



Universidades Lusíada

Oliveira, Lúcia Isabel da Costa, 1999-

Germ games : a hipótese de um atentado bioterrorista

<http://hdl.handle.net/11067/6772>

Metadados

Data de Publicação	2022
Resumo	<p>O terrorismo, é um fenómeno em constante mutação, ontem esfaqueavam-se e baleavam-se reis, Czares, e Presidentes, hoje explodem-se cidades inteiras, e, amanhã possivelmente disseminar-se-ão doenças. Com agentes biológicos, é possível criar pandemias, “num estalar de dedos”. Até recentemente, a imagem de uma catástrofe global não se parecia com uma explosão- referência à atual tensão nuclear com a Rússia-, mas com a disseminação de micro-organismos. A hipótese de um atentado bioterrorista num tr...</p> <p>Terrorism is a phenomenon in constant mutation, yesterday kings, Czars and Presidents were stabbed and shot, today entire cities are blown up, and tomorrow, possibly diseases will be spread. With biological agents, it is possible to create pandemics, “in the snap of a finger”. Until recently, the image of a global catastrophe did not look like an explosion – a reference to the current nuclear tension with Russia – but the spread of microorganisms. The hypothesis of a bioterrorist attack on publ...</p>
Palavras Chave	Bioterrorismo, Guerra biológica, Terrorismo - Portugal, Terrorismo - Países da União Europeia, Pandemia da COVID-19, 2020-, Biosegurança
Tipo	masterThesis
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-15T04:16:48Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

Mestrado em Segurança e Justiça

Germ games:
a hipótese de um atentado bioterrorista

Realizado por:

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

Orientado por:

Prof. Doutor Pedro José Lopes Clemente

Co-orientado por:

Prof. Doutor Luís Manuel André Elias

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor José Alberto Rodríguez Lorenzo González

Orientador: Prof. Doutor Pedro José Lopes Clemente

Arguente: Prof. Doutor José Joaquim Antunes Fernandes

Dissertação aprovada em: 01 de fevereiro de 2023

Lisboa

2022



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM SEGURANÇA E JUSTIÇA

Germ games:
a hipótese de um atentado bioterrorista

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

Lisboa

outubro 2022



UNIVERSIDADE LUSÍADA

FACULDADE DE DIREITO

MESTRADO EM SEGURANÇA E JUSTIÇA

Germ games:
a hipótese de um atentado bioterrorista

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

Lisboa

outubro 2022

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

Germ games:
a hipótese de um atentado bioterrorista

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade Lusíada para a obtenção do grau de
Mestre em Segurança e Justiça.

Orientadores:

Prof. Doutor Luís Manuel André Elias

Prof. Doutor Pedro José Lopes Clemente

Lisboa

outubro 2022

FICHA TÉCNICA

Autora Lúcia Isabel da Costa Oliveira
Orientadores Prof. Doutor Luís Manuel André Elias
Prof. Doutor Pedro José Lopes Clemente
Título *Germ games*: a hipótese de um atentado bioterrorista
Local Lisboa
Ano 2022

MEDIATECA DA UNIVERSIDADE LUSÍADA - CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

OLIVEIRA, Lúcia Isabel da Costa, 1999-

Germ games : a hipótese de um atentado bioterrorista / Lúcia Isabel da Costa Oliveira ; orientado por Luís Manuel André Elias, Pedro Jose Lopes Clemente. - Lisboa : [s.n.], 2022. - Dissertação de Mestrado em Segurança e Justiça, Faculdade de Direito da Universidade Lusíada.

I - ELIAS, Luís Manuel André, 1968-

II- CLEMENTE, Pedro José Lopes, 1959-

LCSH

1. Bioterrorismo
2. Guerra biológica
3. Terrorismo - Portugal
4. Terrorismo - Países da União Europeia
5. Pandemia da COVID-19, 2020-
6. Biosegurança
7. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Teses
8. Teses - Portugal - Lisboa

1. Bioterrorism
2. Biological warfare
3. Terrorism - Portugal
4. Terrorism - European Union Countries
5. COVID-19 Pandemic, 2020-
6. Biosecurity
7. Universidade Lusíada. Faculdade de Direito - Dissertations
8. Dissertations, academic - Portugal – Lisbon

LCC

1. HV6433.3.O45 2022

À minha família (à minha mãe e ao meu pai)
que não tendo escolhido, escolheram estar
todos os dias, ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Numa metáfora, comparo a elaboração desta dissertação de mestrado, a um percurso sinuoso, com muitas pedras no caminho. Agradeço a todos aqueles que percorreram este percurso sinuoso ao meu lado, durante este ano, ajudando-me a guardar todas as pedras no caminho. No fim, construímos um castelo.

À minha família (à minha mãe e ao meu pai), que não tendo escolhido, escolheram estar todos os dias, ao meu lado. Porque este caminho, não o percorri sozinha, não podia deixar um agradecimento profundo ao meu amparo, a minha família, que caminhou ao meu lado nos dias de sol e nos de tempestade, partilhando alegrias e angústias.

Não posso deixar de mencionar, quem me introduziu às temáticas de defesa e segurança, a Dr.^a Alexandra Magnólia Dias. Na sua unidade curricular de Estudos de Segurança, lecionada na FCSH-NOVA Lisboa, dei os meus primeiros passos na área, em particular com um trabalho académico sobre estudos de paz, aplicado à interpretação de três casos de processos de justiça de transição que envolveram o recurso a atores e mecanismos tradicionais: o caso *Nahe Biti* em Timor-Leste; a cerimónia de “miss” e o uso do cinturão de “*leketio*” no Norte do Quénia; e o *Loya Jirga* no Afeganistão.

À Dr.^a Ana Santos Pinto, com quem tive a oportunidade de cruzar caminho, apenas recentemente, mas que é uma enorme inspiração, desde a génese do meu percurso na área da defesa e segurança. A si, o meu profundo apreço por ter instigado em mim esta enorme paixão.

Agradeço à Senhora Diretora do Instituto de Defesa Nacional, Dr.^a Isabel Nunes, pela oportunidade de um breve estágio, que me abriu portas para a redação desta dissertação de mestrado, bem como ao meu coordenador de estágio, Coronel Coutinho Rodrigues, e ao coordenador de estágio em regime de substituição, Coronel Barbas, cujo apoio foi indispensável para a concretização do mesmo. Para além disso, não posso deixar de agradecer a todos aqueles que fizeram do IDN a minha casa, durante um breve período de tempo, e de mencionar aquelas que foram as minhas parceiras nesta aventura, as estagiárias Dr.^a Daniela Bernardino, Dr.^a Inês Oliveira e Dr.^a Madalena Rego.

Não podia deixar de demonstrar o meu apreço pelo Dr. ° Ricardo Borges de Castro, por ter partilhado comigo as suas visões, e pela troca de perspetivas.

Por último, um sentido agradecimento aos meus orientadores de dissertação de mestrado, o Dr. ° Luís Elias e o Dr. ° Pedro Clemente, por me acompanharem nesta etapa tão desafiante. O meu profundo reconhecimento pelos seus contributos académicos, mas sobretudo, uma grande admiração pelos seus contributos profissionais.

Lisboa, 31 de outubro de 2022

Lúcia Isabel Da Costa Oliveira

“[...] ainda ontem se derrubavam muralhas e hoje se desmoronam cidades, ainda ontem se exterminavam países e hoje se rebentam mundos [...].”

José Saramago, in Memorial do Convento

APRESENTAÇÃO

Germ Games

A hipótese de um atentado bioterrorista

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

O terrorismo, é um fenómeno em constante mutação, ontem esfaqueavam-se e baleavam-se reis, Czares, e Presidentes, hoje explodem-se cidades inteiras, e, amanhã possivelmente disseminar-se-ão doenças. Com agentes biológicos, é possível criar pandemias, “num estalar de dedos”.

Até recentemente, a imagem de uma catástrofe global não se parecia com uma explosão- referência à atual tensão nuclear com a Rússia-, mas com a disseminação de micro-organismos. A hipótese de um atentado bioterrorista num transporte público, da contaminação de produtos alimentares com um agente biológico, de uma guerra biológica, ou até mesmo, de uma nova pandemia de carácter terrorista, são ideias que espalham o pânico, na modernidade.

Uma pandemia depois, o único facto que podemos ter como garantido, é que existirá uma próxima pandemia, só não sabemos quando e qual a sua origem. Nunca é cedo demais para construir “*pandemic preparedness*”, mas amanhã pode ser tarde demais.

Podemos dizer que Portugal e a União Europeia, estão capacitados na estratégia de papel, não lhes faltam normas, tratados, planos, diretivas, ou recomendações, em matéria de terrorismo, mas têm sido difíceis “arrancá-los” para a realidade.

Se queremos travar a próxima pandemia, devemos adotar um modelo de “democracia antecipatória”, apostando na prospetiva estratégica. Como fazer Xeque-Mate à Ameaça Bioterrorista? Numa visão simplista, devemos explorar futuros, e construir castelos de areia blindados às tempestades por vir.

Palavras-chave: Bioterrorismo, Sars-Cov2, *Germ Games*, Prospetiva Estratégica, *Pandemic Preparedness*.

PRESENTATION

Germ Games: The hypothesis of a bioterrorist attack

Lúcia Isabel da Costa Oliveira

Terrorism is a phenomenon in constant mutation, yesterday kings, Czars and Presidents were stabbed and shot, today entire cities are blown up, and tomorrow, possibly diseases will be spread. With biological agents, it is possible to create pandemics, “in the snap of a finger”.

Until recently, the image of a global catastrophe did not look like an explosion – a reference to the current nuclear tension with Russia – but the spread of microorganisms. The hypothesis of a bioterrorist attack on public transport, the contamination of food products with a biological agent, a biological war, or even a new pandemic of a terrorist nature, are ideas that spread panic in modernity.

A pandemic later, the only fact that we can take for granted is that there will be a next pandemic, we just don't know when and what its origin. It's never too early to build “pandemic preparedness”, but tomorrow could be too late.

We can say that Portugal and the European Union are trained in paper strategy, they do not lack norms, treaties, plans, directives, or recommendations, in terms of terrorism, but it has been difficult to “uproot” them to reality.

If we want to stop the next pandemic, we must adopt a model of “anticipatory democracy”, betting on strategic foresight. How to Checkmate the Bioterrorist Threat? In a simplistic view, we must explore futures, and build sandcastles insulated from the storms to come.

Keywords: *Bioterrorism, Sars-Cov2, Germ Games, Strategic Foresight, Pandemic Preparedness.*

.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Como as bases de dados interoperáveis aumentarão a segurança da Europa. Fonte: Secretariado-geral do Conselho da União Europeia, 2022.....	69
Figura 2- Regras da União Europeia em matéria de combate aos conteúdos terroristas em linha. Fonte: Secretariado-geral do Conselho da União Europeia, 2022.	70
Figura 3- Trindade Paradoxal de Clausewitz (adaptação da Escola de Comando e Estado-Maior de Exército- ECEME).....	84
Figura 4- Mapa referente ao número de casos e de mortalidade por Sars-Cov2. Fonte: Bloomberg, 2022.	96
Figura 5- Os laboratórios de alto risco e onde ele estão? Fonte: Organização Mundial de Saúde (OMS).....	106
Figura 6- Processo de Prospetiva (NotasFuturas 5). Fonte: Presidência do Conselho de Ministros, 2021.	117
Figura 7- Perfil de Portugal no ranking do Global Health Security Index. Fonte: Global Health Security Index, 2021	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Top 15 de mais número de casos e de mortalidade por Sars-Cov2. Fonte: Bloomberg, 2022.	97
Tabela 2- Fases do Plano de Contingência Português para a Saúde.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

- ADM - Armas de Destruição Maciça
- CCTV - Camaras de circuito fechado
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- CRSPR - Clustered, Regularly Interspaced, Short Palindromic Repeat
- ENCT - Estratégia Nacional de Combate Terrorismo
- ETA - *Euskadi Ta Askatasuna*
- EUA - Estados Unidos da América
- FP-25 - Forças Populares 25 de abril
- G4G - Guerra de Quarta Geração
- GA - Guerra Absoluta
- GF - Guerra Fria
- GH - Guerra Híbrida
- GL - Guerra Limitada
- GR - Guerra Real
- GT - Guerra Total
- IRA - Exército Republicano Irlandês
- ISIS - Estado Islâmico do Levante e do Iraque
- LRESEE - Lei do Regime de Estado de Sítio e Estado de Exceção
- NATO - *North Atlantic Treaty Organization*
- OLP - Organização para a Libertação da Palestina
- SIS - Serviços de Informações de Segurança
- TESAT - European Union Terrorism Situation & Trend Report
- UE - União Europeia
- URSS - União Soviética

SUMÁRIO

Introdução	27
1.Estados da Arte	27
2.Justificação do Tema	28
3.Objetivos da Investigação	28
4.Referências Teórico- Metodológicas e Procedimentos Adotados.....	29
5.Estrutura da Investigação.....	34
CAPÍTULO I- TERRORISMO	37
1.Terrorismo: O fenómeno que alterou o rumo da história	37
1.1. Terrorismo no tempo e no espaço.....	37
2.Indefinição e Elasticidade Jurídica de Terrorismo	43
3.Terrorismo em Portugal	49
4. Terrorismo na União Europeia	52
CAPÍTULO II- CONTRATERRORISMO	57
1. Contraterrorismo: Uma estratégia contra o terrorismo.....	57
2. Amanhã Portugal pode ser Alvo de uma Ameaça Terrorista?	58
2.1. Estratégias de Contraterrorismo em Portugal.....	60
2.2.Estratégias de Contraterrorismo da União Europeia	65
CAPÍTULO III- GERMES	73
1. Germes	73
1.1. Germes no Tempo e no Espaço	73
1.2.Os Germes também precisam de Securitização	76
2. Sars-CoV2: Pandemia ou Guerra?.....	81
2.1.Guerra	81
2.2.Pandemia.....	89
CAPÍTULO IV – SARS-COV2: E SE UMA PANDEMIA FOR TERRORISTA?	93
1. Sars-Cov2: Cisne Negro ou Rinoceronte cinzento	93
2. Gestão da Crise Pandémica Sars-Cov2	95
3. Uma Pandemia pode ser terrorista?.....	100
3.1. Forças da Biossegurança em Portugal	107
CAPÍTULO V – GERM GAMES (CONSIDERAÇÕES FINAIS)	113
1. Que Jogo estamos a Jogar no Século XXI?	113
2. <i>Germ Game</i> : Um Jogo de Probabilidades	115
3. Xeque-Mate à Ameaça Bioterrorista (Considerações Finais)	119
Referências.....	127

Bibliografia	133
Fontes.....	138
Legislação e Documentação Oficial	138
Webgrafia	144
Anexo I - Entrevista.....	149
Anexo II- Simulação CladeX	155

INTRODUÇÃO

1. ESTADOS DA ARTE

Até recentemente, a imagem de uma catástrofe global não se parecia com uma explosão -referência à atual tensão nuclear com a Rússia-, mas com a disseminação de micro-organismos. A hipótese de um atentado bioterrorista num transporte público, da contaminação de produtos alimentares com agentes biológicos, de uma guerra biológica, ou até mesmo, de uma nova pandemia de caráter terrorista, são ideias que espalham o pânico, na modernidade.

Apesar da inexistência de um ataque em larga escala, com recurso a armas de destruição de maciça (ADM), desde o 11 de setembro de 2001, este que foi até aos dias de hoje, o maior atentado terrorista que a humanidade já enfrentou, provocou um medo generalizado, no que concerne à hipótese de desenvolvimento de um atentado em larga escala, com patrocínio de organizações terroristas.

Um vírus altamente contagioso é mais provável que mate milhões de pessoas, do que uma guerra. A fonte de um vírus pode ser um fenómeno natural ou intencional. Segundo uma estimativa do Banco Mundial¹ no ano de 2013, uma epidemia de gripe severa, poderia vir a custar 4,8% do PIB global, ou mais de 3 triliões de dólares americanos, e milhões de mortes. A estimativa supramencionada, lançada pelo Banco Mundial, alerta ainda para o perigo, da próxima pandemia ser zootica- os patogénicos infecciosos zoonóticos, referem-se a doenças infecciosas de animais transmissíveis para seres humanos, sendo integrantes desta categoria gripes, ébola, brucelose, raiva, leptospirose, entre outros.

O risco de uma pandemia, culmina quando os patogénicos infecciosos, não são controlados, de forma rápida e eficaz, na sua fonte animal. Este descontrolo, possibilita a mutação do patogénico, que culmina na transmissão para o ser humano. Os riscos à saúde na interface animal-humano-ambiente, segundo o Banco Mundial, poderiam ser reduzidos por sistemas veterinários e de saúde pública, robustos e coordenados.

¹ THE WORLD BANK (2013). Flu Outbreaks Reminder of Pandemic Threat. [Em linha] Washington, DC: The World Bank Group. [Consult. 25 janeiro 2022]. Disponível em: WWW: <URL: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/03/05/flu-outbreaks-reminder-of-pandemic-threat>>

O avanço da biologia sintética, é uma das maiores preocupações das autoridades de saúde pública, em particular, o acesso a kits com técnica CRISPR- aos dias de hoje, é possível encontrar um patógeno altamente perigoso, como, por exemplo, kits de E.Coli, resistentes a antibióticos, à venda na internet por menos de 100 dólares.

Atualmente, com técnicas de biologia sintética, é possível criar um agente biológico completamente novo, para o qual nada, nem ninguém, está preparado. Porque no combate contra um agente que não integra a “lista negra”, não basta garantir o stock de vacinas contra agentes comuns -como a varíola-, devemos apostar em estratégias de “*pandemic preparedness*”.

Como refere Bill Gates a próxima pandemia, é altamente provável que seja gerada com recurso a engenharia genética, com a criação de uma versão sintética de um vírus altamente contagioso, na tela de um computador.

2. JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

O trabalho de investigação que apresentamos encontra-se subordinado ao tema «*Germ Games: A hipótese de um atentado bioterrorista*», que mobiliza a sua análise para a hipótese de ocorrência de uma pandemia terrorista, fazendo um balanço das estratégias de contraterrorismo a nível nacional e europeu. Para atingir este objetivo, iremos, após uma análise teórica das estratégias, fazer uma análise prática das estratégias, aplicando-as a um cenário hipotético.

Através da mobilização do estudo de caso, da pandemia Sars-Cov2, utilizando um método de pesquisa-ação, procederemos a alterações induzidas no objeto de estudo, assumindo como hipótese, uma pandemia, especificamente a pandemia Sars-Cov2, ser de natureza terrorista.

3. OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

Para melhor desenvolvermos esta investigação, conduzi-la-emos no sentido de abordar a problemática central, que se encontra consubstanciada na seguinte questão hipotética: «E se o Sars-Cov2, fosse uma pandemia terrorista?». Com o propósito de encontrar resposta à interrogação supramencionada, definimos para nos auxiliar a encontrar essa resposta, quatro perguntas secundárias derivadas:

- «Quais são as estratégias de contraterrorismo no panorama nacional e europeu?»
- «Pode ser uma pandemia uma tipologia de Guerra?»
- «Como foi a gestão da crise pandémica Sars-Cov2, em países que sofreram experiências epidémicas recentes?»
- «A prospetiva estratégica pode ser um mecanismo de gestão de crise?»

Não obstante, o supramencionado, de forma a orientar a nossa dissertação, bem como construir uma resposta para a nossa pergunta central, definimos uma hipótese indutivas, que poderá ser verificada, parcial ou totalmente, ou não verificada, sendo a seguinte:

- Hipótese 1: «A cenarização de *germ games*, são um mecanismo de prospetiva estratégica, que podem mitigar, e até mesmo travar, uma futura pandemia terrorista?

Esta investigação, tem como objetivo conhecer as estratégias nacionais e europeias, em matéria de contraterrorismo, e descobrir as lacunas existentes, construindo soluções e desenvolvendo contramedidas para um maior controlo de uma potencial ameaça bioterrorista, e a uma gestão mais eficiente deste problema muito sério num futuro, seja ele próximo ou longínquo.

4. REFERÊNCIAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS ADOTADOS

Já no que concerne à metodologia, temos a constar que o procedimento metodológico, é o caminho utilizado para construir a solução, tendo sido definido segundo os objetivos da investigação, de modo a formular o quadro teórico, que será a base da mesma, bem como, a análise e interpretação das contribuições dos atores.

Podemos caracterizar a nossa abordagem metodológica com sendo: hipotético-dedutiva; empírica; e predominantemente qualitativa. Através desta abordagem, procuramos construir um modelo de análise, que nos permita induzir conclusões.

Esta investigação é composta por cinco etapas: uma observação (ameaça bioterrorista); uma pergunta (se o Sars-Cov2 fosse uma pandemia bioterrorista?); uma hipótese (prospecção estratégica); uma previsão (estratégia portuguesa no combate à ameaça

bioterrorista); e uma reflexão (explorar futuros e construir castelos de areia blindados às tempestades porvir).

As fontes primárias², deste trabalho de investigação são: a pesquisa bibliográfica e documental: artigos científicos; livros; documentos; relatórios anuais; legislação nacional, europeia e internacional; bases de dados; estudos de caso comparativos, e notícias.

Apresentamos como pilares desta investigação, as seguintes referências:

- ARNOLD, Roberta (2004) - The Prosecution of Terrorism as a Crime against Humanity. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [Em linha]. 64 (2004), 979-1000.
- BACELAR GOUVEIA, José, org.; SANTOS, Sofia, org. (2005) - Enciclopédia de Direito e Segurança. Coimbra: Edições Almedina.
- BARBAS, João (2020) - Terá o COVID-19 impacto na Cibersegurança e Ciber-Resiliência? IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 6.
- BORGES, João; RODRIGUES, Teresa (2016) - Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo. Porto: Fronteira do Caos Editores LDA.
- BRANDÃO, Ana Paula (2011) - Os gaps da União Europeia. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 31 (2011), 45-54.
- CARRAPIÇO, Helena (2005) - As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. Revista relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 6 (2005), 127-142
- CASIMIRO, Sofia de Vasconcelos (2009) – Liberdade e segurança no combate ao terrorismo: *Quis Custodiet*. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019). 23-38.
- CLAUSEWITZ, Carl Von (1976) – On War. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- COURELA, Pedro (2006) - Luta antiterrorismo, direitos humanos e política externa. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 9 (2006), 73-85

² Devido à limitada informação em documentos oficiais e científicos na área, recorreremos, por vezes, ao uso de noticiários nesta investigação, entre as quais, algumas entrevistas a figuras com conhecimento privilegiado na área de terrorismo, nomeadamente: ao Dr. ° Diogo Noivo, consultor de risco político; ao Dr. ° Adélio Neiva da Cruz; e ao Dr. ° Boaz Ganor, fundador e diretor-executivo do Instituto Internacional de Contraterrorismo, em Israel. Todos os noticiários, estão devidamente referenciados na Webgrafia.

- DALBY, Simon (2008) – Environmental Changes. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 260-273. ISBN 0-203-92660-9.
- DUARTE, António Paulo (2020) - Pandemia e Guerra. IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 3.
- ELIAS, Luís (2019) – O terrorismo transnacional contemporâneo: segurança, justiça e cooperação. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019), 78-110.
- ELIAS, Luís (2020) – Gestão de Crises e a Pandemia de COVID-19. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 156 (agosto 2020), 9-44.
- EZEQUIEL, Augusto, [et al.] (2009) – Bioterrorismo e Biossegurança: Desafios para Portugal (Seminário). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares/Academia das Ciências de Lisboa. ISBN 978-972-95256-2-9.
- FERNANDES, Hugo (2016) – As novas guerras: o desafio das guerras híbridas. Revista Ciências Militares. [Em linha]. 4:2 (novembro 2016), 13-40.
- GALAMAS, Francisco (2007) – Terrorismo e as Armas de Destruição Maciça. Revista Intellector. [Em linha]. (maio-junho 2007), 1-14.
- GASPARGAR, Carlos (2003) - A Guerra Fria Acabou Duas Vezes. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 105 (2003), 141-176.
- GASPARGAR, Carlos (2020) - “Cisnes negros”. IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 2.
- HOFFMAN, Frank G (2007) - Conflict in the 21 Century The Rise of Hybrid Wars. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies. [Em linha]. (dezembro 2007), 1-72.
- HORTA FERNANDES, António (2021) – O que é a Guerra. A falácia do conceito de Guerra Híbrida – Breve excuro. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. (dezembro 2021) 160 (2021), 99-117.
- JOFFÉ, George., [et al.] (2019) - Terrorismo e violência política. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019), 1-161.
- LAPÃO, Luís Velez (2020) - Porque falhamos tanto na coordenação, se é um pilar da gestão de crises? IDN Brief. [Em linha]. Especial pandemia (13 maio 2020), 7-8.
- LAQUEUR, Walter (1987) - Reflexões sobre o terrorismo. Diálogo. [Em linha]. 4:20 (1987).

- LOPES, Joana (2019) - Definição e resposta ao terrorismo na UE e em Portugal: o que fazer das mulheres e crianças afiliadas ao Daesh? Revista Nação e Defesa [Em linha]. 154 (dez. 2019), 109-144.
- LOPES, Joana (2017) – O Terrorismo e o Contraterrorismo: A Influência da ONU e União Europeia no Combate à Radicalização na França e no Reino Unido (2001-2017). Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. [Em linha]. (setembro 2017), 1- 165.
- LOPES, Joana (2020) - A Segurança sanitária e o Bioterrorismo. Revista Militar [Em linha]. 11 (2020), 973-996.
- MARINHO, António Luís., & CARNEIRO, Mário (2018) - Portugal à lei da bala Portugal à lei da bala: terrorismo e violência política no século XX. Lisboa: Temas e Debates (Círculo de Leitores).
- MARTINS, Raúl (2010) - Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. Lisboa: IDN. (Cadernos IDN).
- MATOS, Hermínio (2010) - O sistema de segurança interna: o caso português. Estratégia. Lisboa. ISSN 1645-9083. 19 (2010) 173-271.
-
- MATOS, Hermínio (2014) – Contraterrorismo e contra radicalização: mitigar ou exacerbar da violência? Anuário JANUS. [Em linha]. (2014), 132-133.
- MCINNES, Colin (2008) – Health. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 274-287. ISBN 0-203-92660-9.
- NOIVO, Diogo; SEABRA, Pedro (2010) - Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. Segurança & Defesa [Em linha]. 14 (2010), 36-47.
- OLIVEIRA, Guilherme da Silva (2019) – Reflexões sobre a Guerra Nuclear e a Natureza dual da Guerra em Clausewitz. CEDIS Working Papers [Em linha]. 1 (outubro 2019), 1-18. ISSN 2184-5549
- OLIVEIRA, Lúcia da Costa (2021) - Inteligência no combate às ameaças da sociedade de risco: Alibi para a violação dos direitos fundamentais ou mecanismo democrático para a proteção da segurança e direitos fundamentais. Lusíada. Direito. [Em linha]. 25/26 (2021), 251–273.
- PILLAR, Paul (2008) – Counterterrorism. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 376-388. ISBN 0-203-92660-9.
- RAPOPORT, Anatol (1968) – Lutas, jogos e debates. Brasília: UNB edições.

- REIS, Bruno Cardoso (2017) – Novo século, novas guerras assimétricas? origem, dinâmica e resposta a conflitos não-convencionais como a guerrilha e o terrorismo. IDN Cadernos. [Em linha]. 26 (setembro 2017), 1-47.
- RODRIGUES, Carlos Coutinho (2020)-COVID-19 e a Gestão de Crises em Portugal. IDN Brief [Em linha]. Especial pandemia (13 maio 2020), 7-8.
- RODRIGUES, Carlos Coutinho (2021) – Covid-19 e o Tempo Mundial: A Crise Iniciadora de uma Nova Realidade? Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 159 (agosto 2021), 169-191.
- SAMPAIO, Augusto Xavier; SILVA, Raquel Beleza da (2022) – “Não é uma prioridade”: uma análise da prevenção do terrorismo em Portugal. Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares [Em linha]. 16:55 (2022), 133-151.
- SCHMID, Alex (2004)- Terrorism – the Definitional Problem. Case Western Reserve Journal of International Law [Em linha]. 36:2 (2004), 375-419.
- VICENTE, João (2010) – “Beyond- the- box” thinking on future war: The art and science of unrestricted warfare in Estratégia- Instituto Português da Conjuntura Estratégica. 19 (2010), 275-311. ISSN 1645-9083
- ZAGARE, Frank (2006) – Game Theory. In WILLIAMS, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. (2006), 44- 58. New York: Taylor & Francis Group. ISBN 0-203-92660-9.

Podemos definir como fontes secundárias, o método de entrevista informal semiestruturada, ao Dr. ^o Ricardo Borges de Castro³, e observação participante, durante o estágio extracurricular, no Instituto de Defesa Nacional, entre maio e agosto de 2023⁴. A seleção do entrevistado teve como base no perfil académico e profissional, privilegiando-se o conhecimento na área da prospetiva estratégica, numa vertente securitária. A entrevista, que está arquivada no Anexo I, foi conduzida por um guião com tópicos sob a forma de pergunta aberta, com o propósito de recolher o máximo de informação possível, permitindo um melhor diálogo entre o entrevistador e entrevistado, devido à flexibilidade deste modelo de entrevista.

³ Diretor Associado e Chefe do Programa ‘Europa no Mundo’ no *European Policy Centre*, um *think tank* independente em Bruxelas. Anteriormente, foi Conselheiro para a Prospetiva Estratégica e Relações Externas no Centro Europeu de Estratégia Política da Comissão Europeia (2015-2020). Foi também Membro do Gabinete do Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, (2013-2014) e Porta-voz da Comissão Europeia (2011-2012).

⁴ O IDN, é uma entidade pública, tutelada pelo Ministério da Defesa Nacional, cuja missão de serviço público de apoiar a formulação de um pensamento estratégico nacional, assegurando o estudo, a investigação e a divulgação nos domínios da Segurança e Defesa.

Não obstante, ao supramencionado, ao longo da nossa dissertação, iremos recorrer a conhecimentos no âmbito das Relações Internacionais, Ciência Política, Filosofia, e Direito, bem como o cruzamento de teorias científicas. Privilegiaremos neste trabalho de investigação, metodologias de prospetiva estratégica.

5. ESTRUTURA DA INVESTIGAÇÃO

A estrutura desta investigação divide-se em cinco capítulos, para além desta introdução:

- Capítulo I- terrorismo;
- Capítulo II- contraterrorismo;
- Capítulo III- Germes;
- Capítulo IV- Sars-Cov2: E se uma Pandemia for Terrorista?
- E capítulo V- *Germ Game* (Considerações Finais).

