpreendidos pela ocorrência de fenómenos cuja natureza e existência ignorávamos, de catástrofes com dimensão bíblica, ou de um colapso disruptivo da ordem social, resta-nos, no mínimo, acautelar os piores cenários procurando mitigar as suas causas, criando condições para perseverar perante a adversidade.

Numa ótica mais otimista, há que prospetivar o futuro que queremos construir e orientar os recursos, que serão sempre escassos, para os setores que nos confirmam mais vantagens perante os competidores e que nos assegurem melhores garantias para construir uma sociedade mais equilibrada, justa e próspera. Em suma, há que ter presente que a aprovação de uma Estratégia de Segurança Nacional, como vértice das políticas públicas do Estado no domínio da segurança, entendida numa perspetiva que não se subsume à sua dimensão securitária, representa um imperativo inadiável.

Trata-se de uma estratégia total, ou global, que engloba os vários setores que afetam a Segurança, tendo por objetivo a articulação dos diferentes pilares do poder do Estado.

A afirmação na ordem externa e, sobretudo, as condições que garantam o desenvolvimento económico e social, a coesão territorial e o fortalecimento do potencial identitário e cultural do país, constituem importantes pilares de um poder que se deve afirmar tanto nos domínios da *hard power* como, igualmente, nas vertentes da atração e persuasão associadas ao *soft power*.

A apresentação da Estratégia de Segurança Nacional é já prática corrente na generalidade dos países desenvolvidos. A compreensão das políticas de países como os EUA, a Rússia, a Grã-Bretanha e a vizinha Espanha, entre outros, não dispensa uma leitura atenta das respetivas estratégias de segurança nacional. Nelas se identificam orientações sobre: as prioridades nos domínios que afetam a segurança daqueles países; a perceção quanto aos seus competidores estratégicos; o esforço e as linhas de ação para a sua afirmação como países relevantes no quadro das nações.

Os EUA, por exemplo, apresentaram a Estratégia de Segurança Nacional da administração Trump, onde são claros os seus propósitos, os valores que defendem, os competidores estratégicos que identificaram e os princípios e interesses de que não abdicam. É uma estratégia de segurança nacional enunciada em coerência com a máxima *America First*, na linha da transparência e da verdade que deve presidir a relação do Estado com os cidadãos. Uns e outros ficam a saber com o que contam, o que não deixa de constituir um fator de equilíbrio do sistema.

Julga-se que este racional deverá também inspirar as práticas do nosso país, num espaço que continua por preencher. Um Conceito Estratégico de Defesa Nacional, amplamente discutido e objeto de alargado consenso, não obstante seja um importante documento no tocante à política de Defesa Nacional e das Forças Armadas, não deixa, no entanto, de estar limitado pelo seu caráter de estratégia geral dirigida para o domínio restrito da defesa nacional.

Encetar um estudo conducente à aprovação de uma Estratégia de Segurança Nacional para Portugal, que contemple não apenas o quadro de princípios, objetivos e linhas de ação estratégica que deverão nortear tanto as várias áreas setoriais com impacto na segurança nacional, como também a respetiva arquitetura de segurança, é um exercício que se impõe. Permitirá não apenas colmatar uma lacuna no nosso ordenamento normativo, mas igualmente efetuar uma avaliação holística do sistema de segurança nacional, identificando ineficiências, corrigindo ineficácias e obtendo economias de escala com vantagens para um sistema por natureza hermético, corporativo e avesso à mudança.

Ciente desta realidade o Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (GRES), do Instituto de Defesa e Segurança da Universidade Nova de Lisboa, tem vindo a desenvolver uma reflexão aprofundada sobre o tema. O GRES apresentará em breve um estudo que se pretende inovador, com o objetivo de alertar para a necessidade da aprovação de uma Estratégia de Segurança Nacional para Portugal. Com a sua divulgação pública, perspetiva-se também despertar consciências para um assunto que se considera crucial para que o nosso caminho coletivo seja, tanto quanto possível, liberto de contingências e resiliente perante as incertezas e os desafios da sociedade global.

Terrorismo do Séc. XXI: lidar com o risco ou com a incerteza?

JOSÉ TORRES

Superintendente-Chefe da PSP

Os recentes acontecimentos registados em várias cidades do mundo ocidental, marcados por inúmeras tentativas e ataques consumados de forma indiscriminada contra a população em geral ou grupos específicos de profissionais, como polícias e militares, indiciam uma nova realidade criminológica de terror, que impõe uma mudança de abordagem de alto a baixo, ou seja, desde o nível político-estratégico ao tático, este último a cargo das Forças e Serviços de Segurança.

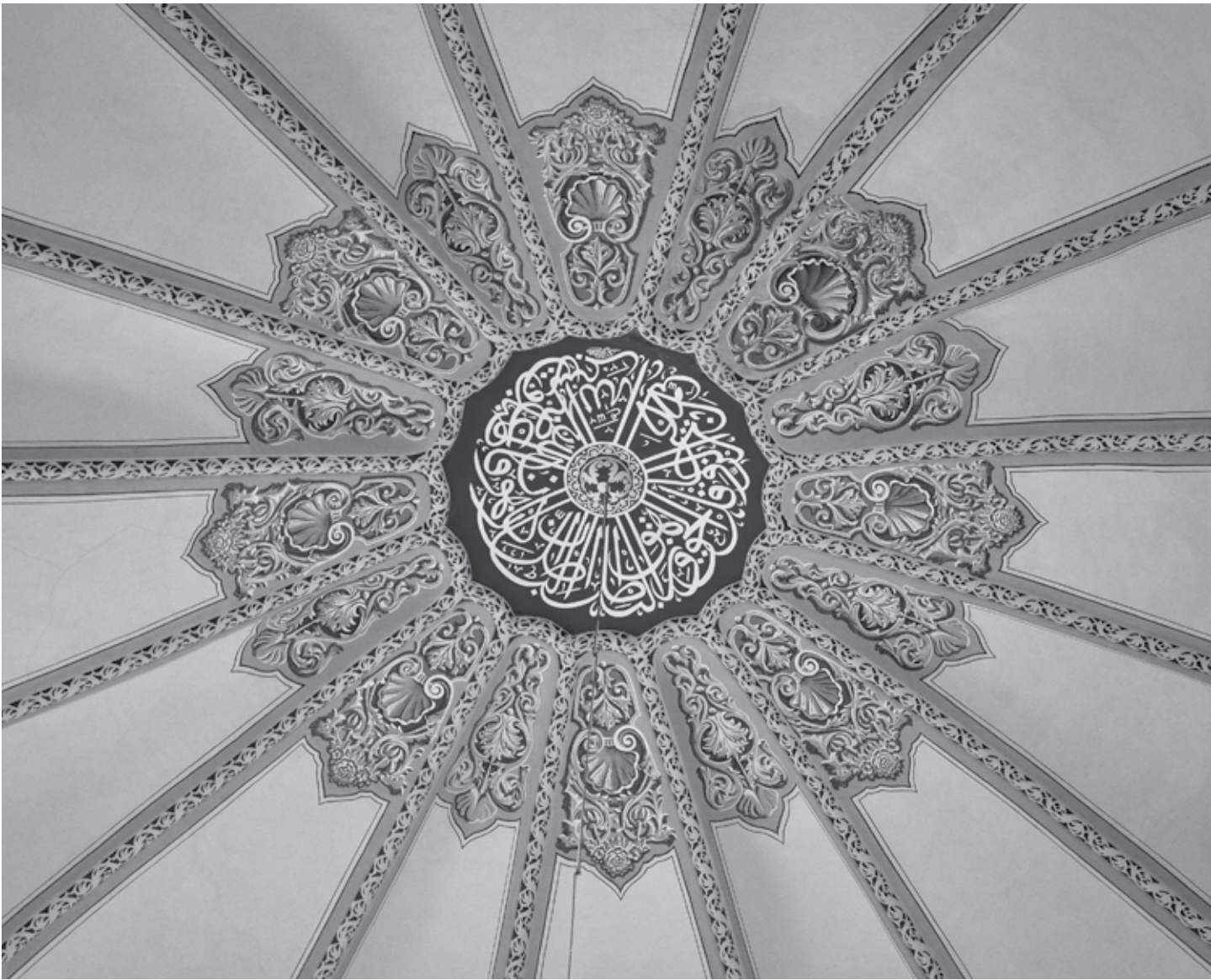
Na verdade, podemos estar perante uma autêntica *macro-tendência* do terrorismo internacional de inspiração islâmico-radical, sustentada em ataques de cariz artesanal, com meios pouco sofisticados e, em geral, com fraca preparação e planeamento, na sua maioria contra *soft targets*, naturalmente mais tangíveis e vulneráveis, quantas vezes por parte de atores absolutamente desconhecidos do meio policial. Podemos dizer, obviamente com algumas reservas, que estamos perante uma espécie de *terror de oportunidade*, em que os autores aproveitam condições conjunturais e por vezes espontâneas ou até inopinadas para massacrar o máximo possível de pessoas e instalar o medo e o caos nas sociedades democráticas.

Os Governos, em geral, têm feito o que está ao seu alcance: aumento da vigilância de radicais e proto radicais, agilização de procedimentos judiciais e policiais, cooperação internacional ao nível de informações e doutrina, aumento controlo fronteiriço e da circulação de armas e explosivos e aumento da presença policial nas ruas, entre muitas outras medidas incisivas e teoricamente eficazes. Mas a profusão, dimensão e grau de dissimulação das fontes de perigo, que frequentemente se resumem a um único indivíduo que congemma tudo na sua esfera pessoal – aqui muito se assemelhando aos famigerados «active shooters» –, deixa em aberto inúmeras variáveis e rumos de investigação, sedimentando um nível demasiado alto de risco dito *estrutural*, ou seja, não controlado nem controlável.

Esta nova realidade, que se afasta cada vez mais dos tradicionais ataques de média / grande amplitude, perpetrados por organizações terroristas bem estruturadas e hierarquizadas, disciplinadas e fortemente armadas, típica do terrorismo do século passado, leva a discussão para um outro plano, que tem tanto de inédito como de delicado: deveremos encarar o fenómeno do ponto de vista clássico da gestão de riscos, atuando igualmente em todas as vertentes do mesmo – impactes, vulnerabilidades e, em especial, perante cenários de maior perigo, nas próprias ameaças, fazendo uso dos tradicionais mecanismos para tal? Ou, realisticamente, teremos de mudar de estratégia e de procedimentos, de forma mais ajustada a estes elevados níveis de imprevisibilidade, nomeadamente adotando uma filosofia e formas de enfrentamento mais reativas e resilientes?

Alguns especialistas advogam que é intenção estratégica do terrorismo islâmico-radical rentabilizar estes atentados, de baixa amplitude mas de forte visibilidade e impacto sistémico, para levar os Estados para um ciclo vicioso de progressivo aperto securitário e de crescente *desconfiança étnica*, mas sempre insuficientemente adequado para fazer face a ameaças altamente imprevisíveis e desestruturadas. A ideia passa por gerar maior descontentamento e motivação nas franjas com potencial de radicalização, reforçando o potencial de recrutamento para ações violentas, isoladas ou em grupo, espontâneas ou organizadas.

Por outro lado, os gastos crescentes com meios policiais e militares e as constantes perturbações com significado económico no quotidiano dos países afetados, objetivo estratégico sempre assumido pelo Daesh e pela Al-Qaeda, pode também ser fator de descontentamento generalizado. A «sublevação» seria assim originada pelos próprios Estados, na sua incontornável azáfama diária de garantir o normal funcionamento das instituições e a vida em sociedade, tal como a conhecemos hoje.



Seja como for, os Estados, enquanto supremos zeladores das populações, têm de continuar este caminho sem hesitações, mas com a flexibilidade que se impõe, cuidando objetivamente dos níveis de liberdade e segurança dos cidadãos, ao mesmo tempo que lhes proporcionam índices aceitáveis de tranquilidade e bem-estar, de forma a manter intacto o modo de vida ocidental. E esse, como vamos ver, é um desafio difícil de obter, que encerra igualmente uma grande capacidade de digestão do fator incerteza e uma *governança* corajosa e realista da situação.

A avaliação estratégica da ameaça islâmico-radical na Europa

Parece inequívoco que o mundo ocidental, em particular determinados países com antecedentes históricos e com caldos socioculturais bastante complexos, apresenta um nível razoavelmente elevado de ameaça terrorista de inspiração islâmico-radical. No plano doutrinário, podemos considerar como ameaça qualquer entidade, circunstância ou evento

com o potencial de causar prejuízos ou danos a um ativo a salvaguardar, ou, se quisermos, de forma mais resumida, as fontes de perigo ou de hostilidade a considerar¹.

A qualificação das chamadas «*ameaças intencionais assenta em três vetores: 1) os desejos e expectativas (intenções) das fontes, 2) os recursos de vária ordem por elas disponíveis (capacidades logística, humana e tecnológica) e os respetivos fatores catalisadores / inibidores (ex: características do teatro de operações, condições meteorológicas, etc.), e 3) a oportunidade, ou seja, a confluência de elementos de diversa natureza que assegurem minimamente a prossecução dos objetivos que estão na sua base, tendo por base um pensamento estratégico*», uma espécie de *sentido macro de oportunidade*². No fundo, a configuração da ameaça resulta da clarificação das cinco tradicionais questões: «quem», «o quê», «quando», «como», «onde» e «porquê».

A componente volitiva (intenções) é, por definição, a mais difícil de descortinar. Mesmo quando falamos de grupos

¹ Vide pf José Torres, *Manual de Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança*, ISCP/PSI, Lisboa, 2015

² Op. Citada. Ver também, a este propósito, Luís Fernandes, *Intelligence e Segurança Interna*, ISCP/PSI, Lisboa, 2014.

estruturados, hierarquizados, desde que minimamente evoluídos em termos de contrainformação e segurança, essa tarefa revela-se de enorme complexidade, tendo em conta as tecnologias de encriptação hoje disponíveis e a disseminação de práticas, muitas vezes milenares, de proteção contra escutas ativas e passivas, seguimentos e vigilâncias e infiltração de agentes, entre muitas outras medidas congéneres. Quando se trata de indivíduos isolados, a dificuldade, essa, cresce exponencialmente.

Parece inequívoco que o mundo ocidental, em particular determinados países com antecedentes históricos e com caldos socioculturais bastante complexos, apresenta um nível razoavelmente elevado de ameaça terrorista de inspiração islâmico-radical.

No que toca ao terrorismo de inspiração islâmica dirigido a alvos ocidentais, em especial países como os EUA, Reino Unido, Espanha, França, Alemanha, Bélgica e Itália, a componente intencional está há muito demonstrada, até pelo histórico existente, um dos elementos mais importantes neste tipo de análise. Efetivamente, para além das fortes comunidades islâmicas neles residentes, com diversos focos de radicalização, lideram a economia mundial, possuem em geral Forças Armadas com enorme capacidade de projeção de meios e são os grandes influenciadores do modo de vida e cultura a nível global. Perturbar o *status quo* e a sua pujança económica – a segurança é hoje um vetor crucial na Economia, em termos de confiança dos agentes económicos, dimensão e qualidade do turismo e capacidade e atração de investimento direto e indireto estrangeiro³ –, bem como todo o seu sistema de valores, é imperioso aos olhos dos radicais islâmicos, no quadro da sua *Jihad* global.

O nível estratégico destas organizações terroristas acredita que só corroendo os alicerces da prosperidade, a influência ideológica e credibilidade ocidentais podem «libertar» os países muçulmanos desse jugo, o qual consideram uma espécie de neocolonialismo, que insiste na sua humilhação ao longo dos tempos. Aliás, o elemento de natureza política, geneticamente subjacente ao conceito de terrorismo, encerra um desiderato último de *transformação sociocultural*, a que o de inspiração islâmico-radical não foge.

Obviamente que também não é de desprezar a tão propagada motivação retaliatória, nomeadamente as intervenções militares no médio oriente e as baixas militares e civis muçulmanas – aliás, num ou noutro caso, o Daesh assumiu

³ De acordo com Lord Toby Harris, in *An Independent Review of London's Preparedness to Respond to a Major Terrorist Incident* (outubro de 2016), na sequência dos atentados de novembro de 2015, só no primeiro semestre de 2016 a cidade de Paris sofreu uma redução de um milhão de turistas face ao período homólogo do ano anterior, com um impacto estimado na ordem dos 740 milhões de euros.

oficialmente esse motivo –, mas não será, quanto a nós, um *driver* estruturante, pelos menos a um nível mais elevado dessas organizações. Num patamar mais básico, *maxime* ao nível individual, sê-lo-á, em especial pelo sentimento de injustiça e de revolta que pode despertar nas mentes mais vulneráveis.

Com o notório aperto securitário decorrente dos vários atentados em solo americano e europeu, os *jihadistas* perderam alguma capacidade para organizar, patrocinar ou executar diretamente atos de grande dimensão, de natureza apocalítica, cujo expoente máximo foi, inequivocamente, o 11 de setembro de 2011. Essa era a linha de Bin Laden, que tinha uma visão cénica, profética, da luta terrorista. Pensa-se agora que convictamente se considerava uma espécie de «messias» do mundo muçulmano, um novo Maomé, que estava destinado aos grandes feitos em nome de Alá⁴.

Hoje é claro que os grupos terroristas, mesmo o eternamente ambicioso Daesh, após o choque traumático da implosão do seu «califado» em África no Médio Oriente, perderam a veleidade dos grandes atentados. Especializam-se cada vez mais nos pequenos atos em que os resultados, em termos de vítimas, são muito menos grandiosos, mas que dão prova de vida, para não esmorecer a luta global. Tal como aconteceu com a Al-Qaeda⁵, logo após a intervenção militar dos EUA no Iraque e Afeganistão, no início do século, também o Daesh passou a incentivar um género de *low-tech terrorism*, em que os meios e os conhecimentos técnicos para realizar atentados altamente devastadores e desestabilizadores não exigem muito mais do que uma simples deslocação a uma drogaria de bairro ou a um agência de *rent-a-car*.

Não deixam, contudo, de rentabilizar o efeito de *oportunidade*, chegando ao ponto de influenciar significativamente eleições democráticas em países desenvolvidos, como aconteceu em Espanha (2004) e, mais recentemente, em França (2015). Efetivamente, este tipo de terrorismo, ao nível macro, que já por várias vezes deu mostras de um forte pendor calculista e estratégico, privilegia palcos de maior notoriedade e impacto, de forma a potenciar os efeitos mediáticos e traumáticos, mesmo com incidentes de fraca intensidade. Segundo um velho provérbio chinês, «é preferível matar um e ser visto por mil do que matar mil e ser visto por um só». A revista «On Line Rumiyah», conhecido órgão de propaganda do Daesh, incentiva frequentemente os leitores para a prática de ações no Ocidente, por mais pequenas que sejam, pois são mais importantes do que «a ação mais grandiosa feita aqui, além de mais eficiente e destruidora»⁶.

As sucessivas derrotas sofridas pelo Daesh no seu autopromovido «califado», que chegou a ter a dimensão territorial equivalente à do Reino Unido, pode dar uma motivação extra para atuar noutros palcos mediáticos, de forma não perder alento junto da sua vasta rede de seguidores e de

⁴ Tal como a Al Qaeda, o Daesh aposta num autêntico movimento coreográfico, de marketing profissional, onde proliferam as mensagens apocalípticas e predestinantes, altamente arrebatadoras, onde as imagens de ataques-suicidas e cenas de combate são cuidadosamente preparadas e difundidas, fazendo eco da coragem e do estatuto glorioso de guerreiros e mártires dos seus membros. «As execuções sumárias são meticulosamente ritualizadas, fazendo alarde da plenipotência dos carrascos face ao desespero e pânico das vítimas, onde os vídeo-filmes de *mujahideens preparando-se afincadamente nos campos de treino relevam a determinação, a força e a mobilização da jihad*» (Torres, 2009).

⁵ Vide pf José Torres, *Terrorismo Islâmico: Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional*, UAL, Lisboa, 2009.

⁶ «Lobos de uma Alcateia Virtual», *Expresso*, 14/04/2017.

potenciais aderentes. A debandada de muitos guerrilheiros da organização, na maior parte deles bem treinados e experientes em armas e explosivos e em operações violentas cirúrgicas – e a provável intenção de regressar aos seus países de origem –, pode também exponenciar a base de apoio humana e logística e a própria capacidade de recrutamento local de novos membros, preferencialmente desconhecidos das Polícias e Serviços de Informações.

Com essa *desmaterialização e pulverização*, parece assim evidente a firme aposta do Daesh, tal como outras organizações afins, em incentivar e promover atos de terrorismo indiscriminado em solo ocidental, mesmo que pouco sofisticados e de baixa intensidade, de forma a gerar uma espiral de medo e inquietude entre os cidadãos comuns que, por sua vez, provoque importantes danos psicológicos, sociais e económicos e culmine numa progressiva radicalização étnico-religiosa, de acordo com princípios básicos de «ação-reação», num ciclo interminável de agressão/defesa/hostilização⁷.

A conhecida ambição territorial dos radicais islâmicos, traduzida na implantação de um califado de expressão global, será neste quadro um desiderato de longo prazo, que tem de ser antecedido de importantes metas intercalares, também de natureza geopolítica e económica. Por ora, o objetivo passa por enfraquecer economicamente as nações «imperialistas», polarizar e radicalizar populações, comunidades e franjas populacionais minoritárias, cimentando um caldo social explosivo facilitador do almejado «processo revolucionário» de cariz cultural e religioso.

No caso português, a avaliação do grau de ameaça terrorista é eternamente um exercício que reveste especiais dificuldades. Tal como vimos a afirmar desde há vários anos⁸, Portugal figura como um dos principais territórios nostálgicos dos intelectuais muçulmanos, a seguir a Meca, Medina e Jerusalém, enquanto parte integrante do antigo *Al-Andalus*, um dos expoentes máximos da civilização islâmica medieval, em especial nos setores das artes, ciências, cultura e economia.

Também o crescente protagonismo institucional assumido por Portugal no palco mundial, com a colocação de ilustres figuras políticas em cargos de renome, *maxime* de secretário-geral da ONU – uma organização desde sempre odiada pelos islâmico-radicais –, associado às diversas missões dos militares lusos de apoio operacional a forças aliadas de combate ao terrorismo de inspiração islâmica, que tem sempre uma certa conotação «expedicionária e imperialista», podem sempre aumentar os seus índices de atratividade, enquanto alvo de ações violentas.

Recentemente foi noticiado⁹ o facto de uma plataforma islâmico-radical autodenominada *Sharia4Spain*, criada em 2011 e acompanhada de perto pelos Serviços de Informações e Polícias do país vizinho, ter apelado à destruição do sistema constitucional espanhol e português, de forma implantar a *sharia* e o califado em toda a península ibérica. Talvez esta seja uma das referências públicas mais objetivas de sempre a Portugal, enquanto alvo potencial deste tipo

⁷ Segundo dados estatísticos do FBI, plasmados no relatório anual de 2016 sobre crimes de ódio, disponível em <http://ucr.fbi.gov/ov.pt>, os incidentes visando diretamente islâmicos ultrapassaram as três centenas, representando um aumento de 19% face ao ano anterior.

⁸ José Torres (2009).

⁹ *Jornal Expresso*, edição de 07/04/2014.



de terrorismo. Por outro lado, são também conhecidas as tentativas de recrutamento de novos militantes e guerrilheiros lusos da causa islâmico-radical através de redes sociais, o que pode ser potenciado pela pressão imigratória que impende de forma crescente sobre o nosso país, enquanto porta de entrada no Espaço Schengen, bem como pelo forte aumento do fluxo turístico verificado desde há algum tempo.

No entanto, não existe ainda uma assunção clara e convicta, nos meandros políticos e até académicos, de que o país apresente um nível de risco terrorista de inspiração islâmica suficientemente mobilizador que leve à aprovação de políticas públicas consistentes com essa condição. Para a maior parte dos especialistas, a ocorrência de um incidente desse género no nosso país seria equivalente a um «cisne negro», ou seja, um elemento disruptor de baixo grau de probabilidade, mas seguramente com enorme impacto futuro.

A quase ausência de historial significativo de violência extrema de origem terrorista, excepcionando algumas épocas mais conturbadas, já algo distantes na memória coletiva¹⁰, aliado a outros fatores, como o ambiente cosmopolita¹¹ e quase *bucólico* vivido nas grandes cidades portuguesas, a tradicional e sempre elogiada arte de bem rece-

¹⁰ O mais expressivo ocorreu em 27 de julho de 1983, quando uma facção do Exército Revolucionário Arménio (ERA) lançou um ataque contra a embaixada da Turquia, em Lisboa, provocando três mortos. Existem outros dois atentados de relevo na história recente ocorridos em solo nacional – assassinato do médico e fundador da OPL, Issam Sartawi (1983) e do embaixador de Israel em Portugal, Ephraim Eldar (1979) –, para além da atividade terrorista das FP-25, que tinha tanto de violenta como de amadora.

¹¹ Derivado de uma coexistência fraterna com outros povos durante mais de cinco séculos, sendo raros os polos de elitismo e os episódios de racismo / xenofobia estrutural. Por mais interesse que exista no seu empolamento por parte de uma espécie de «indústria» que vive do seu eterno combate...



ber dos autóctones e a ausência de franjas étnico-religiosas de dimensão significativa e socialmente desintegradas ou radicalizadas, induz um sentimento generalizado de segurança e tranquilidade, real ou não. É como se houvesse uma garantia *divina* de que, apesar de termos de estar atentos e ir fazendo algo por isso, nada de relevante neste domínio irá de facto ocorrer no futuro. Uma espécie de *wishful thinking*, se quisermos.

Apesar de tudo, assume-se que o país é desde há algum tempo palco de atividades de planeamento, recolhimento, logística e financiamento para a *jihād*, aliás como supostamente o terá sido durante largos anos para outros movimentos terroristas, como o IRA e a ETA. Se atentarmos bem, Portugal tem objetivamente todas as condições para se tornar um local de recuo de excelência para qualquer organização deste tipo: para além de um clima soberbo e de um mercado imobiliário promissor, tem um sistema financeiro dos mais avançados do mundo, situa-se em pleno espaço Schengen, a poucas milhas da região do Magreb e a meio caminho entre a América e a Europa (região Autónoma dos Açores).

Para além disso, não menos importante, Portugal tem um sistema de segurança interna ainda radicado na fase clássica do terrorismo doméstico, leis de controlo e vigilância de estrangeiros genericamente brandas, um sistema judicial moroso, formalista e ainda vocacionado para o crime convencional intrafronteiriço, um arquétipo legal e cultural predominantemente garantista e Forças de Segurança com grandes dificuldades orçamentais, apresentando índices de investimento inferiores a 1% do seu orçamento.

Mas todos esses predicados atrás enunciados, que favorecem o estatuto de arena internacional para planeamento, suporte logístico e financiamento de organizações ou atos

terroristas no exterior, é *indolor* e invisível aos olhos dos decisores e das populações. Não assusta. Não gera verdadeiramente factos de interesse político. E essa pode ser, a prazo, a tal *hidden agenda* para Portugal por parte das organizações terroristas de inspiração islâmica, acreditando no seu enorme sentido de oportunidade estratégica: manter esse *status quo*, pelo menos até decisão em contrário. E nunca se sabe se tal não pode acontecer mais cedo do que o previsto, por exemplo, na decorrência da dificuldade crescente evidenciada pelos militantes do Daesh em levarem a cabo ações violentas de algum impacto nos países por si considerados «prioritários», dado o forte aperto securitário que, a todos os níveis, ali se pratica.

Gestão macro da segurança face à ameaça terrorista: incorporação do risco na governação.

Já praticamente desabitadas das tradicionais guerras entre nações ou fações separatistas, que tanto têm fustigado em especial a Europa, as populações ocidentais começam agora a deparar-se com o verdadeiro terror dentro de suas portas, ao invés de o visionar relaxadamente através de um ecrã, captando, por vezes em tempo real, os acontecimentos numa qualquer localidade com nome impronunciável, situada a milhares de quilómetros de distância.

Esta nova realidade impõe um desafio de enorme sensibilidade e grau de exigência aos governantes ocidentais: como dosear na exata medida as questões de segurança e liberdade, alicerces de um Estado de Direito democrático,

se bem que, como bem refere Raquel Duque¹², não estejam necessariamente numa relação de *trade off*. Esta é uma das grandes questões de fundo das sociedades livres e abertas, a que se pode (e deve) juntar o elemento da racionalidade económica, em tempos de limitações orçamentais generalizadas. Por outras palavras, como se pode proteger as populações sem limitar em demasia a liberdade de circulação de pessoas e bens, a sua privacidade e o direito a um tratamento justo pelos órgãos policiais e judiciais e, já agora, sem despender demasiados recursos públicos, também prementes noutras áreas de aplicação, como a saúde e educação?

*O nível percecionado
– não necessariamente o efetivo –
de insegurança pode revelar-se um
fator crítico para
uma gestão adequada
das questões de segurança.*

Como foi dito atrás, a intenção estratégica das organizações terroristas de inspiração islâmica parece apontar no sentido da permanente radicalização das medidas protetivas aos vários níveis e do flagelamento económico que daí também advém, gerando uma tensão crescente entre etnias e religiões catalisadora do conflito social e, em última instância, por efeito de uma espiral viciosa, do caos generalizado. Acreditam que este é o caldo ideal para o aparecimento, por *motu proprio* ou por recrutamento dirigido, de novos militantes violentos, pondo em causa não só a democracia como o próprio modelo civilizacional judaico-cristão. Podem perder a capacidade e a oportunidade de efetuar atentados de cariz *apocalíptico*, de grande dimensão, mas ganham na captação de novos membros radicais dispostos a tudo, inclusive a dar a vida, pela causa islâmico-radical. Em vez de elefantes, usam um exército de formiguinhas, o que tem a vantagem adicional de aumentar o nível de imprevisibilidade e de incerteza na gestão dessa ameaça. Voltaremos a este assunto mais à frente.

De acordo com Lucia Zedner¹³, a segurança pode ser encarada sob duas óticas nucleares: um *estado objetivo*, traduzido pela ausência de ameaças, e um *estado subjetivo*, que tem que ver com a ausência de sentimento de insegurança, como a ansiedade, angústia e medo. Esta dicotomia é de extrema importância. Se por um lado a aceção objetiva da segurança é o palco tradicional e preferencial das políticas de segurança e até da própria atuação das forças e serviços de segurança, subsumindo-se a um esforço de combate às fontes de perigo com vista a uma redução real de riscos, o elemento subjetivo não é menos importante, embora, há que admitir, seja por vezes incompreensivelmente minorizado.

Segundo a mesma especialista¹⁴, no quadro desse entendimento dual de segurança, pode dizer-se que esta é uma

condição que resulta de se estar protegido das ameaças, quer seja através da sua neutralização, da sua prevenção ou da não exposição ao risco, enfatizando o seu caráter efêmero, em especial nos tempos que correm.