No capítulo primeiro (Terrorismo), abordamos o terrorismo, em todas as suas “formas e feitios”. Percorremos o fenómeno terrorista, no tempo e no espaço, e reconstruímos a sua história. Não podendo identificar precisamente a sua génese, enquanto fenómeno, apresentamos como ponto de partida, a Revolução Francesa, conhecida como a mais profunda raiz do terrorismo moderno, e seguimos caminho até à modernidade, onde o terrorismo está subordinado à “filosofia da bomba”. Passados 200 anos, após a génese do terrorismo moderno, mantêm-se a sua incapacidade de definição, o que se revela um pesadelo jurídico transnacional, que levou inclusive, à impunidade da prática do crime de terrorismo, várias vezes ao longo da história.

Contudo, como a história do terrorismo, também é a história daqueles que o combatem, depois do terror, no segundo capítulo (Contraterrorismo), debruçamo-nos sobre o contra terror, com enfoque políticas públicas de contraterrorismo de Portugal e da União Europeia.

No terceiro capítulo (Germes), discutimos sobre germes, o que são, porque precisam de securitização, e porque são as armas preferências das organizações terroristas. Numa segunda parte, referenciamos pela primeira vez, o caso Sars-Cov2, uma pandemia originada por um patogénico infeccioso zoonótico, que rapidamente se disseminou por todo o mundo, debatendo se uma pandemia pode ser um Estado de Guerra.

No quarto capítulo (Sars-Cov2: E se uma Pandemia for Terrorista?), analisamos a gestão da crise pandémica Sars-Cov2, ao redor do globo, de forma a testar a hipótese supramencionada, de que países com experiências epidémicas recentes, foram mais eficazes no combate à pandemia. De seguida, induzimos a hipótese de uma pandemia ser provocada por agentes terroristas, explorando as forças de biossegurança em Portugal.

No quinto capítulo (*Germ Game*), que categorizamos como considerações finais, apresentamos uma análise das cinco etapas da investigação, fazendo um balanço final do trabalho de investigação, e apresentando um quadro de recomendações, de forma a mitigar o impacto de uma hipotética ameaça bioterrorista, em território nacional.

CAPÍTULO I- TERRORISMO

1. TERRORISMO: O FENÓMENO QUE ALTEROU O RUMO DA HISTÓRIA

O terrorismo, não é um fenómeno novo, sem precedentes, remonta aos princípios da humanidade, e alterou em vários momentos, o rumo da história. Terrorismo, do latim *terrere*, que se traduz em assustar/provocar medo. Este, não é um fenómeno que “se circunscreve a uma zona geográfica, a um grupo de pessoas pré-determinadas ou a um modo de atuação previsível” (Casimiro, 2019: 36). Segundo David C. Rapoport (2004), podemos definir quatro vagas, para descrever a evolução histórica do terrorismo: anarquista (1880-1920); colonial (1920-1960); nova esquerda (1960-1979); e religiosa (1979-...).

1.1. TERRORISMO NO TEMPO E NO ESPAÇO

Na Grécia e Roma antiga, foi usado para desencorajar a oposição a regimes e simultaneamente, para acabar com os mesmos- a título de exemplo, o assassinato de Júlio César. A Inquisição em Espanha e Portugal usou o terror, através da prisão, tortura, e execução para punir a heresia religiosa. Durante a Revolução francesa, o terror foi utilizado, pela facção radical dos revolucionários. O terrorismo, foi uma ferramenta da política, de Estados Totalitários, como a Alemanha Nazi ou a União Soviética (URSS) Estalinista.

Entre 1880 e 1920, reis, czares, presidentes, primeiros-ministros, e outras altas figuras de governos, foram alvos de revolucionários, nacionalistas e anarquistas. Na Rússia, Kibaltchich, assassinou o Czar Alexandre II, com uma bomba (1881). Sadi Carnot, Presidente francês, foi assassinado por um anarquista (1894). O Primeiro-Ministro Espanhol, António Cánovas, foi assassinado durante o período de reivindicação da independência de Cuba (1897). A imperatriz, Isabel da Áustria, foi apunhalada até à morte por um anarquista (1889). O rei Humberto I de Itália, foi morto a tiro (1900). William McKinley, Presidente norte-americano, foi assassinado por um anarquista, após este ter perdido o emprego durante a grande depressão económica de 1893 (1901). O rei D. Carlos, e o príncipe herdeiro, D. Luís Filipe, foram assassinados por republicanos, que pertenciam à Carbonária⁵ (1908). O arquiduque do Império Austro-húngaro, Franz

⁵ A Carbonária foi uma sociedade secreta, com bases revolucionárias, que atuou em Itália, França e Portugal, entre o século XIX e século XX. Em Portugal, foi estabelecida em 1822, contudo, foi em 1896, pelas mãos de Luz de Almeida, que ganhou relevância na política nacional. O marco da Carbonária, em

Ferdinand, foi assassinado por Gavrilo Prinzip, membro da organização nacionalista Sérvia, Mão Negra, despoletando a Primeira-Guerra Mundial (1914).

Ao longo da história, o terrorismo estabelecido, também conhecido como terrorismo de Estado, foi uma arma política, utilizada pelos governos, contra os seus inimigos domésticos, suprimindo o dissenso. Foi praticado ao serviço da imposição de ideologia, pelo:

“Anarquismo de Bakunine [...] praticado sistematicamente pelo marxismo-leninismo de Staline, de Pol Pot, de Mao Tse Tung, e pelo Nacional-Socialista de Hitler e Mussolini”
O terror, com fins políticos, desde a Revolução Francesa, foi “a arma dos tiranos, de todos os tempos e de todos os lugares [...] também muitas vezes deliberadamente praticado por exércitos regulares ou por forças armadas irregulares” (Martins, 2010:9).

Foi na Revolução Francesa, que surgiu o terrorismo moderno. A expressão terrorismo, tem raízes na Revolução Francesa⁶, que decorreu entre 1793 e 1794, quando o Comité de Salvação pública, sob a liderança dos revolucionários Maximilien Robespierre e Louis Saint-Just, tomou controlo do país. A Revolução Francesa, é comumente descrita como um processo social e político, que resultou na abolição da monarquia absoluta francesa, e conseqüente instauração de uma República, em França.

A palavra francesa *terrorisme*, que deriva do latim *terror* ou *terroris*, definia a doutrina dos partidários do terror, referindo-se ao terror usado durante a Revolução Francesa pelos revolucionários contra os seus oponentes. Foi na Revolução Francesa, que surgiu a tirania revolucionária de Robespierre e dos defensores da virtude do terror. Foi na década de 1790, naquele que ficou conhecido para a história, como o reino do terror, que foi cunhada pela primeira vez a expressão terrorismo- com uma conotação positiva, na perspetiva das fações mais radicais da Revolução.

Portugal, foi a participação no assassinato do rei D. Carlos e do príncipe herdeiro, D. Luís Filipe, no ano de 1908 e, posteriormente, no golpe de 5 de outubro de 1910. É importante não confundir, segundo Marco Monteiro e Vera Grilo, “na verdade, quando se fala da Carbonária é frequente associá-la de imediato à Maçonaria e muitas vezes confundir estas duas distintas sociedades. No entanto, esta associação não se aparenta assim tão linear e muito menos a Carbonária funcionou como braço armado da Maçonaria como muitas pessoas têm escrito e falado. Quando muito, a Carbonária poderia ser não mais do que uma associação paralela da Maçonaria, embora nem todos os maçons fossem carbonários” - MONTEIRO, Marco.; GRILLO, Vera (s.d) - A Carbonária Portuguesa. [Em linha]. Cadernos da História. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL: <http://cadernosdahistoria.weebly.com/a-carbonaocuteria-portuguesa.html>>

⁶ A Revolução Francesa, é o resultado de duas revoluções que operaram em simultâneo, a da ascensão da burguesia e a da ascensão dos trabalhadores. O objetivo da Revolução burguesa era instaurar um Estado liberal, que concedesse à burguesia o poder político.

O partido jacobino⁷ de Maximilien Robespierre, realizou um reinado de terror, que envolvia perseguições religiosas, execuções em massa na guilhotina, e a entronização da Deusa da Razão. O terrorismo, é na sua mais profunda génese, uma arma política, que alimentada pelo ódio e preconceito, “ligada desde tempos imemoriais ao fanatismo religioso, a guerras santas, a matanças de hereges, a tribunais de inquisições” (Martins, 2010:9). “Se a base de um governo popular em tempos de paz é virtude”, nas palavras de Robespierre⁸, “a sua base em tempos de revolução é a virtude e o terror- a virtude, sem a qual o terror seria *barbárie*, e o terror, sem o qual a virtude seria impotente”. A sua prática durante a Revolução Francesa, era justificada, pela defesa dos ideais da *Liberté, Egalité, Fraternité* (que se traduz em liberdade, igualdade e fraternidade).

No século XX, o terrorismo, surge como referência em livros de índole anarquista, enquanto método para destruir governantes despóticos, ideais estes, que emergem no século XXI. O termo terrorismo, passa a ser aplicado, também, a ações de violências, direta ou indireta, com o propósito de influenciar politicamente um regime, destabilizar ou derrubar instituições políticas. Podemos encontrar na categoria de terrorismo revolucionário⁹, ou seja, uma tipologia de terrorismo que tem como objetivo abolir o sistema político vigente, a fim de implementar uma nova estrutura, várias organizações, como: o Euskadi Ta Askatasuna (ETA), na Espanha; o Exército Republicano Irlandês (IRA), na Irlanda; Organização para a Libertação da Palestina (OLP); Baader Meinhoff (Fração do Exército Vermelho), na Alemanha; e as Brigadas Vermelhas, na Itália,

Fazendo uma análise geográfica, no século XX, podemos registar movimentos no espectro político, desde a extrema-esquerda à extrema-direita¹⁰- tendências de terrorismo de esquerda na Europa e América Latina, terrorismo nacionalista ou separatista na Irlanda do Norte, na região Basca de Espanha, e no Oriente Médio, grupos de terrorismo de direita nos EUA, Itália, Turquia.

⁷ Grupo político Republicano, que representava politicamente os *sans-culottes* (os pobres) e a pequena burguesia.

⁸ Robespierre, acabou por ser vítima da sua tirania revolucionária, sendo em 1794, derrubado do poder e sentenciado à guilhotina.

⁹ Para além das categorias de terrorismo estabelecido e revolucionário, existe ainda uma categoria de terrorismo que se designa por terrorismo sub-revolucionário, que têm como principal objetivo modificar a estrutura sociopolítica, através da ameaça ao regime vigente.

¹⁰ Para além destas tipologias de terrorismo, surge uma nova modalidade de terrorismo, nos Estados Unidos da América, o terrorismo “doméstico”, com o *unabomber*, que entre 1978 e 1995, enviava cartas armadilhadas para os seus alvos.

O terrorismo consolida-se, enquanto a prática de violência política, tendo-se disseminado enquanto um meio vulgar de combate político,¹¹ gerando uma preocupação relativamente à escalada do fenómeno terrorista, e em particular, ao recurso a ADM, preocupação esta, que se intensificou no século XXI.

Carlos Gaspar sublinha, que a Guerra Fria (GF) acabou duas vezes, “em 25 de dezembro de 1991, no fim de uma sequência de crises em que se desfez o império soviético, e em 11 de setembro de 2001, com os ataques terroristas contra os centros da república imperial” (Gaspar, 2003: 143). O que estes dois momentos distintos da história têm em comum? O facto de marcarem uma transição, que desencadeou, um novo modelo de estratégia e um novo modelo de ordenamento internacional. O 11 de setembro, revelou-se um “momento de definição [...] o fim, do fim da Guerra Fria” (Gaspar, 2003: 141).

Foi no início do século XXI, que emergiu uma “epidemia” de terrorismo, que rapidamente disseminou o pânico pelo mundo, construindo um sentimento de insegurança, que rapidamente atravessou fronteiras. O terrorismo islamita transnacional, formalizou-se, enquanto uma “um novo terrorismo”, a 11 de setembro de 2001, quando em 1 hora 41 minutos e 42 segundos, quatro aviões sequestrados por operacionais da organização terrorista Al-Qaeda¹², fizeram colapsar os maiores símbolos americanos de poder militar e financeiro- a Ala Oeste do Pentágono e as Torres de *World Trade Center*-, provocando instabilidade no mercado de ações e despertando nos cidadãos americanos, um sentimento anti-imigrante.

O 11 de setembro de 2001, é considerado até aos dias de hoje, o maior atentado terrorista, na história dos Estados Unidos da América (EUA), tendo provocado, no total, mais de duas mil vítimas. Este atentado terrorista, foi um “ataque bem-sucedido ao “coração do Império”, sem recurso a meios letais sofisticados e com direito a transmissão, e direto, pelas televisões de todo o globo desnudaram a até então pensada

¹¹ Durante este período, atentados terroristas, eram uma prática comum de movimentos contestatórios, com o propósito de alterar o *status quo*- entre as quais movimentos contestatórios relativamente à intervenção, por parte dos Estados Unidos da América, do Vietnam.

¹² A al-Qaeda (que se traduz em “a base”), pode definir-se enquanto uma organização de terrorismo religioso, em específico terrorismo islamita. É uma organização extremista e conservadora, assente nas doutrinas fundamentalistas do islão. A Al-Qaeda é mais do que uma organização centralizada, sendo composta por grupos regionais, também conhecidos por delegações, que partilham a mesma ideologia, objetivos, estratégias e inimigos- al-Shabaab na Somália é um exemplo de filiação da Al-Qaeda preponderante no século XXI.

invulnerabilidade do sistema militar e de segurança norte-americana” (Matos, 2010, p. 176).

Este atentado em solo norte-americano, levou a administração de George W. Bush a declarar a “guerra contra o terror”. A guerra contra o terror, é descrita “como uma luta do bem contra o mal”, e materializa-se no conceito de “choque de civilizações”¹³, elaborado por Samuel Huntington.

Apesar de ser um acontecimento sem precedentes, o 11 de setembro de 2001, não foi a primeira vez, na história dos EUA, que uma administração fez esta declaração de guerra contra o terrorismo- após o assassinato do Presidente William Mckinley, o seu sucessor, Theodore Roosevelt, declarou uma cruzada para exterminar o terrorismo.

A doutrina de Bush, é uma doutrina geopolítica antiterrorista, de dimensão global. Esta doutrina, teve por base, o documento estratégico político-militar, *The National Security Strategy of United States of America (2002)*¹⁴. Este documento, invoca o artigo 51 da Carta das Nações Unidas, o direito de legítima defesa, para legitimar uma campanha militar preventiva, contra o terrorismo e o “eixo do mal”¹⁵, pela defesa da paz mundial e segurança interna. A doutrina de Bush, norteadada pelo unilateralismo, tornou-se a base estratégica da política externa norte-americana- a intervenção no Afeganistão (2001) e no Iraque (2003), são exemplos práticos da aplicação da doutrina de Bush.

O terrorismo, como atualmente conhecemos, é um produto do desenvolvimento das sociedades modernas. A “guerra contra o terror”, declarada pelos EUA, teve como repercussão a globalização do terrorismo transnacional. O terror globalizou-se, evoluindo de um nível local, para uma sinergia a nível local, regional e global. A globalização, permitiu a construção de corredores de criminalidade, de dimensão

¹³ O conceito de choque de civilizações, define uma nova fase na política mundial, um conflito entre civilizações, que seria a quarta fase na história dos conflitos mundiais. Segundo a teoria do choque de civilizações, o eixo do conflito moderno é a cultura e a religião, destacando-se o confronto entre duas culturas monolíticas, segundo a sua perspetiva, o Ocidente e o Islão, ignorando a fragmentação de ambas as culturas. A teoria de Huntington, tem uma base racial e maniqueísta, construindo a história do “outro”, para justificar a sua divisão do mundo entre o bem, que representa o Ocidente, e o mal, que representa o Oriente.

¹⁴ THE WHITE HOUSE (2002)- The National Security Strategy of United States of America. D.C Washington: The White House. [Em linha]. [Consult. 2 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>

¹⁵ Nas palavras de George W. Bush, é denominado por “eixo do mal”, o conjunto de governos que desenvolviam armas de destruição maciça, e ou patrocinavam o terrorismo regional ou mundial. Segundo Bush, constituíam uma grave ameaça à segurança global e à segurança interna norte-americana: Coreia do Norte, Irão, Iraque (mais tarde foram adicionados a esta lista Cuba, Líbia e Síria).

transnacional, com consequências diretas na segurança interna dos Estados. Os avanços tecnológicos maximizaram o alcance do terror, e “as armas de destruição maciça, construíram uma nova geração de terroristas, com maior capacidade destrutiva [...] técnica, logística, operativa e [...] novas e variadas formas de implantar o terror” (Kreibohm, 2011:97). Instituiu-se um modelo de terrorismo transnacional, composto por uma nova geração de terroristas, com ambições globais, e capazes até de desafiar as maiores potências mundiais.

No rescaldo do 11 de setembro, a expressão terrorismo, tornou-se uma expressão permanente, no vocabulário político do século XXI. Um pouco por todo o mundo, Estados fortaleceram as suas políticas de segurança, adotando modelos mais musculados e reativos, nomeadamente através da militarização das Forças de Segurança, e da policialização das Forças Armadas. Contudo, outros ataques se seguiram, também um pouco por todo o mundo- em Marrocos, na Tunísia, na Indonésia, nas Filipinas, na Turquia, na Arábia Saudita, no Afeganistão, na Chechénia, no Iraque, na Rússia, no Reino Unido, em Espanha, em França, entre outros.

“Frequentemente, tem sido apodada de “praga” ou de “doença” das comunidades modernas, particularmente das democracias liberais, e muitos [...] não hesitam mesmo em qualificá-la como uma nova forma de guerra” (Martins, 2010:7)¹⁶. O terrorismo, como referimos na introdução deste capítulo, não é um fenómeno novo, moldou-se às metamorfoses do mundo, sobreviveu à paz e potenciou-se durante as guerras. Com violência em larga escala, exponenciou o terror e o medo, durante séculos. Não tendo uma estrutura rígida e centralizada, reinventou-se inúmeras vezes, ao longo da história, com a introdução de novos objetivos, métodos e meios. Atravessou fronteiras e globalizou-se com a “filosofia da bomba”, no século XXI.

Na modernidade, o terrorismo está em todo o lado, e está em lado nenhum, tendo-se desmaterializado, sobreviveu a sua ideologia, e capacidade de manipulação

¹⁶ É importante distinguir terrorismo, de guerra convencional. A guerra convencional, utiliza como principal meio, a força militar, entre grupos politicamente organizados, para concretizar objetivos políticos. A guerra convencional é orientada por costumes- convenções e normas legais. O terrorismo- que é uma forma de violência com fins políticos- não respeita convenções e normas e legais, e rejeita qualquer tipo de combate direto. É referenciado como a “arma dos mais fracos”, porque depende do medo, para alcançar objetivos políticos, devido à incapacidade de alcançar esses objetivos, por meio das normas. Nas palavras de Marinho e Carneiro, em Portugal à lei da bala (2018), “a violência terrorista foge, por isso, às «regras» da guerra tradicional, introduzindo meios como os assassinatos, sequestros, atentados bombistas ou raptos, usados por vezes indiscriminadamente, criando o ambiente propício à instalação do medo na sociedade” (Marinho & Carneiro, 2018).

psicossocial. Propaga-se através de “califados virtuais”¹⁷, produzindo “lobos solitários”, que sem uma conexão direta a uma organização terrorista, adotam a sua ideologia, realizando atentados em seu nome.

Dan Sperber (1996), na sua obra, *Contágio das ideias*, faz uma comparação entre a recetividade da mente humana às ideias, e a recetividade do organismo humano às doenças. Certas ideias, entre elas crenças religiosas, propagam-se, invadindo sociedades durante longos ou curtos períodos de tempo. O terrorismo, é instigado por ideias contagiosas, e as ideias contagiosas são “doenças”, e até mesmo “pragas”, das comunidades de todos os tempos, e não apenas da modernidade.

2. INDEFINIÇÃO E ELASTICIDADE JURÍDICA DE TERRORISMO

Definir terrorismo, é um processo complexo e controverso, em grande parte, devido ao estigma a que o termo está sujeito, em consequência da feroz violência, que é inerente à ação terrorista. São múltiplas as definições de terrorismo, “podendo ser adotados inúmeros critérios para a sua delimitação, quanto aos fins, aos meios, aos sujeitos, ou mesmo ao contexto político, entre vários outros” (Casimiro, 2019: 29).

Devido à complexidade do conceito de terrorismo, não tem sido possível elaborar uma definição universalmente aceite, ou consolidar linhas teóricas que expliquem este fenómeno. O conceito de terrorismo é volátil, tendo ao longo da história, sofrido uma “evolução interpretativa condicionada por conjunturas ideológicas” (Joffé, G [et al.] 2019: 5). Podemos lembrar, que personalidade que foram reconhecidas com o Prémio Nobel da Paz- Sean McBride, Menachim Begin, Nelson Mandela, e Yasser Arafat-, em diferentes épocas da história, foram acusadas de terrorismo.

A consolidação de uma definição para o conceito de terrorismo, é por vezes descartada como uma prioridade. Segundo alguns, “terrorismo é terrorismo, o que parece, cheira, e mata como terrorismo, é terrorismo” (Sir Jeremy Greenstocks, embaixador Britânico junto das Nações Unidas), contudo, em vários momentos da história, podemos comprovar que não é bem assim - em Portugal, particularmente, com o episódio da invasão da academia do Sporting, em Alcochete, e mais recentemente, o caso do jovem

¹⁷ A propaganda é um mecanismo central para a irradiação da ideologia. As organizações terroristas, mostra-se extraordinariamente hábil no uso da internet e das redes sociais para efeitos de propaganda, terror, radicalização e recrutamento, aspetos particularmente relevantes na “atração” de jovens ocidentais- a revista do Estado Islâmico, que está disponível online, é um exemplo de um manual estratégico de propaganda da ideologia do Estado Islâmico.

que planeava um ataque na Universidade de Lisboa, com o objetivo de matar o maior número de colegas possível. Destes casos, podemos retirar uma lição, a necessidade de cautela na aplicação do conceito de terrorismo, pois, em consequência, podemos acabar por esvaziar o seu real significado, dificultando a aplicação do quadro jurídico, em práticas autênticas de terrorismo.

Mas afinal de contas, porque é tão difícil formular uma definição universal de terrorismo? Alex Schmid (2004) aponta quatro motivos: “o terrorismo é um conceito contestado, cujas noções ao nível político, legal, e social, muitas vezes divergem”; “a definição de terrorismo está ligada à (des)legitimação e criminalização; existem vários tipos de terrorismo, com diferentes formas e manifestações”; “o termo terrorismo, sofreu várias alterações no seu significado, ao longo de 200 anos”.

Schmid (2004) acrescenta, que apesar disso, a questão da formulação de uma definição universal de terrorismo, aos dias de hoje, é uma questão mais política, do que legal ou semântica- mais de dois terços dos Estados-Membros das Nações Unidas, concordaram com uma definição comum de terrorismo.

“Um estudo especializado referido na obra *História do Terrorismo* (eds. Gérard Chaliand e Arnaud Blin) contabiliza 108 formulações distintas para o conceito de terrorismo, o que diz bem da polissemia reinante para as derivações do vocábulo” (Joffé, G [et al.] 2019: 5). Mais de 200 anos, após a origem do conceito de terrorismo, ainda não é possível definir este fenómeno, de forma consensual- a origem da expressão remonta ao século XVIII, durante a Revolução Francesa.

Tal como não existe concordância, relativamente à definição do conceito de terrorismo, também as suas causas não são consensuais, sendo definidas como “dinâmicas, mutáveis, e difíceis de prever, dificultando as respostas governamentais em matéria de contraterrorismo” (Lopes, 2017: 34). O terrorismo assume várias formas¹⁸, tendo na sua

¹⁸ A Europol, no *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018* (TESAT), subdivide o terrorismo em cinco categorias, com base na sua motivação ideológica, as quais iremos adotar, no decorrer desta investigação, são elas: terrorismo religioso, que “tem como suporte ideológico uma interpretação radical ou fundamentalista da religião – ex.: al-Qaeda e suas afiliadas, Daesh”; terrorismo etno-nacionalista e separatista, que “visa a autodeterminação política e o reconhecimento internacional- ex.: ETA, IRA, Resistência Galega, Frente de Libertação da Córsega, PKK”; terrorismo de extrema-esquerda e anarquista, que “procura a alteração do sistema político, social e económico segundo um modelo de extrema-esquerda ou libertário – ex.: Conspiração das Células de Fogo”; terrorismo de extrema-direita, “procura a alteração do sistema político, social e económico segundo um modelo de extrema-direita – ex.: National Socialist Underground, English Defence League, Aurora Dourada”; e terrorismo de causa única ou single issue, que se relaciona com causas ecologistas, “promove a violência com a intenção de alterar uma política ou prática

base, motivações políticas, sendo que essas motivações podem estar construídas com base em argumentos de “revolta política, levante social, e protesto religioso” (Laqueur, 1987: 27).

A prática de atos de terrorismo é crime¹⁹. O terrorismo “é qualificado como crime, à luz dos vários ordenamentos jurídicos nacionais [...] a volatilidade das fronteiras conceptuais do terrorismo [...] dificulta a harmonização de um quadro legal na matéria e a criação de planos transnacionais de combate a este fenómeno” (Casimiro, 2019: 29-30). Conceptualizações distintas foram adotadas pela União Europeia, e pela ONU, e também, diferentes Estados, construíram diferentes definições do conceito, modelando a definição legal, de forma a combater os “seus terrorismos”:

A luta contra o terrorismo, é um dos pilares, da União Europeia e dos seus Estado-Membros, de acordo com o Conselho da Europa. Segundo o estabelecido na Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, a União Europeia, define juridicamente terrorismo, enquanto:²⁰

“um ato cometido com o objetivo de intimidar gravemente uma população, ou obrigar indevidamente um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou desestabilizar gravemente ou destruir estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional.” (Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho)

No plano Nacional, a definição jurídica de terrorismo, foi estabelecida pela Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003²¹, em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho. A Lei de Combate ao Terrorismo define o

numa sociedade-alvo, estando muito relacionado com causas ambientalistas – ex.: Animal Liberation Front e Earth Liberation Front” (Elias, 2019).

¹⁹ Para efeitos do Código Processo Penal português, “o crime retrata um conjunto de pressupostos de que depende a aplicação ao seu autor, de uma pena ou medida de segurança criminais” - PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1987). Código Processo Penal. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 40/1987, Série I, de 1987-02-17. [Consult. 1 março 2022]. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>

²⁰ EUROPEAN UNION, Leis, decretos, etc (2002). Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativamente à luta contra o terrorismo. European Legislation. [Consult. 3 outubro 2022]. Disponível em [WWW:<URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT)

²¹ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2003). Lei n.º 52/2003 de agosto de 2003. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 193/2003, Série I-A, de 2003-08-22. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em [WWW:<URL: https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2003-34568575>](https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2003-34568575)

conceito de: organização terrorista (art.2º e 3º); terrorismo (art.4º); terrorismo internacional (art.5º); financiamento do terrorismo (art.5º-A); e responsabilidade penal de pessoas coletivas e equiparadas (art.6º). A definição, à luz do ordenamento jurídico português, do crime de terrorismo, é a combinação dos artigos 2º, número 1, artigo 3º, e artigo 4º. Podemos definir, em conformidade com o previsto, na Lei nº. 52/2003:

“Grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, vise prejudicar a integridade e a independências nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar as autoridades públicas a praticar um ato, a abster-se de o praticar, ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas, ou a populações em geral.” (Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003)²²

No ano de 2004, o *United Nations Security Council Resolution 1566 on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts*²³, adotou como definição de terrorismo:

“Atos criminosos, incluindo contra civis, cometidos com a intenção de causar a morte ou danos físicos graves, ou tomada de reféns, com o objetivo de provocar um estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas, ou numa pessoa em particular, intimidar a população ou forçar um governo ou uma organização internacional a adotar ou deixar de tomar qualquer ação, conforme definido nas convenções e protocolos internacionais relacionados com o terrorismo, não podendo, em caso algum, ser justificados por razões de natureza política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou outra semelhante.”(*United Nations Security Council Resolution, 1566*).

Combater o terrorismo em todas as suas formas e manifestações por todos os meios, é imperativo, de acordo com a Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional. O *North Atlantic Treaty Organization*, (NATO), define terrorismo enquanto:

²² Podemos destacar, como parte do enquadramento jurídico português, em matéria de terrorismo: a Lei nº. 53/2008, a Lei de Segurança Interna; Lei nº49/2008, a Lei de Organização da Investigação Criminal- LOIC); o Decreto-Lei nº. 78//87, o Código de Processo Penal, alterado; Lei nº. 25/2008, a Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo; e a Resolução do Conselho de Ministros nº. 7-A/2015, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

²³UNITED NATIONS. Security Council (2004) – Resolution 1566 (2004). [Em linha]. Adopted by Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004. [S.I]: UN. Resolution to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>>

“O uso ilegal da força ou ameaça de violência, com o propósito de instigar medo e terror, contra indivíduos ou bens materiais a fim de coagir ou intimidar governos ou sociedades, ou controlar uma população, para atingir determinados objetivos político, religiosos ou ideológicos” (NATO, 2016).²⁴

Podemos dizer que um dos maiores desafios que enfrentamos, é que “o crime não ter fronteiras e a justiça é ainda excessivamente territorial, local, o que pode transformar-se, nestes casos, num fator de impunidade (se não houver cooperação judiciária, estreita, rápida, eficaz)” (Borges & Rodriguez, 2016: 119). A elasticidade jurídica do conceito de terrorismo, permite uma certa “imunidade legal”, da prática de atos de terrorismo. O conceito tornou-se impermeável aos quadros jurídicos de Estados e Organizações Internacionais.

Podemos apontar, como solução, a definição do crime de terrorismo, como crime de direito, através da inclusão do terrorismo, no quadro de crimes de Direito Internacional-conjunto de normas vinculativas nas relações entre Estados, Nações e Organizações Internacionais. Para combater esta impermeabilidade legal, é necessária adotar uma estratégia de cooperação jurídica internacional, entre Estados e Organizações Internacionais. Isso, só é possível, com o delimitar do conceito de terrorismo, uma vez que, a cooperação jurídica internacional, tem como base o modelo do Direito internacional, e não o modelo legal de cada Estado.