O nível percecionado – não necessariamente o efetivo – de insegurança pode revelar-se um fator crítico para uma gestão adequada das questões de segurança. Existem inúmeras variáveis que o influenciam, como a visibilidade policial, o índice de confiança nas Forças e Serviços de Segurança e na Justiça em geral, o ambiente urbano, o histórico recente de incidentes e a mediatização do crime e do medo, entre muitas outras. Quanto à sua natureza, podemos posicioná-las em três grandes grupos:

- Variáveis associadas a *percepções de tranquilidade*, como, por exemplo, todo um leque de atividades e projetos de prevenção situacional de incidentes, ciclos mediáticos, visibilidade policial, etc.;
- Variáveis associadas a *capacidades de contenção imediata de danos* em caso de uma ocorrência indesejável, ou seja, à reação pós-incidente, destinada a conter e sanar a ameaça na medida do possível, evitando que os efeitos hostis se prolonguem no tempo e no espaço;
- Variáveis associadas a *capacidades de reposição da normalidade*, do *modus vivendi*, nomeadamente a reposição de comunicações e de outros serviços básicos (transportes, fornecimento de energia, etc.), a perseguição criminal dos autores direta ou indiretamente envolvidos e toda a rede de cúmplices, o apoio às vítimas, a reformulação de procedimentos e de legislação, etc. No fundo, a restauração de toda uma confiança no sistema, de montante a jusante, indispensável para mitigar os danos estruturais causados pela ameaça.

Os Estados democráticos têm assim ao seu dispor um vasto leque de medidas de maior visibilidade, ou, em oposição, de recato, silenciosas, mas não menos efetivas. O doseamento de cada uma delas depende dos objetivos estratégicos e tático-operacionais visados no momento, sendo que, amiudadamente, medidas ostensivas, mesmo que menos eficazes e eficientes que outras, podem ter que avançar por tempo indeterminado, de forma a repor os níveis de segurança subjetiva.

No entanto, o grau de aceitação das elites e da população em geral a esse tipo de medidas protetivas, mais ou menos intrusivas, decididas pelos governos, varia muito em função das culturas e idiosincrasias locais e, em especial, do próprio nível subjetivo de insegurança registado. Até dentro da comunidade anglo-saxónica, tida como extremamente pragmática, nesta e noutras questões de Estado, encontramos diferenças abissais. De acordo com uma sondagem de 2014, 71% dos cidadãos do Reino Unido concorda com o aumento das medidas de segurança estatais, mesmo que impliquem erosão do seu grau de privacidade, facto a que não será alheio o seu passado recente¹⁵. Já na Nova Zelândia, um país muito mais tranquilo nestas matérias, um inquérito congénere efetuado nesse mesmo ano dava conta que 52% da população estava seriamente preocupada com os níveis de vigilância desenvolvido pelas

¹² *Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia*, em E. Correia, *Liberdade e Segurança*, ISCP/IS, Lisboa, 2015.

¹³ *Security (Key Ideas in Criminology)*, Routledge, Nova Iorque, 2009.

¹⁴ Op. citada (2009).

¹⁵ TNS The Public Opinion Monitor: Surveillance Special (UK, January 2014).



entidades oficiais¹⁶. São dados que sustentam uma evidência empírica: quanto mais os cidadãos em geral se sentem ameaçados, mais dispostos estão a ceder nas questões de privacidade, em prol da segurança comum.

Seja como for, as questões económicas e financeiras associadas à segurança pública não podem ser descuradas, em especial em épocas como a atual, caracterizada por fortes condicionamentos orçamentais. Aliás, a tendência aponta para a incorporação de uma filosofia de gestão da segurança de base orçamental e económica – *Budget Based Security Management* (BBSM) –, mesmo no setor público. Se em conjunturas de forte constrangimento financeiro isso é mais evidente, o certo é que, como tendência estruturante, exige-se da parte do gestor público ou privado a melhor utilização possível dos recursos postos à sua disposição, de forma a minimizar os custos face aos proveitos obtidos, sejam eles tangíveis ou intangíveis, bem como todo um leque de potenciais externalidades negativas.

Esse conceito de BBSM acaba por entroncar na filosofia da gestão de riscos, porquanto obriga o gestor a priorizar cenários de risco e as contramedidas a eles ajustadas. Por exemplo, se um administrador disponibiliza uma quantia limitada para gastos de segurança, o analista terá de fazer opções de base racional e, porventura, ponderar a elevação do nível de risco residual¹⁷, mesmo que com alguma reserva mental. É uma questão de escolhas, de sensibilidades várias. No plano da eficácia será sempre mais arriscado, mas, quando falamos de eficiência, não há outro caminho.

¹⁶ - *Intelligence and Security in a Free Society*, Report of the First Independent Review of Intelligence and Security in New Zealand, Hon Sir Michael Cullen, KNZM and Dame Patsy Reddy, DNZM (29 February 2016).

¹⁷ Considerado aqui como o nível de risco conscientemente assumido pelo gestor.

É óbvio que perante um fenómeno tão gravoso como o terrorismo, com tudo o que isso implica, não é fácil explicar uma opção política que, pelo menos aos olhos da população e dos *media*, não passe por fazer tudo o que está ao seu alcance para o contrariar, mesmo que tal se torne economicamente irracional. Os custos políticos em causa falam mais alto. A «racionalidade política» tende a aproximar-se da «racionalidade popular» em situações de aperto, para desespero dos técnicos especialistas¹⁸. Mas o problema é que existe sempre um nível de risco – *risco estrutural* – que permanece ativo, independentemente da taxa de esforço garantida para o contrariar, mesmo que esta, por hipótese académica, tenda para o infinito. Por isso se costuma dizer que não há risco zero, tendo em conta que é impossível prever todos os cenários de ameaça, elencar todas as vulnerabilidades suscetíveis de serem exploradas e assegurar a eficácia absoluta de todas as contramedidas projetadas.

Também não chega simplesmente «deitar dinheiro em cima dos problemas» que afligem a segurança e a tranquilidade das populações, sem critério. Há que ter em conta que a secundarização do chamado *custo de oportunidade* dos investimentos em segurança, ou seja, a consciência que os gastos nessa área deixam por suprir outras necessidades socioeconómicas também importantes, pode ter consequências a prazo. Aliás, esse efeito de «crowding-out» dos gastos avultados em segurança, que pode pôr em causa a saúde económica e financeira dos Estados e/ou prejudicar seriamente a sua capacidade de *welfare*, gerando desigualdade, descrença na governação e nas instituições e forte descontentamento interno, pode ser um dos objetivos estratégicos das «multinacionais» do terror islâmico-radical, como aludimos atrás. A Economia esteve sempre na base das convulsões e das revoluções políticas e sociais, e elas sabem isso perfeitamente.

A filosofia, a metodologia e os instrumentos de gestão de riscos, no fundo, prosseguem esse difícil compromisso entre, por um lado, a necessidade de combater convictamente as ameaças de maior ou menor grau de incerteza e, pelo outro, a crónica precariedade de recursos disponíveis para o fazer. Encaram de frente a incerteza e tentam mitigá-la através da análise criteriosa dos fatores de aleatoriedade que estão na sua base, nomeadamente definindo cenários de risco plausíveis que correspondam a contramedidas racionais e adequadas à estratégia e aos objetivos pretendidos. Mas, convém repeti-lo, sem que seja possível reduzir o risco a zero.

Terrorismo moderno: gerir o risco ou a incerteza?

Sem prejuízo da multiplicidade de conceitos, alguns não isentos de críticas, sempre podemos dizer que *risco* consiste na *probabilidade de uma determinada ameaça explorar uma vulnerabilidade potencial do sistema resultando um determinado impacto num ativo crítico para a missão e objetivos de uma entidade, instituição ou nação* (José Torres, 2009).

Conforme resulta dessa definição, o risco ancora-se na conjugação de duas variáveis fulcrais: 1) a probabilidade de

¹⁸ Vide, a esse propósito, José Torres, *Segurança Just In Time: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva*, Revista Politeia (ISCPsi, 2011).

sucesso de um determinado tipo de ameaça e 2) o impacto a curto e médio/longo prazo que resulta da sua ação¹⁹. A primeira traduz-se pela confrontação do grau determinado de ameaça com o nível de vulnerabilidades detetado face à mesma, tal como é ilustrado na figura 1.



Fig. 1: Sistematização simplificada do risco (Fonte: Elaboração própria)

Conforme decorre da equação, pode haver elevado risco com uma ameaça baixa (porque o impacto é proporcionalmente muito grande) ou baixo risco com ameaça elevada (derivado de um impacto muito reduzido).

Os gestores de risco preocupam-se obviamente mais com cenários que conjugadamente aliam uma elevada probabilidade de ocorrência de uma ameaça com fortes impactos daí decorrentes. São as situações, por definição, de maior risco, que, como seria de esperar, assentam num grau de incerteza mais reduzido, pois a probabilidade é tendencialmente muito alta.

A estratégia mais indicada para tratar o risco nas situações mais críticas, como as de grande probabilidade e elevado impacto, passa pela concentração do esforço global no sentido da minimização do nível de risco («Eliminação do risco»), reduzindo-o à sua expressão mais ínfima – o já mencionado *risco estrutural* –, por definição não controlável pelos sistemas de defesa e proteção, subsumindo-se, no fundo, à reserva de conhecimento detido exclusivamente pela fonte de ameaça, por algum motivo²⁰, inatingível pelos serviços de informações e pela inteligência militar e policial, conferindo-lhe algum poder de surpresa e um determinado grau de imprevisibilidade.

Vimos já que alguns países ocidentais, em termos globais, estão permanentemente expostos a um elevado nível de risco de terrorismo islâmico-radical, quer no que toca à probabilidade de serem alvo de atentados quer nos respetivos impactos políticos, sociais e económicos. Aqui, a atuação no plano macro tem de ser altamente proativa, sistemática e firme, nos três níveis já referidos:

1. Atuando diretamente sobre as *fontes de ameaça* domésticas e internacionais, assumindo, por exemplo, um papel ativo ou até de liderança em «missões expedicionárias» militares de neutralização de indivíduos conotados com o terrorismo e de bases de comando, logística e treino de organizações terroristas internacionais, investigando o máximo de suspeitos em pleno processo de polarização ou radicalização islâmica, garantindo apertadas medidas

de vigilância do espaço físico (videoproteção, vigilância aérea, patrulhamentos, etc.) e cibernético, concebendo *contranarrativas* eficazes e combatendo a difusão de ideologias radicais, entre muitas outras medidas.

2. Diminuindo as *vulnerabilidades sistêmicas* a atentados terroristas, concretamente intensificando a cooperação internacional antiterrorista, promovendo ajustamentos legislativos para agilizar a prevenção e a aplicação da justiça²¹, intensificando a vigilância de fronteiras e o controlo de armas, explosivos e precursores, utilizando massivamente ferramentas de reconhecimento automático de indicadores de risco, reforçando a cultura de autoproteção no seio da população, etc.
3. Atenuando os *impactes potenciais* da ocorrência de atentados, nomeadamente, a título exemplificativo, investindo no equipamento e treino dos *first responders*²², aperfeiçoando os mecanismos de apoio às vítimas de crimes e proteção de testemunhas, exercitando atuações conjuntas de forças no terreno e sedimentando uma cultura de resiliência a todos os níveis.

A figura 2 sistematiza na perfeição as opções disponíveis e a prioridade que tem de ser dada às contramedidas estatais para contrariar níveis muito elevados de risco de terrorismo (cenário B), em que a palavra de ordem é *proagir*, sem hesitações e contemplações.

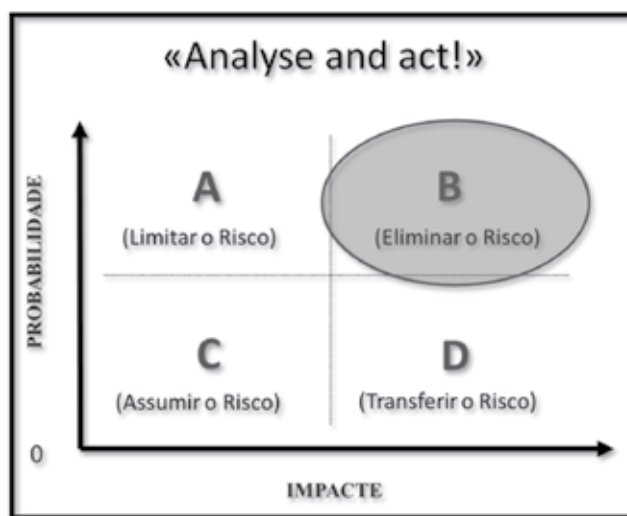


Fig. 2: Estratégias típicas de gestão do risco (Fonte: James Broder, 1999)

Como dissemos atrás, o nível de risco estratégico de Portugal face ao terrorismo de matriz islamita é algo difuso, não sendo até agora possível encontrar uma unanimidade no seio da comunidade policial, intelectual ou académica. Seja como for, perante um problema tão grave como esse, assumindo o pressuposto que Portugal apresenta, por diversos motivos já elencados, um nível baixo de ameaça – embora uma eventual ocorrência no nosso território tenha um enorme impacto –, é compreensível e até aconselhável adotar uma estratégia mais discreta, assente em mecanismos de transferência / partilha dos riscos.

¹⁹ José Torres (2015).

²⁰ No limite, porque tudo é congeminado única e exclusivamente na cabeça de um autor isolado, sem sinais exteriores relevantes.

²¹ Opor exemplo, tornando mais fácil a recolha e tratamento de imagens, punido severamente a autoria e cumplicidade, por ação e omissão, dos atos violentos, etc.

²² Forças de primeira linha de atuação no incidente terrorista, normalmente equipas policiais de patrulhamento normal e de intervenção rápida, bem como paramédicos, bombeiros e similares.

Assim, a opção, a nível macro, passará por medidas como, no plano internacional, assunção de responsabilidades secundárias em coligações internacionais no combate *expedicionário* a esse flagelo e cooperação estreita nos circuitos de troca de informação, ao mesmo tempo que, no plano doméstico, fazemos o nosso «trabalho de casa», sem grandes alaridos, controlando discretamente potenciais radicais, diminuindo vulnerabilidades do sistema protetivo (essencialmente na recolha, tratamento e partilha de informação e no equipamento das Forças e Serviços de Segurança) e lubrificando os mecanismos de reposição da normalidade e de minimização dos danos pessoais e materiais, em caso de incidente.

No fundo, estrategicamente Portugal deve, por ora, tratar o problema do terrorismo de islâmico-radical como se fosse o tal «cisne negro», sem deixar de acautelar compromissos internacionais de âmbito militar e policial e de fazer todo um trabalho *silencioso* de acompanhamento e de prevenção do fenómeno a nível doméstico, incluindo o apetrechamento técnico-logístico das Forças e Serviços de Segurança para o enfrentar eficazmente. Caso o nível de ameaça estratégica suba consideravelmente, também as contramedidas no plano macro deverão acompanhar essa dinâmica, podendo, no limite, operar-se a mudança para um paradigma de «eliminação do risco».

De facto, essa dificuldade em encontrar um padrão comum é notória. Tanto existem terroristas solteiros como casados com filhos, da classe média e alta, com baixa literacia e com formação académica, empregados e desempregados.

Efetivamente, os riscos deste fenómeno criminológico, como quase todos os outros, têm de ser avaliados sob uma lógica dual: um nível macro, os chamados *riscos de nível estratégico* – o que fizemos até agora –, mais atinentes a políticas públicas e direção estratégica de operações, e um nível micro – os *riscos específicos* –, adotando uma visão mais atomista, microscópica, do mesmo. E é precisamente aqui onde as coisas se complicam, em especial no que toca a medidas mais operacionais e táticas, ou seja, com repercussão direta no terreno.

Referimos atrás que a tarefa de configuração da ameaça, em especial, a sua componente volitiva, é a mais difícil de levar a cabo num processo de gestão de riscos. Mas esta tarefa pode ainda complicar-se mais, particularmente em abordagens micro, quando as fontes de ameaça são desconhecidas e/ou muito numerosas. E é precisamente o caso do terrorismo hodierno de inspiração islâmica: o número de potenciais terroristas²³, dentro e fora do mundo ocidental, bem

como os sucessivos atentados protagonizados por elementos longe do radar das Polícias e dos Serviços de Informações, sem perfil e histórico relevante para a germinação de qualquer suspeita, prejudicam exponencialmente a capacidade de previsão, de acompanhamento e de controlo da situação numa base sistemática, como se impõe.

Na realidade, parece consensual a dificuldade em definir um perfil tipo dos terroristas de matriz islâmica que tentaram ou consumaram atentados em solo europeu, em especial quando atuam isoladamente – os apelidados de «lobos solitários» –, podendo ser influenciados e/ou instruídos por agentes externos, mas agindo por conta própria, sem qualquer tipo de obediência hierárquica e sem ligações aos mesmos²⁴.

De facto, essa dificuldade em encontrar um padrão comum é notória. Tanto existem terroristas solteiros como casados e com filhos, da classe média e alta, com baixa literacia e com formação académica, empregados e desempregados. De acordo com alguns estudos desenvolvidos²⁵, raramente se encontra uma característica maioritariamente comungada pelos «lobos solitários» conhecidos e, quando existe, é pouco esclarecedora: 57% tinham armas na sua posse, 48% tinham obsessão ideológica intensificada, muitos informaram outros sobre as suas revoltas pessoais (74%) ou sobre a sua ideologia radical (68%), uma parte significativa demonstrou fracasso ocupacional (55%) ou relacional / sexual (84%) e 41% apresentaram histórico de doença mental. Em suma, olhando para o universo potencial, estamos autenticamente a falar de «achar uma agulha num palheiro».

A agravar toda esta situação está o facto de o processo de radicalização, desde a fase inicial – a «pré-radicalização», ou seja, o período que precede a de «autoidentificação», em que o indivíduo começa a sentir empatia e a absorver o islão radical – até à consumação do ato terrorista²⁶, pode decorrer um período de tempo muito grande, por vezes de vários anos, o que, como é óbvio, dificulta imenso a tarefa das Polícias e dos Serviços de Informações, no que toca a acompanhar e controlar de perto as suas movimentações. Pior ainda quando tudo se passa no recato de um quarto domiciliário, só com um ecrã de computador à frente, onde o potencial terrorista, com toda a comodidade e relativa segurança, pode aprofundar a sua doutrinação, receber instruções ou aprender a matar.

Mais: de acordo com informações vindas a público²⁷, os terroristas aplicam cada vez mais, por precaução, técnicas eficazes de dissimulação, nomeadamente evitando contactar por meios suscetíveis de interceção tecnológica pelas Polícias, privilegiando as conversas pessoais em ambiente controlado. Para além disso, têm uma vida quotidiana absolutamente normal e discreta, longe das hipervigiadas mesquitas e, amiudadas vezes, não se privam de cometer diversas «heresias» mundanas, alegadamente «manobras de diversão», como fumar, beber álcool, tomar drogas e frequentar locais de diversão noturna e de prostituição.

²⁴ Para leituras mais profundas, ver Paulo Rego, *Terrorismo Lone Wolf: uma revisão da literatura*, tese de mestrado, ISCP, Lisboa, 2017.

²⁵ Vide, v.g., Nuno Almeida, *Gestão do Risco e Incerteza de terroristas solitários*, ISCP, Lisboa, 2017.

²⁶ Vide, a este propósito, Filipa Soares, *A Radicalização Salafista-Jihadista na Europa*, ISCP, Lisboa, 2017.

²⁷ *Jornal de Notícias*, edição de 26.10.2017.



Aliás, é nestas franjas populacionais mais vulneráveis, com jovens muçulmanos europeus de segunda e terceira geração, duplamente desenraizados – nem se sentem em casa nas terras de origem dos pais e avós nem nos atuais países onde nasceram e vivem –, desempregados e sem qualquer sentido de vida, muitos já com pequenos delitos averbados no seu cadastro criminal, que o radicalismo islâmico encontra terreno fértil²⁸.

Oliveir Roy, um conhecido intelectual francês, fala mesmo em « *jihadismo dos falhados*»²⁹. Este estudioso refere que a violência dos *jihadistas* europeus acaba por ser um fim em si, não um meio para atingir um objetivo, alertando para o conceito de *islamização da violência*³⁰. Estamos a falar, portanto, de jovens revoltados, sem identidade, que levam uma vida fútil sem qualquer interesse pela disciplina religiosa e que, alguns meses ou anos antes do ato que pode culminar na sua própria morte, adotam ferreamente os parâmetros ortodoxos islâmicos, assumindo uma visão maniqueísta da sociedade («nós», os crentes, e os outros, os «não crentes»).

Já Leena Al Olaimy, uma consultora internacional especialista em assuntos do Médio Oriente, apresenta uma visão que tanto pode ser complementar como alternativa à de Roy: os jovens, normalmente com baixa autoestima, que adotam o islamismo radical numa fase tardia da sua vida, culminando em atos violentos de «martírio», buscam a sua redenção por todo um trajeto secular «pecaminoso», do qual sentiam vergonha e culpa, convencidos igualmente que granjearão, mesmo que a título póstumo, todo o reconhecimento de uma comunidade que os via com indiferença ou desprezo.³¹

Alguns, consciente ou inconscientemente, verão a radicalização religiosa como uma forma de racionalizar as suas

tendências psicopatas ou sociopatas, a sua personalidade antissocial, conferindo um sentido lógico para uma propensão inelutável e desmedida para dirigir raiva e violência contra os outros. Na verdade, apesar da incidência de perturbações mentais no seio dos extremistas de inspiração religiosa (24%) ser inferior, por exemplo, à dos radicais de extrema direita (28%) e, em especial, à dos «active shooter» (63%)³², o certo é que esta componente não pode ser descuidada e subestimada. Aliás, alguns autores já começam a falar de «loucos solitários».

O pior de tudo é que qualquer oportunidade, por vezes inopinada, ou um dia particularmente mau ou stressante, pode desencadear toda uma cadeia de emoções que culmina num ato violento inesperado por um único indivíduo ou por um grupo restrito, sem qualquer pré-aviso, apoio ou instrução exterior, atuando com um *modus operandi* vulgar – desde o ataque com um explosivo artesanal, arma de fogo ou até uma faca ao atropelamento de peões com uma viatura, entre inúmeras outras possibilidades. Estamos a falar de uma mistura explosiva de emoções, crenças e sentimentos vários³³ que se encontra quotidianamente em equilíbrio instável, mas que, de um momento para outro, pode entrar em acelerada disrupção, tornando-se praticamente incontrolável pelas forças da ordem.

Esta nova realidade, pautada por uma elevada imprevisibilidade e aleatoriedade para quem tem de gerir o fenómeno como um todo, pode fazer com que os analistas o tratem não à luz das ferramentas típicas de *gestão do risco*, mas sim de *gestão da incerteza*, em sentido restrito. E isto tem implicações relevantes, quer ao nível macro, das políticas públicas e da gestão estratégica do sistema securitário como um todo, quer ao nível tático, localizado no teatro de operações em concreto.

²⁸ Filipa Soares (2017).

²⁹ Jornal Expresso, edição de 14.04.2017.

³⁰ *Jihad and Death*, Hurst C & CO Publishers Ltd, 2017.

³¹ *Terrorists don't kill for their religions. It's something else*, World Economic Forum, 27.07.2017.

³² *Lone-Actor Terrorism – Final Report*, Clare Ellis et al, RUSI, 2016.

³³ Traumas passados, nomeadamente originados por maus tratos ou por atos humilhantes, sentimento de injustiça para com o próprio ou grupos sociais e étnicos com quem sinta afinidades especiais, etc.

A grande diferença entre gerir o risco e a incerteza é que, na primeira situação, existindo obviamente *incerteza* no sentido lato do termo, os fatores que introduzem a aleatoriedade na «equação» são conhecidos, traduzindo-se por um grau qualitativo ou por um valor quantitativo de probabilidade de ocorrência de uma ameaça. Já quando se gere a *incerteza*, em sentido restrito, atuamos num contexto de puro desconhecimento da ameaça, em que nem sequer é possível aferir os fatores de aleatoriedade que determinam o resultado final.

Para melhor ilustrar a ideia, imaginemos o seguinte exercício: num saco opaco são colocadas dez bolas, nove das quais de cor branca e apenas uma preta. A probabilidade de sair a bola preta (10%) é aferível à partida pelo jogador, pois é-lhe dado a conhecer os elementos que configuram a incerteza, em sentido lato (número de bolas existentes e respetiva cor). Estamos, portanto, no campo da gestão do risco.

Suponhamos agora que o número de bolas pretas no universo das dez é desconhecido para o jogador. Ele apenas sabe que pode ir de zero a dez, não conseguindo minimamente graduar ou quantificar o nível de incerteza (em sentido lato), já que desconhece os fatores que estão na sua base. Aqui, claramente, atua enquanto gestor da incerteza. E esse grau de incerteza pode ainda ser exponenciado, caso o jogador desconheça não só o número de bolas pretas dentro do saco, mas também o número das restantes bolas de cor branca. Não consegue sequer minimamente parametrizar a análise da incerteza, laborando num contexto de imprevisibilidade total.

É por isso que os exercícios de gestão da incerteza se socorrem de ferramentas de análise e de decisão completamente diferentes, por norma vocacionadas e focadas na mitigação dos impactes (ex: Maximax / Maximin, Regras de Hurwicz e de Savage, etc.), como veremos mais à frente. Se o gestor de riscos se preocupa em especial com os cenários de maior grau de probabilidade – ou seja, mais certos – e de maior impacte, o gestor da incerteza focaliza-se nos cenários de maior grau de incerteza e, tal como o primeiro, de maior impacte. Parece uma contradição, mas, se pensarmos bem, faz todo o sentido, já que, no fundo, ambos querem equacionar e reagir à incerteza, em sentido lato.

Atentemos na figura seguinte:

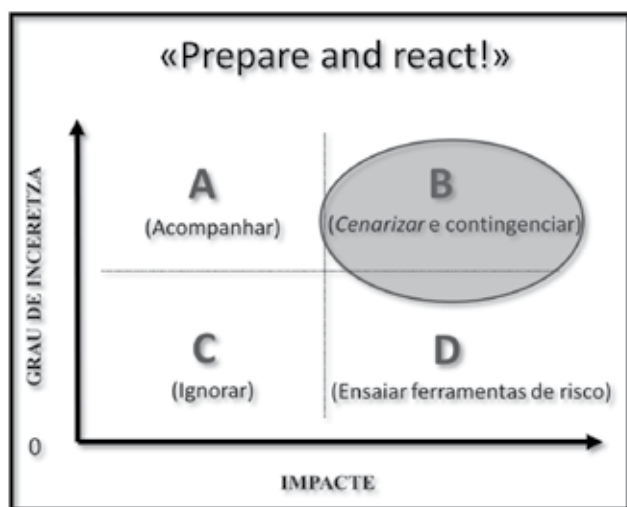


Fig. 3: Estratégias típicas de gestão da incerteza (Fonte: Elaboração própria)

O quadrante B é o que cativa a maior parte das preocupações do gestor de incerteza, pois alia elevada incerteza a impactes de maior dimensão. Ora, a gestão da incerteza assenta numa postura naturalmente mais reativa, já que a ameaça é, por definição, relativamente desconhecida, em maior ou menor grau. A palavra de ordem é de facto *preparar e reagir*, concentrando-se não tanto no combate à ameaça nem sequer às vulnerabilidades do sistema (pois podemos nem saber quais as que relevam perante a ameaça) mas essencialmente nos impactes, na mitigação dos danos e na reposição da normalidade³⁴.

Obviamente que não se pretende dizer que a atitude proativa, a prevenção deva ser descurada. Numa questão tão importante e sensível para as populações, a segurança tem de ser acautelada a todo o momento pelos Estados. Zandler³⁵ fala mesmo no denominado *princípio da precaução*³⁶, na obrigação de, mesmo em cenários de absoluta incerteza, fazer tudo o que se pode para contrariar as ameaças, por mais difusas que sejam. Não há lugar a posições fatalistas neste domínio tão vital para a vida em sociedade.

Podemos aventar uma plêiade de cenários no plano da incerteza, não do risco, porventura tantos quanto a imaginação nos permita. Por exemplo, estará nesse domínio a conjectura sobre a existência de vida extraterrestre, o surgimento de uma nova pandemia mortal com dimensões semelhantes à famigerada *peste negra*, a ocorrência de terremotos nos próximos cinco anos ou até a configuração do *mix* energético mundial no próximo século.

Ora, o enfrentamento de ameaça de terrorismo islâmico-radical pelos Estados ocidentais ao nível tático-operacional, isto é, da ameaça concreta, no terreno, por tudo o que foi dito atrás – elevada imprevisibilidade, multiplicidade e clandestinidade das fontes de perigo –, situa-se hoje efetivamente mais no âmbito da gestão da incerteza do que do risco. Na verdade, se no plano macro esta ameaça deve ser lidada sob a ótica da gestão de riscos estratégicos, exigindo políticas públicas e medidas estruturantes adequadas, no plano micro, dependendo obviamente do país em causa, já não será tanto assim. As capacidades dos organismos estatais de antecipar e neutralizar a ameaça antes da sua eclosão decrescem exponencialmente, a realidade é muito mais difusa e o perigo envolto num manto de desconhecimento, sendo que o elemento da subjetividade assume maior protagonismo³⁷.

Existem algumas ferramentas importantes para ajudar os analistas a gerir a incerteza, aplicáveis em função da estratégia, do conceito de missão e do perfil do decisor ou do analista. Temos, a título exemplificativo, sem sermos exaustivos:

³⁴ Ao contrário das metodologias de gestão de riscos, em que o enfoque especial reside, por ordem decrescente de importância, nas ameaças, nas vulnerabilidades e, só depois, nos impactes.

³⁵ Op. Citada.

³⁶ *Precautionary Principle*, no original. Op. Cit.

³⁷ No limite, a gestão de riscos pode adquirir uma máxima objetividade, consistindo numa mera projeção de probabilidades aferidas pelo método apriorístico (*ex ante*), nomeadamente, por exemplo, quando apostamos no totoloto: sabemos o que podemos perder (valor gasto no talão), o que podemos ganhar (prémio) e a probabilidade exata de tal acontecer, fazendo os respetivos cálculos probabilísticos.

Regra de Bayes	Atribuição da mesma probabilidade a todos os cenários admissíveis
Regra do Maximin	Seleção da alternativa menos má (adoção do maior dos mínimos valores esperados entre as diversas alternativas – gestor pessimista)
Regra do Minimax	Adoção do menor dos máximos valores esperados entre as diversas alternativas (gestor moderadamente otimista)
Regra do Maximax	Adoção do maior dos máximos valores esperados entre as diversas alternativas (gestor otimista)
Regra de Hurwicz	Combinação dos critérios de <i>maximin</i> (versão pessimista) e <i>maximax</i> (versão otimista)
Regra de Savage	Estratégia de minimização das «penalizações» (diferencial) face à melhor alternativa possível

Fig. 4: Alguns métodos normalizados aplicáveis ao processo de gestão da incerteza (Fonte: Baseado em Ana Sotomayor, Jorge Rodrigues e Manuela Duarte, 2014)

Imaginemos um exemplo aplicativo meramente académico. Suponhamos que um determinado grande espetáculo cultural tem lugar em Portugal nos próximos tempos. No que concerne à questão da segurança do evento, o promotor tem diante de si três alternativas, dependentes unicamente de decisão sua: 1A – Contratação de um grande contingente policial para seu apoio; 2A - Contratação de um contingente policial de média dimensão e 3A - Contratação de um pequeno contingente policial. Adicionalmente, os serviços de inteligência do Estado (Polícias e Serviços de Informações) determinaram três cenários plausíveis (C1, C2 e C3), sumariamente epitetados no quadro infra.