A cooperação jurídica internacional, enquanto instrumento legal, que promove a concretização dos direitos, é o pilar da estratégia de prevenção e repressão do crime de terrorismo. A cooperação jurídica internacional, é orientada por convenções e acordos internacionais, como: a Resolução 49/60, sobre a Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional(1994); a Convenção Internacional para Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997); a Convenção Internacional sobre a Supressão do Financiamento ao Terrorismo (1999); a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005); e o Manual de Cooperação Jurídica

²⁴ NATO (2016) - NATO's military concept for defence against terrorism. [Em linha]. North Atlantic Treaty Organisation. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm>

Internacional para Questões Criminais Relativas ao Terrorismo, elaborado pelas Nações Unidas²⁵.

Ao classificarmos terrorismo, enquanto um crime de Direito Internacional, este passaria a ser um crime supranacional, de jurisdição universal. O crime de terrorismo poderia, dentro do Direito Internacional, ser incluído na categoria de Crimes Contra a Humanidade²⁶. O Estatuto de Roma, não está na sua génese previsto para o combate ao crime de terrorismo, contudo, conforme disposto no nº1 do artigo 7^o²⁷, do mesmo estatuto, o crime de terrorismo, cumpre os requisitos para a classificação de Crime Contra a Humanidade, começando com a própria definição do conceito. Define-se enquanto Crime Contra a Humanidade, qualquer “ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil” (Carta do Tribunal de Nuremberga, artigo 6º, alínea c) - o terrorismo tem como principal característica a instrumentalização das vítimas, para provocar terror.

Ainda relativamente à inclusão do crime de terrorismo, no Estatuto de Roma, enquanto um Crime Contra a Humanidade, numa lógica *all catch up norm*, Arnold (2004), apresenta duas possibilidades: a inclusão, enquanto uma subcategoria, do nº1 do artigo

²⁵ Apesar de não serem de carácter obrigatório, estes documentos, providenciam diretrizes importantes, sobre o procedimento de cooperação jurídica internacional, e sobre a elaboração do regime legal nacional dos Estados.

²⁶ Crimes contra a Humanidade, é um termo do Direito Internacional, positivados pela primeira vez na Carta do Tribunal de Nuremberga (artigo 6º, alínea c). São crimes contra a humanidade, de forma resumida, qualquer “ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque (...) de acordo com a política de um Estado ou de uma organização de praticar esses atos ou tendo em vista a prossecução dessa política”. O julgamento de Crimes contra a humanidade, é atualmente, da competência do Tribunal Penal Internacional, que se estabeleceu através do tratado, Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, no ano de 1998- PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1998) - Estatuto de Roma. [Em linha]. Ministério Público: Procuradoria-Geral da República. [Consult. 1 janeiro 2022]. Disponível em WWW: <URL: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf>

²⁷ “Para os efeitos do presente Estatuto, entende-se por «crime contra a Humanidade» qualquer um dos atos seguintes, quando cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque: a) Homicídio; b) Extermínio; c) Escravidão; d) Deportação ou transferência à força de uma população; e) Prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais do direito internacional; f) Tortura; g) Violação, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez à força, esterilização à força ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável; h) Perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado, por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos ou de sexo, tal como definido no n.º 3, ou em função de outros critérios universalmente reconhecidos como inaceitáveis em direito internacional, relacionados com qualquer ato referido neste número ou com qualquer crime da competência do Tribunal; i) Desaparecimento forçado de pessoas; j) Crime de apartheid; k) Outros atos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física”. Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998) - PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1998) - Estatuto de Roma. [Em linha]. Ministério Público: Procuradoria-Geral da República. [Consult. 1 janeiro 2022]. Disponível em WWW: <URL: https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf>

7º; ou a inclusão do terrorismo, no nº1 do artigo 7º, alínea k, referente a “outros atos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física”. Segundo Arnold (2004) existem:

“several procedural advantages in prosecuting terrorism as a crime against humanity, particularly in respect of the law enforcement mechanisms [...] the possibility to prosecute acts of terrorism under the heading of crimes against humanity may prove to be a valid alternative to the existing antiterrorism law enforcement mechanisms, which have often proven to be impeded by the lack of international cooperation in penal matters, or by the hurdles created by extradition law” (Arnold, 2004: 1000).

É urgente uma definição de terrorismo universal, que capacite um quadro jurídico de dimensão internacional. Como refere Carl Von Clausewitz, para atingir a vitória, é fundamental perceber objetivamente, o tipo de combate em que se está. Na “guerra” contra o terrorismo, o legislador, deve estar a par das evoluções do fenómeno, pois só com a constante reconstrução do quadro legislativo, a lei vingará, sobre o terrorista, a longo prazo.

3. TERRORISMO EM PORTUGAL

O termo terrorismo, surge pela primeira vez, em Portugal, no dicionário, no ano de 1836. Portugal foi palco de violência política e terrorismo doméstico, em vários momentos da história portuguesa- durante a monarquia, a I República, o Estado Novo, a Guerra Colonial, após o 25 de abril-, bem como atentados terroristas de índole internacional²⁸, em território português- como o atentado à embaixada de Israel (1979), o assassinato de um adido comercial da Embaixada da Turquia (1981), o assassinato do dirigente da Organização de Libertação da Palestina (OLP), Issam Sartawi, e o atentado terrorista à embaixada da Turquia em Lisboa por revolucionários arménios, no ano de 1983 (SIS).

Nos últimos 50 anos, Portugal tem enfrentado, em vários momentos da história, episódios de terrorismo doméstico, tanto de extrema-direita como de extrema-esquerda- na memória portuguesa, ficou a organização terrorista, FP-25, que espalhou o terror, entre o ano de 1980 e 1987 (também conhecidos como os anos do chumbo), sob a

²⁸ Estes atentados terroristas, em território português, foram condutores da criação de um sistema de informações, que se materializou na Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei-Quadro 30/84). O SIS, inicia funções, no ano de 1982, sob a Direção do Dr. ° Ramiro Ladeiro Monteiro.

liderança de Otelo Saraiva de Carvalho, que provou no total 13 vítimas, assassinadas com balas e bombas.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)²⁹, “é o documento norteador em matéria de segurança e defesa que estabelece os fundamentos de atuação nesse âmbito e as principais ameaças à segurança nacional” (Lopes, 2019: 120). Segundo este documento estratégico, um dos principais riscos e ameaças à segurança nacional, é o terrorismo, “uma vez que a liberdade de acesso e a identidade de Portugal como uma democracia ocidental podem tornar o país um alvo do terrorismo internacional” (CEDN, 2003:16).

Como supramencionado, no paradigma nacional português, o crime de terrorismo é definido juridicamente, segundo a Lei do Combate ao Terrorismo, Lei n.º. 52/2003, enquanto:

“Grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, vise prejudicar a integridade e a independências nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar as autoridades públicas a praticar um ato, a abster-se de o praticar, ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas, ou a populações em geral” (Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003).³⁰

São categorizados, como crimes de terrorismo, pela Lei do Combate ao Terrorismo, Lei n.º. 52/2003:

a) crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas; **b)** crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão; **c)** crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioativas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos; **d)** atos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de

²⁹PORTUGAL, Ministério da Defesa (2013) – Conceito estratégico de defesa nacional. [Em linha]. [S.l.]: Governo de Portugal [Consult. 3 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf>

serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população; **e)** investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas; **f)** crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam suscetíveis de afetar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar” (Lei de Combate ao Terrorismo, Lei n.º 52/2003).³¹

Após o 11 de setembro, consolidou-se uma particular proeminência de terrorismo de extrema-direita³²:

“A extrema-direita portuguesa continuou a revelar grande dinamismo [...] nomeadamente do que diz respeito ao combate à imigração, à islamização, ao multiculturalismo e ao marxismo cultural. O setor identitário e neofascista destacou-se [...] num perfeito alinhamento com os congéneres europeus com quem teve contactos frequentes [...], continuou a verificar-se uma intensa difusão de propaganda em ambiente virtual, com o objetivo de criar condições favoráveis ao sucesso eleitoral de forças políticas nacionalistas ou populistas em 2019.” (RASI, 2018)

“Portugal também informou que o “Escudo identitário”, protestou contra medidas do governo tomadas para conter a pandemia e, para isso, uniram forças com grupos neonazis, como *Blood and Honor*.” (RASI, 2021).

Em linha com Neiva da Cruz, diretor do Serviço de Informação de Segurança (SIS), afirmamos que Portugal é um país peculiar em matéria de terrorismo, em grande parte, devido às:

“Políticas públicas de integração social, que impedem o enraizamento em guetos, onde normalmente as relações familiares e de vizinhança são fatores preponderantes na radicalização [...] características da comunidade islâmica nacional, pela sua integração na sociedade, pela atitude cooperante das suas lideranças com as entidades nacionais

³¹ Podemos destacar, como parte do enquadramento jurídico português, em matéria de terrorismo: a Lei n.º 53/2008, a Lei de Segurança Interna, alterada (7ª alteração), pelo Decreto-lei n.º 122/2021; Lei n.º 49/2008, a Lei de Organização da Investigação Criminal- LOIC, alterada (5ª alteração), pela Lei n.º 73/2021; o Decreto-Lei n.º 78/87, o Código de Processo Penal, alterado (46ª alteração), pela Lei n.º 94/2021; Lei n.º 25/2008, a Lei do Combate ao Branqueamento de Capitais e do Financiamento do Terrorismo, alterada (10ª alteração), pela Lei 83/2017; e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

³² O terrorismo de extrema-direita, não é um fenómeno da modernidade, a raiz desta tipologia de extremismo, situa-se na Alemanha Nazi e no Fascismo Italiano. O terrorismo de extrema-direita é anterior, ao terrorismo *jihadista* islamita, que surgiu apenas na década de 1970.

[...] a coordenação entre as organizações da sociedade civil, serviços de informações e forças de segurança” (Marcelino, 2016a).

Não podemos afirmar que Portugal, tem um histórico de terrorismo, que é um país, marcado por um evento específico de índole terrorista. Portugal, nunca teve um 11 de setembro (Nova Iorque e Washington, D.C), um 11 de março (Madrid), ou um 13 de novembro (Paris). Por outro lado, também não é um alvo preferencial de grupos terroristas, tem um papel reduzido no sistema internacional, nunca implementou políticas de “guerra contra o terror”, e é um país geograficamente marginal.

Reconhecemos que as características de Portugal, não favorecerem o terrorismo, contudo, é ingrato dizer-se que é mera sorte. É verdade que Portugal, não é um alvo preferencial a atentados terroristas, mas também é verdade, que Portugal tem uma grande capacidade legislativa³³, e está apetrechado de um conjunto de entidades de segurança, em território nacional, que em articulação com entidades europeias e internacionais, desenvolvem e executam estratégias de contraterrorismo.

4. TERRORISMO NA UNIÃO EUROPEIA

O 11 de setembro de 2001, mostrou-nos que o mundo é frágil, que não existem invulnerabilidades. Todas as ações têm consequências, e a criação do movimento reacionário dos guerreiros da *jihad* ³⁴, os *mujahidins* ³⁵, no Afeganistão - a constituição deste movimento reacionário, com o apoio militar e monetário dos EUA, Arábia Saudita e Paquistão, tinha como propósito a mitigação da força comunista (URSS), que governava o território, desde a sua invasão, no ano de 1979-, teve um preço demasiado

³³ Afirmamos, que Portugal apresenta uma grande capacidade legislativa, pois, “os casos de terrorismo que passaram pela justiça criminal foram efetivamente criminalizados, o que também desestimula tais atividades” - SAMPAIO, Augusto Xavier; SILVA, Raquel Beleza da (2022) – “Não é uma prioridade”: uma análise da prevenção do terrorismo em Portugal. *Coleção Meira Mattos: Revista das Ciências Militares* [Em linha]. 16:55 (2022) 133-151 [Consult. 1 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/issue/view/1008>>

³⁴ *Jihad*, é um conceito pilar da religião islâmica, que se traduz em “empenho ou esforço por Deus”, sacrifício em nome de Alá, em nome da religião do Islão. Na perspetiva Ocidental *Jihad* significa apenas “Guerra Santa” (ideia mais extremista, utilizada pelas franjas radicais do islão), contudo, nem sempre a *Jihad* tem como reflexo a força bélica em nome da fé, pode por exemplo, ser o esforço pessoal e espiritual.

³⁵ *Mujahidins*, traduz-se naquele que se empenha na luta em nome da fé e da comunidade muçulmana (*ummah*). A expressão *mujahidins*, ficou comumente associada, ao movimento dos *mujahidins* no Afeganistão, um grupo de guerrilha, que atuou contra a invasão do Afeganistão, por parte das forças da URSS, tendo derrubado o regime comunista na Guerra do Afeganistão (1978-1992). A gênese da idealização da organização terrorista Al-Qaeda, remonta a este movimento reacionário dos guerreiros da *jihad*, os *mujahidins*.

alto a pagar, vinte e dois anos depois, com a concretização de aquele que ficou conhecido, como o maior atentado terrorista da história da humanidade, a 11 de setembro de 2001, concretizado pela Al-Qaeda.

Aquela ação, na manhã de 11 de setembro de 2001, fez não só tremer os EUA, mas o mundo, onde se inclui a União Europeia, que viu regressar ao espaço europeu, uma ameaça que já lhe era familiar.

O estigma, relativamente ao terrorista, na União Europeia, é o resultado direto de:

“experiências particulares de alguns Estados fundadores- a Alemanha com as brigadas Baader-Meinhof e a Itália com as Brigadas Vermelhas- e de outros membros posteriores- o Reino Unido com o IRA e a Espanha com o ETA- assim como os atentados “externos”, em grande escala oriundos do Médio Oriente, com efeitos generalizados no continente, ao longo das três últimas décadas” (Noivo & Seabra, 2010:37).

A União Europeia não é imune ao terrorismo, durante vários períodos da história, foi alvo de tipologias de terrorismo moderno, profundamente ligado a questões sociais e políticas. Já enfrentou, ao longo de décadas, as mais variadas tipologias de terrorismo- desde a extrema-direita (Nuclei Armati Rivoluzionari, em Itália), à extrema-esquerda e anarquista (FP-25, em Portugal), passando pelo terrorismo religioso (ISIS, em França), pelo terrorismo etno-nacionalista e separatista (ETA, em Espanha), o terrorismo de *single issue*, (Animal Liberation Front, no Reino Unido), e até mesmo terrorismo de Estado (assassinato de ex-espião KGB, no Reino Unido).

Após o 11 de setembro de 2001, os Estados-Membros da União Europeia, “saltaram por cima da sua própria sombra” de soberania nacional, mobilizando-se contra o terror global, adotando medidas legislativas comuns.

“atual quadro institucional e legislativo que enquadra a luta contra o terrorismo é, no fundo, o resultado de um processo gradual que foi evoluindo ao longo da construção do projeto europeu, enfrentando assim as mesmas dúvidas e obstáculos que as restantes vertentes de integração” (Noivo & Seabra, 2010: 36).

Como supramencionado, no quadro europeu, o crime de terrorismo é definido juridicamente, segundo a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, enquanto:³⁶

“um ato cometido com o objetivo de intimidar gravemente uma população, ou obrigar indevidamente um governo ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou desestabilizar gravemente ou destruir estruturas políticas, constitucionais, económicas ou sociais fundamentais de um país ou de uma organização internacional” (Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho).

São categorizados, crimes de terrorismo, pela Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho:

“Quando o seu autor os pratique com o objetivo de intimidar gravemente uma população, ou constranger indevidamente os poderes públicos, ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato, ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional: **a)** as ofensas contra a vida de uma pessoa que possam causar a morte; **b)** as ofensas graves à integridade física de uma pessoa; **c)** o rapto ou a tomada de reféns; **d)** o facto de provocar destruições maciças em instalações governamentais ou públicas, nos sistemas de transporte, nas infraestruturas, incluindo os sistemas informáticos, em plataformas fixas situadas na plataforma continental, nos locais públicos ou em propriedades privadas, suscetíveis de pôr em perigo vidas humanas, ou de provocar prejuízos económicos consideráveis; **e)** a captura de aeronaves e de navios ou de outros meios de transporte coletivos de passageiros ou de mercadorias; **f)** o fabrico, a posse, a aquisição, o transporte, o fornecimento ou a utilização de armas de fogo, de explosivos, de armas nucleares, biológicas e químicas, assim como a investigação e o desenvolvimento de armas biológicas e químicas; **g)** a libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; **h)** a perturbação ou a interrupção do abastecimento de água, eletricidade ou de qualquer outro recurso natural fundamental, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas; **i)** a ameaça de praticar um dos comportamentos enumerados nas alíneas **a)** a **h)**” (Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho).

³⁶ EUROPEAN UNION, Leis, decretos, etc (2002). Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativamente à luta contra o terrorismo. European Legislation. [Consult. 3 outubro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>>

A tipologia de terrorismo, predominante em território da União Europeia, no ano de 2020, foi segundo o *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TESAT 2021)*: terrorismo de extrema-direita- em 2020, três Estados-Membros da UE sofreram quatro atentados terroristas, com motivações de extrema direita; terrorismo de extrema-esquerda e anarquista- em 2020, todos os ataques com motivações de extrema-esquerda e anarquistas, ocorreram em Itália, contudo, está registado um atentado não concretizado em França; terrorismo etno-nacionalista- em 2020, foram registados 14 atentados terroristas etno-nacionalistas e separatistas, em França e Espanha; terrorismo de Estado- em janeiro de 2020, um dissidente Tchetcheno foi encontrado sem vida, em um hotel em França; terrorismo de causa única (*single issue*), predominantemente ligados a causa ecologistas- em maio de 2020, a Animal Liberation Front, assumiu a responsabilidade por um incêndio, que teve como alvo um matadouro de patos, na Holanda.

Segundo o mesmo relatório (TESAT 2021), no ano de 2020, contabilizou-se um total de 57 atentados terroristas, executados, falhados, ou desmascarados, em seis Estados-Membros da União Europeia. No total, os atentados terroristas, na União Europeia, vitimizaram 21 pessoas, e 54 feridos- 9 morreram em resultado de um atentado terrorista de extrema-direita, e 12 morreram de um atentado terrorista jihadista. Em consequência destes atentados terroristas, foram presos 449 indivíduos, por crimes de terrorismo praticados na União Europeia.

Em matéria de terrorismo, a União Europeia, tem” telhados de vidro”, contudo, os desastres em território da União, particularmente após o 11 de setembro de 2001, têm ajudado a “cimentar o telhado”, através do seu reforço legislativo, político-estratégico e orgânico.

CAPÍTULO II- CONTRATERRORISMO

1. CONTRATERRORISMO: UMA ESTRATÉGIA CONTRA O TERRORISMO

O contraterrorismo, enquanto atividade, surgiu muito antes, da declaração de qualquer “guerra contra o terror”, e ao longo da história, a par com o terrorismo sofreu uma “evolução interpretativa condicionada por conjunturas ideológicas” (Joffé, G [et al.] 2019: 5), com “a ascensão e o desaparecimento de diferentes tipos de ameaças terrorista, como o anarquismo da década de 1890 ou a violência de esquerda que assolou a Europa na década de 1980” (Pillar, 2008:377).

A primeira vez, que foi formalmente discutido o conceito de contraterrorismo, foi numa Conferência em Roma, no ano de 1989, aquela que ficou conhecida como a “década de ouro dos assassinatos”, devido à afluência de terrorismo anarquista, um pouco por todo o mundo, durante esta década. Após o assassinato do Presidente norte-americano, William McKinley, surgiu a primeira política, em matéria de contraterrorismo, com a criminalização do terrorismo anarquista, nos EUA. Na dimensão internacional, políticas de contraterrorismo, surgiram, no período após a 2ª Guerra Mundial, com a Organização das Nações Unidas (ONU).

O terrorismo, “é um fenómeno criminal e como tal deve ser abordado em termos de prevenção e resposta” (Matos, 2014:133). Contraterrorismo³⁷, é o nome que se dá ao “esforço concertado e cooperação entre governos para combater” (Pillar, 2008:376), a tática terrorista, é o conjunto de procedimentos e estratégias, adotados por entidades Estatais, através da implementação de medidas para prevenir e eliminar, a ação terrorista.

A dificuldade de definição de estratégias de contraterrorismo, deve-se em grande parte, à própria indefinição do conceito de terrorismo. Boaz Ganor, aponta a indefinição do próprio conceito de terrorismo, como o maior erro do ponto de vista do contraterrorismo:

³⁷ Contraterrorismo e antiterrorismo, não são conceitos sinónimos. Com base na doutrina militar norte-americana, podemos definir antiterrorismo como “as medidas defensivas destinadas a reduzir vulnerabilidades de pessoas e bens a ataques terroristas”, e contraterrorismo, como “medidas ofensivas destinadas a prevenir, impedir e responder ao terrorismo”, (Joint Chiefs of Staff, 1993, p. I-1)³⁷. A divergência conceptual entre contraterrorismo e antiterrorista, é “suprida hoje pelo uso generalizado do termo “contraterrorismo”, o qual integra, independentemente da sua perspectiva operacional ou especificidade linguística, ambos os vetores – de prevenção, pro-Ação e resposta – em qualquer das suas fases” (Matos, 2012: 7).

“A comunidade internacional ainda não chegou a um acordo em relação à definição de terrorismo [...] entendo-o de uma forma, você de outra, a ONU de outra e no Irão de outra totalmente diferente. Nestes 20 anos esperava que a comunidade internacional tivesse dado esses passos. Com uma definição de terrorismo estaríamos todos unidos no seu combate. Porque independentemente da nossa religião, cultura, interesses políticos, crenças, o terrorismo é uma coisa que todos temos de ser contra.” (Marcelino, 2021).

Para a consolidação de uma estratégia eficaz de contraterrorismo, são necessárias abordagens multidimensionais e uma perspectiva global, que resulte da “convergência de ações de caráter preventivo, proativo e reativo”, pois “nenhuma abordagem isolada logrará alcançar uma política contraterrorista eficaz” (Matos, 2014:132). Para além disso é necessário um investimento em duas áreas particulares:

“Legislação de combate ao terrorismo e programas de prevenção e combate ao extremismo violento (P/CVE). O primeiro diz respeito aos poderes legislativos de uma nação; em outras palavras, aos métodos que os serviços de inteligência podem usar para coletar informações, às ações que as forças policiais podem tomar para capturar e deter suspeitos e à forma como o sistema judiciário pode processar os perpetradores. Depois do 11 de setembro, houve uma pressão crescente para criar tal legislação e uma demanda por reformas legislativas mais duras. A segunda ferramenta à disposição dos esforços de combate ao terrorismo são os programas de prevenção e combate ao extremismo violento (P/CVE). No cerne de tais programas está a antecipação da ameaça terrorista, que compreende “uma tentativa não coercitiva de reduzir o envolvimento no terrorismo” (Sampaio & Da Silva, 2022: 132)

Não devemos ser utópicos, construindo estratégias de contraterrorismo, que se mobilizem para ganhar a “guerra” contra o terrorismo. A “guerra” contra o terrorismo, provavelmente, nunca será ganha, tal como o tráfico de estupefacientes, a pobreza, entre outros. Foquemo-nos em ganhar as pequenas “batalhas”, construindo estratégias que reduzam os riscos e os danos dos atos terroristas.

2. AMANHÃ PORTUGAL PODE SER ALVO DE UMA AMEAÇA TERRORISTA?

Vivemos num mundo de incertezas e insegurança, de um minuto para o outro, qualquer país do mundo, classificado como um dos mais seguros no ranking mundial, pode descer ou até perde a sua classificação.

Não é por um país “transpirar” segurança, que está seguro, e os EUA, é o pináculo desta premissa. Basta lembrar, que previamente ao 11 de setembro de 2001, os EUA eram um dos países no mundo, que mais refletia segurança, contudo, isso não impediu que fossem abalados, por aquele que ficou conhecido como um dos maiores atentados terroristas da história da humanidade- segundo o *Global Peace Index 2022*, os EUA estão em centésimo vigésimo nono, no ranking de segurança mundial, com um índice de segurança baixo.

Segundo o *Global Peace Index 2021*³⁸, elaborado pelo *Institute for Economics and Peace* (IEP), com uma amostra de 163 Estados. Portugal é o quarto país mais seguros do mundo no ranking, a seguir à Islândia, Nova Zelândia e Dinamarca. O mesmo relatório, no ano de 2022³⁹, classifica Portugal como o sexto país mais seguro no mundo, no ranking, a seguir à Islândia, Nova Zelândia, Irlanda, Dinamarca e Áustria.

São fatores que influenciam o estatuto da “segurança portuguesa ao evitar o desenvolvimento de extremismos conducentes à radicalização ou à prática de violência terrorista” (Lopes, 2019: 119), as características económicas e políticas de Portugal. Ao nível da segurança interna, segundo o *Relatório Anual de Segurança Interna 2020* (RASI 2020), Portugal registou os indicadores mais baixos de criminalidade, ao contrário de muitos países, que durante a pandemia, registaram um aumento da conflitualidade e de diversas formas de criminalidade.

Numa entrevista, Boaz Ganor⁴⁰, fundador e diretor-executivo do Instituto Internacional de Contraterrorismo em Israel, partilhou que:

“Quem estuda terrorismo sabe que até o sítio mais pacífico do mundo pode tornar-se de repente num inferno [...] basta recordar o 11 de setembro de Nova Iorque, quem pensaria no dia 10 que poderia acontecer uma atrocidade daquelas? E ainda por cima num dos locais mais seguros do mundo! Não nos devemos confundir com algumas sensações de segurança. Não quer dizer que sejam falsas, são verdadeiras, mas podem sê-lo apenas nesse momento. Ninguém sabe o que será o dia de amanhã. É

³⁸ IEP (2021) – Global Peace Index 2021. [Em linha]. Vision of Humanity: Institute for Economics & Peace. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://visionofhumanity.org/reports/>>

³⁹ IEP (2022) – Global Peace Index 2022. [Em linha]. Vision of Humanity: Institute for Economics & Peace. [Consult. 1 setembro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://visionofhumanity.org/reports/>>

⁴⁰ MARCELINO, V., 2021. Entrevista a Boaz Ganor: “Quem estuda terrorismo sabe que o sítio mais pacífico pode tornar-se de repente num inferno”. [Em linha]. *Diário de Notícias*. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.dn.pt/sociedade/quem-estuda-o-terrorismo-sabe-que-o-sitio-mais-pacifico-do-mundo-pode-tornar-se-de-repente-num-inferno-14017378.html>>

por isso que penso que cada Estado, principalmente as entidades responsáveis pela segurança, tem de se preparar para o futuro como se o pior pudesse acontecer. Isto independentemente dos rankings, avaliações, relatórios, serem muito bons. Quem pensa em segurança tem de ter sempre em mente que pode estar a ser preparado um ataque do qual nada sabem” (Marcelino, 2021).

2.1. ESTRATÉGIAS DE CONTRATERRORISMO EM PORTUGAL

Portugal, enfrentou a ameaça terrorista, ainda antes de “qualquer guerra contra o terror”, desenvolvendo políticas de prevenção contra o terrorismo, desde a década de 1980. A atividade de contraterrorismo, em Portugal, “é prosseguida de acordo com a Constituição e a Lei, em consonância com as orientações emanadas pelo Governo português, tendo ainda como referência as orientações estratégias de combate ao terrorismo da União Europeia e das Nações Unidas” (SIS).

Apesar de ser um país de dimensão pequena, e reduzidos recursos, Portugal tem um contributo de forma positiva, para o combate do terrorismo a nível internacional- contribuiu para o desmantelamento do grupo terrorista *Hofstad*, cooperou na investigação de redes com relação à *Al-Qaeda* e *nine-eleven*, nos EUA, colaborou no combate à ETA, em Espanha, entre outros. João Paulo Ventura, Coordenador da Unidade Nacional de Contraterrorismo, reitera que “Portugal tem serviços disposto a colaborar incondicionalmente nesse combate, sem limitações de horários, nem fins-de-semana, sem desfalecimentos, tréguas nem hesitações” (Marcelino, 2021).

No panorama nacional, sublinhamos a estratégia de contraterrorismo portuguesa, materializa-se no documento normativo, *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo* (ENCT), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015, de 19 de fevereiro, respeitado:

“A Convenção Europeia dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa, o direito originário da União Europeia, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os princípios constitucionais do Estado Português, a política de luta contra o terrorismo da União Europeia e desenvolve-se na estrita observância dos princípios da necessidade, da adequação, da proporcionalidade e da eficácia, das liberdades cívicas, do Estado de Direito e de liberdade de escrutínio” (Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015).

A Estratégia Nacional de Combate Terrorismo (ENCT), orienta a ação estratégica do Estado português, estabelecendo diretrizes para o:

“Combate ao terrorismo em todas as suas manifestações [...], de mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio do combate à ameaça terrorista e uma concretização, ao nível nacional, dos imperativos de natureza interna, europeia e internacional de combate ao terrorismo” (Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015).

A ENCT, assenta em cinco pilares, são eles:

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

Por ser considerado, matéria sensível e classificada, o Plano para a Prevenção da Radicalização, dos Extremismos Violentos e do Recrutamento para o Terrorismo, aprovado em 2017, nunca viu a luz do dia, sendo o seu acesso restrito. Este plano de contraterrorismo, foi desenvolvido, no âmbito da ENCT.

O sigilo é um elemento importante, para não criar alarme social e simultaneamente não encorajar a prática de terrorismo- a título de exemplo, não é de conhecimento público, o número de atentados terroristas que foram neutralizados, pelas Forças de Segurança, em Portugal. Segundo Diogo Noivo:

“Foi aprovado, mas de consequência/ mudança no terreno nada se sabe. Sabemos que ao tratar-se de matéria sensível há uma reserva necessária na divulgação da informação. Mas se as estratégias de outros países europeus são parcialmente

auditáveis pela opinião pública, é difícil de compreender porque é que em Portugal não se pode fazer o mesmo” (Petinga, 2021).⁴¹

“Aparentemente, Portugal é um caso singular. Não tem uma abordagem securitária, mas também não desenvolveu a fundo os mecanismos de prevenção, “desradicalização”, e reintegração social que constituem o alicerce das políticas liberais propostas por países como a Dinamarca” (Marcelino, 2021).

As ações desenvolvidas e suas consequências, não são de conhecimento público, e isso, pode ter graves consequências, uma vez que não é possível avaliar, a “real” capacidade do plano de prevenção.