Alternativas \ Cenários	C1 - Cenário de atentado massivo	C2 - Cenário de atentado localizado	C3 - Cenário sem atentados
A1: Grande contingente policial <i>Maximin</i> <i>Mínimas</i>	- 6.000	- 1.800	+ 1.500
A2: Médio contingente policial <i>Bayes</i>	- 7.500	- 2.200	+ 3.500
A3: Baixo contingente policial <i>Maximax</i> <i>Savage</i>	-9.000	-3.100	+ 5.000

Fig. 5: Ensaio de matriz de decisão em cenários de incerteza (Fonte: Elaboração própria)

Os valores numéricos inseridos na matriz representam os ganhos ou perdas, em milhares de euros, para o promotor do evento, em função da ocorrência de cada um dos cenários. Por exemplo, a contratação de um grande contingente policial (A1) num cenário de atentado massivo (C1) consegue, à partida, uma melhor contenção de danos pessoais e materiais, pelo que o impacto final, sendo negativo, é ainda assim menor do que ter à disposição um baixo contingente policial (A3). Aqui o impacto seria ainda mais negativo (prejuízo de nove milhões euros).

Em contrapartida, contratar um grande efetivo policial (A1), ocorrendo o cenário C3 (ausência de atentados) torna o evento, embora economicamente positivo, menos lucrativo do que contratar um pequeno dispositivo policial (A3), pois os custos daqui decorrentes seriam bem menores.

Aplicando os métodos de acordo com as normas³⁸, em função do perfil do decisor – mais otimista ou pessimista, nível de intuição / racionalização e valor económico do prémio / prejuízo em causa –, cada um dos diferentes métodos resulta numa alternativa tida como mais favorável, assinalada no quadro supra.

Vejamos agora o mesmo exercício sob um ponto de vista bem diferente – a ótica do Estado –, que entronca noutros fatores, como os impactes sistémicos de médio-longo prazo, muitos deles, ao contrário da ótica do promotor, difíceis de quantificar monetariamente (fig. 6).

Alternativas \ Cenários	C1 - Cenário de atentado massivo	C2 - Cenário de atentado localizado	C3 - Cenário sem atentados
A1: Grande contingente policial	Resultados gerais - Mau / Custo empenhamento de pessoal - Mau / Recuperação da normalidade imediata - Regular	Resultados gerais - Mau / Custo empenhamento de pessoal - Mau / Recuperação da normalidade imediata - Mau	Resultados gerais - Bom / Custo empenhamento de pessoal - Mau
A2: Médio contingente policial	Resultados gerais - Mau / Custo empenhamento de pessoal - Regular / Recuperação da normalidade imediata - Mau	Resultados gerais - Mau / Custo empenhamento de pessoal - Regular / Recuperação da normalidade imediata - Mau	Resultados gerais - Bom / Custo empenhamento de pessoal - Regular
A3: Baixo contingente policial	Resultados gerais - Catastrófico / Custo empenhamento de pessoal - Bom / Recuperação da normalidade imediata - Catastrófico	Resultados gerais - Catastrófico / Custo empenhamento de pessoal - Bom / Recuperação da normalidade imediata - Mau	Resultados gerais - Excelente / Custo empenhamento de pessoal - Bom

Fig. 6: Ensaio de matriz de decisão em cenários de incerteza – ótica do Estado (Fonte: Elaboração própria)

³⁸ Ver, quanto a isto, *Princípios de Gestão das Organizações*, Ana Sotomayor, Jorge Rodrigues e Manuela Duarte, Rei dos Livros, 2ª Edição, Lisboa, 2014 (pág. 253 e ss).

Assim, por exemplo, em termos políticos, a ocorrência de um atentado massivo num evento em que o efetivo policial estipulado pelos serviços do Estado fosse reduzido teria impactos catastróficos, apesar da «poupança» em pessoal e meios empenhados, o único aspeto positivo aqui. Já a combinação antípoda – elevado empenhamento de meios num cenário de ausência de atentados – representaria um bom resultado genérico, embora pouco eficiente (gastos com pessoal e materiais). Também um fraco empenhamento de meios num cenário de atentado terrorista teria como desvantagem adicional a menor capacidade por parte das forças da ordem em responder e neutralizar a ameaça, evitando que esta se prolongue no tempo e se avolumem os danos pessoais e materiais daí resultantes.

Tentando situar esses impactos consolidados no plano político e socioeconómico (efeitos sistémicos, custos de empenhamento de meios e capacidade de contenção da ameaça) numa pauta qualitativa, transformada numa escala quantitativa de 1 (catastrófico) a 5 (excelente), teríamos, na ótica do Estado, algo como a figura 7:

Alternativas \ Cenários	C1 - Cenário de atentado massivo	C2 - Cenário de atentado localizado	C3 - Cenário sem atentados
A1: Grande contingente policial <small>Maximin</small>	2,4	2	3
A2: Médio contingente policial <small>Maximin</small>	2,4	2,4	3,5
A3: Baixo contingente policial <small>Bayes, Maximin, Savage</small>	2	2,4	4,5

Fig. 7: Ensaio de matriz de decisão em cenários de incerteza com impactos quantificados – ótica do Estado (Fonte: Elaboração própria)

Os diferentes métodos aconselhariam as alternativas ali referidas, sendo que a A3 seria a que mais indicações granjearia. Estaria, contudo, em causa o maior ou menor grau de aversão ao risco por parte dos decisores, sendo que métodos como Bayes, Maxmin e Savage têm tendência a incorporar um otimismo mais pronunciado do que os demais, que se inclinam para uma maior prudência ou até mesmo pessimismo. No entanto, nestas matérias tão sensíveis como a segurança, a norma é estar preparado para o pior, o que nos leva para o incontornável «princípio do mal menor». Esta filosofia conduz invariavelmente à aplicação das medidas que forem tidas como necessárias sem olhar a custos, bulindo, não raras vezes, com questões de economia e eficiência (fazer o máximo com o mínimo).

Não podemos esquecer que os custos da segurança pública não se verificam apenas nos diversos consumíveis gastos, de acordo com a lógica orçamental, que apenas considera os exfluxos reais de verbas (desembolsos monetários). A utilização de todos os outros meios, sejam eles humanos ou materiais (bens duradouros), representam também gastos na ótica económica, pois acarretam o chamado *custo de oportunidade*. Por outras palavras, quando se empenham centenas de agentes e dezenas de viaturas policiais numa operação de segurança, apesar de serem custos fixos (pagos de qualquer maneira, com ou sem atividade produtiva), o certo é que esses meios deixaram de estar disponíveis algures, onde foram decerto necessários. Numa conjuntura como a atual, isso não pode ser ignorado. Pode-se ser eficaz

cumprindo os objetivos, mas ao mesmo tempo altamente ineficiente por consumir desnecessariamente recursos preciosos.

Mas, a verdade é que, na prática, embora varie em função da perceção da ameaça e do grau de desconhecimento da mesma, a regra aponta para uma baixa tolerância ao risco, secundarizando essa noção de custo de oportunidade. A ineficiência do processo é assumida, consciente ou inconscientemente. O que, diga-se, não deixa de ser compreensível, já que se trata de matérias de extrema sensibilidade para a população, tendo que ver com instintos básicos, como a sobrevivência, pelo que os decisores aos vários níveis – desde o político ao tático, ou seja, o comandante no terreno –, tendem a adotar posturas estruturalmente prudentes.

Seja como for, como nunca conseguimos prever tudo e ter todos os meios necessários para enfrentar qualquer situação, quer o exercício de gestão de risco, quer o de gestão da incerteza, assentam no chamado *planeamento contingencial*, traduzido por um processo metódico que radica numa sucessão de cenários e subcenários de maior relevo para o decisor, de acordo com a probabilidade de sucesso das ameaças (gestão de riscos) ou do grau de desconhecimento da mesma (gestão da incerteza) e dos respetivos impactes potenciais. Para cada um desses cenários e subcenários são planeadas as contramedidas mais ajustadas em função das estratégias de gestão de risco / incerteza selecionadas, promovendo uma maior e melhor capacidade de antecipação e reação dos dispositivos policiais³⁹.

Mas também aqui existem diferenças: enquanto que em contextos de gestão de riscos o exercício de cenarização é muito mais concreto e objetivo – a ameaça está bem melhor configurada –, na gestão da incerteza o ensaio de cenarização obedece a critérios muito mais genéricos e abrangentes, o que, à partida, também o torna menos efetivo e proveitoso no plano tático-operacional. O fator *improvisado* e a flexibilidade mental das forças da ordem assumem então uma especial preponderância.

Como lidar com este fenómeno?

Este tipo de terrorismo de elevada imprevisibilidade e incerteza acarreta um enorme desafio para as Forças de Segurança no terreno. Na verdade, estas veem-se desprovidas de informação concreta quanto à configuração, dimensão e abrangência deste tipo de ameaça, em função do nível de confidencialidade e a multiplicidade de focos de eclosão que, não raras vezes, se subsumem a uma única pessoa, sem um enquadramento hierárquico ou apoio logístico a partir de uma qualquer entidade organizada.

A sua mobilização para a ação é ditada por fatores pessoais de difícil compreensão, sendo inspirada, doutrinada e tecnicamente instruída de forma impessoal e anónima, através do mundo digital. O desconhecimento pode chegar inclusivamente ao elemento da motivação pessoal, o «porquê» de alguém desenvolver um atentado, fator, que, por norma, é o menos complicado de se perceber neste tipo de realidade criminológica.

³⁹ Para leituras mais aprofundadas, ver José Torres, *Gestão Contingencial de Cenários de Risco para a Segurança Pública*, in Ciências Policiais e Política Criminal (coordenação de Manuel Guedes Valente), ISCP/SP, Lisboa, 2015.

A abordagem deste fenómeno difere significativamente da investigação e neutralização de um grupo criminoso convencional, mesmo que muito organizado. Aqui, por mais cuidadoso que seja, o seu histórico de atuação joga contra ele, pois as suas rotinas, *modi operandi* e as várias vicissitudes associadas às dinâmicas grupais vão sedimentando um padrão típico de atuação, mais tarde ou menos detetável e reconhecível pelas autoridades. Mesmo quando nos referimos a organizações terroristas de elevado profissionalismo e traquejo. No mínimo, quando, numa fase inicial da investigação, tudo parece nebuloso, sabe-se a sua motivação.

A realidade com que lidamos pode ter que ver, na sua aceção mais atomista, com indivíduos que se radicalizam discretamente e se mantêm na «clandestinidade operacional» até ao momento em que praticam o ato de terror, estando dispostos a ser o primeiro e último da sua vida. Entre a eclosão da ameaça no terreno e a sua dissipação, culminando, normalmente, na eliminação física dos autores, podemos estar a falar de breves momentos, por vezes insuficientes até para mobilizar forças policiais de elite.

De acordo com um estudo norte-americano sobre a realidade dos «active shooters»⁴⁰, a qual, de resto, no que concerne à sua tradução operacional no terreno, tem grandes semelhanças com o terrorismo moderno de inspiração islâmico-radical, 63% dos casos duram menos de quinze minutos e 37% menos de um terço desse tempo. Sabemos também que os incidentes terroristas de matriz islâmica, ocorridos no mundo ocidental, seguem mais ou menos esse padrão.

A questão que se coloca é: como pode o Estado, aos diferentes níveis, lidar como uma situação desta envergadura, garantindo a segurança e tranquilidade das populações, a normalidade democrática e o modo de vida ocidental?

O objetivo último de um qualquer sistema protetivo passa por evitar que uma determinada ameaça seja bem-sucedida. Acima de tudo, o ideal é que esta nem sequer esboce uma tentativa para o fazer, apostando no fator preventivo, em detrimento do repressivo. É nesta linha de ação que, numa primeira instância, se deve apostar, eliminando junto das comunidades mais vulneráveis qualquer motivo minimamente racional para a polarização e para a radicalização. Uma integração bem-sucedida, uma educação para cidadania tolerante, aberta e cosmopolita, o combate constante, com sinais claros nesse sentido, à desigualdade e pobreza emergentes de uma nova era de globalização e robotização económica, são passos certos nessa direção.

Será também absolutamente crítico que os Estados desenvolvam, com recurso às mais modernas técnicas de marketing social, uma contranarrativa que se oponha, ponto por ponto, à propaganda das organizações terroristas, desmistificando, de forma apelativa e eficaz, interpretações radicais dos valores defendidos pelo Islão, inclusivamente com o apoio da malha de entidades civis e religiosas influentes que interagem com as comunidades islâmicas nas grandes cidades. Já nos idos tempos da «Guerra Fria», John Kennedy dizia que a derrota do comunismo não seria possível com poder militar, mas sim por via do poder mental, através da demonstração da superioridade dos valores e dos ideais norte-americanos.



Contudo, não podemos dizer, algo ingénua e romanticamente, que será o suficiente, mas decerto ajudará bastante. Para as situações em que, necessária e inevitavelmente, o fator prevenção não surta o efeito desejado, ou seja, em que as fontes de ameaça prossigam na sua intenção de se radicalizarem e de cometerem atos violentos contra os demais, os Estados têm que fazer o seu caminho, implantando e alimentando em permanência um sistema integral e harmonioso de segurança e justiça.

Nesse contexto, afigura-se-nos útil invocar o modelo que costumamos utilizar para delinear conceitualmente, em termos genéricos, um qualquer sistema protetivo às mais diversas escalas e dimensões, conhecido pelo acrónimo DIDRA⁴¹, salientando os seus cinco elementos-chave: *Dissuasão*, *Interdição*, *Deteção*, *Resposta* e, finalmente, *Adaptação*. Veremos já a seguir cada um deles *per se*, no quadro do combate ao terrorismo islâmico-radical.

O elemento da *dissuasão* traduz-se na «criação de uma sensação de intangibilidade, de inexpugnabilidade do alvo selecionado no seio da fonte de perigo, mesmo que ilusória, através da proliferação de sinais exteriores de segurança e defesa, essencialmente físicos e tecnológicos, em geral de natureza ostensiva, que vão ao encontro desse objetivo essencial»⁴². Calcula-se que, quando bem estruturadas, as medidas desta natureza afastam 80 a 90% das potenciais ameaças de origem humana e dolosa, sendo estas demovidas pela assunção, por mais empírica ou enviesada que seja, da relação desfavorável de custo/benefício se passarem à ação.

⁴⁰ Katherine Scweit, *Addressing the Problem of the Active Shooter*, FBI, 2013.

⁴¹ José Torres, op. citada (2016).

⁴² Idem.



No contexto da prevenção e combate ao terrorismo islâmico-radical, a dissuasão promove-se numa primeira linha de atuação com medidas de integração, educação, doutrinação positiva, despolarização e desradicalização, essencialmente com abordagens multidisciplinares casuisticamente direcionadas, quando necessário e pertinente, que nos abastemos de discriminar. Por outro lado, há que assegurar uma visibilidade policial musculada nos «hard e soft targets», preferencialmente sem um óbvio padrão tático, de forma a provocar instabilidade e incerteza junto dos potenciais terroristas⁴³. A disseminação da videovigilância pelas ruas é um desiderato a assumir descomplexadamente, não só como elemento dissuasor, mas também como parte de todo um subsistema preventivo assente em «alertas precoces», suporte à tomada de decisão em caso de incidentes (Comando & Controlo) e, no pós-incidente, à investigação criminal.

A própria configuração arquitetónica do espaço urbano assume uma importância não negligenciável, seja a criar sentimentos de segurança – sabe-se a importância da absorção dos estímulos espaciais na formulação mental das pessoas – ou a dissuadir / interditar a prática de crimes comuns ou até ataques diretos com meios motorizados (viaturas ligeiras ou pesadas), agora muito em voga. Aliás, em alguns países, este conceito está institucionalizado logo no momento da conceção ou reconversão de urbanizações, elevando-se hoje ao estatuto de uma *quase-ciência*, conhecida como *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED), juntando várias áreas do saber, da arquitetura às ciências policiais, sociais e comportamentais⁴⁴.

⁴³ Indo ao encontro do programa de «visibilidade preventiva» há pouco tempo iniciado pela Polícia de Segurança Pública nas grandes cidades (vide, a este propósito, o documento estruturante denominado *Grandes Opções Estratégicas 2017-2020* daquela Polícia, disponível em «www.psp.pt»).

⁴⁴ Para leituras mais profundas, ver, por exemplo, Barbara A. Nadel, *Building Security – Handbook for Architectural Planning and Design*, McGraw-Hill, New York, 2004.

A utilização de equipas especializadas de atuação imediata em regime encoberto ou dissimulado, espalhados no teatro de operações, é também um fator de elevado poder dissuasório, gerando uma certa sensação de *angústia* no potencial prevaricador⁴⁵. Aliás, faz parte de uma estratégia de dissuasão generalizada a publicitação oficial da existência dessas equipas em determinados espaços, tendo como referência maior o programa de «Air Marshalls» que Israel instituiu por norma nos voos da *El Al Israel Airlines*, não se coibindo de o anunciar publicamente.

No entanto, embora já noutra plano, algumas das medidas de dissuasão aplicadas neste tipo de terrorismo islâmico-radical pelas autoridades daquele país não são isentas de controvérsia, apesar de se mostrarem por normas eficazes, ao ponto de dispensarem uma maior aposta na prevenção genérica. Falamos obviamente da supressão de direitos cívicos (remoção da cidadania, deportação ou até prisão) e, em especial, da destruição das casas de familiares dos autores de atentados, situação que pode parecer algo brutal à luz dos padrões e valores europeus, também pelo facto de não sentirmos a ameaça omnipresente no quotidiano.

Não adotando soluções tão extremadas, impõe-se, contudo, entre nós, a ponderação de medidas firmes e contundentes para os radicais, em especial em cenários de ameaça grave, nomeadamente a extradição imediata para países de origem e/ou proibição de entrada / regresso no espaço Schengen. Tudo para suscitar previamente a tal aceção desfavorável de custo/benefício na mente do potencial agressor.

Caso o esforço dissuasório não surta efeito, o sistema protetivo deve garantir o chamado elemento de *interdição*, impedindo, retardando e/ou retendo as fontes de perigo de forma a evitar que as mesmas sejam bem-sucedidas nos seus intentos, através de um conjunto de medidas de natureza vária (física, humana, tecnológica, procedimental e cultural), sejam elas mais ou menos ostensivas ou dissimuladas.

No caso em apreço, estão dentro deste campo, a título exemplificativo, a proteção rigorosa de «hard-targets», o controlo de fluxos de pessoas, mercadorias e meios financeiros suspeitos e demais mecanismos de suporte logístico e administrativo, bem como a sedimentação de uma cultura de autoproteção no seio da população contra este tipo de ameaça, desde a sinalização e comunicação precoce de indícios técnicos de perigo⁴⁶ até à «ação direta», reagindo em autodefesa perante um ataque, passando pela minimização da sua exposição a este tipo de riscos. Também se insere neste leque de medidas o controlo rigoroso do acesso a armas, explosivos e precursores, privando potenciais terroristas de ferramentas clássicas de maior grau de letalidade.

Segue-se depois o elemento da *deteção*, que, como o próprio nome indicia, consiste em perceber, o mais

⁴⁵ A Polícia de Segurança Pública criou há alguns anos, na sequência de um surto de *carjacking* de enormes proporções e gravidade, as chamadas *Equipas de Reação Tática Encobertas* (ERTE), que atuam em teatros de operações de maior risco de incidentes, em apoio a atividades de operações especiais ou de segurança pessoal, de forma dissimulada no ambiente, seja ele terrestre, marítimo ou aéreo, estando prontos a reagir de imediato com o nível de letalidade julgado adequado face à ameaça. Integrados na Unidade Especial de Polícia, as ERTE possuem treino específico em áreas cruciais, como técnicas de disfarce e de cobertura, close combat, vigilância, informações e contrainformações, entre outras, sendo considerado o núcleo mais reservado daquela Unidade. Só a sua existência configura um fator de elevada dissuasão de eventuais atividades criminosas mais graves e violentas.

⁴⁶ Criando a imagem de que em cada cidadão há um polícia atento.

precocemente possível, eventuais fontes de perigo em curso, avaliando a sua natureza, capacidades e intenções, de forma a permitir uma resposta adequada e eficaz. Entram aqui, entre outras, as ferramentas no âmbito da alarmística e da vigilância inteligente, do *profiling*, bem como subsistemas de comunicação, processamento e análise de dados de diversa natureza e finalidades.

Em concreto, estamos a falar da utilização massiva de ferramentas de reconhecimento automático de alvos (matrículas de viaturas, dados antropométricos, etc.) e a dotação de salas de Comando & Controlo nas instalações policiais, equipadas com *software* de deteção e avaliação de indícios técnicos de atos preparatórios ou preliminares de terrorismo, bem como o controlo ou monitorização de focos potenciais de perigo, como as eventuais «incubadoras» de extremismos (algumas mesquitas e *madrassas* sob influência de imãs radicais, grupos sociais, *sites* e *chats* violentos, prisões, etc.).

Falamos igualmente da vigilância permanente do espaço físico e cibernético, a cooperação policial internacional, a promoção de redes de policiamento de proximidade nas zonas problemáticas, como meio adicional de recolha de informação e sinalização de focos de ameaça, entre muitas outras medidas possíveis. Obviamente não deixa de estar neste âmbito o acompanhamento de indivíduos suspeitos, desde os considerados prioritários, alvo de vigilância 24/7, até aos que são meramente monitorizados numa base ocasional ou até aleatória, em caso de elevada dimensão do universo.

Os próprios programas policiais de proximidade junto das comunidades de maior risco podem ser utilizados para sinalização e acompanhamento de processos de polarização ou radicalização em curso, embora aqui haja necessidade de gerir habilmente um equilíbrio que não prejudique critérios de confiança que estão na sua base. A ligação com a rede de segurança privada que, em vários países, é muito superior em efetivo às Forças e Serviços de Segurança, assume igualmente uma importância não negligenciável na deteção de indícios técnicos relevantes.

O quarto elemento é o da *Resposta*, não raras vezes o primeiro a ser acionado em situações de elevada imprevisibilidade. Na verdade, o dispositivo deve estar preparado para promover uma reação ajustada à situação, fazendo uso das medidas que se mostrem conjuntamente mais adequadas e eficazes, podendo passar pela interceção, retardamento ou isolamento da ameaça ou simplesmente pela comunicação às autoridades policiais ou afins (ex: forças de reserva). Insere-se aqui também a realização de diligências atinentes à preservação e recolha de toda a prova relacionada com as ações hostis, redes de cumplicidade e de auxílio para análise pelas entidades competentes, bem como as medidas de reposição imediata da normalidade e de continuidade do «negócio».

Uma das medidas concretas mais expressivas, até porque representa, em certa medida, uma mudança do paradigma de combate no terreno ao terrorismo clássico, passa pelo empoderamento técnico, tático e logístico dos chamados *first responders*, ou seja, as forças de primeira linha que acorrem de imediato a um incidente deste género, como as forças policiais de patrulhamento e intervenção rápida e os paramédicos.

Efetivamente, pela dinâmica dos incidentes terroristas que ocorreram em solo ocidental, já atrás retratada, traduzida por uma imprevisibilidade, rapidez e mobilidade de atuação, a reação não é compatível com a protocolada para os chamados *incidentes tático-policiais* (ITP)⁴⁷, assentes no estabelecimento de cordões de segurança, instalação de dispositivos locais de comando & controlo e atuação de células de negociação, informações e comunicação externa, podendo culminar no assalto ao espaço controlado pelas forças policiais de elite.

Assim, a tendência já seguida nos meios urbanos em Portugal aponta para a crescente atribuição de capacidade aos *first responders* para intervir rapidamente em caso de eclosão de uma ameaça (capacidade de projeção de meios no teatro de operações), com o objetivo de a conter até à sua neutralização por equipas especializadas, se ultrapassar o seu poder de fogo e/ou colocar em risco a segurança própria ou de terceiros⁴⁸. Para tal, torna-se necessário apostar em armamento mais poderoso para as forças policiais de patrulhamento e intervenção rápida (pistolas metralhadoras e espingardas automáticas), bem como equipamento especial de proteção coletiva e individual (capacetes, coletes e escudos balísticos), meios de comunicação, treino e formação específicos e doutrina comum de atuação.

Os meios de locomoção terão igualmente de ser mais ágeis e rápidos, sendo o expoente máximo desse desiderato as chamadas Equipas de Prevenção e Reação Imediata (EPRI), que se estão a disseminar pelas grandes cidades, como Lisboa, Porto, Setúbal e Faro, constituídas por parcerias de polícias com preparação e equipamento específicos, montados em motociclos potentes e versáteis, logrando deslocar-se em força e em segurança praticamente para todas as zonas e locais urbanos, por mais recônditos que sejam.

Os meios aéreos não tripulados (UAV) e, em especial, os tripulados com equipas especializadas de tiro tático, detêm neste conceito um lugar primordial, não só pela capacidade de acorrer rapidamente aos focos de incidentes, dando a perspetiva aérea tão crítica para atividades de comando & controlo – «os olhos do Comandante no céu» – mas também, se possível, para promover a sua imediata contenção ou neutralização.

É cada vez mais óbvio que o entrosamento das forças policiais com dispositivos vocacionados para a área de *safety*, como paramédicos e bombeiros, assume uma especial importância nestes contextos, garantindo que exercem a sua missão de salvar vidas e resgatar feridos com toda a segurança. Essa, aliás, tem sido uma lição recorrente dos

⁴⁷ Consideram-se como tal, nos termos da Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), além dos que venham a ser classificados como tal pelos Ministros da Administração Interna e da Justiça, os que requeiram a intervenção conjunta e combinada de mais de uma força e serviço de segurança que envolvam:

^{a)} Ataques a órgãos de soberania, estabelecimentos hospitalares, prisionais ou de ensino, infraestruturas destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população, meios e vias de comunicação ou meios de transporte coletivo de passageiros e infraestruturas classificadas como infraestruturas nacionais críticas;

^{b)} O emprego de armas de fogo em circunstâncias em que se ponha em perigo a vida ou a integridade física de uma pluralidade de pessoas;

^{c)} A utilização de substâncias explosivas, incendiárias, nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas;

^{d)} Sequestro ou tomada de reféns.

⁴⁸ De acordo com estatísticas do FBI, já mencionadas atrás, em cerca de 57% das situações de «active shooting» nos EUA os agentes de patrulha tiveram que enfrentar o agressor ainda em ação, sendo que a probabilidade de serem alvo da sua ira é elevada.

episódios ocorridos na Europa e EUA, seja de terrorismo ou de atiradores ativos, sendo amiúde necessário garantir que o socorro às vítimas decorre ainda com a ameaça não completamente contida ou neutralizada⁴⁹.

Por outro lado, as equipas de *visibilidade preventiva*, atrás referidas, maioritariamente compostas por elementos da Unidade Especial de Polícia (UEP), para além do já mencionado efeito dissuasório pretendido, podem também ser envolvidas na neutralização imediata de ameaças terroristas, estando dispostas no terreno com máxima prontidão para o efeito e dotadas à partida com equipamento de intervenção e proteção adequado a enfrentar praticamente todo o tipo de incidentes, mesmo os de maior grau de intensidade e perigosidade.

Há que dizer que todo este envolvimento funcional e organizacional se insere no conceito de «Segurança Just-In-Time» (JITS)⁵⁰, modelo hoje adotado pela Polícia portuguesa no meio urbano, assumindo-se como uma estratégia de gestão policial significativamente assente em tecnologia inteligente que alia a concentração de meios com a capacidade de os projetar quando, onde e como a situação o exigir, sendo suportada por um estudo sistemático de informações e de operações. Repare-se que este conceito difere substancialmente de uma estratégia de mera concentração de meios, que conduz a posturas demasiado passivas e reativas, sendo esta mais adequada a ambientes estáveis, previsíveis e de menor intensidade operacional.

Acresce dizer que o JITS não prejudica desideratos de maior proximidade e até visibilidade da Polícia perante a sua população. No fundo, os critérios técnico-científicos para os atingir são até apurados e aperfeiçoados por via de uma maior base tecnológica de apoio, melhorando aos níveis de interação e tornando mais eficaz a dispersão das forças no terreno. Procura aliar uma retractilidade dos meios de prevenção e intervenção – o que pressupõe uma alta versatilidade e mobilidade de meios, elementos típicos de modelos de *logística enxuta*, por contraponto à logística massiva –, havendo uma aposta intensiva em sistemas tecnológicos de informações e de apoio às operações no terreno e em protocolos bem definidos de comando & controlo e de atuação conjunta de nível multidisciplinar.

Resta dizer que o portefólio de medidas de reação a incidentes terroristas de cariz islâmico-radical não se limitam às enunciadas há pouco. Aliás, podem até ter uma abrangência e intensidade bem superiores, como é o caso das operações militares direcionadas a comandos ou bases operacionais e de suporte no estrangeiro. Também como importante reação imediata a este tipo de ocorrências está toda uma vertente de investigação criminal, destinada a recolher suficiente prova da autoria, processo motivacional, *modus operandi*, teias de cumplicidade e demais circunstâncias de atuação.

Finalmente, temos o quinto e último elemento do modelo DIDRA – a *adaptação*. Depois de analisadas todas as circunstâncias relacionadas com a ameaça em questão, normalmente em sede de inquérito de natureza retrospectiva para apuramento de causas, vulnerabilidades e responsabilida-

des, o sistema de proteção deve ser reavaliado e aperfeiçoado no seu todo, tendo em conta que a realidade é dinâmica e está em constante evolução. Para tal deve atuar-se em todos os elementos atrás enunciados, inclusiva e especialmente na componente dissuasória, de resto a que se torna mais eficaz e eficiente.

Neste quadro, torna-se mister instituir uma política de aprendizagem e melhoria contínua, bem como aperfeiçoar os mecanismos de apoio às vítimas de crimes e proteção de testemunhas – evitando o fenómeno da *dupla vitimização*, traduzido pela penalização da vítima pelo ato criminoso e depois pela indiferença do Estado quanto às consequências na sua esfera jurídica –, exercitar atuações conjuntas de forças no terreno, como simulacros envolvendo toda uma série de valências para clarificar, lubrificar e aperfeiçoar procedimentos. Por exemplo, em Portugal é notório o entrosamento já existente entre Polícias e o INEM, fruto de inúmeras operações conjuntas em cenários reais, como, por exemplo, em grandes eventos desportivos, religiosos e culturais.

Especial importância pode revestir a coordenação operacional entre as duas maiores Forças de Segurança portuguesas – PSP e GNR – e as Forças Armadas (FA). Num cenário de agravamento significativo da ameaça terrorista, as FA podem vir a ser chamadas pelo poder político para complementar o esforço das Polícias no terreno. É óbvio que os meios e a filosofia de atuação militares não se coadunam com o combate ao terrorismo em território nacional – não se «caçam moscas com espingardas» –, mas ajudarão na criação de perceções de tranquilidade e segurança no pós-incidente, fazendo parte de todo um esforço cénico, de duração limitada, dirigido especificamente a trabalhar o elemento subjetivo de segurança.