A atividade de combate ao terrorismo, em Portugal, é da responsabilidade da Unidade de Coordenação Antiterrorismo do Sistema de Segurança Interna. Segundo a Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, capítulo III, ponto 1º do artigo 23.º, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo do Sistema de Segurança Interna, é “o órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo”, e integram esta Unidade, segundo o mesmo artigo, “representantes das entidades referidas nas alíneas e) e h) do n.º 2 do artigo 12”, são eles:

“Os Secretários-Gerais do Sistema de Segurança Interna e do Sistema de Informações da República Portuguesa (...) os comandantes-gerais da Guarda Nacional Republicana e da Polícia Marítima, os diretores nacionais da Polícia de Segurança Pública e da Polícia Judiciária e os diretores do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança” (Lei n.º 53/2008, n.º 2 do artigo 12).

Recentemente, Portugal, tem evoluído em matéria de estratégias de contraterrorismo, aprendeu com as experiências do passado. Atualmente, está a desenvolver: simulacros de atentados terroristas, com base em plano de exercícios para “*worst case scenario*”, desenvolvidos pela Unidade de Coordenação Antiterrorista, com o objetivo de testar a capacidade de resposta das Forças de Segurança, Forças de Proteção Civil, e Forças Armadas⁴²; está prevista a aquisição de mais meios para combater, prevenir, e reprimir

⁴¹ PETINGA, Tiago., (2021). Plano para a prevenção do terrorismo foi criado em 2017, mas não é conhecido. [Em linha]. Lusa. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://expresso.pt/sociedade/2021-02-15-Plano-para-prevencao-do-terrorismo-foi-criado-em-2017-mas-nao-e-conhecido>>

⁴² MARCELINO, V., 2022.” Policias preparam simulacros de atentados para testar capacidade de resposta”. [Em linha]. Diário de Notícias. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.dn.pt/sociedade/policias-preparam-simulacros-de-atentados-para-testar-capacidade-de-resposta-14582394.html>>

a criminalidade, com uma nova frota de automóveis, armas para as Forças de Segurança, entre outros; está a ser preparada uma estratégia integrada de prevenção e combate ao terrorismo, promovendo o cumprimento de uma renovada estratégia nacional para o ciberespaço⁴³; e está em vias de concretização, um Centro de Comando e Controlo, pronto a “coordenar, entre outras, ações integradas de prevenção e combate ao terrorismo e ações de cooperação internacional” (Maia, 2022).⁴⁴

Comumente, de forma depreciativa, Portugal, é apontado como uma das únicas democracias europeias, em que a utilização de *intelligence*, para vigiar qualquer indivíduo, sem qualquer ordem judicial - o Direito Penal do Inimigo⁴⁵, é um exemplo de um modelo de combate ao terrorismo, nestes termos. Bruno Reis (2022)⁴⁶, chama-lhe um “pseudo-contra-terrorismo” à portuguesa”. O modelo português de contraterrorismo, não compreende a “possibilidade de vigilância ativa e preventiva de comunicações e acesso a sites suspeitos pelas policcias, com o fim de prevenir este tipo de ações, quer no caso de eventuais ataques terroristas, quer no planeamento de morticínios em massa”.

Que se continue a insistir num “pseudo-contra-terrorismo” à portuguesa, que não sendo perfeito, não defende uma “tirania benevolente”.⁴⁷

“O combate à criminalidade, deve ser feito, através da manutenção do Estado de Direito, em democracia, não vale tudo, e por isso, os mecanismos de prevenção

⁴³ MONTEIRO, Raquel., (2022). OE2022: MAI terá mais meios para combater, prevenir e reprimir a criminalidade. [Em linha]. Expresso. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://expresso.pt/orcamento-estado-2022/2022-04-13-OE2022-MAI-tera-mais-meios-para-combater-prevenir-e-reprimir-a-criminalidade-abe12bb1>>

⁴⁴ MAIA, Alfredo., 2022. Segurança Interna com Centro de Comando para combate ao terrorismo. [Em linha]. Jornal de Notícias. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.jn.pt/nacional/seguranca-interna-com-centro-de-comando-para-combate-ao-terrorismo-14734477.html>>

⁴⁵ O Direito Penal do Inimigo, foi conceptualizado por Jakobs, e “pressupõe que o terrorismo deve ser combatido adotando medidas caracterizadas por uma forte limitação de direitos, liberdades e garantias, sendo aplicadas a indivíduos considerados potenciais ameaças, erradicando os dos Estados de forma preventiva” (Fonseca, 2018).

⁴⁶ REIS, Bruno., 2022. “Vamos insistir num pseudo- contra-terrorismo à portuguesa”. [Em linha]. Observador. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://observador.pt/opiniao/vamos-insistir-num-pseudo-contra-terrorismo-a-portuguesa/>>

⁴⁷ A ideia de “tirano benevolente”, foi uma ideia defendida por Platão. Segundo vários autores, as raízes do autoritarismo e da tirania, remontam a Platão, que “invoca o paradoxo da liberdade para criticar o sistema democrático, referindo que o homem livre pode usar a sua liberdade absoluta para desafiar a lei, desafiar a própria liberdade e clamar por um tirano no poder” - CORREIA, Pedro (2020) - O paradoxo da tolerância. [Em linha]. Observador. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://observador.pt/opiniao/o-paradoxo-da-tolerancia/>>

criminal⁴⁸, não podem constituir uma ameaça aos direitos fundamentais dos indivíduos. É inaceitável a utilização dos mecanismos legais contra os direitos, liberdades e garantias, dos indivíduos. Os direitos fundamentais, são universais, e por isso não podem ser seletivamente, reconhecidos pelos Estados. Numa democracia, a igualdade de direitos, é um princípio fundamental, nomeadamente, igualdade no recurso aos mecanismos legais, independentemente do seu crime, sejam eles crimes violentos, como terrorismo e tráfico de estupefacientes, ou crimes leves, como fraude ou furto. Porque até os inimigos têm direitos, segundo os valores do Estado de Direito Democrático, o combate á criminalidade deve ser feito pela via legal, nunca violando os princípios do Estado de Direito, e nunca violando os direitos fundamentais dos indivíduos” (Oliveira, 2021: 271-272).

O “paradoxo da tolerância”, conceptualizado no ano de 1945, pelo filósofo Karl Popper, diz-nos que a tolerância não pode tolerar a intolerância, sob pena de se autodestruir. A intolerância argumenta com armas e punhos fechados. A democracia não pode tolerar o terrorismo, mas também, não pode, de maneira alguma, tolerar que Estados recorram às próprias armas do terrorismo, para combatê-lo. Devemos determinar quem são os intolerantes, evitando generalizações- a título de exemplo, a ideia de que todos os muçulmanos são terroristas-, e soluções simplistas, como a vigilância em massa. O combate ao terrorismo, nunca pode “pisar” a linha da injuricidade.

Em Portugal faz-se contraterrorismo democrático, discreto, mas com eficácia elevada, que tem por base mecanismos políticos e jurídicos. A atividade de contraterrorismo, em Portugal, é transparente e invisível. A sociedade portuguesa, não tem conhecimento, sobre os atentados terroristas que foram neutralizados pelas entidades de segurança, no último ano, mês, ou semana, mas também não precisa de ter esse conhecimento, porque não são precisos dias felizes, em que se travam grandes ou pequenos atentados terroristas, são precisos dias normais, de completa ignorância do perigo que corremos. São os incontáveis dias normais, que nos fazem acreditar, que o nosso “pseudo-contra-

⁴⁸ Os princípios fundamentais da *intelligence*, são na sua raiz, um mecanismo de prevenção criminal, contudo quando utilizados indevidamente pelos Estado, constitui uma ameaça aos direitos fundamentais dos indivíduos. Por consagrar uma potencial ameaça aos direitos fundamentais dos indivíduos, existe uma “necessidade das atividades de um Serviço de Inteligência de Estado, sejam classificadas quanto à sua confidencialidade, devem ter um equilíbrio com o seu indispensável controlo e fiscalização, dentro dos princípios de um Estado de Direito Democrático. Contudo, a salvaguarda desse Estado passa, em primeiro lugar, por não ser uma Nação decadente em termos políticos, onde as guerras internas pelo poder, podem colocar em causa a capacidade de utilizar, da melhor forma, a inteligência” (Martins, 2010).

terrorismo” à portuguesa, está a cumprir a sua missão, de prevenir e combater o terrorismo, no território português.

2.2. ESTRATÉGIAS DE CONTRATERRORISMO DA UNIÃO EUROPEIA

“Embora tenha ganho uma visibilidade e intensidade muito maiores após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a cooperação em matéria de contraterrorismo entre membros da UE conta já com várias décadas” (Courela, 2006:73). Já na década de 1970, perante a incapacidade de resposta, por parte dos Estados-membros da então Comunidade Económica Europeia (CEE), a uma vaga de terrorismo na Europa Ocidental, foi estabelecida uma cooperação informal intergovernamental, no domínio da política externa, à margem do Tratado de Roma e dos quadros da Comunidade Europeia, denominada por Trevi⁴⁹ (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo e Violência internacional). Com génese numa reunião do Conselho Europeu, em Roma, no ano de 1975, foi posteriormente formalizada no Luxemburgo, no ano de 1976, numa reunião dos Ministros do Interior do Conselho Europeu.

O maior desafio enfrentado pelas políticas de contraterrorismo, neste período, foi a entrada em vigor do Ato Único Europeu (1986), e, posteriormente, a Convenção de Schengen (1995), que previam a supressão dos obstáculos à livre circulação de pessoas, bens, e serviços, no espaço físico da UE, o que reduziu, em grande parte, o controlo das fronteiras dos Estados-Membros da UE, fragilizando a sua segurança interna.

Com a finalidade de mitigar estas fragilidades, o Tratado de Maastricht (1993), previu:

“Criar um novo Conselho de Ministros da Justiça e Assuntos internos, assim como um novo Comité de Coordenação (o chamado Comité K4), em estreita colaboração com o Comité de Representantes Permanentes (Coreper); de igual modo, o Tratado contemplava já a criação do Serviço Europeu de Polícia – EUROPOL, que iniciaria a

⁴⁹ O Trevi, conduziu à implementação de mecanismos de cooperação policial e em matéria de segurança interna, com o estabelecimento de grupos de trabalho, denominados de TREVI- o Trevi I, sobre terrorismo internacional, o Trevi II, sobre a organização e formação das forças policíacas, o Trevi III, sobre o combate ao tráfico de droga e crime organizado. Quando entrou em vigor, o Tratado de Maastricht (1993), também conhecido como Tratado da União Europeia, o Trevi foi integrado no terceiro pilar da União Europeia, um pilar no domínio da Justiça e Assuntos Interno (JAI). O terrorismo é um “crime que deve ser prevenido e combatido através de meios judiciais e policíacos, esta matéria é inserida no terceiro pilar da União Europeia⁴⁹” (Brandão, 2011:46).

sua atividade em 1995 e simbolizaria o expoente máximo da cooperação policial europeia durante muitos anos” (Noivo & Seabra, 2010:37).

Podemos dizer que a década de 1970, mobilizou esforços, por parte dos Estados-membros, no combate ao terrorismo, contudo:

“Se os primeiros esforços no sentido de promover a cooperação no domínio da segurança interna foram impulsionados pela questão terrorista, esta deixou de ser uma prioridade nos anos 1980. Até setembro de 2001, foi manifesto o silêncio coletivo apenas interrompido por iniciativas dispersas, predominantemente de natureza declarativa e/ou não vinculativa, algumas das quais por influência da Espanha e/ou da França interessadas em mobilizar a vontade dos estados-membros em prol do agendamento do assunto e da ação coletiva” (Brandão, 2011:46).

Foi na Declaração de *La Gomera* (1995), adotada por insistência de Espanha, que à altura detinha a Presidência da UE, que o terrorismo, foi abordado pela primeira vez, de forma mais ampla. A EU passou a reconhecer o crime de terrorismo, enquanto um crime transnacional, e que, por isso, beneficia da ausência de um quadro jurídico único de penalização- ou seja, o crime de terrorismo é punido de forma diferente conforme o quadro penal nacional do Estado-Membro, em que ocorre o crime. Podemos ainda destacar a adoção da Acção Comum 96/10/610/JAI:

“que visava a criação de um repertório comum de competências, conhecimentos e técnicas; a extensão do mandato da Europol aprovada pelo Conselho da UE em Dezembro de 1998 , e posterior criação da Unidade Europol Contraterrorismo ; a recomendação do Parlamento Europeu sobre o papel da UE na luta contra o terrorismo, que dias antes dos acontecimentos de 11 de Setembro, chamava a atenção para a alteração da natureza do terrorismo e conseqüente insuficiência dos meios clássicos de cooperação judiciária e policial para o combater, exortando a um maior empenho das instituições (Conselho da UE e Comissão Europeia) nesse combate, concluindo com uma série de sugestões que seriam incorporadas na legislação adotada após os ataques” (Brandão, 2011:46-47).

A União Europeia, pode dizer que tem uma longa experiência, em matéria de terrorismo, mas a sua inércia, a partir da década de 1980, levou-a a falhar redondamente, no confronto com os “novos terrorismos”, que surgiram após o 11 de setembro:

“Na linha da Escola de Copenhaga, pode afirmar-se que a percepção de uma ameaça existencial leva à priorização da mesma, imprimindo um carácter de urgência na

adoção de medidas excepcionais. No entanto, esse receio pode não ser suficiente para sustentar uma mudança continuada de alcance estrutural, até porque o nível de ameaça não se mantém constante e a percepção da mesma é diferenciada entre os estados-membros. Isto explica a desaceleração uma vez passado o momento crítico” (Brandão, 2011:46).

Após o 11 de setembro de 2001, todos os procedimentos legislativos e institucionais, desenvolvidos ao longo de décadas pela UE, “seriam subitamente postos em causa” (Noivo & Seabra, 2010:37). Envolvida pelo medo do terror, a UE, definiu o combate ao terrorismo como uma prioridade da União, promovendo o desenvolvimento de novas linhas estratégicas de contraterrorismo, que se materializaram:

“(No) Plano de Ação na Luta Contra o Terrorismo centrado em cinco pontos: o reforço da cooperação policial e judicial, o desenvolvimento de instrumentos legais internacionais, o fim do financiamento do terrorismo, o reforço da segurança aérea e a coordenação da ação global de União Europeia no mundo [...] (na) Decisão-Quadro de 13 de Junho, o Conselho Europeu conseguiu alcançar um feito significativo, ao chegar a acordo quanto a uma definição unânime de terrorismo, que passava assim a englobar todas as infrações “suscetíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional” com o propósito de “intimidar gravemente uma população”, “constranger indevidamente os poderes públicos ou uma organização internacional a praticar ou a abster-se de praticar qualquer ato” ou “destabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país ou de uma organização internacional [...] (na) Criação do Mandado de Detenção Europeu, visando suprimir a complexidade e a eventual morosidade inerentes aos procedimentos de extradição dos Estados-membros (Noivo & Seabra, 2010:38).

Apesar de só ter sido alvo dos holofotes, aquando dos atentados terroristas de Madrid (2004) e Londres (2005), a Europa não foi imune aos “novos terrorismos”:

“Na verdade, já os atentados de 2001 nos EUA tinham deixado claro que a Europa não estava imune, uma vez que parte importante dos planeamentos do ataque e formação dos terroristas teve lugar no próprio continente europeu, em Hamburgo, na Alemanha” (Noivo & Seabra, 2010: 36).

“O facto de a Europa ser simultaneamente um alvo e uma base para o terrorismo explica que este seja considerado pelos documentos estratégicos comuns como uma das principais ameaças à União” (Brandão, 2011:48).

A Europa foi “arrastada” para o primeiro plano, desafiada para um duelo contra a ameaça terrorista, a partir de 11 de março de 2004, naquele que ficou conhecido como o atentado de Madrid⁵⁰. No instante em que o terrorismo, se manifestou em território Europeu, “a União Europeia a perder todas as suas ilusões. A estrutura que tantos anos tinha levado a criar, tão completa e com tantas regulamentações, tinha acabado por se transformar numa ratoeira burocrática e lenta para enfrentar as ameaças atuais (Carrapiço, 2005:127).

Segundo o *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2007 (TESAT)*⁵¹, em 2006, houve um total de 498 ataques, executados, falhados, ou desmascarados, em onze Estados-Membro da UE ⁵²- Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Polónia, Portugal, Espanha, e Reino Unido.

O “embrião” da agenda contraterrorista da UE, remonta ao ano de 2001, numa reunião extraordinária, do Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI), que estabeleceu um quadro de políticas e mecanismos de coordenação, com base na cooperação, para o combate ao terrorismo no espaço da União:

“É possível identificar três períodos de intensificação legislativa (2002, 2004-2005, 2008), sendo que os dois primeiros são sintomáticos do comportamento reativo da UE aos ataques terroristas, e o último resultante do ativismo da Comissão, quer em termos de iniciativa (política e legislativa) após os ataques em solo europeu, quer em termos de monitorização da qual resultou a revisão de atos legislativos adotados em 2002” (Brandão, 2011:48-49).

Este plano estratégico, sofreu uma revisão, após o atentado de Madrid (2004), que “definiu sete objetivos estratégicos cuja consecução exigia instrumentos dos três pilares, e reforçou os mecanismos de monitorização com vista a melhorar a implementação das

⁵⁰ A 10 de março de 2004, dez bombas explodiram em quatro comboios que faziam a ligação entre Alcatá de Henares e Atocha. Este atentado provocou 191 vítimas, e milhares de feridos (Diário de Notícias, 2008). Por ser à altura, uma tendência em Espanha o terrorismo separatista, o primeiro suspeito da realização deste atentado, foi o grupo terrorista Basco ETA. Contudo, veio a verificar-se que a responsabilidade, era do grupo de terrorismo Islamita, Al-Qaeda, como retaliação, pelo desmantelamento de uma célula terrorista afiliada.

⁵¹EUROPOL (2007) – TE-SAT 2007: EU Terrorism Situation and Trend Report 2007. [Em linha]. The Hague: Europol. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report>>.

⁵² Segundo o *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2007 (TESAT)*, a tipologia desses ataques terroristas foram: 1 de origem de terrorismo islamita; 424 de terrorismo separatista; 55 de terrorismo de extrema-esquerda; 1 de terrorismo de extrema-direita; 17 noutras categorias de terrorismo.

decisões por parte dos estados-membros”, no mesmo ano, foi ainda aprovada, a Estratégia Europeia e Combate ao Financiamento de Terrorismo. Após o atentado de Londres (2005), o plano estratégico sofre uma nova revisão, sendo “adotada a Estratégia Antiterrorista da UE (2005) que reorganizou os objetivos estratégicos em torno de quatro eixos: prevenção, proteção, perseguição, resposta”, e foi adotada a “Estratégia da UE para o Combate à Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo (2005) e respetivos Plano de Ação e Plano de Atuação” (Brandão, 2011:48-49).

A UE, “não tem um papel interventor na segurança interna dos Estados-membros e, por isso, não está envolvida nos esforços quotidianos de combate ao terrorismo. A sua missão reside em garantir as estruturas físicas e legais necessárias para uma

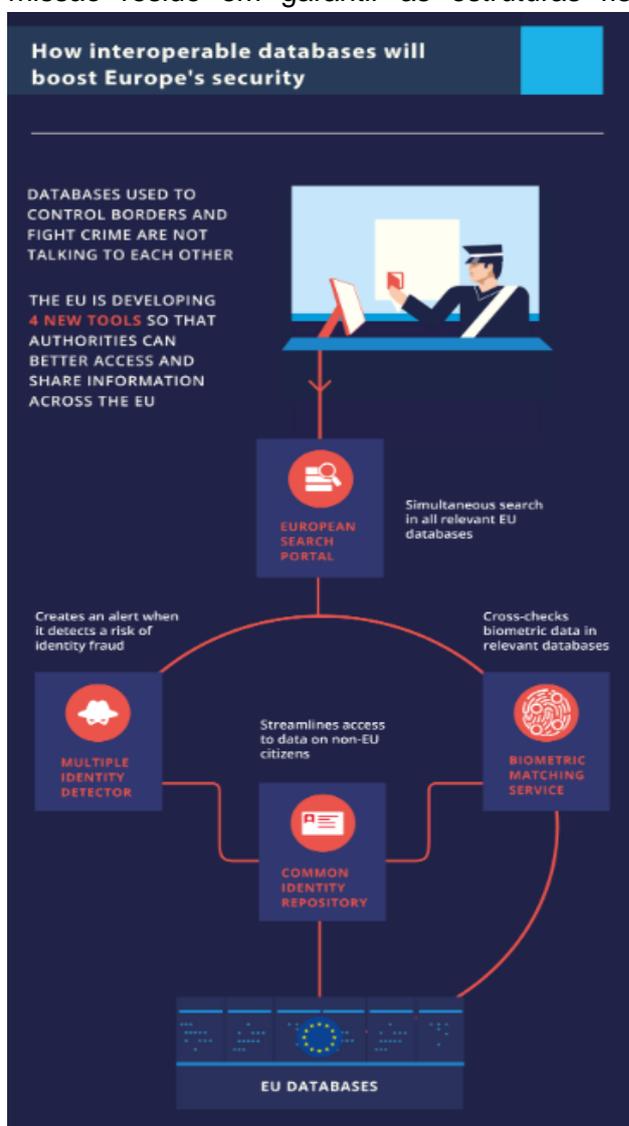


Figura 1- Como as bases de dados interoperáveis aumentarão a segurança da Europa. Fonte: Secretariado-geral do Conselho da União Europeia, 2022.

cooperação interestadual eficaz” (Noivo & Seabra, 2010: 41). O Tratado de Lisboa (2007), promoveu alterações significantes à abordagem da UE, na luta contra o terrorismo, focando-se particularmente na importância da delegação de competências na entidade da União, para operar no combate ao terrorismo, no seu espaço. A UE, é responsável por consolidar diretrizes comunitárias, que norteiem os Estados-Membros, através de documentos estratégicos, para a consolidação suas próprias estratégias nacionais de combate ao terrorismo.

Mais recentemente, foi consolidada a estratégia da UE para a União da Segurança 2020- 2025, que promove a cooperação entre Estados-Membros no combate ao crime organizado, cibercrime, terrorismo e

radicalização. Fazem parte da estratégia, segundo o Parlamento Europeu⁵³, as seguintes medidas: melhor o controlo nas fronteiras europeias; controlos fronteiriços temporários; segurança nas fronteiras externas; reduzir o fluxo de combatentes terroristas estrangeiros, através do reforço do quadro jurídico da EU, em matéria de prevenção de atentados terroristas; usar registo de identificação de passageiros; reforçar a troca de informações, promovendo a partilha eficaz de informações entre autoridades policiais, judiciárias e os serviços de informação dos Estados-Membros (Figura 1); cortar o financiamento do terrorismo, promovendo regras em matéria de combate ao branqueamento de capitais; evitar o acesso a armas perigosas, com a introdução de novas regras de controlo da aquisição e da detenção de arma, no ano de 2017, a fim de colmatar lacunas jurídicas, ; e prevenir a radicalização, neste ponto salientamos a adoção, no ano de 2021, por parte da UE, do Regulamento Relativo ao Combate à Difusão de Conteúdos Terroristas em Linha, de forma a mitigar a propagação de ideais terroristas na internet (Figura 2).

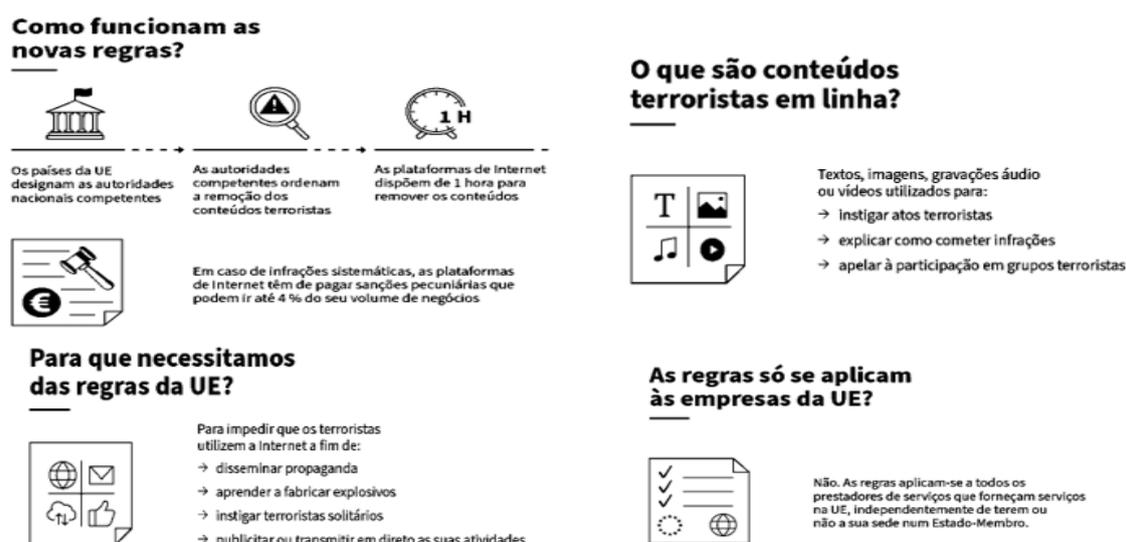


Figura 2- Regras da União Europeia em matéria de combate aos conteúdos terroristas em linha. Fonte: Secretariado-geral do Concelho da União Europeia, 2022.

Em linha com Boaz Ganor, concordamos que a indefinição do conceito de terrorismo, não é o único “erro” nos últimos 20 anos, em matéria de contraterrorismo. Começando pela sua génese, desde construção do projeto europeu, o *mindset* da União tem por base a ideia de reação a acontecimentos do momento, não revelando capacidade de construção de estratégias de continuidade. A esta “erro”, Brandão (2011) chama-lhe “o

⁵³ UNIÃO EUROPEIA, Parlamento (2022) - Como Como impedir ataques terroristas? As medidas da EU em síntese. [Em linha]. [Consult. 9 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: Como impedir os ataques terroristas? As medidas da UE em síntese | Atualidade | Parlamento Europeu (europa.eu) >

gap entre ímpeto e continuidade” - na década de 1980, após um declive da atividade terrorista, no espaço europeu, a UE revelou um estado de absoluta inércia, suspendendo a progressão das estratégias de contraterrorismo.

A segunda questão é a incapacidade de execução da legislação europeia. Os Estados-Membros reconhecem a necessidade de uma resposta coletiva concertada à ameaça terrorista, contudo, não demonstram vontade de “saltar por cima da sua sombra de soberania”, tornando-se um obstáculo à cooperação policial e jurídica entre Estados-Membros. A este “erro”, Brandão (2011) chama-lhe “o *gap* entre decisão coletiva e implementação nacional”.

Noutra vertente, a UE deve gerir melhor as suas expectativas, alinhando-as com as suas capacidades, arriscando, caso contrário, a construir estratégias utópicas, que na prática não têm qualquer utilidade. A este “erro”, Brandão (2011) chama-lhe “*gap* entre capacidade e expectativas”.

Outra questão, que está em grande parte relacionada, com a ideia de soberania, e a incapacidade dos Estados-Membros, delegarem competências à UE, apenar de reconhecerem a sua própria incapacidade nacional, de combaterem a ameaça terrorista. A este “erro”, Brandão (2011) chama-lhe “*gap* entre declaração e implementação”.

Apontados os “erros”, apontamos como sugestões de desenvolvimento da estratégia de contraterrorismo da UE, entre as quais destacamos, o desenvolvimento de políticas de integração social, para o combate ao terrorismo, sobretudo ao recrutamento e radicalização no espaço da EU, através do investimento em programas de “desradicalização”. Para além disso, sugerimos a criação de uma agência conjunta de contraterrorismo:

“Olhando para a Europa, por exemplo, acredito que um dos erros cometidos é o facto de não ter sido criada uma agência conjunta de contraterrorismo, como o FBI (*Federal Bureau Of Intelligence*)” (Marcelino, 2021).

“A Europol está a fazer um ótimo trabalho, mas é uma espécie de departamento de policia. As policia também lidam com o terrorismo claro, mas pensam em ofensas criminais. E eu penso que é preciso haver uma agência federal para o contraterrorismo. O espaço Schengen permite a livre circulação praticamente sem nenhum controlo no continente europeu e isso é um paraíso para os terroristas. As fronteiras não têm

qualquer significado quando falamos de terrorismo. Por isso, penso que se deve passar da fase de cooperação intereuropeia para a ação conjunta. Não apenas cooperar mutuamente, mas agir operacionalmente em conjunto. Construir instituições e trabalhar em conjunto para prevenir o terrorismo” (Marcelino, 2021).

Não rotular o terrorismo, como crise no espaço da UE, permite à União, aos dias de hoje, estar mais capacitada no combate ao terrorismo, com políticas-estratégicas, quadros legislativos, e uma orgânica. A UE deixou as políticas reativas, no passado, e tem vindo a criar políticas estruturadas, com pensamento no futuro.

CAPÍTULO III- GERMES

1. GERMES

No ano de 2019, com centro epidémico na cidade de Wuhan, na República Popular da China, surge o Sars-Cov2, um patogénico infeccioso zoonótico, que rapidamente se disseminou por todo o mundo, subindo à categoria de pandemia:

“De epidemia a pandemia à escala global passaram-se apenas algumas semanas. Com origem num mercado na cidade de Wuhan, o vírus alastrou primeiro na Ásia e Oceânia, saltou para o coração da Europa, galgou o Atlântico atingindo o continente americano, a norte e a Sul e [...] em África. Tal como com os vírus no ciberespaço, para o COVID-19 não existem fronteiras” (Barbas, 2020, p. 6).

Este patogénico altamente contagioso, de disseminação respiratória, provocou segundo dados oficiais da Organização Mundial de Saúde, até outubro de 2022, cerca de 6,59 milhões de mortes. Com o Sars-Cov2, podemos afirmar que o mundo não está preparado para enfrentar uma pandemia, quer seja ela natural ou induzida, e podemos confirmar a premissa, de que um vírus altamente contagioso pode realmente provocar mais mortes, nos dias de hoje, do que uma guerra convencional.

1.1. GERMES NO TEMPO E NO ESPAÇO

As primeiras observações de micro-organismo, ao que tudo indica, foram realizadas durante o século XVII, por Antonie van Leeuwenhoek, através da ampliação da imagem de materiais biológico, com um microscópio. Contudo, até ao século XIX, a humanidade pouco conhecia, sobre aquilo a que chamamos micro-organismos, também conhecidos genericamente por micróbios ou germes.

Louis Pasteur, cientista de origem francesa, foi responsável pela descoberta da capacidade dos micro-organismos de provocar doenças. Os micro-organismos podem provocar doenças, desde gripe, cólera, coronavírus, pneumonia, ébola, gastroenterite, pé de atleta, ou até sarna. Igualmente importante, foi a conclusão a que chegou, o médico de origem alemã, Robert Koch, de que micro-organismos específicos causavam doenças distintas. Também o cirurgião inglês, Joseph Lister, teve um papel importante, ao adotar a prática de esterilização, durante as cirurgias, reduzindo a probabilidade de infeções, que por vezes levavam à morte dos pacientes.

Existe uma variedade incalculável de espécies de micro-organismos, entre bactérias, vírus, protozoários e fungos. Apesar de serem compostos por uma única célula, a totalidade da sua biomassa, é maior do que o conjunto da biomassa de todas plantas e animais. Podemos dizer, que os micro-organismos estão por todo o lado, estão no ar, na água, no solo, bem como, em qualquer organismo vivo, seja ele humano, animal ou vegetal. O organismo do ser humano é composto por mais micro-organismos do que células, sendo a sua maioria inofensivas e até benéficas- auxiliando a título de exemplo, a digestão e a criação de imunidade. Existem, contudo, micro-organismos com capacidade de provocar infeções prejudiciais à saúde, desde pequenos inconvenientes, como uma gastroenterite, até epidemias mortais.

Os primeiros registos de um episódio epidémico, remonta ao ano de 712 a.c., durante o cerco de Jerusalém, com um surto de Peste. As Endemia e Pandemias⁵⁴, abalaram a humanidade, em vários momentos da história, podendo-se destacar: a Peste de Atenas, durante a Guerra do Peloponeso, entre 430 e 427 a.c. (considerada a maior pandemia que à conhecimento, no período da Antiguidade); a Peste Antonina, no Império Romano, entre o ano de 165 e 180; a Peste Cipriano, em 250 a.c., com origem no Norte de África, que se disseminou até Roma; a Praga de Justiniano, entre 541 e 750, com origem no Egipto, e disseminando-se para o Mediterrâneo; a Peste negra, em 1347, com origem na Ásia Central e disseminando-se para a Europa, atingiu o estatuto de maior Pandemia da história da civilização; a Peste Bubónica, em 1855, com origem na China, disseminou-se para a Índia e posteriormente Hong Kong; a Gripe Russa, no ano de 1889, com origem na Sibéria e no Cazaquistão; a Gripe Espanhola, em 1918, uma epidemia que evoluiu para pandemia, espalhando-se pelo globo; a Gripe Asiática, em 1957, com origem no Norte da China; a Gripe de Hong Kong, em 1968, que em três meses atingiu a Europa, Índia, Austrália, e as Filipinas; a propagação de VIH/SIDA, em

⁵⁴ Epidemia, caracteriza-se “pelo contágio rápido e generalizado, sem limites de tempo nem de espaço, provocando um número elevado de vítimas”, enquanto que pandemia, é caracterizada quando a doença (já em fase de Epidemia) se generaliza pelos indivíduos localizados nas mais diversas regiões geográficas, como num continente ou mesmo em todo o nosso planeta (...) é considerada o pior cenário para a saúde humana (...) em anos mais recentes, temos como exemplo, em 2009 quando a Gripe A passou de Epidemia para Pandemia, após a OMS ter verificado existirem casos desta doença em todos os seis continentes, assim como a AIDS, apesar de, neste caso, o número de ocorrências estar a diminuir em todo o mundo.” – NEWS @FMUL (2020). As Epidemias e as Pandemias na história da humanidade. [Em linha]. Newsletter Faculdade de Medicina de Lisboa. [Consult. 31 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>>

1981, particularmente nos EUA; a Gripe A, em 2009, uma pandemia provocada pelo vírus H1N1; e o Sars-Cov2, em 2019, com origem na cidade de Wuhan, na China.

Desde tempos remotos, a humanidade foi alvo de epidemias e pandemias, que provocaram milhões de mortes. A Peste Negra e a Gripe Espanhola, foram as duas das pandemias mais letais da história. Existe uma diferença fundamental entre estas duas epidemias, a gripe espanhola foi provocada por um vírus⁵⁵ e a peste negra, por uma bactéria⁵⁶.

O primeiro método para prevenir a doença, a vacinação, foi desenvolvido por Pasteur. A vacina é composta pela substância derivada do agente infeccioso que provoca a doença ou quimicamente semelhante a esse agente, ou seja, é a injeção de micro-organismos enfraquecidos no sistema humano ou animal. Numa lógica em que o micro-organismo enfraquecido, não permite à pessoa ou animal adoecer, a sua injeção no organismo, permite que o sistema imunológico “aprenda” a combater a doença, provocada por esse micro-organismo. Assim, os micro-organismos deixam de ser prejudiciais ao organismo, porque o sistema imunitário, quando invadido, entra em ação para o eliminar.

Os antibióticos⁵⁷, são um método para combater, especificamente, infeções bacterianas, tendo surgido no século XX. O primeiro antibiótico, a penicilina, foi desenvolvido em 1928, por Alexander Fleming. Os antibióticos, revolucionaram a forma de tratar as infeções bacterianas, a principal causa de morte dessa época, bem como, a própria medicina, que passou a estar mais focada em tratar a causa da doença e não apenas os sintomas.

As bactérias, tem vindo a adquirir cada vez mais resistência a antibióticos, podendo a razão para tal, ser encontrada na teoria da seleção natural, de Charles Darwin. Como qualquer organismo, os germes sofrem mutações, que são maioritariamente

⁵⁵ Os vírus, não são células, são partículas infecciosas, que dependem da existência um hospedeiro, sendo isoladamente apenas uma capa proteica com genoma, sem vida. Esta partícula apenas ganha vida, ao instalar-se numa célula, infiltrando-se no material genético de seres vivos, reprogramando-o para que produza vírus, libertando partículas infecciosas.

⁵⁶ As bactérias, são organismos vivos, compostos por uma única célula, esta célula tem genoma e estruturas celulares que produzem proteína, abastecendo-as com energia.

⁵⁷ A função dos antibióticos é matar ou neutralizar as bactérias, fazendo isso, através do bloqueio da síntese da parede celular, ou interferindo em processos vitais como a síntese proteica, isto tudo, sem atacar as células humanas.

inofensivas, contudo, por vezes, uma mutação permite a sobrevivência da bactéria no organismo. Com o tempo, as bactérias resistentes proliferam, criando linhagens de “super bactérias”. Face à maior resistência das bactérias a antibióticos, tem-se vindo a desenvolver tratamentos alternativos, como a fagoterapia, ou o uso de vacinas.

A globalização, ampliou a disseminação de doenças virais e bacterianas, contudo, relativamente ao que origina as doenças, podemos concluir, que no cerne da questão, estão fatores de excesso de população e fatores ambientais:

“Se para vários ambientalistas o aumento do risco de contrair novos vírus é devido ao aumento da população em todo o mundo, também a Campanha pela Natureza do *National Geographic* afirma que haverá no futuro mais doenças como a Covid-19 como consequência de vários fatores como a continua desflorestação e à conversão de animais selvagens em animais de estimação, em alimentos ou em medicamentos. Entretanto a República Popular da China já decretou a proibição do consumo de animais selvagens” (News @FMUL, 2020).

Apesar de hoje, estarmos mais predisposto a contrair vírus ou bactéria, com origem um pouco por todo o globo, por outro lado, também estamos mais capacitados:

“Estamos muito melhor preparados para enfrentar uma nova pandemia, através da realização de programas e campanhas de vacinação, e devido aos progressos desenvolvidos no último século nas tecnologias da comunicação, que permitem que o mundo reaja muito mais rápido à ameaça de uma pandemia planetária. Atualmente temos à nossa disposição, novos recursos, como por exemplo termômetros inteligentes conectados à internet, cujas medições permitem detetar o início de uma epidemia em qualquer local do mundo, de simulações feitas por computador que podem ajudar a prever o avanço do contágio por um vírus e de inúmeros medicamentos disponíveis” (News @FMUL, 2020).

Os germes são uma ameaça silenciosa, mas não é por serem invisíveis a olho nu, que deixam de constituir uma ameaça. A próxima pandemia, pode ter origem no “*backyard*” de qualquer Estado (seja ele de Direito, frágil ou falhado), e pode acontecer já amanhã, ou no próximo século.

1.2. OS GERMES TAMBÉM PRECISAM DE SECURITIZAÇÃO

A segurança, atualmente, transborda o conceito tradicional, que delimitava as ameaças de segurança, segundo parâmetros redutores:

‘The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interest in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people’ (UNDP 1994: 22 *apud* Dalby, (2008:270).

Aos dias de hoje, a segurança também é humana, é ambiental, é económica, é alimentar, é sanitária, é pessoal, é comunitária, e é política⁵⁸, e correlacionam-se- por exemplo, a relação entre o aumento do risco de contrair novos vírus, e fatores ambientais:

“Se para vários ambientalistas o aumento do risco de contrair novos vírus é devido ao aumento da população em todo o mundo, também a Campanha pela Natureza do *National Geographic* afirma que haverá no futuro mais doenças como a Covid-19 como consequência de vários fatores como a continua desflorestação e à conversão de animais selvagens em animais de estimação, em alimentos ou em medicamentos. Entretanto a República Popular da China já decretou a proibição do consumo de animais selvagens” (News @FMUL, 2020)⁵⁹.

A relação entre mudanças climáticas e segurança, no sentido mais amplo, surge nas Nações Unidas, com a aprovação de múltiplas resoluções, por parte do Conselho de Segurança, relativamente a conflitos armados em países ou regiões específicas, reconhecendo que as mudanças climáticas podem multiplicar os riscos de segurança, sendo um gatilho para conflitos, disputas, e padrões de violência- são exemplos, o Afeganistão, o Iémen, o Mali, a República do Congo, a Somália, e o Sudão, contudo também podemos destacar ocorrências no Continente Africano e na América Latina, que se caracterizam-se pela ausência de mecanismos estatais com capacidade de reação à crise climática:

“A falta de desenvolvimento, estaria relacionada, especificamente, com o meio ambiente; os pobres passariam fome por falta de comida, e não por pobreza; a falta de terras agrícolas e chuvas, seriam culpados. Resumidamente, o então pensamento da época, sugeria a existência de uma clara divisão geopolítica entre aqueles em perigo

⁵⁸ O Relatório de Desenvolvimento de 1994 (PNUD), introduziu novas categorias na conceção de segurança, para além das tradicionais- segurança humana, segurança económica, segurança alimentar, segurança sanitária, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária, segurança política.

⁵⁹ NEWS @FMUL (2020). As Epidemias e as Pandemias na história da humanidade. [Em linha]. [Newsletter Faculdade de Medicina de Lisboa](https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade). [Consult. 31 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>>

direto de problemas políticos ambientalmente induzidos no Sul, e as populações prósperas do Norte [...] podendo a instabilidade do Sul transbordar para as zonas de prosperidade do Norte” (Dalby, 2008: 262-263).

“Tal como indica a ONU, atuam como um multiplicador de riscos e desafios: em sociedades vulneráveis, com fracos mecanismos de governação, desigualdades a nível político-económico, ou com um histórico de conflitualidade, os efeitos das alterações climáticas reforçam a competição por recursos, alimentando as tensões socioeconómicas, a violência, o extremismo violento ou o terrorismo” (Eurodefense Portugal, 2021).

Segundo o relatório da Europol, *The Global Initiative against Transnational Organized Crime*⁶⁰, do ano de 2018, a criminalidade ambiental era o principal motor financeiro de conflitos e maior fonte de rendimento para grupos armados não estatais e organizações terroristas. A criminalidade ambiental, é uma importante preocupação global, em matéria de segurança. É importante compreender as raízes da pobreza e da perturbação dos sistemas naturais, não podendo o pensamento geopolítico, no século XXII, agir meramente com políticas anti migratórias e o uso de violência, como ferramenta de controlo.

A saúde, foi pela primeira vez, introduzida nas questões de segurança nacional, após a Guerra-Fria, no ano de 1989:

“Elbe (2013) explica a ligação pelo aparecimento de três tópicos na cena internacional: (i) emergência de doenças que constituem uma ameaça à segurança humana (i.e., gripe); (ii) aparecimento de doenças emergentes (i.e., SARS); e (iii) doenças relativas ao uso de agentes biológicos num atentado terrorista (bioterrorismo). Kittelsen (2018) refere também que onexo entre saúde e segurança tem sido explicado à luz de três abordagens: (i) saúde, enquanto matéria de segurança nacional e internacional; (ii) matéria de saúde pública global; e (iii) matéria de segurança humana. A autora nota ainda que a distinção entre abordagens é frequentemente confusa. Uma outra explicação, mais simplificada, é a de McInnes (2008) que identifica duas razões principais para a ligação entre a saúde e a segurança nacional: (1) o alargamento do conceito de segurança; e (2) a emergência de novos tópicos sanitários.” (Lopes, 2020:977).

⁶⁰ GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME (2018). Annual Report 2018. [Em linha]. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. [Consult. 7 junho 2022]. Disponível WWW:<URL:https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/GIATOC-Annual-Report-2018-13Nov1735-Web.pdf>

Na última década, questões de saúde pública⁶¹, apesar de não serem uma prioridade, tem sido introduzida nas agendas de segurança nacionais e internacionais, em detrimento dos temas tradicionais de segurança, puramente militares, que tem vindo a perder força, no mundo pós- GF.

Com a consolidação de uma concepção mais ampla de segurança, centrada na pessoa humana, a saúde pública, passou a ser incluída nas questões de segurança. Podemos destacar três preocupações primárias das agendas de segurança, na área da saúde: a disseminação de uma doença infecciosa; VIH/SIDA; e bioterrorismo.

“At the end of 2006, UNAIDS estimated that 39.5 million people were living with HIV/AIDS. In that year alone, between 2.5 million and 3.5 million were believed to have died from AIDS-related illnesses, while an additional 4.3 million people had been infected with the disease.² The estimate of AIDS-related deaths is roughly double that of a decade ago, and is likely to double again by 2030. The scale of suffering caused by this single illness is immense and the number of deaths dwarves that of more traditional security crises such as those in Iraq and Afghanistan, or the War on Terror.” (McInnes, 2008:274).

O défice de saúde, tal como a pobreza e fatores ambientais, são reconhecidos como potências gatilhos de conflitos, disputas, e padrões de violência, multiplicando os riscos de segurança, bem como, uma ameaça direta à economia e política, de países ou regiões específicas. Por isso, recorrendo às palavras de Gro Harlem, num discurso dirigido ao Conselho de Relações Exteriores dos EUA, no ano de 1999, “investir na saúde global é investir na segurança nacional”:

“The claims made in 2000 by the Security Council in Resolution 1308 have set the agenda for the subsequent debate on HIV/AIDS as a national security issue: that HIV/AIDS poses a risk to stability, to uniformed militaries and to peacekeepers, and that the spread of HIV/AIDS is exacerbated by conditions of violence.” (McInnes, 2008:279).

⁶¹ Assuntos em matéria de saúde pública, são da competência da Organização Mundial de Saúde (OMS). Com fundação no ano de 1948, no período pós 2ª Guerra Mundial, a OMS é uma agência que integra a ONU. A OMS, têm como missão a promoção da saúde e bem-estar global. Segundo a Constituição da OMS, “a saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados”. - UNITED NATIONS. Leis, decretos, etc (1948). Constitution of the World Health Organization. Preamble. World Health Organization. [Em linha]. [Consult. 20 setembro 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf>

A saúde globalizou-se, para combater uma ameaça sem fronteiras, e a cooperação internacional⁶², potenciou-se com a ideia de que a securitização da saúde é essencial para a segurança nacional. Contudo, a promoção da saúde global, não deve depender de questões de segurança nacional. O VIH/SIDA, é considerado um problema de segurança sanitária⁶³, numa dimensão global, contudo, por não ter implicações diretas na segurança nacional, apenas na segurança humana individual, não é uma prioridade nas agendas de segurança. O argumento da segurança nacional, não deve condicionar ou desvalorizar o espaço de outras questões de segurança sanitária. O combate à disseminação de doença infecciosas, ao VIH/SIDA, devem ser tão prioritários na agenda de segurança, quanto o combate ao bioterrorismo.

Um dia podemos enfrentar uma ameaça tão tradicional, como a declaração formal de guerra por parte de um Estado inimigo, com a mobilização em massa de tropas, e noutro, um ataque surpresa cibernético que compromete a rede de abastecimento de água. Por isso, é necessário consolidar mecanismos sólidos, para a prevenção e reação, proporcionais ao tipo de risco e ameaça. Afinal de contas, não é possível desencilhar baleias tóxicas, com caças de combate.

“The Top Guns are the fighter pilots flying hugely sophisticated planes that supposedly provide national security for modern states by shooting down any potential invaders. But they are powerless to do anything about the poisoning of the seas which affect whales, which ingest the polluted seafood and concentrate the contaminants in their flesh to such a degree that they are considered toxic waste when they die. Someone has to deal with the whale carcasses washing up on the beach, but fighter pilots and their expensive machines are not going to be much help. The military is not apparently the kind of agency that is needed to deal with environmental threats to well-being” (Prins and Stamp 1991 *apud* Dalby, 2008: 266).

⁶² A Conferência Sanitária Internacional, realizada no ano de 1851, marcou o “arranque”, da cooperação internacional em matéria de saúde.

⁶³ “A “segurança sanitária”, também conhecida por “segurança da saúde”, diz respeito ao conjunto de tópicos relativos à saúde que representam uma potencial ameaça para a segurança nacional (como os assuntos da agenda da OMS): i.e., doenças infecciosas (VIH; Tuberculose, Malária); combate a surtos, como a SARS, Ébola ou o novo coronavírus” (Lopes, 2020).

2. SARS-CoV2: PANDEMIA OU GUERRA?

Atualmente, o surto Pandémico de SARS-COV2, é comumente comparado com um estado de Guerra, mas afinal de contas, é possível fazer uma analogia entre um germe e uma guerra?

2.1. GUERRA

A Guerra é uma constate desde o princípio da humanidade. Como refere Mia Couto, na sua obra *O último voo do flamingo*, a “guerra nunca parte [...] são como as estações do ano: ficam suspensas a amadurecer o ódio”. Emergiu antes da construção do Estado, e desencadeou o seu desenvolvimento. Desde o helénico até ao século XXI, a humanidade viu-se dividida entre a paz e a guerra. A guerra foi declarada em nome da paz, e a paz foi utilizada para preparar futuras guerras. Com raiz etimológica no termo germânico *Werra*, que deriva do latim *bellum*, expressa discórdia, belicosidade, confusão e revolta, sendo um fenómeno universal inerente à natureza humana ou categoria economicamente, ecologicamente, socialmente ou culturalmente construída.

Adaptando a definição canónica, formulada pelo General Abel Cabral Couto, predominante na escola portuguesa de estratégia, podemos definir guerra, segundo Horta Fernandes (2021):

“como violência (enquanto luta enquadrada e generalizada, duelo em escala) entre conjuntos políticos (ou conjuntos politizados de fundamentação político-sacral), em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim nos limites (de preferência exteriores) da política (ou fins políticos em grande parte, mas não na totalidade, a partir da modernidade), a qual, em qualquer dos casos, se serve desse fim, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos” (Horta Fernandes, 2021: 100).

Na definição original, elaborada pelo General Abel Cabral Couto, publicada na obra *Elementos de Estratégia*, no ano de 1988, a guerra é definida, enquanto:

“violência organizada entre grupos políticos, em que o recurso à luta armada constitui, pelo menos, uma possibilidade potencial, visando um determinado fim político, dirigida contra as fontes do poder adversário e desenrolando-se segundo um jogo contínuo de probabilidades e acasos” (Couto, 1988: 148 *apud* Horta Fernandes, 2021:100).

Como Horta Fernandes (2021) refere, as duas definições “*são praticamente siamesas*”, realçando como principal ponto de convergência, o facto de que:

“nenhuma delas cinge a guerra à luta armada, de modo a incluir (ou a poder incluir) outras formas de coação bem reais, como sejam a económica, a psicológica, a diplomática, a ideológica, a cultural, a comunicacional, a digital (ciberguerra), etc.” (Horta Fernandes, 2021: 102).

Ainda em linha com Horta Fernandes (2021), é possível perceber que a guerra, não se resume à tipologia convencional:

“como confronto entre exércitos regulares, enquadrados em como tais, sob pertença de atores estaduais, digladiando-se de acordo com regras de manobra, atrito e empenhamento em função da batalha, dos cercos, e mais tarde, da sequência de batalhas” (Horta Fernandes, 2021: 104).

“em termos históricos, todas as manifestações bélicas não armadas (manifestações de guerra não convencional) já têm, pelo menos, 70 anos, com prolegómenos mais antigos” (Horta Fernandes, 2021: 104).

O militar prussiano, Carl Von Clausewitz, foi responsável por um dos mais grandiosos manuais estratégico-militares, *Da Guerra* (1832), uma obra inacabada, publicada postumamente à sua morte (1981). Em *Da Guerra* (1832), o autor teoriza a guerra, usando como cenário, as guerras napoleónicas (1816-130). Clausewitz defende que:

“war is not merely an act of policy but a true political instrument, a continuation of political intercourse, carried on with other means.” (Clausewitz, 1976:87).

Segundo este filósofo, a guerra é um fenómeno de natureza dual, a Guerra Absoluta (GA) e a Guerra Real (GR):

“influenciado pela tradição contratualista kantiana, pelo idealismo alemão e pela dialética hegeliana, afirmou que a guerra teria uma natureza dual. De um lado, a guerra absoluta, travada no plano ideal, representava a tendência aos extremos da violência, de outro, a guerra real representava a existência, no plano da realidade, de fatores moderadores daquela tendência, que impediriam alcançar tal extremo. A síntese de tal dialética representaria a verdadeira natureza da guerra” (Paret 2001 *apud* Oliveira, 2019: 3).

A GA, é uma “*logical fantasy*”. A GA, é uma guerra arquetípica, sendo uma construção mental, que se reserva ao mundo abstrato. Esta tipologia de guerra, utiliza a violência extrema, sem contenção, para a prossecução de objetivos militares. A GA, é uma guerra no plano idílico- uma guerra nuclear, é um exemplo, de uma tipologia de GA. À pergunta se a GA, seria concretizável no mundo real, Clausewitz responde dizendo:

“Yes, it would if: (a) war were a wholly isolated act, occurring suddenly and not produced by previous events in the political world; (b) it consisted of a single decisive act or a set of simultaneous ones; (c) the decision achieved was complete and perfect in itself, uninfluenced by any previous estimate of the political situation it would bring about.” (Clausewitz,1976:78).

Esta mesma resposta, é passível de ser utilizada para definir o próprio conceito de GR- a GR, não é um ato isolado, repentino ou único, sendo produzida por eventos políticos prévios, e está sujeita a uma avaliação de probabilidades. A GR, funciona como um mecanismo que impõem limites à “*logical fantasy*” da GA. A GR, subdivide-se em duas categorias, a Guerra Total (GT) e a Guerra Limitada (GL). A GT, caracteriza-se por ser uma tipologia de guerra, que tem como propósito eliminar ou forçar a rendição do adversário, enquanto a GL, tem como propósito desarmar o adversário. A GT, é entendida, como o ideal de guerra, na modernidade, contudo, no mundo real, a guerra tem limites impostos, que forçam uma guerra a ser limitada.

As definições de guerra, apresentadas pelo General Abel Cabral Couto (1988) e Horta Fernandes (2021), tem por base, a ideia de GT, uma tipologia de guerra, que remonta às guerras do período histórico da Revolução Francesa, com particular destaque para a Guerra da Vendeia (1793-1796), enquanto *ex-líbris* de manifestação de uma guerra de tipologia total, neste período histórico. O conceito de GT, só emergiu posteriormente, tendo sido cunhado por Eich Ludendorff, no ano de 1918, e teorizado por León Daudet, no mesmo ano, na sua obra, cujo título é subordinado ao próprio nome do conceito. Daudet (1918), define GT enquanto:

“extensão da luta nas fases mais agudas e crónicas aos domínios políticos, económico, comercial, industrial, intelectual, jurídico e financeiro. Não são só os exércitos que se batem, são as tradições, costumes, códigos, espíritos, e sobretudo bancos” - (Daudet, 1918: 8 *apud* Horta Fernandes, 2021:102).

Clausewitz, introduz a trindade paradoxal de guerra (Figura 3), para caracterizar a GR, enquanto fenómeno total, que é composta por três elementos: violência irracional (Povo), jogo de probabilidades (Forças Armadas), e finalidade racional (Governo):

“War is more than a true chameleon that slightly adapts its characteristics to the given case. As a total phenomenon, its dominant tendencies always make war a paradoxical trinity--composed of primordial violence, hatred, and enmity, which are to be regarded as a blind natural force; of the play of chance and probability within which the creative spirit is free to roam; and of its element of subordination, as an instrument of policy, which makes it subject to reason alone. The first of these three aspects mainly concerns the people; the second the commander and his army; the third the government. 'The passions that are to be kindled in war must already be inherent in the people; the scope which the play of courage and talent will enjoy in the realm of probability and chance depends on the particular character of the commander and the army, but the political aims are the business of government alone.' (Clausewitz,1976:89).

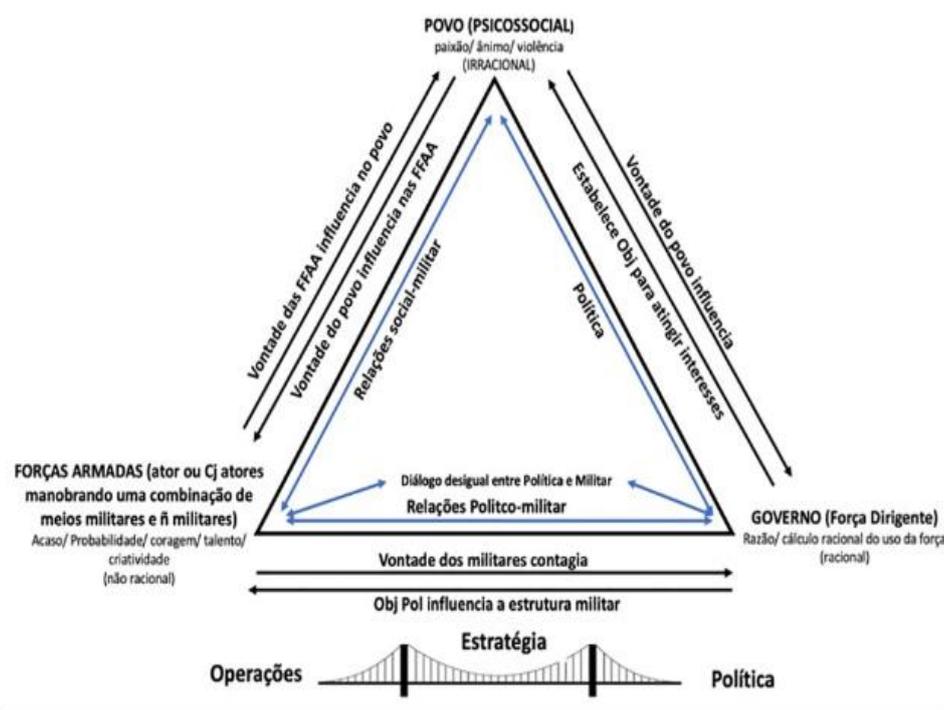


Figura 3- Trindade Paradoxal de Clausewitz (adaptação da Escola de Comando e Estado-Maior de Exército- ECEME).

Em diferentes períodos históricos, a guerra tem sido definida por diferentes filosofias, que determinaram os moldes em que se concretizou, segundo Anatol Rapoport (1968), na introdução que redigiu em *Da Guerra*, produzida pela editora pinguim. Rapoport, classifica três filosofias de Guerra: a filosofia política, a escatológica, e a cataclísmica. Na filosofia política, que foi uma tipologia de filosofia, predominante entre o período

Napoleónico e a 1.^a Guerra Mundial, e posteriormente, durante a Revolução Soviética, a guerra é comparável a um jogo estratégico de xadrez. Carl Von Clausewitz, foi uma das figuras centrais da filosofia política. A filosofia política, define a guerra como um ato político, sujeito aos objetivos dos Estados. A política é o móbil e a guerra o instrumento. As filosofias escatológicas e cataclísmicas, foram tipologias de filosofia predominantes após a Grande Guerra, emergindo em consequência da “falha” da filosofia Clausewitziana. Na filosofia escatológica, a guerra é comparável a uma missão:

“Na ideia de que a história, ou pelo menos alguma parte da história, culminará numa guerra “final” levando ao desdobramento de algum grande projeto - divino, natural ou humano” (Rapoport, 1968: 15).

Esta doutrina, reflete-se em exemplos empíricos, como a ideia Nazi de uma raça superior e a criação de um Califado Global pela *Al Qaeda*. Na filosofia cataclísmica, a guerra, é concebida como uma catástrofe, sendo comparável a uma epidemia ou incêndio, resultando de causas naturais ou do anarquismo do sistema internacional. Esta doutrina, reflete-se em exemplo empíricos, como a pandemia Sars-Cov2.

A guerra foi profundamente teorizada, no século XVIII, por pensadores como Thomas Hammes, William Lind, e John Schmitt, que estabeleceram quatro gerações de guerra, em diferentes períodos históricos:

“Guerras de Primeira Geração (G1G), que ocorrem após a “Paz de Vestefália”, onde a guerra se caracterizou pelo emprego predominante do “Princípio da Massa” e que terminou com as campanhas napoleónicas [...] Guerra de Segunda Geração (G2G), baseadas no emprego intensivo do apoio de fogo”, particularmente de artilharia e metralhadoras pesadas e, no atrito entre as forças. Culminou com a Primeira Guerra Mundial (IGM) [...] Guerras de Terceira Geração (G3G), dominada pela “manobra” e caracterizada pela “blitzkrieg” alemã na Segunda Guerra Mundial (IIGM). Até aqui os protagonistas dos diferentes cenários eram, predominantemente, os Estados [...] “Guerras de Quarta Geração (G4G), que são resultantes da evolução que visa tirar vantagens das mudanças política, social, económica e tecnológica vividas desde a IIGM.” (Fernandes, 2016: 15- 16)

Desde o ano de 1945- período da GF-, as guerras convencionais, tem perdido espaço, para os conflitos assimétricos e irregulares. Numa referência a Bruno Cardoso Reis (2017), podemos dizer, que por várias vezes, na história mais recente, o pequeno David derrotou o gigante Golias:

“Como é que em alguns casos um pequeno David pode vencer um gigante Golias? Já fomos avançando pistas no sentido de explicar este paradoxo, mas importa para terminar sistematizar a nossa hipótese de resposta e as conclusões a retirar daí. No essencial a resposta é, David vence Golias porque decide, inteligentemente, combatê-lo de forma não-convencional, inesperada. Foi precisamente o que David faz na história bíblica. Recusou a luta corpo a corpo que todos esperavam, como razão, terminasse com uma vitória do gigante Golias. Apostou na vantagem do ataque surpresa usando uma arma inesperada” (Reis, 2017:44).