Ora, esse eventual envolvimento militar na prevenção e dissuasão de atentados terroristas, numa lógica de complementaridade com o dispositivo policial, deve ser precedido de uma discussão séria e descomplexada sobre o eternamente adiado problema do chamado *controlo operacional* das forças no terreno, em nome do sacrossanto e inquestionável princípio da unidade de comando. Quanto a isto, parece-nos evidente que a Força de Segurança territorialmente competente, em situação de normalidade democrática, deverá assumir plena e incondicionalmente esse controlo operacional, respeitando, contudo, a autonomia técnica militar, com exceção de um único, mas crucial aspeto – a doutrina do uso da força. Esta, em boa verdade, no contexto em apreço, não poderá ser outra que não a preconizada para as forças de cariz civil, que privilegia princípios de adequação, necessidade e proporcionalidade perante as situações concretas, mesmo em detrimento da eficácia⁵¹.

Por último, mas não menos importante, ainda dentro do capítulo da adaptação, os Estados ocidentais têm de refletir e agir com pragmatismo, promovendo, à semelhança do que aconteceu na sequência dos grandes bombardeamentos aéreos durante a II Guerra Mundial, uma cultura de resiliência no seio da população em geral, preparando-a para esta nova realidade, que poderá ter vindo para ficar, o que obriga a um esforço de conciliação da sua vida regular com

⁴⁹ Vide, a este propósito, *Bronx-Lebanon Hospital Siege Offers Counterterrorism Lessons*, New York Times, edição de 30/06/2017.

⁵⁰ Para uma análise mais densa e detalhada sobre esta temática, ver José Torres, *Segurança Just In Time: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva*, Lisboa, Revista Politeia (ISCPSP, 2011).

⁵¹ Para estudo mais aprofundados sobre esta temática da intervenção das Forças Armadas no combate ao terrorismo, ver José Torres, *O Papel das Forças Armadas no Combate ao Terrorismo - Subsídios para uma maior clarificação*, Revista Politeia, Ano IX (ISCPSP, 2012)

toda uma panóplia de procedimentos securitários adotados para o bem de todos. Inclusivamente – e aqui será seguramente o mais difícil de comunicar no plano político –, preparar mentalmente a nação para a inevitabilidade de ocorrerem outros incidentes dramáticos no futuro, não obstante os muitos que se evitam regularmente, num quadro de atuação necessariamente mais discreto e silencioso.

Esse ensinamento pode começar logo nas escolas, pois é aí que se começa a sedimentar uma cultura perene no seio da população, por via dos programas de policiamento de proximidade de enorme sucesso, como o «Escola Segura» e o mais recente «Universidade Segura», com grande serenidade e sem alarmismos desnecessários. Tal como se ensina, desde criança, a forma de nos protegermos contra ameaças graves como um terramoto ou os princípios rudimentares de segurança rodoviária, será altura de começar a transmitir em diversos fóruns as noções básicas de autoproteção perante um «active attacker», bem como as formas de ajudar as autoridades na sua neutralização.

No fundo, o que se pretende instituir com toda esta abordagem ancora-se na repriminção da mensagem inscrita no agora famoso cartaz motivacional britânico contemporâneo dos idos tempos bélicos, sob a feroz ameaça nazi: «Keep calm and carry on!».

Porque são os valores democráticos ocidentais que, no final, se sobrepõem. E essa será a maior e a verdadeira derrota para os terroristas!

Conclusões

Esta nova tendência do terrorismo internacional de inspiração islâmico-radical, que parece estar a consolidar-se no mundo ocidental, caracterizada por atentados de menor dimensão e grau de exigência técnica e logística, tem de facto aumentado os níveis de imprevisibilidade e de incerteza para as Forças e Serviços e Segurança, obrigando a repensar os modelos de planeamento e de atuação ao nível estratégico e tático.

As organizações terroristas, como o Daesh e a Al-Qaeda, pretendem com esta nova dinâmica continuar a dar sinais de vida, fator essencial para manter a ideologia presente no espaço mediático, agora que perderam capacidade para levar a cabo as almejadas ações de teor apocalíptico, com elevado potencial de disrupção social. Ao mesmo tempo, alimentam uma espiral de ação-reação além e aquém-fronteiras, com fortes implicações económicas, semeando na sociedade sentimentos de desconfiança e uma polarização de cariz étnico e religioso geradora de maior descontentamento, terreno fértil para o recrutamento de novos «militantes» extremados. O objetivo último é atingir o *modus vivendi* ocidental, a sua prosperidade, os consagrados valores humanistas e a capacidade de influência.

Estes novos desafios não são fáceis. Se a um nível político e estratégico esta realidade tem de continuar a ser tratada no quadro concetual da gestão de riscos, visando essencialmente a prevenção e neutralização das fontes de perigo e de ameaça, sem descuidar as vulnerabilidades e o controlo de impactes sistémicos, ao nível operacional e tático o foco incide essencialmente na mitigação dos efeitos, contendo

e neutralizando a ameaça no mais curto espaço de tempo possível, logo que a mesma eclodir. Contudo, essa mutação de uma postura proativa, típica de ameaças mais definidas e previsíveis, para uma mais reativa, não implica uma aceção fatalista e de impotência perante este fenómeno. O trabalho de prevenção e dissuasão continuará a ser feito, em nome do princípio da prudência, exigível em matérias tão críticas para a vida em sociedade.

Embora estejamos convencidos que o grau de ameaça terrorista em Portugal é relativamente baixo, a dimensão dos seus impactes na Economia e no *modus vivendi* lusitano seria tão alta que remete de imediato o nível de risco para patamares intoleráveis, o que obriga à conceção e adoção, com toda a serenidade e pragmatismo, de uma plêiade de contramedidas eficazes e consistentes, quer no plano estratégico, quer no tático-operacional. Tal passará por uma abordagem transversal que atravessa todos os elementos de um sistema protetivo de uma nação, da prevenção à reação, trabalhando conjunta e harmoniosamente as componentes objetiva e subjetiva da segurança pública. Como oi dizer-se, «ontem já era tarde!».

Principal bibliografia de apoio:

- Ana Sotomayor, Jorge Rodrigues e Manuela Duarte, Princípios de Gestão das Organizações, Rei dos Livros, 2ª Edição, Lisboa, 2014
- Barbara A. Nadel, Building Security – Handbook for Architectural Planning and Design, McGraw-Hill, New York, 2004
- Carl Roper, Risk Management for Security Professionals, Butterworth-Heinemann, 1999
- D. C. Murphy, NATO Security Risk Management Process, NATO HQ, 2005
- Federation Of European Risk Management, Norma de Gestão de Riscos, 2002-2003
- Filipa Soares, A Radicalização Salafista-Jihadista na Europa, ISCPSI, Lisboa, 2017
- James Broder, Risk Analysis and the Security Survey, 2ª ed. Butterworth-Heinemann, 1999
- José Torres, Gestão Contingencial de Cenários de Risco para a Segurança Pública, in *Ciências Policiais e Política Criminal* (coordenação de Manuel Guedes Valente), ISCPSI, Lisboa, 2015
- José Torres, Manual de Gestão de Riscos no Planeamento, Execução e Auditoria de Segurança, ISCPSI, Lisboa, 2015
- José Torres, O Papel das Forças Armadas no Combate ao Terrorismo - Subsídios para uma maior clarificação, Revista Politeia, Ano IX, ISCPSI, Lisboa, 2012
- José Torres, Segurança Just In Time: abandonar de vez o paradigma da mão-de-obra intensiva, Revista Politeia (ISCPSI, 2011)
- José Torres, Terrorismo Islâmico: Gestão dos Riscos para a Segurança Nacional, UAL, Lisboa, 2009
- Luís Fernandes, As sociedades contemporâneas e a ameaça terrorista, in MOREIRA, Adriano, Coord., Terrorismo, Almedina, Coimbra, 2004
- Luís Fernandes, Intelligence e Segurança Interna, ISCPSI, Lisboa, 2014
- Mats Lindgren e Hans Bandhold, Scenario Planning, Palgrave Macmillan, New York, 2003
- Nuno Almeida, Gestão do Risco e Incerteza de terroristas solitários, ISCSP, Lisboa, 2017
- Paulo Rego, Terrorismo Lone Wolf: uma revisão da literatura, tese de mestrado, ISCPSI, Lisboa, 2017
- Pedro Coelho de Moura, A Análise do Risco no Planeamento Operacional, ISCPSI, Lisboa, 2009
- Raquel Duque, Singularidades da Coexistência da Liberdade e da Segurança em Democracia, em E. Correia, Liberdade e Segurança, ISCPSI, Lisboa, 2015

Da Componente Revolucionária da Aprendizagem aos “gaps” na “Global Governance”

ANTÓNIO REBELO DE SOUSA

Presidente do Conselho Consultivo do OSCOT.
Professor Associado com Agregação na Universidade de Lisboa
Professor Catedrático da Universidade Lusíada

Para autores como Stiglitz, parece evidente ser impossível diferenciar que parte do acréscimo da produtividade resulta da acumulação de “stock” de capital e que parte decorre dos avanços tecnológicos, uma vez que as duas componentes se encontram profundamente interligadas¹.

Tal dificulta ou, melhor dizendo, impossibilita a quantificação do impacto da aprendizagem no incremento da produtividade.

Por outro lado, importa reconhecer que as economias que têm experimentado um maior “sucesso desenvolvimentista” são aquelas que não apenas conseguiram expandir as respectivas curvas de possibilidades de produção mais rapidamente como também que reduziram mais significativamente “o fosso que separa o melhor do mediano”, i.e., que reduziram mais significativamente os “gaps” que existem, a vários níveis, nas sociedades².

A grande questão está em saber qual o papel dos mercados na aprendizagem e na inovação, bem como qual o papel do Estado no mesmo domínio.

Ora, sucede que, de um modo geral, não se verificam todos os pressupostos necessários a que os mercados sejam “de per si” eficientes na produção e na difusão do conhecimento e da aprendizagem, dado que, para tal, deveriam ser perfeitamente concorrenciais, por forma a não existir qualquer tropismo para a internalização das inovações e, por isso mesmo, do processo científico e tecnológico.

Sempre que os mercados se apresentam imperfeitos e sempre que se está confrontado com uma informação endógena e assimétrica, os mercados não são eficientes “a la Pareto”, conforme refere Stiglitz, sendo, ainda, certo que a existência de imperfeições nos mercados de capitais também originam ineficiências nos processos de inovação.

Em qualquer caso, importa reconhecer que, com a globalização, se registaram avanços na aprendizagem e ao nível da generalização do conhecimento, sendo mesmo de sublinhar que tenderam a universalizar-se, no mundo desenvolvido, os padrões de vida de uma elite.

A grande questão está em saber qual o papel dos mercados na aprendizagem e na inovação, bem como qual o papel do Estado no mesmo domínio.

Em boa verdade, “o desenvolvimento implica apreender a aprender” e se é verdade que a globalização permitiu generalizar diversos níveis e tipos de aprendizagem, também não se apresenta menos verdade que continuam a existir, a nível mundial e, sobretudo, no que se refere à “global governance”, importantes “gaps”³.

¹ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – “Por uma Sociedade de Aprendizagem”, Bertrand Editora, 2017, pag 41.

² STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit. Pág. 42.

³ WEISS, Thomas G. – “Global Governance”, Polity Press, 2013, pags 45 e segtes.

Assim, poderíamos considerar cinco “gaps”, em matéria do conhecimento, das normas existentes, das políticas implementadas, das instituições e da “compliance” (envolvendo o controle / fiscalização).

Os “gaps” no domínio do conhecimento variam de região para região, sendo maiores em África e na Ásia Ocidental do que, por exemplo, na Europa, tendo a ultrapassagem dos mesmos que ver com questões ideológicas, com situações de confrontação interna e com os mecanismos de acesso à instrução e à cultura, para além das questões relacionadas com o próprio crescimento demográfico.

Quanto às normas, importa referir que as mesmas deveriam definir “padrões comportamentais”, os quais assentariam em “valores”, “valores” esses baseados em consensos tão amplos quanto possível.

A constatação de que proliferam os actores com relevância no panorama internacional deveria levar os responsáveis políticos a apostarem, cada vez mais, no diálogo e na negociação, conforme refere Thomas WEISS.

As políticas, entendidas como conjuntos interligados de instrumentos que são utilizados tendo em vista a consecução de objectivos “pré-determinados”, objectivos esses desejavelmente assentes em valores, conhecem diversas dificuldades de implementação quando emanam de órgãos supranacionais.

Como refere o mesmo autor, Thomas WEISS, sendo os principais actores, no quadro internacional – e não se entrando em linha de conta com experiências integracionistas –, o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral das Nações Unidas e o Conselho Económico e Social, manda a verdade reconhecer que os votantes nestes fora internacionais mais não são do que delegados dos respectivos países, obedecendo a lógicas distintas e, por vezes, de grande complexidade explicativa.

Quanto às instituições, importa sublinhar a debilidade existente nos mecanismos de coordenação das acções empreendidas. Atente-se, por exemplo, nas dificuldades que o Conselho de Segurança experimenta, em muitos casos, em fazer cumprir as suas deliberações.

Tal resulta da diferença entre os meios postos, efectivamente, à disposição das instâncias internacionais e os meios tidos como indispensáveis.

Quanto à “compliance”, tem a mesma que ver com o controle / fiscalização, dependendo o exercício da actividade em causa das condições de transparência existentes e da capacidade das instituições supranacionais imporem certos valores comportamentais aos actores que actuam no panorama internacional.

Nesta como noutras questões, o problema dos gaps existentes aparece relacionado com a problemática do poder (mecanismos e estruturas de poder) e bem assim com a introdução de incentivos à adopção de novos comportamentos.

O Estado pode e deve desempenhar um papel relevante na superação dos “gaps”, sendo, todavia, certo que, a nível internacional, importará sempre apostar no reforço das instituições supranacionais, dotando-as de capacidade de intervenção.



O Estado e as instituições supranacionais podem intervir na prevenção de externalidades negativas, impondo sanções quando as mesmas se verificam e regulamentando as actividades, por forma a limitar as referidas externalidades negativas.

O próprio processo de globalização, no que concerne à liberalização integral do comércio de bens e serviços e à remoção dos obstáculos ao IDE – Investimento Directo Estrangeiro, deve ser gradualista, sendo certo que, em determinados casos e em certas fases de desenvolvimento de economias em transição, o recurso a formas de protecção temporária pode ajudar à aprendizagem.

Paul Krugman, a partir do modelo de diferenciação do produto de DIXIT-STIGLITZ, explicou que algo mais importava, para além das dotações de factores. Mais importante do que as dotações é o estado do conhecimento e são as capacidades de aprendizagem.

Se a dinâmica desenvolvimentista se reconduzisse, tão somente, a um problema de dotação de factores e de acesso a tecnologias de ponta, depois da II Grande Guerra, as economias ditas socialistas beneficiariam de níveis de desenvolvimento muito superiores aos que registaram posteriormente. Como explicou STIGLITZ, a Checoslová-

quia era mais industrializada do que a Áustria, a Finlândia era mais pobre do que os países bálticos, a Espanha era, também, mais pobre do que a Polónia e a Coreia do Norte estava mais industrializada do que a Coreia do Sul⁴.

Mais importante do que a dotação de factores é a dinâmica desenvolvimentista, a qual tem que ver com o espírito de iniciativa, com o grau de exigência qualitativa do lado da procura, com a evolução do conhecimento e, por isso mesmo, com a aprendizagem.

Daí que o rendimento “per capita” das economias ditas socialistas, fosse, em 1980, de metade ou mesmo inferior a metade do rendimento “per capita” dos países ocidentais.

Daí que o rendimento “per capita” das economias ditas socialistas fosse, em 1980, de metade ou mesmo inferior a metade do rendimento “per capita” dos países ocidentais, muito embora a aposta dos modelos de direcção – central na acumulação de capital e na educação.