Podemos lembrar os conflitos civis e de contrainsurgência na Somália (1993), na Bósnia (1992-1995), no Ruanda (1994), no Afeganistão (2001), e no Iraque (2003), onde atores caracterizados pelo sistema internacional, como fracos, derrotaram a superioridade convencional, de atores fortes, neste caso, os EUA, impactando a política, numa dimensão global. A estratégia holística de Guerra irrestrita, ou Guerra sem Limites⁶⁴, reflete exatamente isso, sendo uma estratégia consolidada de forma a criar ferramentas, que possam capacitar um Estado, politicamente e militarmente débil, para enfrentar, e até mesmo derrotar, uma potência hegemónica. Podemos definir como Guerra irrestrita o:

“emprego de todos os meios, incluindo força armada ou força não armada, militar e não militar, e meios letais e não letais para obrigar o inimigo a aceitar os próprios interesses (...) engloba o uso de medidas irrestritas, aplicando todos os instrumentos disponíveis, para atingir objetivos limitados” (Vicente, 2010:11).

Foi no fim da GF, que emergiram debates relativos à natureza da guerra:

“Desde o fim da Guerra Fria que o debate sobre a natureza da guerra fez surgir novos conceitos e tem levado à tomada de posições sobre a distinção entre as guerras dos passados, as do presente e do futuro. Um olhar sobre a evolução dinâmica de conflitualidades nas últimas duas décadas permite-nos perceber uma multiplicidade de realidades e de fenómenos que assentam numa complexidade progressiva. Estamos habituados a ver a guerra como algo que acontece entre os Estados; no entanto, as guerras atuais envolvem o ator Estado confrontado ou em competição com

⁶⁴ O conceito de Guerra Irrestrita (GI), foi um conceito introduzido por dois coronéis chineses, Qiao Liang e Wang Xiangsui, do Exército de Libertação Popular, na obra *Unrestricted Warfare*, nos anos 90. Esta obra, que se pode assumir como um plano chinês para derrotar a supremacia dos EUA, analisa a guerra na era moderna, de forma a criar uma estratégia para que nações com menos capacidade militar e política, tenham hipótese de derrotar uma potência geopolítica, como EUA. Os autores, exploram alternativas ao confronto militar direto, incluindo, estratégias económicas, políticas, de vulnerabilização das infraestruturas e das redes digitais, e até mesmo, terrorismo. A única regra da Guerra Irrestrita, é que não há regras, como diria o ditado português, “vale tudo, até arrancar olhos!”.

o emergir de novos atores, num quadro de ameaças difusas e diversificadas e motivados por fatores étnicos, económico-sociais e religiosos, entre outros. Isso acontece em alguns dos atuais conflitos, designados por guerras híbridas, onde potenciais adversários (Estados, grupos patrocinados pelo Estado, ou atores autofinanciados) exploram o acesso a capacidades militares modernas.” (Fernandes, 2016: 14-15)

A Guerra Híbrida (GH), é a guerra da contemporaneidade, resultando da combinação de elementos de G4G⁶⁵ e de GI. A ascensão da GH, enquanto tipologia predominante de guerra, não se traduz no fim da guerra clássica. Segundo Hoffman (2007), as Guerras Híbridas:

“misturam a letalidade do conflito de estado com o fervor fanático e prolongado da guerra irregular. O termo híbrido captura tanta a sua organização quanto seu *modus-operantis*. Organizacionalmente, podem ter uma estrutura política hierárquica, juntamente com células descentralizadas ou unidades táticas em rede. (...) em tais conflitos, futuros adversários (estados, grupos patrocinados pelo Estado ou atores autofinanciados) exploram o acesso a equipamentos militares modernos, incluindo sistemas de comando criptografados, mísseis de longo alcance, dentre outros sistemas letais (...) isso inclui estados que combinam emprego de alta tecnologia como armas antissatélites e ataques cibernéticos (Hoffman, 2007:29).

O conceito de GH, emergiu no século XXI, durante operações militares como a do Afeganistão e do Iraque, e o termo emergiu, pelo menos em 2005:

⁶⁵ A Guerra de 4.^a Geração, foi introduzida no ano de 1989, por William Lind, e posteriormente desenvolvido por Thomas Hammes, na sua obra *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, no ano de 2004, que revê a teoria do artigo de 1989. Thomas Hammes “definiu as guerras de 4.^a geração como formas evoluídas de insurreição que “utilizam todas as redes disponíveis – políticas, económicas, sociais e militares – para convencer os decisores políticos inimigos de que os seus objetivos estratégicos são inalcançáveis ou demasiado custosos, quando comparados com os benefícios percebidos”. Isso pressupõe também procurar destruir o apoio da população aos líderes políticos e corroer a vontade dessa mesma população em combater. Ou seja, ao contrário das gerações anteriores, o objetivo não é derrotar o inimigo militarmente, mas antes o seu enfraquecimento, mais psicológico do que físico, através de uma guerra de baixa-intensidade, normalmente de longa duração. Para a prossecução desse objetivo, os atores das guerras de 4.^a geração recorrem abundantemente à guerra psicológica, à guerra da informação e à propaganda. Ou seja, enquanto as guerras precedentes eram campanhas militares apoiadas por operações de informação, as novas guerras de 4.^a geração passaram a ser, em grande parte, campanhas de comunicação estratégica apoiadas por operações de guerrilha, de insurgência e/ou de terrorismo. Relativamente ao terrorismo, importa clarificar que ele não é a materialização da 4.^a geração de guerras, sendo antes uma das (várias) manifestações desta forma de conflitualidade. Por isso mesmo, se considera que grupos como a al-Qaeda, o Hamas, o Hezbollah e o autodenominado Estado Islâmico empregam táticas da 4.^a geração” (Monteiro, 2017).

“e foi posteriormente usado para descrever a estratégia utilizada pelo Hezbollah na guerra do Líbano em 2006 (segunda guerra do Líbano), que combina táticas e capacidades de guerras convencionais com operações de guerrilha e atividades criminosas, anulando a superioridade tecnológica das Forças de Defesa Israelitas. Mais recentemente, este tipo de atuação tem sido atribuído ao denominado Estado Islâmico, desde 2013, pelo uso sinérgico de operações militares convencionais com terrorismo, crime organizado, guerra cibernética, etc.” (Fernandes, 2016: 21)

Mas foi a anexação da Crimeia por parte da Rússia (2014), a primeira guerra classificada pela NATO, como GH, tendo sido o conceito referenciado, na Declaração Final da Cimeira de Gales, no ano de 2014:

“reafirmando os chefes de Estado e Governo a necessidade de a Aliança estar efetivamente preparada para fazer face aos desafios específicos colocados pelas ameaças da guerra híbrida, onde uma vasta gama de medidas militares cobertas e encobertas, paramilitares e civis eram empregues num enquadramento integrado elevado.” (Fernandes, 2016: 20)

Aos dias de hoje, não podemos reduzir o conceito de guerra, a um confronto, de carácter político, entre Estados, que mobiliza tropa e tanques para frentes de batalha direta com o inimigo. Vivemos tempos de guerras GH, que mobilizam a utilização de estratégias e táticas, convencionais e não convencionais, para combater ameaças híbridas⁶⁶ - são exemplos de estratégias não convencionais: propaganda, disseminação de *fake news* sabotagem, ataques cibernéticos, entre outros.

A guerra, não sendo um fenómeno imutável, está sujeita a alteração de padrões e políticas. A natureza e essência da guerra, permanece inalterada, apesar de sofrer ao longo do tempo, algumas alterações nas suas características, no tempo e no espaço. Esta perspetiva, que é defendida pelos autores, como Colin Gray, Edward Newman, Lawrence Freedman, Michael Evans, que contrariam diretamente a linha teórica de “novas guerras”, de Mary Kaldor, William Lind e Thomas Hammes. As “novas guerras”, são apenas “velhas guerras”, combatidas com as armas da modernidade. Ao contrário do que é afirmado na linha teórica da “nova guerra”, existe uma variação de tipologias

⁶⁶ “A Nato define o conceito de ameaça híbrida como aquela que é colocada por um adversário atual ou potencial, incluindo Estados, não- Estados e terroristas, com a capacidade, demonstrada ou provável para, simultaneamente, empregar meios convencionais e não-convencionais de forma adaptativa, em busca dos seus objetivos.” (U.S. Government Accountability Office, 2010:15 *apud* Fernandes, 2016: 22).

de guerra, que reflete a própria evolução do conflito, e não uma mudança profunda na natureza da mesma:

“Muitos teorizadores referem que este não é um fenómeno novo, existindo vários casos de guerra no passado que demonstram a utilização das estratégias que caracterizam este tipo de guerra: a guerra da Revolução Americana (1775-83), com a participação e envolvimento de milícias populares, para além do Exército Continental, a guerra do Vietname, com a sincronização das operações entre o Exército Regular Norte-Vietnamita (com as capacidades mais convencionais) e a força irregular vietcongue (táticas irregulares), a fim de sustentar um longo conflito contra as forças convencionais superiores da França e dos Estados Unidos. A mistura de meios regulares e irregulares também foi prevalente na guerra do Iraque em 2003, mais um indicador da natureza adaptativa da ameaça”. (Fernandes, 2016: 21)

As guerras têm uma gramática própria, contudo, essa gramática não é estática, está em constante transformação, e o futuro, pertence aqueles que conseguem prever a gramática da futura guerra:

“Using the past as a prologue, it’s possible to envision a preeminent future where success is predicted by those who anticipate the changes in the character of war, not upon those who wait to adapt themselves after the change occurs” (Douhet, 1849: 27 *apud* Vicente, 2010: 300).

2.2. PANDEMIA

Ao contrário do que defende Duarte (2020), num artigo, que integra a publicação, *A Pandemia COVID-19: Que impacto nas áreas da segurança e defesa?* nesta investigação, com base nos argumentos supramencionado, defendemos que é legítimo uma pandemia ser equiparada a uma guerra, em determinadas condições.

Imaginemos o seguinte cenário, devido a uma ameaça inimiga, é imposto o recolher obrigatório, a todos os cidadãos, por tempo indeterminado, para suprimir a ameaça, as fronteiras são fechadas. Predomina o medo generalizado, devido a uma ameaça mortal.

Podíamos estar a descrever o recente episódio epidémico de Sars-Cov2, contudo, esta descrição corresponde ao cenário da Segunda Guerra Mundial. Como podemos perceber, com a descrição supramencionada, existe uma grande similaridade entre um

cenário de guerra e de um cenário pandémico- destacando-se que ambos os fenómenos se caracterizam por ser situações de exceção, ou seja, que ultrapassam o ordinário.

Ao nível do quadro legal, esta similaridade não se revela, inserindo-se uma guerra e uma pandemia, em diferentes Estados de Exceção- uma Pandemia, inclui-se num Estado de Sítio ou Estado de Emergência, enquanto uma Guerra, inclui-se num Estado de Guerra. A Constituição da República Portuguesa (CRP)⁶⁷, com grande cuidado do legislador, determinou uma espécie de divisão de Estado de Exceção em três níveis de gravidade diferenciados: o Estado de Emergência, o Estado Sítio (Lei n.º 44/86⁶⁸), e o Estado de Guerra (Lei Orgânica 1- B/2009)⁶⁹.

Nos primeiros dois níveis o legislador especificou que a declaração daquele Estado de Exceção, tem de ser adequadamente fundamentada e conter as especificações dos direitos, liberdades e garantias, cujo exercício fica suspenso (artigo 19º CRP), sendo a sua declaração possível em casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação á ordem constitucional democrática ou de calamidade pública (Lei n.º 44/86, artigo 1º). A CRP, no artigo 19º, e a Lei n.º 44/86, determinam a impossibilidade de suspensão dos seguintes direitos fundamentais: direito á vida; integridade pessoal; identidade pessoal; capacidade civil á cidadania; não retroatividade da lei criminal; direito de defesa dos arguidos; e a liberdade de consciência e de religião.

O último nível referido, o Estado de Guerra, de acordo com o artigo 40º da Lei Orgânica nº 1-B/2009, existe desde a declaração da guerra até á feitura da paz. A referida lei, no artigo 41º, estabelece os princípios de atuação dos órgãos públicos em Estado de Guerra, destacando-se desde logo, o empenhamento total na prossecução das finalidades da guerra, adotando os órgãos competentes todas as medidas necessárias e adequadas á sua condução, nomeadamente através da disponibilidade de todos os recursos necessários á Defesa Nacional e às Forças Armadas para preparar e executar

⁶⁷ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2022). Constituição da República Portuguesa. Decreto de Aprovação da Constituição. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 86/1976, Série I, de 1976-04-10. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>>.

⁶⁸ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1986). Lei n.º 44/86 de setembro de 1986. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 225/1986, Série I, de 1986-09-30. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://dre.pt/dre/detalhe/lei/44-1986-221696?_ts=1654214400034

⁶⁹ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2009). Lei Orgânica 1-B/2009, de julho de 2009. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 129-Supl., Série I, de 2009-07-07. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.tretas.org/dre/257332/lei-organica-1-B-2009-de-7-de-julho>>

as ações militares, bem como para o restabelecimento da paz. Neste Estado de Exceção, o legislador protege o Estado de qualquer responsabilidade civil pelos prejuízos direta e indiretamente causados por ações militares, considerando ainda que os prejuízos são da responsabilidade do agressor e a indenização por eles devida é reclamada no tratado de paz, ou na convenção de armistício.

Apesar de não reconhecer uma pandemia, enquanto uma possível forma de guerra, Duarte (2020) compara uma crise provocada por um vírus ou bactéria, a uma crise provocada por uma guerra. Mas é no último parágrafo, deste artigo, que o autor se traí, quando afirma que a guerra é estratégica, tendo já supramencionado, a pandemia enquanto uma questão estratégica, cometendo o próprio autor, um “erro estratégico”, com esta afirmação, associando pandemia e guerra, ao conceito de estratégia:

“Não obstante, são feitas comparações entre a crise produzida pelo vírus e o estado de guerra. Na exata medida que o vírus interpela a saúde coletiva de uma comunidade de forma intensa, ele é um problema de segurança (vulnerabiliza-a) e por isso uma questão estratégica: mas não é uma questão bélica. A pandemia implica, como na guerra, uma grande mobilização de recursos e uma adaptação de comportamentos, para conter o vírus” (Duarte, 2020, p. 3).

“A guerra tem arte: o aproveitamento das vulnerabilidades do oponente ao mesmo tempo que se mitiga as próprias. Por isso a guerra é estratégica” (Duarte, 2020, p. 3).

Duarte (2020) é abstrato, dando a ideia, talvez de forma inconsciente, de que uma pandemia não é uma guerra. Contudo, certamente os soldados Citas (400 a.C) discordariam desse facto, bem como, tantas outras personalidades, ao longo da história:

“os soldados Citas (400 a.C) infetavam as suas farpas mergulhando-as em corpos em decomposição. Existem relatos (300 a.C) persas, gregos, e romanos de utilização de animais mortos, em decomposição, para infetar águas. É conhecido, ou pelo menos assumido, que Aníbal ganhou a batalha naval de Eurimedon (190 a.C) ao Rei Eumenes II de Pérgamo por ter lançado vasos de terra contendo veneno de cobra para dentro dos barcos do inimigo. Avançando no tempo, refira-se que no século. XII na batalha de Tortona em Itália, Barbarossa utilizou corpos de soldados em decomposição para envenenar a água dos poços. Os séculos passaram, mas a técnica utilizada foi a mesma já usada por Citasoitocentos anos antes. Mais uma vez, no século 14, aquando da batalha de Tatar, corpos infetados com peste forma lançados para dentro da cidade com a finalidade de provocar uma epidemia nas forças inimigas. Tal atitude viria a repetir-se quatro seculos depois, aquando do cerco da cidade de Real na Estónia

(1710) pelas forças russas que catapultavam para dentro da cidade corpos de pessoas mortas com peste. E os agentes de Guerra Biológica começam a diversificar-se ainda no século. XVIII quando, na Guerra Indo Francesa, as tropas britânicas, comandadas por Jeffrey Amherst, entregavam aos soldados americanos cobertores usados por vítimas de varíola, tentando assim disseminar a infeção com este vírus altamente mortífero. Este mesmo agente de Guerra Biológica teria sido usado na Guerra Civil Americana com o objetivo de provocar varíola nas tropas inimigas” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 22).

O autor não esclarece os fatores que impossibilitam a classificação da pandemia Sars-Cov2⁷⁰, como guerra. Para além disso, não considera a hipótese de uma pandemia, ser intencionalmente provocada- ataque terrorista ou situação de conflito armado (guerra biológica) -, ignorando por completo o conceito de guerra biológica. Um germe, seja ele epidémico, pandémico, ou endémico, em determinadas condições, pode ser uma guerra. Afinal de contas, o que é uma guerra Biológica⁷¹, se não uma tipologia de guerra?!

“A questão que prevalece em muitos cientistas e especialistas militares não é...Se ocorre um ataque surpresa com armas biológicas, mas sim... Quando ocorre... Segundo alguns autores, a Guerra do séc. XXI, é a Guerra Molecular ou a Guerra Biológica, considerando mesmo que uma arma biológica (peso/peso) pode ser mais eficaz do que uma bomba de hidrogénio.” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 34).

⁷⁰ Na nossa perspetiva, mesmo quando o germe não é uma guerra, como é o caso do Sars-Cov2, o seu combate é mais preponderando, aquando do recurso a uma retórica de guerra, uma vez que esta mobiliza a categorização do vírus enquanto inimigo- esta retórica integrou a estratégia portuguesa do combate ao Sars-Cov2, mais especificamente, foi utilizada pela *task force* de vacinação contra a Covid-19, liderada pelo Almirante Gouveia e Melo, de forma a promover a vacinação da população portuguesa.

⁷¹ Podemos definir por guerra biológica, enquanto, a disseminação de agentes biológicos (vírus, bactérias, fungos ou toxinas), de forma intencional contra animais, plantas, ou seres humanos. Em caso de uma guerra biológica, estaríamos perante a possibilidade de uma Guerra Total, de dimensão cataclísmica. Para além disso, os agentes biológicos, são instrumentalizados por guerras de tipologia híbrida.

CAPÍTULO IV – SARS-COV2: E SE UMA PANDEMIA FOR TERRORISTA?

1. SARS-COV2: CISNE NEGRO OU RINOCERONTE CINZENTO

Acontecimentos económicos, financeiros, políticos e geopolíticos, tem sido vulgarmente traduzidos através de metáforas do reino animal. Metáforas essas, capazes de compor um pequeno jardim zoológico- abutre, baleia, coruja, cisne negro, dragão, elefante, falcão, lobo, pomba, rinoceronte cinzento, tigre, touro, tubarão, unicórnio, urso. Mas é a dicotomia entre cisne negro e rinoceronte cinzento, a que nos debruçamos, no paradigma atual, com a tentativa de aplicação dos conceitos supramencionados, para categorizar a pandemia Sars-Cov2.

A expressão “cisne negro”⁷², foi cunhada por Nassim Taleb, na sua obra “*Black Swan: The impact of highly improbable*” (2007), caracterizando um evento ou acontecimento atípico, altamente improvável e imprevisível, com consequências catastróficas- podemos resumir três fatores que caracterizam este fenómeno: raridade, impacto e imprevisibilidade. Muitos foram os fenómenos categorizados como cisnes negros, ao longo da história, desde crises económicas, revoluções sociais, atentados terroristas, confrontos bélicos e até fenómenos climáticos- a teoria do “cisne negro”, atingiu o expoente máximo, com a crise financeira de 2008, provocada por uma bolha imobiliária.

Mas terão sido estes eventos realmente “cisnes negros”? É aqui que introduzimos a expressão “rinoceronte cinzento”⁷³, uma expressão cunhada por Michele Wucker, no Fórum Económico Mundial (2013), e posteriormente popularizada na obra, *The Grey Rhino: How to Recognize and Act on the Obvious Danger We Ignore* (2016). A expressão “rinoceronte cinzento” caracteriza um evento ou acontecimento previsível, mas que apesar da sua perigosidade óbvia, é subestimado, resultando em catástrofes- podemos resumir quatro fatores que caracterizam este fenómeno: previsibilidade,

⁷² A expressão cisne negro, remete à Roma antiga, onde o poeta Décimo Juvenal, na sua obra “*Sátiras*” faz referência o termo cisne negro, para fazer uma analogia com algo raro, “*rara avis in terris, nigroque simillima cygno*” (“uma ave rara nestas terras, como um cisne negro”). Até ao século XVII, acreditava-se que os cisnes eram todos brancos, sendo apenas conhecidos cisnes negros, durante as expedições à Austrália. Taleb usa assim, a expressão cisne negro, é uma metáfora para algo que não existe, ou mais propriamente, para caracterizar algo que ignoramos por desconhecimento, sendo uma armadilha lógica.

⁷³ O rinoceronte cinzento, é uma metáfora para uma ameaça séria, que decidimos ignorar. Quando frente a frente com um rinoceronte cinzento, acabamos por desvalorizar a sua ameaça, pensando que estamos blindados do perigo. Ao menosprezarmos a ameaça, sem nos apercebermos, somos atingidos pelo rinoceronte cinzento, tudo isto porque decidimos ignorar todos os sinais de perigo, mesmo estando conscientes da potencial ameaça que este representa.

evidencia, impacto e desvalor. A autora questiona a classificação de vários acontecimentos históricos, enquanto “cisnes negros”, associando-os à classificação de “rinocerontes cinzentos” - a crise financeira de 2008, a título de exemplo. Wucker, refere que apenas os distraídos são surpreendidos com estes episódios, realçando a existência de indicadores prévios, que sinalizam a probabilidade de ocorrência dos mesmos.

Aos dias de hoje, cada vez mais, por detrás de um “cisne negro” está um “elefante cinzento”. Como refere José Carlos Fernandes (2020)⁷⁴, se amanhã ocorresse um terramoto de larga escala em Lisboa, este evento seria muito provavelmente classificado como um “cisne negro”, apesar de ser claramente um “rinoceronte cinzento”- existe conhecimento prévio das condições sísmicas favoráveis do território português a este fenómeno, e evidências históricas de que este fenómeno ocorreu no passado (Terramoto de 1755), e irá seguramente ocorrer no futuro, só não se sabe, se será num futuro próximo ou longínquo.

Sars-Cov2, “cisne negro” ou “rinoceronte cinzento”? Concordamos com Carlos Gaspar (2020), e consideramos um o Sars-Cov2 não é um “cisne negro”:

“Não é por sua causa que nada vai mudar no sistema internacional, mas o vírus pode ser um acelerador das mudanças dos últimos dez anos, patentes na erosão da ordem liberal internacional. A primeira mudança é o fim da globalização- a tendência dominante desde a Grande Recessão, é a “desglobalização”, mais do que a “desocidentalização” [...] a crise da ordem liberal está a dar lugar ao regresso da competição entre os Estados Unidos, a China e a Rússia [...] paralelamente, a crise do coronavírus iluminou os perigos da interdependência entre as económicas industriais avançadas e a economia chinesa [...] a Europa tem uma oportunidade única, talvez irrepetível para se reindustrializar e recuperar a sua competitividade em domínios convencionais- os transportes aéreos, os comboios, a construção naval- [...] no mesmo sentido, o desacoplamento pode permitir um investimento inteligente na industrialização africana, que tem menos riscos do que a dependência excessiva em relação a uma grande potência expansionista” (Gaspar, 2020, p. 2).

⁷⁴ FERNANDES, José Carlos (2020) - De quase impossível a facilmente previsível: se a covid-19 fosse um cisne que cor teria? *Observador* [em linha]. [Consult. 23 agosto 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://observador.pt/especiais/de-quase-impossivel-a-facilmente-previsivel-se-a-covid-19-fosse-um-cisne-que-cor-teria/>>

Inserimos o Sars-Cov2, na categoria de “rinoceronte cinzento”. Contudo, o importante, é reter que, que ao longo do tempo podemos tropeçar em “cisnes negros”, em “rinocerontes cinzentos” ou até “cisnes cinzentos”, e a arte está em conseguirmos anteciparmo-nos a todas essas ameaças, sejam elas mais prováveis e previsíveis ou menos, a arte está na capacidade de construir resistência a desafios futuros, no presente.

2. GESTÃO DA CRISE PANDÉMICA SARS-COV2

“Objetivamente a gestão de crise pode ser definida como os esforços internacionais no sentido de resolver uma crise internacional, isto é, uma fase de tensão que se inclui na fase de evolução de um conflito internacional cujo agravamento poderá resultar num conflito armado (guerra). Contudo, este conceito tem vindo a ser empregue relativamente a um vasto leque de medidas/ações internacionais desde a prevenção à estabilização pós-crise. A crescente complexidade das crises e as características das novas ameaças influíram gradualmente na interpretação do termo “crise” [...] mas a ausência de definições vinculativas de “crise” e de “crise internacional” e a percepção distinta de situações e controvérsias consideradas como crises, agravadas pela multiplicidade de causas e sintomas, entravam, por vezes, a sua gestão [...] a multidimensionalidade crescente das crises internacionais, conseqüentemente, das missões de gestão tem exigido o envolvimento de diferentes atores no seio das organizações internacionais e uma cooperação interorganizacional em diversas vertentes, uma “abordagem abrangente” (“comprehensive approach”⁷⁵)” (Bacelar Gouveia & Santos, 2015: 213).

A noção de crise, não é universal, muito menos a estratégia para a sua gestão. Na reação à ameaça Sars-Cov2, diferentes regiões do mundo, adotaram diferentes estratégias de gestão da crise epidémica- a título de exemplo, a Suécia, ao contrário da maioria dos países do mundo, adotou uma estratégia para a criação de imunidade de grupo, com base na responsabilidade individual, não impondo *lockdown* ou qualquer outra medida aos cidadão.

⁷⁵ *Comprehensive approach*, é um mecanismo de resolução de crises internacionais, que através da elaboração de uma “estratégia comum”, tem o propósito de construir um modelo de resposta a crises coordenado, legítimo e coerente nas suas ações. Este modelo, é o reflexo de um esforço de colaboração, entre atores nacionais e internacionais, que visa atingir o entendimento comum.

Bloomberg, uma empresa de tecnologia e dados, desenvolveu entre novembro de 2020 a junho de 2022, um ranking de resiliência ao Sars-Cov2⁷⁶, estabelecendo os melhores e piores países no mundo, para se estar durante a pandemia, com uma amostra de 53 países (Figura 4):

“In a reflection of how far we’ve come since the coronavirus first emerged in central China, this month’s top ranked are those most effectively putting the pandemic in the rearview mirror, with the fewest scars. They’ve been able to reopen their borders and economies without a substantial spike in deaths. A consistently strong performer in the Covid era, South Korea moves into first place in June, followed by the United Arab Emirates and Ireland. No. 1 for three months in a row, Norway drops to fourth place, with Saudi Arabia rounding out the top five” (Bloomberge, 2022).

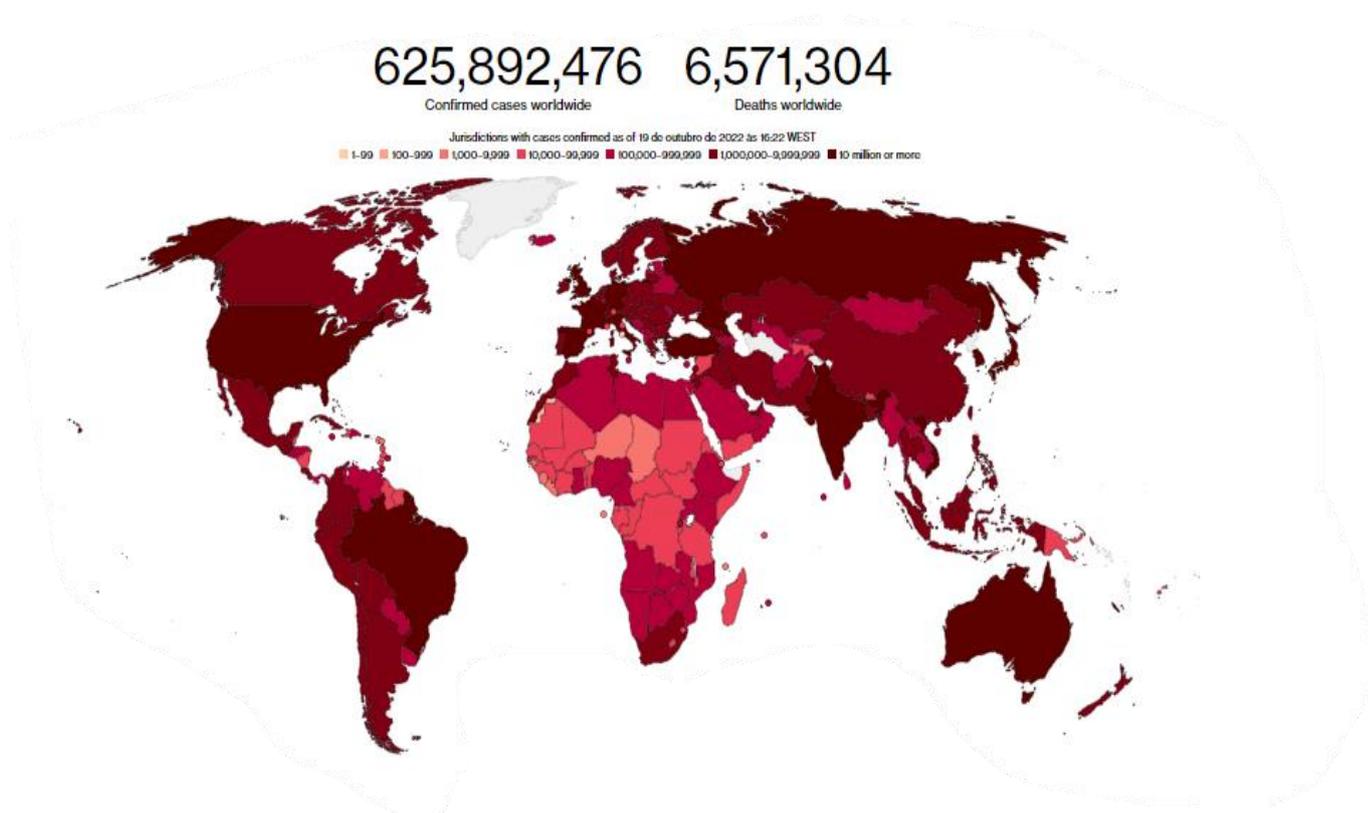


Figura 4- Mapa referente ao número de casos e de mortalidade por Sars-Cov2. Fonte: Bloomberg, 2022.

⁷⁶ HONG, J., LEW, L., TAN, A., GITAU, M., VARLEY, K, (2020-2022) - The Covid Resilience Ranking: The Best and Worst Places to be as World Enters Next Covid Phase. Bloombers [em linha]. Consult. 20 setembro 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/?leadSource=verify%20wall>>

No pico da epidemia Sars-Cov2, em novembro de 2020, o topo do ranking, era constituído pela Nova Zelândia, Japão, Taiwan, Coreia do Sul, Finlândia, enquanto, que na base do ranking, com pior desempenho estavam a Índia, o Brasil, os EUA, o México, e a Argentina. Em junho de 2022, com o desacelerar da crise pandémica, subiram ao ranking a Coreia do Sul, os Emirados Árabes Unidos, a Irlanda, a Noruega e a Arábia Saudita, destacando-se em último lugar no ranking, a Rússia, Taiwan, a China, o Paquistão, e Hong Kong.

Os EUA, que em 2020, se posicionava na base do ranking, em 2022, conseguiu subir apenas até à 36ª posição, tendo registado até outubro de 2022, 1,06 milhões de óbitos (Tabela 1). Apesar de ter tido um papel fundamental no desenvolvimento e produção das vacinas contra o Sars-Cov2, a instabilidade política e o seu sistema de saúde seletivo e desprotegido, permitiu ao Sars-Cov2, levar a melhor neste confronto.

“While they reopened ahead of others in mid-2021, their Covid death tolls are among the highest in the developed world. In the US, almost as many people died after shots became available than before, reflecting the cost of deep political division that held back vaccination” (Bloomberge, 2022).

Where deaths have occurred	Deaths	Cases
US	1,065,934	97,030,562 ■
Brazil	687,144	34,746,462 ■
India	528,923	44,634,376 ■
Russia	381,314	21,031,202 ■
Mexico	330,279	7,103,339 ■
Peru	216,877	4,150,737 ■
UK	208,678	24,021,796 ■
Italy	178,275	23,214,073 ■
Indonesia	158,361	6,462,655 ■
France	157,121	36,573,007 ■
Germany	151,877	34,888,963 ■
Iran	144,531	7,555,355 ■
Colombia	141,820	6,308,558 ■
Argentina	129,970	9,715,464 ■
Poland	117,973	6,330,904 ■

Tabela 1- Top 15 de mais número de casos e de mortalidade por Sars-Cov2. Fonte: Bloomberg, 2022.

O sucesso da ascensão de países como a Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Irlanda, Noruega, e Arábia, ao topo do ranking de resiliência, no ano de 2022, é justificado pela elevada confiança nos decisões políticos e pela coesão social, acompanhado pela capacidade de investimento dos países supramencionados:

“They’ve been able to execute this approach well for several reasons: most are wealthy, with the ability to pay for vaccine supplies and the logistics of getting shots in arms. Then there is the intangible but powerful factor of societal trust and cohesion. This has proven a major differentiator in why some populations have more effectively mobilized at every stage of the pandemic: they’ve consistently and in greater numbers complied with social-distancing guidance like mask-wearing, come forward to be inoculated in large numbers—Korea has vaccinated almost 90% of its population—and worked to protect the most at risk among them” (Bloomberge, 2022).

Relativamente à queda de Taiwan e da China, do topo do ranking, no ano de 2020, para a base no ano de 2022, justifica-se como uma consequência da adoção de estratégias de política *Covid Zero*, altamente restritivas e de contenção:

“In these places, early containment success became a double-edged sword; with the virus only a theoretical threat through much of 2020 and 2021, complacency and vaccine hesitation took root, especially among the elderly” (Bloomberge, 2022).

Apesar de estar atualmente na base do ranking, Taiwan, que seria previsivelmente um dos países no mundo, mais afetados pela pandemia Sars-Cov2, em particular devido à proximidade com o epicentro do vírus- a ilha de Taiwan situa-se a cerca de 200 quilómetros da China- e à sua densidade populacional- cerca de 24 milhões de habitantes-, Taiwan tornou-se uma referência da gestão da crise pandémica, devido à epidemia Sars, que afetou a região, no ano de 2003.

Através da utilização da prospetiva estratégica, o governo taiwanês elaborou uma estratégia de prevenção e controlo epidémico, criando um guia de preparação para uma futura epidemia- aprovou leis em matéria de epidemias, garantiu reservas de equipamento médico, adotou protocolos de vigilância e rastreamento epidémico, adotou uma estrutura orgânica especializada:

“Prospetiva é o termo generalista para metodologias e abordagens que consideram a volatilidade, turbulência, incerteza, complexidade e ambiguidade como matérias-primas para explorar os futuros, plausíveis e prováveis, incluindo o preferido, gerando

percepções e visões cruzadas que permitem ações transformadoras no aqui e agora” (Presidência do Conselho de Ministros, 2021:1).

No combate à pandemia Sars-Cov2, o sistema asiático foi mais eficiente, que o sistema europeu, em particular em países como o Japão, Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong, Singapura e até mesmo a China, até certo ponto⁷⁷. Essa eficácia, justifica-se com uma noção de obediência intrinsecamente cultural, e de confiança nos decisores políticos, que consubstanciam o Estado. Na gestão da ameaça, todos estes países, apostaram na comunicação e transparência com a comunidade, à exceção da China:

“Um dos aspetos centrais da gestão de crises é uma comunicação transparente, como se pode observar no caso de Taiwan (...) (e) é a capacidade de se aprender com os erros cometidos (...), pois outras catástrofes virão, sobretudo relacionadas com a crise climática, como secas prolongadas ou tempestades violentas, ou outras pandemias, que fragilizaram ainda mais o país, que vai perdendo capacidade de resposta” (Lapão, 2020, p. 8)

Para além deste fator, os países asiáticos, estão munidos de um sistema de vigilância digital, que não encontra resistência por parte dos cidadãos, em grande parte, devido á mentalidade coletivista asiática, que contrasta com a mentalidade europeia, que tende a ser mais individualista. Na Europa, nunca se imaginaria colocar camaras de vigilância em cada andar de cada prédio, rastrear cidadão que passem o sinal enquanto está vermelho, ou assinalar cidadãos devido a comentário contra o regime nas redes sociais. O sistema asiático assenta em princípios de policiamento digital, sendo a China o pináculo dessa tipologia de sistema- estima-se que na China existam mais de 200 milhões de CCTV.

Na Coreia do Sul, o Estado implementou uma aplicação denominada por *Corona-App*, de forma a registar a localização dos cidadãos infetados, sendo inclusive instaladas câmaras de vigilância em todos os prédios. Em Portugal, o governo implementou uma aplicação semelhante o *StayAway Covid*, com a mesma função, rastrear casos de Sars-Cov2, contudo, esta medida não funcionou no país, não contando com a participação ativa dos cidadãos- é importante não generalizar, a título de exemplo, em países europeus como a Alemanha e Suécia, esta tipologia de aplicação, à semelhança de países asiáticos, foi um sucesso, podendo-se concluir, que a falha desta medida

⁷⁷Impondo um estado de exceção permanente, sem transparência e sem abertura, para com os seus cidadãos e para com os outros, a China adotou políticas opressivas, para combater a pandemia.

específica, em Portugal, deve-se à falta de confiança nos decisores políticos e distinta noção de obediência.

Mas, consideramos que as maiores lições em matéria de gestão da crise pandémica Sars-Cov2, apesar de não as mais eficazes, foram colhidas no continente africano, mais especificamente em países classificados como subdesenvolvidos, entre os quais podemos destacar: a Libéria, o Ruanda, e o Senegal- todos eles, com uma taxa de mortalidade por Sars-Cov2 reduzida. O principal fator para o este sucesso, foi a implementação de uma estratégia de saúde pública, para a contenção da ameaça, desde o primeiro dia em que a ameaça foi reconhecida, com transparência.

Experiências epidémicas recentes, favoreceram países do continente africano e asiático, na disputa do jogo contra o Sars-Cov2, podendo-se concluir que o seu sucesso no combate à pandemia Sars-Cov2, resultou da prática, devido a experiências epidémicas prévias- no caso específico do continente africano, particularmente contra o Ébola, e no continente asiático contra o Sars.

“A crise pandémica COVID-19 é um teste limite à resiliência do Estado e da sociedade e uma boa gestão da crise torna-nos mais resilientes e preparados para as recorrências e para o longo prazo” (Rodrigues, 2020, p. 3)

3. UMA PANDEMIA PODE SER TERRORISTA?

As armas biológicas, podem definir-se como disseminadores de doenças infecciosas. Os microrganismos, que podem ser patogéneos ou toxinas, são os agentes usados pelas armas biológicas, para provocar lesões, doenças, ou morte, num determinado alvo, que pode ser humano, vegetal ou animal. Por bioterrorismo, podemos definir o uso intencional de agentes biológicos, com o objetivo de provocar instabilidade económica, social e ambiental.

Num cenário de bioterrorismo, focamo-nos nos patogéneos, por estes serem microrganismos, com capacidade de produzir doenças, noutras palavras, são agentes infecciosos- ao contrário das toxinas, que são substâncias biológicas e químicas, categorizadas como altamente venenosas, contudo, incapazes de se reproduzir. Podemos definir quatro tipologias de patogéneos: bactérias, vírus, rickettsias, fungos e toxinas:

“As bactérias causam doenças através da invasão dos tecidos e/ou produção de toxinas venenosas, como as que causam botulismo ou tétano. As bactérias têm a particularidade de se conseguirem transformar em esporos e sobreviver em ambientes hostis durante meses ou anos. Os vírus não sobrevivem independentemente e, para sobreviver necessitam invadir células vivas para se reproduzirem e crescerem. Dentro dos vírus mais perigosos, encontramos o vírus da varíola, do ébola e da SIDA. Rickettsias são bactérias que só podem viver dentro de células hospedeiras, como os vírus, e os fungos são organismos mais complexos do que as bactérias, que se reproduzem pela formação de esporos.” (Galamas, 2007:109)

Com recurso a engenharia genética, é possível induzir uma maior letalidade num determinado vírus, através da criação de variantes do mesmo, resistentes a antibióticos e vacinas. Para além disso, a engenharia genética permite a criação dos designados, agentes quimeras, uma tipologia de arma biológica, que resulta da combinação de vários agentes, e para os quais não existe medicação adequada:

“Campbell Douglas, no seu livro *The end of Civilization*, faz uma revisão sobre as potencialidades da engenharia genética assinalando como as tecnologias disponíveis se pode produzir vírus incríveis, extremamente mortíferos ou, por exemplo, combinar a infecciosidade do vírus gripe com a produção de toxina do antraz, ou da toxina botulínica. O mesmo autor, no mesmo livro escreve ainda: *If Scientists can now play GOD with germs, then Generals can now play Satan with those man-made organisms.*” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 34).

A utilização de agentes biológicos ou patogénicos, enquanto arma, remonta á centenas de anos, mas desengane-se o leitor, se acha que o desenvolvimento de armas biológicas terminou no século XX:

“Não pense que a utilização artesanal, não sofisticada, de armas biológicas terá terminado antes do século XX. Foi precisamente na primeira metade deste século que a produção de armas biológicas apresentou a sofisticação máxima, apesar de em 1925 ter sido assinado, por 108 países, o protocolo de Genève, segundo o qual a proibição do uso de armas químicas se estendia às armas biológicas. Como frequentemente acontece, os acordos não são respeitados, dada a falta de medidas de controlo.” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 22).

A Convenção de Haia (1907), a Convenção de Washington (1922), a Convenção de Genebra (1925), foram as primeiras convenções em matéria de armas biológicas. A primeira (Convenção de Haia), relativa à proibição do uso direto de veneno ou a

transformação de agentes venenosos em armas, a segunda (Convenção de Washington), relativa ao uso de gases e substâncias venenosas asfixiantes, e a terceira (Convenção de Genebra), relativa à proibição de armas bacteriológicas.

Nos anos 40, período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), agentes biológicos – em particular o antraz e a botulínica- forma testados, pelos EUA, para a preparação de uma eventual guerra biológica, com a Alemanha. A utilização de ADM⁷⁸, foi inclusive, uma das preocupações centrais, durante o período de GF (1947-1991). Os primeiros sinais de risco de desenvolvimento de ADM de carácter biológico, emergiram nos anos de 1990, suportados por relatórios de *intelligence*⁷⁹, que apontavam para uma possível proliferação de armas biológicas, após a dissolução da URSS, em resultado direto da:

“Political and economic instability in the region, accompanied by growing lawlessness and the rise of organized criminal groups, raised fears that materials were being sold to terrorist organizations and ‘rogue states’ such as Iraq, Iran, Libya, Syria, Cuba and North Korea.” (McInnes, 2008: 282).

Entre os anos 50 e 70, os EUA, praticaram simulações de ataques biológicos, com o objetivo de identificar as suas vulnerabilidades- estas simulações tiveram lugar na costa leste e oeste dos EUA e no metro de Nova Iorque. Ainda nos anos 70, mais precisamente, no ano de 1972, devido ao aumento exponencial da ameaça biológica, foi assinada, a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, da Produção e do Armazenamento das Armas Bacteriológicas (Biológicas) ou tóxicas e sobre a Sua Destruição.⁸⁰

“A Convenção sobre as Armas Biológicas Tóxicas de 1972 proíbe o desenvolvimento, a produção, o armazenamento, a aquisição e a conservação de micro-organismos ou outros agentes biológicos ou toxinas e de armas, equipamentos ou vetores que possibilitem o uso destes para fins hostis ou num conflito armada (artigo I) e a sua

⁷⁸ Constituem a trindade das armas de destruição maciça (ADM), agentes nucleares e radiológicos, biológicos e químicos (NRBQ). A utilização desta tipologia de armas, ADM, constitui um crime de guerra. Por crime de guerra, podemos definir a violação das normas internacionais, que regulam os conflitos.

⁷⁹ *Intelligence*, é um termo com raiz anglo-saxónica, que designa o “conjunto de informações devidamente recortadas, valoradas e interpretadas (...) um instrumento de auxílio á tomada de decisões políticas, de natureza estratégica e tática, e uma garantia na defesa dos valores estruturantes do Estado de Direito Democrático” (Bacelar Gouveia & Santos, 2005)

⁸⁰ PORTUGAL. Leis, decretos, etc (1972). Decreto n.º 208/73 de maio de 1973. DRE. [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.108/1973, Série I, de 1973-05-08. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/208-1973-422029>>

transferência (artigo II). Porém, salvaguarda a possibilidade de utilização para fins de prestação de assistência a um Estado Parte, o qual o Conselho de Segurança determine que tenha sido vítima de um ataque biológico.” (Bacelar Gouveia & Santos, 2015: 55)

No mesmo ano (1972), um grupo terrorista, de extrema-direita, preparava-se para contaminar o reservatório de água da cidade de Chicago (EUA), com bactéria *tifoide*.

Ambos os tratados (1925 e 1972), falharam redondamente, na sua missão de proibir a produção e uso desta tipologia de ADM, podendo-se estimar que cerca de 17 países, incluindo os EUA, tiveram ou tem, programas de desenvolvimento de agentes biológicos. Podemos apontar como principal fragilidade, dos tratados, em matéria de agentes biológicos, “a inexistência de um mecanismo efetivo de verificação da observância das disposições pelos Estados Partes” (Bacelar Gouveia & Santos, 2015:40). Hoje, como na década dos anos 90, permanece inatingível a concessão de um tratado global de proibição de proliferação de ADM, entre as quais armas biológicas.

No ano de 1979, um acidente numa fábrica em Sverdlovsk, que integrava um programa da URSS, de produção de antraz, levou à libertação acidental deste agente biológico-este acidente vitimizou 66 pessoas. Em 1984, onze trabalhadores do centro médico St.Paul, ingeriram donuts contaminados com *shigella dysenteriae*, no Texas (EUA). O Iraque, no ano de 1985, desenvolveu um programa de produção de agentes biológicos, entre os quais, antraz, botulínica e aflatoxina. Nos anos 80, seguidores de Bhagwan Shree Rajneesh, contaminaram alimentos com *Salmonella Typhi*, provocando a morte de 751 pessoas, por envenenamento, no Oregon (EUA). No ano de 1995, a seita japonesa Aum Shrnrikyo, realizou um atentado terrorista ao metro de Tóquio, com gás *Sarin*, vitimizando 12 pessoas.

No ano de 2000, surgem as primeiras normas reguladoras, em matéria de segurança biológica, com o Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica (2000):

“O Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica de 2000⁸¹, firmado no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, visa contribuir para assegurar um nível adequado de proteção no âmbito da transferência, manuseamento e utilização

⁸¹ EUR-LEX (2000) - Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica à convecção sobre diversidade biológica (JO L 201 de 31.7.2002, p. 50-65). [Em linha]. European Union Legislation. [Consult. 20 julho 2022]. Disponível WWW:<URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0731\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0731(01)&from=PT)>

seguros de organismos vivos modificados resultantes da biotecnologia moderna que possam ter efeitos adversos na conservação e utilização sustentável da diversidade biológica, tendo em conta os riscos para a saúde humana e com especial enfoque no movimento transfronteiriço (artigo 1.º).”

“Entre as diretivas europeias são de salientar a Diretiva n. º2000/54/CE⁸² que pretende garantir a proteção dos trabalhadores de risco ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho e a Diretiva n. º98/81/CE que regulamenta o uso de organismos geneticamente modificados.” (Bacelar Gouveia & Santos, 2015: 55)

Esta preocupação, relativa aos agentes biológicos, atingiu outro patamar, após o 11 de setembro de 2001, nos EUA, com a utilização de esporos de antraz em cartas remetidas para os media e para o congresso, para propósitos terroristas. Este que foi o primeiro atentado bioterrorista nos EUA, criou um vínculo estreito entre saúde pública e a segurança doméstica, impulsionando a criação de um plano de contingência, para a prevenção e resposta à ameaça bioterrorista, do qual se destaca a assinatura do Projeto de Lei de Segurança de Saúde Pública e Bioterrorismo dos EUA, no ano de 2002.

Entre os esforços para o combate à ameaça bioterrorista podemos destacar como principais medidas implementadas pelos EUA: a inspeções de entrada de alimentos portos, rastreamento de materiais biológicos; redes de comunicação fortalecidas; armazenamento de vacinas e desenvolvimento de novos medicamentos. Perante a ameaça bioterrorista, nos anos posteriores, os EUA delinearam uma estratégia de segurança doméstica- entre as medidas, estava o aumento do stock de vacinas contra a varíola e do antibiótico Cipro, para o tratamento de exposição a antraz.

Em Portugal, após os atentado de 11 de setembro de 2001, é aprovado pela Circular Normativa nº12/DT de 2 de setembro de 2002 (CN nº12/DT de 02/09/2002), o Plano Bioterrorismo- Plano de Contingência Português para a Saúde, com a “finalidade central de “minimizar as consequências de eventuais incidentes biológicos deliberados”, (que)

⁸² UNIÃO EUROPEIA. Parlamento; UNIÃO EUROPEIA. Conselho (2000) - Diretiva 2000/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de setembro de 2000 relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho (Sétima diretiva especial nos termos do n. º1 do artigo 16º da Diretiva 89/391/CEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L:262 (17.10.2000) 21-45). [Consult. 20 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0054&from=PT>>

é composto por várias fases, definidas “em função da existência de ameaças ou ações de terrorismo biológico” (Lopes, 2020: 994).

A Circular Normativa, define como objetivos do Plano Bioterrorismo- Plano de Contingência Português para a Saúde: detetar agentes biológicos de difusão deliberada; aplicar medidas de tratamento e profilaxia; e conter a disseminação do agente biológico. O plano supramencionado, é direcionado para as estruturas do Serviço Nacional de Saúde, e seus agentes operacionais, em colaboração com outras estruturas, e deve ser executado, de forma concertada, com o Plano de Emergência de Proteção Civil.

Em 2002 e 2003, no Reino Unido (Manchester em 2002 e Londres em 2003), surgiram suspeitas de produção de *ricínio communis*, para fins terroristas. E no ano de 2004, o Senado e a Casa Branca, foram alvos de um atentado biológico com *ricina*- episódio que se voltou a repetir nos anos de 2013 e 2020, com cartas suspeitas, interceptadas pelas autoridades, por contaminação com *ricina*, dirigidas ao Presidente Barack Obama (2013) e ao Presidente Donald Trump (2020). Mais recentemente:

“em 2018, foram desmanteladas três tentativas de ataques biológicos na União Europeia (UE) e verificou-se um aumento da propaganda online para o uso de agentes NRBQ (nucleares, radiológicos, biológicos e químicos) em ataques terroristas. Nesse ano, Sergei Skripal, antigo espião russo, e a sua filha, Yulia Skripal, terão sido envenenados com novichok – um agente químico que afeta o sistema nervoso. Este enredo relembra o caso de Alexander Litvinenko, em 2006, envenenado com polónio-2102. Em 2020, a suspeita de uma nova utilização de novichok – em Alexei Navalny, opositor de Vladimir Putin – e o aparecimento do surto do novo coronavírus, SARS-COV-2 (Covid-19), reacendeu os medos relativos à utilização de agentes biológicos, evidenciando a importância da discussão sobre a segurança sanitária e o bioterrorismo” (Lopes, 2020:973).

Ainda no ano de 2004, entrou em vigor a Resolução 1540, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma resolução juridicamente vinculativa a todos os Estados-Membros das Nações Unidas⁸³. Esta resolução primou pela adoção de medidas legislativas, em matéria de proliferação de ADM, a ser implementadas nos quadros

⁸³ VERTIC (2011) - Medidas Nacionais para a implementação da Resolução 1540 do Conselho das Nações Unidas 2004. [Em linha]. Vertic. [Consult. 20 julho 2022]. Disponível WWW:<URL: [http://www.vertic.org/media/assets/nim_docs/NIM%20Tools%20\(Factsheets\)/FS6_UNSCR_PT_MAY_2011.pdf](http://www.vertic.org/media/assets/nim_docs/NIM%20Tools%20(Factsheets)/FS6_UNSCR_PT_MAY_2011.pdf)>

legais nacionais, dos Estados-Membros, que proíbam e previnam a utilização de agentes nucleares e radiológicos, químicos e biológicos (NRQB).

Atualmente, segundo dados da Organização Mundial de Saúde, existem 54 laboratórios de alto risco, espalhados pelo globo (Figura 5). Com agentes biológicos, é possível criar epidemias, “num estalar de dedos”. Invisíveis e dificilmente detetáveis na sua sintomatologia- sendo facilmente confundidos com uma doença comum- relativamente fáceis e baratos de produzir, e com mortalidade elevada, devido à alta toxicidade- 100 quilos de antraz pode vitimizar até 3 milhões de pessoas:

“Há mais de 1500 bancos de germes onde se pode comprar agentes; há um caso registado de tentativa de ataque biológico em que o agente foi adquirido por esta via. Há o risco de roubo de agentes em laboratórios ou hospitais; ou da sua obtenção em *rogue states* ou através de cientistas descontentes. Entre 1989 e 1992, saíram da Rússia 75000 cientistas e técnicos qualificados, desconhecendo-se o paradeiro de muitos deles; presume-se que vários possam estar a trabalhar para a Coreia do Norte e Irão.” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 14)

O que são os laboratórios de alto risco e onde eles estão?

Os laboratórios BSL 4, que trabalham com agentes patogênicos mortais, e os laboratórios BSL 3+ (laboratórios BSL 3 reforçados), que lidam com agentes patogênicos potencialmente mortais, são considerados de alto risco.

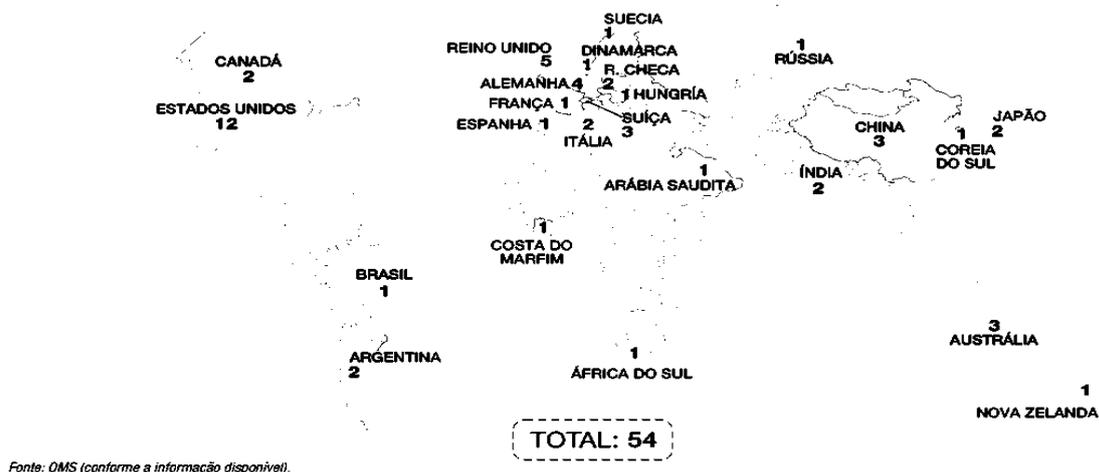


Figura 5- Os laboratórios de alto risco e onde ele estão? Fonte: Organização Mundial de Saúde (OMS)

A utilização de armas biológicas, como armas étnicas, é o auge da engenharia genética, em matéria de bioterrorismo, capacitando a “programação” de um vírus, de forma atingir um perfil geneticamente específico. As armas genéticas, são as armas, particularmente, apetecíveis para grupos terroristas, em particular de extrema-direita, cujas ideologias

assentam numa ideia de raça superior, e os alvos preferenciais minorias étnicas. Com recurso a engenharia genética, é possível eliminar uma etnia, da face da terra, ou até mesmo um líder mundial.

Os agentes biológicos, tem tudo para ser as armas preferenciais dos terroristas de disseminação do terror porque são:

“Uma ameaça que, ao contrário dos exércitos, não reconhece fronteiras; não é visível, não tem cheiro nem gosto, e pode passar facilmente de pessoa para pessoa através do ar, da água ou dos alimentos vegetais e animais. É, por conseguinte, muito difícil de detetar oportunamente, residindo neste aspeto um dos seus maiores perigos. O seu impacto pode não ser imediato; podem passar semanas sem se ter consciência de que se sofreu um ataque.” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 15).

3.1. FORÇAS DA BIOSSEGURANÇA EM PORTUGAL

A origem do conceito de biossegurança, remonta historicamente ao início da década de 1970, com o emergir do conceito de engenharia genética. A globalização foi potenciadora da evolução do conceito de biossegurança, que passou a estar ligada, para além da engenharia genética, à saúde pública, segurança alimentar, biotecnologia, entre outras áreas. Podemos definir biossegurança como:

“conjunto de medidas de prevenção, de proteção e de resposta perante a disseminação de agentes biológicos patogénicos. A biossegurança desdobra-se nas noções de “*biosafety*” - segurança dos trabalhadores relativamente a incidentes e acidentes laborais, e eventualmente da comunidade- e de “*biosecurity*” - a segurança no âmbito de ações de libertação deliberada destes agentes para fins hostis que poderão ser perpetradas por entidades estatais e não estatais. À “*biosecurity*” encontra-se frequentemente associado os conceitos de “bioterrorismo” (atos terroristas com utilização de micro-organismos patogénicos com o objetivo de provocar doença ou morte) e de “biodefesa” (investigação com agentes biológicos com o propósito de desenvolver medidas de proteção e de defesa contra um ataque biológico)”. (Bacelar Gouveia & Santos, 2015: 54)

A biossegurança, é uma abordagem estratégica de prevenção do bioterrorismo, que estabelece um conjunto de regras e obstáculos, com o propósito de prevenir uma ameaça, de caráter biológico:

“As políticas de biossegurança visam garantir a segurança dos materiais biológicos, reduzir os riscos colocados pela prática laboratorial e pela ameaça biológica e promover a coordenação e a harmonização jurídica na prevenção e resposta a ameaças.” (Bacelar Gouveia & Santos, 2015: 54)

São considerados potenciais alvos de um atentado bioterrorista, segundo a opinião de especialistas:

“edifícios do poder público, onde se aloja o poder político democraticamente instituído, os tribunais, os media, principalmente os centros nevrálgicos das cadeias televisivas e os edifícios de serviços públicos, incluindo as infraestruturas centrais dos transportes públicos. As edificações que constituem ícones das nossas sociedades e da civilização ocidental, bem como as instituições que representam o poder económico serão também alvos plausíveis” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 94).

Consideramos que existem três agentes fundamentais, produtores de biossegurança em Portugal, para além dos Serviços de Saúde, são eles: as Forças de Proteção Civil, ou Serviços de Proteção Civil; as Forças de Segurança; e as Forças Armadas.

O conceito de proteção civil, surgiu no período da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em consequência da necessidade imperiosa de proteger as populações não empenhadas no conflito bélico. No ordenamento jurídico português, define-se proteção civil como a atividade desenvolvida pelos Estados, regiões autónomas, ou autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidentes graves ou catástrofes, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo, segundo a Lei 27/2006, a Lei de Bases da Proteção Civil⁸⁴.

A Proteção Civil, tem como principais competências: prevenir os riscos coletivos e a ocorrência de acidentes ou catástrofes; atenuar riscos coletivos e limitar os seus efeitos; socorrer e assistir os indivíduos, e outros seres vivos; proteger bens culturais, ambientais, e de elevado interesse público; apoiar a reposição da normalidade da vida dos indivíduos afetados por acidentes ou catástrofes.