A absorção de novas tecnologias deve ser feita gradualmente, por forma a procurar-se evitar a emergência de invisibilidades tecnológicas, sendo certo que os aumentos de produtividade das empresas resultam mais de movimentos em direcção à fronteira de possibilidades de produção do que de movimentos ao longo da fronteira.

É certo que se apresenta difícil representar econometricamente o conhecimento e a aprendizagem, bem como o “espírito de iniciativa” ou o “grau de sofisticação” existente do lado da procura.

O conhecimento pode ser incorporado numa variável explicativa como, por exemplo, K/L , i.e., o coeficiente de intensidade capitalística, permitindo a elaboração de um modelo das vantagens competitivas dinâmicas do tipo⁵:

$\Delta Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \Delta K_t / K_t + \alpha_2 \Delta L_t / L_t + \alpha_3 \Delta (K_t / L_t) / (K_t / L_t)$, em que

Y_t – Rendimento, no período t ;

K_t – “Stock” de capital, no período t ;

L_t – Oferta de mão-de-obra, no período t ;

KtL_t – Coeficiente de intensidade capitalística, no período t .

A incorporação do “grau de sofisticação” do lado da procura poderia passar pela incorporação de uma variável explicativa desfasada como, por exemplo, C_{t-1} , havendo, todavia, o risco de multicolinearidade, já que C_{t-1} representa o consumo no período $t-1$ e o consumo é, por sua vez, função do rendimento.

⁴ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit., pags 61 a 64.

⁵ Vide, a este propósito, SOUSA, António Rebelo de in “Da Economia”, Diário de Bordo, 2017, pags 577 e segtes.

Indo de alguma forma ao encontro da produção teórica clássica, os aumentos sustentados dos níveis de vida nos países desenvolvidos aparecem associados ao investimento em capital e em pessoas, o que permitiu expandir a fronteira de possibilidades de produção.

Segundo Stiglitz⁶, mesmo que se verifique uma taxa de poupança reduzida, haveria sempre duas formas de se aumentar o PIB de um país, a saber:

- uma primeira, consistiria na importação de capital, muito embora exista o risco de uma grande parte dos benefícios decorrentes do aumento de produção interna ser apropriada pelos fornecedores de capital;
- uma segunda, consistiria em melhorar a afectação de recursos.

A melhoria na afectação de recursos resultaria da aprendizagem, a qual permitiria a superação das ineficiências existentes neste domínio, evitando-se que as empresas enveredem por uma departamentalização compartimentada que dificulte inter-ligações e actuação conjunta, à semelhança do que sucede muitas vezes na Administração Pública.

Do que se disse conclui-se apresentar-se da maior importância criar um contexto económico, social e político que proporcione e, até, estimule a aprendizagem.

Um dos aspectos essenciais passa pelo sistema educativo, pelos “cursos-sanduiche” (com a obrigatoriedade de estágios nas empresas ou em institutos públicos, conforme os casos) e pela adequada gestão de projectos de investigação, aliando a aposta na especialização necessária com a análise inter-disciplinar e, portanto, integrada, senão mesmo sistémica.

Se é verdade que a aprendizagem funciona como um dos motores do crescimento económico e da concretização de investimentos, também, por outro lado, muito da aprendizagem corresponde a subprodutos da própria produção e do investimento.

As externalidades em cadeia, mau grado sejam geradoras de assimetriação, contêm algumas virtualidades, uma vez que possibilitam que da internalização da inovação se vá passando a sucessivas externalizações, ainda que com desfasagem temporal.

Será, isso sim, necessário criar mecanismos de incentivo à difusão das inovações, evitando-se situações como as decorrentes da apropriação pelas universidades de resultados das investigações que as mesmas desenvolveram, criando-se, por essa via, mecanismos de sigilo que afectam a própria transparência dos mercados.

Existem, todavia, a este respeito duas posições distintas:

- uma primeira que defende que as universidades, públicas ou privadas, deveriam dar a conhecer os resultados das suas investigações, externalizando o conhecimento;
- uma segunda, que aparece, por exemplo, ligada à criação de “clusters”, que defende a tese de que, em certas circunstâncias, as universidades devem investigar articuladamente com um sector empresarial forte, criando uma dinâmica empresas – associação empresarial –

⁶ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit., pags 77 e 78.



centros de investigação – que possibilite a incorporação de progresso tecnológico no processo produtivo e a adopção de novas técnicas de gestão e de “marketing”, permitindo aumentar as vantagens competitivas dinâmicas desse sector.

Para quem defenda a segunda perspectiva, pode justificar-se o sigilo ou, melhor dizendo, uma certa opacidade do eixo investigação em relação ao resto da economia e, mais concretamente, à economia internacional.

Melhor dizendo, se a Universidade A colabora com uma Associação Industrial do Calçado ao nível de um Centro de Investigação e se tal possibilita a criação de um “Cluster” competitivo à escala internacional, compreender-se-ia que se optasse por uma internalização da inovação ao nível do sector em causa, com prejuízo das empresas estrangeiras.

E haveria sempre uma externalização parcial, ao nível do sector e para um dado país.

A defesa da segunda perspectiva fará, eventualmente, sentido, em função da análise do estágio de desenvolvimento da economia do país considerado e do sector produtivo em questão.

Stiglitz equaciona os benefícios do comércio para a aprendizagem formulando quatro questões⁷:

- Que sectores, produtos e tecnologias devem ser comercializados?

- Quais as repercussões que tem a aprendizagem dos intervenientes nacionais no resto da economia?

- Que implicações tem a aprendizagem com intervenientes estrangeiros nos intervenientes nacionais?

- Qual é a aprendizagem contrafactual, i.e., melhor dizendo, se, porventura o produto não tivesse sido importado, qual teria sido o nível de aprendizagem?

Não se apresenta fácil responder a este conjunto de questões para uma dada economia se, entretanto, não se tiver elaborado um Plano de Ordenamento do Território, bem como um Plano de Desenvolvimento Estratégico que permita sintonizar os sectores relevantes (bem como as regiões tidas como prioritárias), de acordo com uma perspectiva que contemple as vantagens competitivas dinâmicas potenciais.

Na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estratégico é sempre relevante ter presente a questão da aprendizagem e dos principais factores que a determinam, nomeadamente, a própria capacidade de aprendizagem dos membros da comunidade, o acesso (maior ou menor) ao conhecimento, o que Stiglitz designa de “catalisadores de aprendizagem”, a criação de um “enquadramento criativo” e, finalmente, a rede de contactos que, de alguma forma, funciona como agente catalisador positivo da aprendizagem.

⁷ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit. – pag. 97.



Importa, já agora, a propósito da “componente revolucionária” da aprendizagem e numa perspectiva de enquadramento histórico e de economia global, atribuir a relevância devida ao Iluminismo e, portanto, à produção teórica que teve lugar no Ocidente, a qual se apresentou decisiva para a criação de um “espírito de aprendizagem”.

Em boa verdade, o Iluminismo permitiu a saída de um enquadramento mental que tendia a considerar a verdade como algo revelado por um ser superior, apostando no que se convencionou designar de método científico.

Dizer-se que o Iluminismo abriu as portas a uma maior compreensão da relevância da aprendizagem como instrumento da evolução qualitativa do Homem e, portanto, do desenvolvimento não constitui um exagero.

Infelizmente, existem alguns casos em que responsáveis políticos ocidentais põem, hoje em dia, em causa, como dizia Stiglitz, os resultados da ciência moderna, quando foi no Ocidente que se constatou, historicamente falando, um maior esforço, no decurso dos últimos séculos, para adoptar o método científico, o que poderá ser considerado como algo de contraditório⁸.

Os progressos registados com a adopção de tecnologias assentes em combinações capital – intensivas não terão afectado outras tecnologias, numa fase inicial, sendo certo que,

posteriormente, as tecnologias mais sofisticadas tenderam a dominar as restantes, constatando-se uma mudança nos processos produtivos com a alteração induzida nos preços relativos pelo próprio progresso tecnológico, levando a que se tornasse clara a “componente pró-ruptura” ou “revolucionária” da aprendizagem.

Dizer-se que o Iluminismo abriu as portas a uma maior compreensão da relevância da aprendizagem como instrumento da evolução qualitativa do Homem e, portanto, do desenvolvimento não constitui um exagero.

Descendo a uma perspectiva microeconómica, constatou-se, ao longo do processo histórico que existia uma certa tendência para a aprendizagem ser mais facilmente transmitida dentro da mesma unidade produtiva do que entre unidades produtivas distintas.

O Japão terá sido e ainda é um caso paradigmático de uma evolução deste tipo.

⁸ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit., pag. 107.

Mas, a aprendizagem não resulta, apenas, do crescimento económico e, por conseguinte, da evolução das forças produtivas ao longo de um processo histórico, contrariamente ao que, por exemplo, pensam os marxistas ortodoxos. A aprendizagem é, também, afectada pela evolução das ideias e do que Stiglitz designa de “crenças transversais”.

Logo que a “ideia iluminista” de que “todos os homens são iguais” foi aceite em diversas comunidades, “passou a ser previsível que evoluísse por forma a ser aplicada a mulheres e a escravos”⁹.

Os iluministas, ao questionarem a autoridade, ao defenderem a meritocracia e uma mudança de paradigma que atribuisse maior relevância à análise científica e ao progresso tecnológico, criaram condições propiciadoras a que se registasse um “impulso” para a aprendizagem.

E um dos exemplos de “impulso” no sentido da aprendizagem tem que ver com a paz e a segurança.

Henry Kissinger afirmou que “a construção da paz não se apresenta tão fácil como o desejo de a obter”, explicando que a dificuldade na compreensão da obtenção da paz radica não apenas na análise da correlação dos factos, bem como das causas e consequências.

Afigura-se relevante compreender as causas dos conflitos (efectivos e potenciais) e detectar, em devido tempo, os “sinais” que apontam para a emergência de fenómenos de violência.

Também sobre esta problemática – como, também, sobre o terrorismo – existe uma aprendizagem.

O terrorismo corresponde a uma tática (que alguns confundem com estratégia) que tende a envolver, principalmente, o uso da violência contra civis com objectivos de natureza política.

São apontadas como causas do terrorismo, entre outras, a pobreza, as desigualdades e as privações.

Muitos autores contestam que a pobreza seja a principal causa do terrorismo, uma vez que o mesmo também já existiu em países desenvolvidos e que muitos dos executantes de actos terroristas são elementos provenientes de classes privilegiadas, motivados por razões de carácter político – ideológico ou por opções religiosas ou regionalistas / nacionalistas exacerbadas.

O combate ao terrorismo pode passar pela antecipação de conflitos, recorrendo-se, em certos casos, à via negocial (e noutros à via repressiva), procurando-se sempre analisar as causas de ressentimentos que podem estar na origem de um extremar de comportamentos condenáveis e procurando-se sempre saber mais sobre os perfis dos simpatizantes e dos apoiantes (efectivos e potenciais), afastando-os das estruturas e dos centros de execução.

Também neste domínio – o da paz e do combate ao terrorismo – importa recorrer, cada vez mais, à aprendizagem.

Mas, regressando à economia, a aprendizagem será sempre condição necessária do desenvolvimento, permitindo a obtenção de saltos qualitativos, os quais se distinguem



do conceito de crescimento homotético de que nos falava Schumpeter, i.e., de crescimento na proximidade do ponto de equilíbrio anterior.

A aprendizagem pode levar a deslocações na fronteira de possibilidades de produção.

Mas, é redutor considerar-se que toda a aprendizagem conduz a uma deslocação da fronteira de possibilidades de produção, podendo, tão somente, levar a uma melhor gestão dos recursos existentes (melhor aproveitamento dos recursos disponíveis), i.e., a um “movimento de Pareto”.

De facto, pensar o contrário pressupõe admitir-se que a economia de um qualquer país se encontra sempre na fronteira de possibilidades de produção e que, portanto, os recursos disponíveis são totalmente utilizados e eficientemente alocados.

Keynes demonstrou não ser assim, sendo de sublinhar que a distinção entre a igualdade Keynesiana $S = I$ (poupança) = I (investimento) ex-post e a igualdade clássica $S = I$ ex-ante está, precisamente, subjacente à tese de que nos encontramos sempre abaixo da fronteira de possibilidades de produção, tornando-se necessária para uma evolução do sentido positivo a introdução de incentivos à conversão mais rápida da poupança em investimento ou, em alternativa, o recurso ao investimento público.

Seria, agora, interessante analisar como criar e gerir unidades empresariais num ambiente de aprendizagem e de segurança.

Bibliografia

SOUSA, António Rebelo de – “A Economia como acção estratégica”, Diário de Bordo, 2014.

SOUSA, António Rebelo de – “Da Economia”, Diário de Bordo, 2017.

STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – “Por uma Sociedade de Aprendizagem”, Bertrand Editora, 2017.-

STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – “Technological Change, Sunk Costs and Competition”, Brookings Papers on Economic Activity, 3, 1987.

WEISS, Thomas – “Global Governance”, Polity Press, 2013.

⁹ STIGLITZ, Joseph; GREENWALD, Bruce – Ob. Cit., pags 126 e segtes.

NEC adquire a empresa britânica de serviços de TI Northgate Public Services

A NEC Corporation (NEC; TSE: 6701) anunciou a aquisição da empresa de serviços de TI Northgate Public Services Limited (NPS), com sede no Reino Unido, acelerando assim a expansão do seu negócio internacional de segurança. A NEC adquire a NPS por 475 milhões de libras à empresa internacional de capitais privados Cinven. Esta aquisição deverá estar concluída até ao final de janeiro de 2018.

“Estamos orgulhosos por ter a Northgate Public Services, uma das empresas de tecnologia líderes do Reino Unido, a juntar-se ao Grupo NEC”, disse Takashi Niino, Presidente e CEO da NEC Corporation. “Com esta aquisição, a NEC tem como objetivo apoiar e fortalecer as tecnologias da NPS para operações policiais, estabelecer novas soluções de segurança com base numa plataforma de negócio comum e desenvolver mercados internacionais em particular nos países da Commonwealth”

“Este é um momento muito emocionante para a Northgate Public Services. Os nossos colegas e a equipa de gestão trabalharam intensivamente nos últimos dois anos para conseguir colocar a empresa numa grande forma operacional e financeira, e o resultado é que a NPS mostrou ser

Orchestrating a brighter world

NEC

um recurso altamente atrativo para a NEC. Esta aquisição representa uma mudança na nossa capacidade de atender às necessidades dos nossos clientes”, afirmou Stephen Callaghan, CEO da Northgate Public Services.

Após esta aquisição, a NEC e a NPS vão colaborar para desenvolver e fornecer soluções de segurança que combinem soluções e tecnologias de ambas as empresas. Especificamente, as empresas vão aproveitar a tecnologia biométrica da NEC para aperfeiçoar a autenticação de identidade nas operações policiais e em procedimentos administrativos, para além de utilizar o conjunto de tecnologias de ponta de IA da NEC, “NEC the WISE”, (* 3) para detetar problemas de fraude na segurança social e assegurar que os auxílios sejam devidamente distribuídos. As empresas vão tirar partido da deteção em tempo real de indivíduos suspeitos e de outras situações anormais, utilizando os sistemas da NEC para reconhecimento facial, deteção de intrusão, deteção de itens suspeitos e outras técnicas de análise de imagem. A NEC irá também promover as soluções da NPS para operações policiais e para gestão de alojamento social em mercados fora do Reino Unido.

Defesa de tese na Universidade Nova de Lisboa



Defesa pública da tese de doutoramento de João Henriques, com o título: OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS – SUPERVISÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DAS AGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES, que teve lugar na Universidade Nova de Lisboa, no passado dia 16 de Fevereiro. O Júri atribuiu, por unanimidade, ao referido trabalho a nota de Muito Bom.



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