⁸⁴ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2003). Lei n.º 27/2006 de julho de 2006. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 126/2006, Série I, de 2006-07-03. [Consult. 5 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2006-66285526>>

No plano operacional, os agentes de proteção civil- corpos de Bombeiros; a Autoridade Marítima; a Autoridade Aeronáutica; o Instituto Nacional de Emergências Médicas; os Sapadores Florestais; as Forças de Segurança; e as Forças Armadas-, intervêm de acordo com um conjunto de estruturas, de normas, e procedimentos, para garantir que estes atuam, sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional, designada por Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

Às Forças de Proteção Civil, compete prestar socorro, assistência e apoio, perante catástrofes e emergências, inclusive, uma possível catástrofe provocada por um agente biológico. Num cenário de ameaça biológica, as Forças de Proteção Civil, são responsáveis, desde a avaliação da situação, a gestão de risco, o socorro e canalização de vítimas para o hospital, passando por definir perímetros de segurança, criar condições para acolher desalojados, ativar equipas de descontaminação das Forças Armadas, até adaptar o local para acolher grande número de mortes, e prestar apoio aos familiares das vítimas.

Existe uma tendência para a confusão conceptual, entre Defesa Nacional e Segurança Nacional, sendo que o primeiro está umbilicalmente ligado á atividade militar. Contudo, não basta defesa para ter segurança, por isso, o conceito mais apropriado é o de Segurança Nacional. Podemos definir como Segurança Nacional, um conjunto de políticas do Estado, devidamente articuladas na vertente militar, mas também e outras políticas sectoriais que englobem ações coordenadas de segurança externa e interna, cuja fronteira está atualmente desvanecida.

Na Lei portuguesa, a confusão conceptual mantém-se, não facilitando no ordenamento português a clarificação do respetivo quadro relacional. Quando o legislador procurou estabelecer o conceito de Defesa Nacional, procurou demarcar a área normal de intervenção das Forças Armadas e Forças de Segurança, e assim delimitar as missões primárias e mesmo a vocação para a atuação específica de cada instituição sem prejuízo da necessária articulação e cooperação de todas para a realização integral dos fins do Estado.

A Segurança Interna, constituiu-se como pilar da Segurança Nacional. Segundo a Lei de segurança interna nº53/2008, artigo 1º nº1, a segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar

o normal funcionamento das instituições democráticas, e o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática, no interior das fronteiras nacionais, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.

As Forças de Segurança- Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional República-, são agentes de segurança interna, responsáveis por garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade pública, estando sujeitos aos princípios basilares do Estados de Direito Democrático, da proporcionalidade, necessidade e exigibilidade. A atuação policial, nunca pode ser desproporcional ao previsto pela lei, independentemente da ameaça, devendo garantir a segurança, sem lesar qualquer outros direitos fundamentais.

Em cenário de ataque bioterrorista, e de dispersão accidental ou natural de agente biológico, às Forças de Segurança, compete intervir: “prevenção vigilância e proteção; resposta efetiva e reposição da normalidade; investigação criminal/detenção de terroristas” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 121).

“A prevenção passa essencialmente por um trabalho estrategicamente direcionado para a pesquisa e recolha de informação (...) A recolha de informação atempada vai desencadear necessariamente uma intervenção preventiva, que no caso do bioterrorismo é desejável e evitará seguramente um elevado número de baixas [...] A proteção e a vigilância surgem, naturalmente, como elementos complementares de uma eficaz recolha de informações. Num cenário de ameaça de incidente biológico urge promover a proteção efetiva do cidadão, sendo premente orquestrar a intervenção policial aquando de atos preparatórios e não na vertente reativa, ainda que tal possa vir a suceder (...) Em termos de resposta efetiva e reposição da normalidade, as Forças de Segurança assumem um papel preponderante no que respeita à primeira resposta junto da população. Cumpre-lhes o primeiro contacto com o incidente, a sua contenção e, sendo caso disso, intervir técnica e taticamente, em áreas contaminadas ou de risco, salvaguardando eventuais provas existentes no local. Esta atuação será, naturalmente, complementada, coma vertente da investigação criminal, caso estejamos perante uma situação do foro criminal, onde uma vez mais as Forças de Segurança poderão ser chamadas a intervir no culminar do processo investigatório colaborando técnica e taticamente com a Polícia Judiciária.” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 121-122).

De acordo com o artigo 273º da CRP, a Defesa Nacional tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território, e a liberdade e segurança das populações e dos seus direitos fundamentais, contra qualquer agressão ou ameaça externa, sendo detalhada na Lei orgânica nº1-B/2009.

Da conjugação desta legislação com o artigoº 1 a 5º, da CRP, a Defesa Nacional surge pressuposta unicamente pela ocorrência de ameaças externas, sendo excluídas do seu âmbito de atividade, ameaças á ordem constitucional geradas por agressões internas.

As Forças Armadas, estão capacitadas, segundo o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013)⁸⁵, e o documento estratégico militar, Missões das Forças Armadas (2014)⁸⁶, que dele deriva, para intervir no caso concreto de uma ameaça de caráter bioterrorista, no espaço sujeito à jurisdição portuguesa, quando esgotadas as capacidades de resposta das estruturas civis- Serviços de Saúde, Serviços de Proteção Civil, e Forças de Segurança.

O supramencionado, é aplicável a cenários de ataque terroristas, e dispersão acidental ou natural de agentes biológicos, contudo, não aplicável a cenário de conflito armado (guerra biológica). Em conformidade com a Lei n.º 44/86, o Regime de Estado de Sítio e do Estado de Emergência⁸⁷, e a Constituição da República Portuguesa⁸⁸, artigo 19.º, as Forças de Segurança e demais estruturas civis, em cenário de conflito, ficam sujeitas à dependência direta do Estado-Maior das Forças Armadas.

Através do desenvolvimento de cenários hipotéticos de ameaça, a estrutura militar, tem vindo a blindar a sua capacidade de reação e resolução de ameaças, entre as quais, a

⁸⁵ PORTUGAL, Ministério da Defesa (2013) – Conceito estratégico de defesa nacional. [Em linha]. [S.l]: Governo de Portugal [Consult. 3 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-o-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf>

⁸⁶ PORTUGAL, Ministério da Defesa (2014) – Missões das Forças Armadas. [Em linha]. [S.l]: Governo de Portugal [Consult. 1 setembro 2022]. Disponível WWW:<URL: https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPG_MA_31569.pdf>

⁸⁷ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1986). Lei n.º 44/86 de setembro de 1986. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 225/1986, Série I, de 1986-09-30. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://dre.pt/dre/detalhe/lei/44-1986-221696?_ts=1654214400034>

⁸⁸ PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2022). Constituição da República Portuguesa. Decreto de Aprovação da Constituição. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 86/1976, Série I, de 1976-04-10. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>>.

ameaça biológica e bioterrorista, com recurso à investigação laboratorial, bem como, mecanismos de apoio sanitário operacional:

“O laboratório de Defesa Biológica do Exército, é um laboratório BSL 3, e é, provavelmente, a sala de segurança biológica com maiores capacidades no nosso país [...] É missão deste laboratório desenvolver metodologias que nos capacitem para detetar e identificar micro-organismos que são passíveis de ser aplicados em ações bioterroristas. Este desenvolvimento têm uma conexão operacional, ou seja, a atividade do Laboratório de Defesa Biológica pretende refletir-se na melhoria das capacidades operacionais no terreno [...] As equipas de Defesa Biológica do Laboratório de Defesa Biológica constituem o “braço” operacional do Laboratório de Defesa Biológica e operam no terreno contextualizadas dentro do Elemento de Defesa Biológica e Química do Exército. Estas equipas têm como missão para avaliar o risco de contaminação biológica, colher e transportar amostras ambientais e de indivíduos presumivelmente expostos e participar na coordenação de ações de contenção das áreas afetadas” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 95-96).

Existe uma panóplia de equipas de intervenção, envolvidas num potencial cenário de ameaça biológica- Forças de Proteção Civil, Forças de Segurança, e Forças Armadas- para além dos Serviços de saúde. O mais desafiante, é não deixar que uma ameaça catastrófica, como é uma ameaça biológica, produza uma gestão catastrófica. É importante que as equipas de intervenção “não se atropellem”, quando a ameaça se torna uma situação de facto, o que exige muita disciplina, no respeito pelas competências de cada equipa de intervenção, coordenação e comunicação:

“Tudo isto deve ser preparado e testado com antecedência, evitando os constantes atropelos como os que aconteceram, por exemplo, sobre a questão do uso das máscaras, que muita confusão gerou na população. Em breve se saberá do custo desta “frágil” gestão na crise do COVID-19: em infetados, em mortes, no aumento da lista de espera para cirurgia, e no impacto na economia” (Lapão, 2020, p. 8).

“Esta situação apela à necessidade de coordenação entre áreas de competência diversificadas que estão, normalmente, representadas em diferentes departamentos do Estado e entre os quais se torna necessário criar canais de comunicação e sistemas de coordenação. A complexidade da ameaça exige sistemas de resposta que habitualmente empregam as capacidades residentes nos Serviços de Proteção Civil, nos Serviços de Saúde, nas Forças de Segurança, e nas Forças Armadas” (Ezequiel, A [et al.], 2009: 93).

CAPÍTULO V – GERM GAMES (CONSIDERAÇÕES FINAIS)

“We can either slow down the pace of change or speed up our ability to learn our way into the future together, by using more than one, but not too many, plausible alternative stories of the future. We can use strategic foresight to exercise good judgement about the future and to start an empathy revolution”

Ricardo Borges de Castro

1. QUE JOGO ESTAMOS A JOGAR NO SÉCULO XXI?

“In game theory, decision-makers are called *players*. Players may be individuals or groups of individuals who in some sense operate as a coherent unit. Presidents, prime ministers, kings and queens, dictators, foreign secretaries and so on can therefore sometimes be considered as players in a game. But so can the states in whose name they make foreign policy decisions. It is even possible to consider a coalition of two or more states as a player. For example, in their analysis of the July crisis of 1914, Snyder and Diesing (1977) use elementary game theory to examine the interaction between ‘Russia–France’ and Austria– Germany.” (Zagare, 2008:45)

Podemos definir duas tipologias de jogo: o jogo finito e o infinito. A título de exemplo, recorreremos a uma análise do jogo de xadrez, de forma a caracterizar um jogo em modelo finito. O xadrez é um jogo regulado por leis ou regras fixas, que governam a prática do jogo. O jogo de xadrez é composto por dois jogadores, que jogam num tabuleiro com 64 casas, cada jogador dispõe de 16 peças (um Rei, uma Dama, duas Torres, dois Bispos, dois Cavalos, e oito peões), com um raio de alcance limitado pelas outras peças- por exemplo, a Torre é uma peça que se move em linhas horizontais e verticais, enquanto o Bispo é uma peça que se move em linhas diagonais. O objetivo final do xadrez é fazer Xeque-mate, que se traduz na ameaça ao Rei do oponente. O jogo de xadrez termina quando o objetivo é concretizado, ou quando o jogador adversário desiste, na inevitabilidade da derrota. Podemos assim concluir, que um jogo finito: tem regras fixas; é jogado entre adversários conhecidos; e tem um objetivo, que quando concretizado, resulta no fim do jogo.

A título de exemplo, recorreremos a uma análise do panorama político português, de forma a caracterizar um jogo em modelo infinito. Recentemente, Portugal foi sujeito a um processo de eleições legislativas antecipadas, em consequência, do chumbo do Orçamento de Estado para 2022. Destas eleições, resultou o aumento significativo da representatividade de forças políticas (PS, IL e CH), o decair da representatividade de algumas (BE, PCP e PAN), e o desaparecimento de outras (CDS-PP). Os votos dos

emigrantes do círculo da Europa foram anulados no processo, pelo Tribunal Constitucional, o que resultou na repetição das eleições no referido círculo eleitoral, por não cumprimento da lei, que obriga o boletim de voto, a ser acompanhado por uma fotocópia do Cartão de Cidadão ou Bilhete de Identidade- lei esta que se prevê que seja revista, para que deixe de ser obrigatório apresentar uma fotocópia do documento de identificação. Definido o XXIII Governo, seis meses depois do último chumbo do Orçamento de Estado, e umas eleições legislativas depois, foi aprovado na generalidade, em Assembleia da República, o Orçamento de Estado de 2022, em abril. Podemos assim concluir, que um jogo infinito: tem regras mutáveis; é jogado entre adversários que se desconhecem, e qualquer jogador pode entrar e sair do jogo; e o jogo nunca acaba, porque mais importante não é a vitória ou derrota, é continuar no jogo.

Em matéria política, é indispensável saber a tipologia de jogo que estamos a jogar, para aplicarmos a estratégia correta. Antes do início do jogo, cada jogador deve delinear uma estratégia, que oriente cada decisão dentro do jogo:

“Game theorists have developed a number of distinct ways to represent a game’s structure. Initially, the strategic-form (sometimes called the normal- or the matrix form) was the device of choice. In the strategic-form, players select strategies simultaneously, before the actual play of the game. A strategy is defined as a complete contingency plan that specifies a player’s choice at every situation that might arise in a game” (Zagare, 2008:46).

Idealmente a estratégia deve ter por base de decisão valores (que são infinitos), e não interesses (que são finitos). O confronto entre dois jogadores finitos- a guerra convencional, é um exemplo desta tipologia de confronto-, bem como o confronto entre dois jogadores infinitos- a GF, é um exemplo desta tipologia de confronto-, resulta num jogo estável, contudo, isso não acontece quando existe um confronto entre um jogador finito e um jogador infinito. Nesta tipologia de confronto, o jogador finito, é forçado a jogar um jogo infinito, onde não existem vitórias ou derrotas, sendo a única possibilidade de terminar o jogo, um dos jogadores desistir, por falta de recursos ou vontade de jogar- podemos relembrar a expressão icónica, durante a invasão do Afeganistão por parte das Forças Soviéticas (1979-1989), utilizada por Zbigniew Brzezinski, que definia que a política dos EUA era expulsar os soviéticos (estratégia finita, com base em interesses), contudo, na impossibilidade de isso acontecer, a política dos EUA passaria a ser drenar os recursos e vontade política do inimigo, forçando-o a desistir do jogo (estratégia

infinita, com base em valores), isso concretizou-se ao fim de 10 anos, com a retirada das forças soviéticas, do território Afegão, por falta de recursos e vontade de permanecer no jogo.

Foi no período da GF (1947-1953), após a queda do muro de Berlim, que foi tomada uma decisão política, que se pode considerar um dos maiores erros estratégicos do século XX, na perspetiva da teoria de jogo. A GF foi constituída por três frentes de tensões: a tensão nuclear, onde ambos os jogadores (EUA e URSS) estavam munidos de armas nucleares; a tensão ideológica e económica entre a “democracia” e capitalismo dos EUA e o comunismo soviético. Seria imaginável pensar que uma decisão política com base num jogo, provocaria caos e incerteza, contudo, isso aconteceu, quando os EUA declararam a vitória de um jogo infinito⁸⁹, a GF - disputada com a URSS.

Como acontece em todos os jogos infinitos, porque o jogo não termina, entraram em competição novos jogadores- após o “fim da Guerra Fria”⁹⁰, continuaram a existir três frentes de tensões, mas com diferentes atores: tensão nuclear com o Paquistão, Coreia do Norte, e Irão; tensão ideológica com o extremismo islamita; e tensão económica com a República Popular da China. Atualmente, consideramos a existência de três frentes de tensão: uma tensão biológica, resultante da pandemia Sars-Cov2; uma tensão nuclear com a Rússia, após a invasão na Ucrânia; e uma tensão ideológica com o Irão, depois da morte de uma jovem de 22 anos, por não usar véu.

As políticas dos Estados são pensadas, cada vez mais a curto prazo, resultando em estratégias caóticas, mobilizadas pelos interesses, que geram turbulência no sistema internacional. Mobilizados pelos interesses, os Estados tendem, cada vez mais, a jogar jogos que não são os seus, no século XXI.

2. GERM GAME: UM JOGO DE PROBABILIDADES

Uma resposta altamente militarizada e violenta, tem vindo a ser naturalizada como estratégia necessária, para o combate de qualquer ameaça. Mas, talvez caminhos

⁸⁹ O princípio base de um jogo infinito, como supramencionado, é que neste jogo, não há vencedores ou perdedores, porque o jogo só termina quando um dos jogadores desiste.

⁹⁰ Colocamos fim da guerra fria, entre parênteses, porque a tensão entre os EUA e a URSS permaneceu, o que aconteceu foi que os Estados Unidos, deixaram de ter um inimigo singular, e passaram a ter múltiplos inimigos em simultâneo- inimigos Estatais como o Paquistão, Irão, China, Coreia do Norte, e inimigos não estatais como organizações de terrorismo islamita.

pudessem ter sido evitados nos últimos 21 anos, se após o 11 de setembro de 2001, os EUA, ao invés de declarar uma Guerra contra o terror, tivessem auxiliado o Iraque e o Afeganistão a construir um regime democrático, ou se França, após o atentado ao *Charlie Hebdo*, em vez de bombardear a Síria, com ogivas “de Paris com amor”, estivesse disponível para fazer uma introspeção às suas próprias políticas pública.⁹¹

Perante um mundo que se caracteriza pela hostilidade, as várias potências ao redor do mundo, têm adotado uma resposta pragmática, através do investimento de bilhões de euros no setor da defesa, de forma a garantir um exército estável e ativo. Contudo, quando perante uma ameaça pandémica, percebemos que não só com defesa, no seu conceito tradicional, se travam ameaças. Uma crise pandémica, é capaz de infetar todo o sistema operacional de qualquer sociedade, exigindo uma grande capacidade não só de previsão, como de preparação e prevenção multisectorial:

“Uma resposta resiliente pode ser obtida através da devida preparação da gestão de crise, de uma sólida articulação institucional, podendo ser proporcionada pela cooperação internacional, fundamental no caso das pandemias” (Lapão, 2020, p. 8).

Segundo Lopes (2020), “a hipótese de um ataque biológico (ou NRBQ, na sua generalidade), não deve ser marginalizada, da análise política e securitária”, apresentando três principais razões para o bioterrorismo ser considerado uma questão de segurança nacional (e até mesmo internacional):

“Em primeiro lugar, pelos possíveis impactos na saúde pública, na segurança e na estabilidade económica e social, quer a nível nacional quer internacional. Os estados devem continuar a apostar no desenvolvimento de medidas de prevenção, contenção e resposta, em alinhamento com as recomendações das Nações Unidas e União Europeia (...) Em segundo lugar, porque o modus operandi dos grupos terroristas está em permanente mudança e atualização. Os progressos tecnológicos, como o desenvolvimento na área digital, biotecnologia ou da inteligência artificial, podem oferecer incentivos para o uso de armas biológicas (...) Em terceiro e último lugar, porque a ameaça biológica já não é “apenas” uma possibilidade. Não há certezas sobre se o caso do Anthrax nos Estados Unidos (2001), constitui ou não um “ataque terrorista

⁹¹ Esta premissa, têm por base uma tática de resolução de conflitos, guerras, e insurgências, denominada por *Winning hearts and minds*, cuja base assenta no uso de mecanismos intelectuais e emocionais, para influenciar o outro, em detrimento do uso de força. Esta tática, tem vindo a ser utilizada ao longo da história para conter rebeliões, travar guerras, podendo ser um trunfo importante no combate à ameaça terrorista.

biológico”, mas, ainda assim, confirma a importância da ameaça e o “sucesso” do uso de patogénicos” (Lopes, 2020: 988-989).

A previsão não chega para travar a ameaça, devendo esta ser acompanhada por mecanismos de preparação e prevenção - a maior parte das crises, como por exemplo, o Sars-Cov2, não resultam de uma falha de previsão, mas de preparação. A preparação e prevenção são centrais no combate a uma pandemia, seja ela natural ou induzida. Quanto mais rápido for a ação, mais rapidamente será o corte da expansão exponencial da ameaça. Por isso, é central construirmos na Europa e em Portugal, em particular, e no mundo, de uma forma geral, uma cultura de prospectiva estratégica (Figura 6).

“A prospectiva estratégica engloba vários métodos, ferramentas e processos, pretendendo fornecer informações sobre situações futuras plausíveis. Não se trata de previsões ou projeções e não existe uma abordagem prospectiva exata ou um único método, ou o melhor ou mais correto. As ferramentas de prospectiva podem usar evidências concretas ou explorar a criatividade e a imaginação, podem ser baseados em perceções de um grupo de especialistas ou explorar a inteligência coletiva e promover a participação. Cada abordagem tem benefícios diferentes, sendo importante compreender e navegar pelas opções metodológicas selecionadas na conceção de uma intervenção que efetivamente apoia o tema a análise e os objetivos pretendidos” (Presidência do Conselho de Ministros, 2021)



Figura 6- Processo de Prospectiva (NotasFuturas 5). Fonte: Presidência do Conselho de Ministros, 2021.

Consideramos, que tal como as Forças de Protecção Civil, as Forças de Segurança, e as Forças Armadas, realizam simulações para praticar a resposta a um determinado

cenário, também a nível civil e de decisão política, devemos preocuparmo-nos em construir preparação, de forma a obtermos os melhores resultados possíveis quando um potencial cenário, se transforma numa situação de facto- seja essa situação uma crise energética, um atentado bioterrorista, ou até mesmo uma guerra. “Segundo o SIPRI *Yearsbook 2020*:

“Armaments, Disarmament and International Security”, do Stockholm International Peace Research Institute, *“one of the developing trends in the biological arms control fields is the rise of civil society as a major contributor to shaping global dialogues around biological threats and appropriate response to them”* (Lopes, 2020: 989).

A Suécia e Finlândia, ambos Estados-Membros da União Europeia, estão munidos de estratégias Profuturo, nos centros de decisão política, em virtude da sua cultura de preparação e prevenção- na Suécia, durante alguns anos, um dos pontos da agenda da reunião do Conselho de Ministros, era obrigatoriamente um tema de futuro, e na Finlândia, é elaborado um relatório Pró- Futuro, por norma apresentado antes a uma nova sessão legislativa do Parlamento e do novo Governo.

Regressando novamente à Suíça, encontramos nas suas Forças Armadas, um modelo a seguir, em matéria de cenarização. As Forças Armadas suíças, estão no topo de líderes mundiais, em matéria de treino de cenários com simuladores, um modelo moderno de defesa nacional, que permite que treinar as Forças Armadas suíças, sem sobrecarga do ambiente e dos militares:⁹²

“Um recente estudo europeu concluiu que as emissões de CO2 resultantes da ação militar na europa que não é um continente em guerra e só estamos a falar de exercícios e ações normais de aprontamento e sustentação das Forças Armadas- produziu tanto CO2, em 2019, como 14 milhões de automóveis” (Observador, 2021).⁹³

⁹² “Costuma-se dizer que cada litro de diesel que chegou à linha de frente no Afeganistão custou mais 12 litros para chegar lá, mas além do custo e da dependência de recursos não sustentáveis, está o custo para aqueles que correm risco de morte e ferimentos para transportá-lo para lá. A guerra moderna requer mais energia do que nunca para apoiar sistemas avançados e manter os soldados seguros e confortáveis em climas severos. As operações de linha de frente são, por natureza, distantes dos serviços públicos regulares e das linhas usuais de abastecimento de combustível. O pessoal de logística responsável pelo transporte terrestre, marítimo e aéreo dos milhares de litros de diesel e outros combustíveis necessários colocam as suas vidas em risco diariamente.” - ARMY TECHNOLOGY (2013). – Defining green defence -the cross-border approach. *Army Technology* [Em linha]. [Consult. 22 julho 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.army-technology.com/analysis/feature-defining-green-defence-cross-border-approach/>>

⁹³ AGÊNCIA LUSA (2021) - Ministro adepto de “defesa verde” para baixar emissões de CO2 na Europa iguais a 14 milhões de carros. [Em linha]. *Observador*. [Consult. 21 julho 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://observador.pt/2021/03/25/ministro-adepto-da-defesa-verde-para-baixar-emissoes-de-co2-na-europa-iguais-a-14-milhoes-de-carros/>>

Devemos investir tanto em *germ games*, para preparar cenários epidémicos de carácter natural ou terrorista, como as investimos em *war games*, para preparar cenários de conflito armado.

3. XEQUE-MATE À AMEAÇA BIOTERRORISTA (CONSIDERAÇÕES FINAIS)

“We are living in an era of faster and fundamental changes, with uneven impacts on geographies and generations. The pace of social change and technology innovation is accelerating and outpacing governance systems: capitalism 5.0, a fourth industrial revolution – and diplomacy 2.0 and Bretton Woods 1.0! How can institutional innovation keep pace with technological advances and enable whole societies to flourish in an era of inevitable surprise and increasing social complexity? Rather than relying on experts to forecast the numbers and predict what will happen next, the interaction of inertia and innovation creates the perfect cocktail for using an approach called strategic foresight” (Wilkinson, 2017: 1).

No ano de 2019, entrou em jogo um novo jogador, o Sars-Cov2, que alterou todo o tabuleiro do jogo. A entrada deste novo jogador, introduziu um novo jogo infinito, que uniu os jogadores tradicionais (decisores políticos), contra um inimigo comum. Consolidou-se uma única frente de tensão, contra um único ator, a pandemia de Sars-Cov2. Forçados pela ameaça do Sars-Cov2, os jogadores tradicionais, a focarem-se nos seus próprios jogos, e a criarem estratégias de futuro, para eliminar o Sars-Cov2 do jogo. A produção e distribuição de vacinas contra o Sars-Cov2, pode-se classificar como uma das principais estratégias de futuro, aplicadas a nível global- até outubro de 2022, foram administradas 12,8 mil milhões de doses, e 63, 8% da população mundial, encontra-se vacinada.

Para estarmos à altura de uma potencial ameaça no futuro, seja um futuro próximo ou longínquo, é necessário pensar estratégias de futuro, através de mecanismos de prospetiva estratégica. A cenarização, é um dos principais mecanismo de prospetiva estratégica. Este mecanismo, permite a exploração de futuros, no presente, catalisando a produção de políticas públicas blindadas para os desafios do amanhã:

“No caso da União Europeia, um dos exemplos mais inovadores e impactantes, tem sido a utilização do Scenario Exploration System (SES) que consiste na criação de jogos de tabuleiro (futures serious gaming), que são aplicados em oficinas de prospetiva estratégica, envolvendo jogadores/atores posicionados em elevados níveis no processo de decisão de políticas publicas europeias” (Presidência do Conselho de Ministros, 2021: 5)

“Pode-se recorrer à “Análise de Cenários”, uma ferramenta ao dispor dos *policy-makers* na fase de pensamento estratégico, por exemplo para a elaboração de um plano de gestão de crise para uma eventual pandemia. O objetivo não é prever o futuro, mas melhorar a compreensão do ambiente no qual se está inserido e usar essa compreensão para apoiar a decisão, e a preparação para eventos disruptivos que surjam” (Lapão, 2020, p. 7).

Imaginemos o seguinte cenário pandémico, um surto epidémico mortal, surge na Alemanha e na Venezuela, disseminando-se rapidamente em menos de 72h para os EUA. Em três meses, nos EUA: o número de casos aumentou de 60 casos, para 60 mil casos; os mercados de ações caíram 90%, prevendo-se uma profunda recessão económica; hospitais entraram em rutura, devido à falta de recursos humanos e suprimentos; teletrabalho e medidas de distanciamento social foram implementadas; escolas foram fechadas e ajuntamentos públicos proibidos; o uso de máscaras cirúrgicas tornou-se obrigatório; o stock de respiradores insuficiente; as Forças de Segurança, foram mobilizadas para fornecer segurança em farmácias e hospitais.

Esta poderia ser uma simples descrição da pandemia Sars-Cov2- a única informação que não é compatível, é a origem do surto, que ocorreu na Alemanha e Venezuela, enquanto o Sars-Cov2 teve origem na República Popular da China-, contudo trata-se da descrição do *germ game CladeX (Anexo II)*, realizado no ano de 2018, um surto fictício que exterminou os EUA, em poucos meses.

Não sendo real, esta simulação previu consequências que se verificaram, aquando da pandemia Sars-Cov2. A simulação CladeX teve resultados devastadores- a primeira vacina falhou, os EUA viram-se obrigados a nacionalizar o seu sistema de saúde, milhões de pessoas morreram-, contudo, os erros cometidos, em cenarização, não foram necessariamente negativo, pelo contrário, consideramos que os erros auxiliaram a construção de estratégias e recomendações robustas- entre as quais mais infraestruturas de saúde pública, investimento em diagnósticos rápidos, coordenação entre agências de Saúde, entre outros. Consideramos que os erros em cenários fictício são importantes, para que em cenário real não se repitam.

A prospetiva estratégica, serve o propósito de auxiliar a decisão política e preparar cenários disruptivos, por isso, quando não envolvida nos processos de decisão, torna-se uma mera estratégias de papel- foi isso que aconteceu na gestão da pandemia Sars-

Cov2, as recomendações do surto fictício, promovido pelo *germ game CladeX*, não foram consideradas no combate ao surto real.⁹⁴

Nunca é cedo demais para construir “*pandemic preparedness*”, mas amanhã pode ser tarde demais. Existem três princípios fundamentais a adotar durante uma crise: transparência, preparação e competência. Transparência para comunicar a informação, sem penalizações- a África do Sul, é um exemplo empírico de um Estado, que foi penalizado pela sua transparência, relativamente ao Sars-Cov2. Preparação, numa analogia com o setor militar devemos: garantir reservas médicas, como garantimos reservas militares; garantir a produção de medicamentos e outros suprimentos essenciais, reduzindo a dependência externa; assegurar o stock de equipamentos vitais; construir uma estratégia de ação; e treinar operações logísticas. E por fim, competência na aplicação das estratégias de ação, na coordenação das operações logísticas, no desenvolvimentos de políticas públicas, e na gestão do medo. Estas precauções não são opcionais, são imprescindíveis para que não haja um colapso do sistema de gestão da crise, como aconteceu em grande parte dos Estados, durante a pandemia Sars-Cov2.

E se a próxima pandemia for terrorista? O terrorismo, é um fenómeno em constante mutação, ontem esfaqueavam-se e baleavam-se reis, Czares, e Presidentes, hoje explodem-se cidades inteiras, e amanhã, possivelmente disseminar-se-ão doenças. Não podemos alterar o passado, mas podemos aprender com ele, preparando-nos para o futuro. É imperativo evitar que agentes biológicos, caiam em mãos de terroristas, sendo para isso necessário, mapear e explorar todos os caminhos que os agentes do terror, possam usar para atingir os seus objetivos.

Em 2004, em consequência da realização do Campeonato Europeu de Futebol, realizado em Portugal, um conjunto de especialistas europeus fez uma análise de risco ao evento, numa conferência subordinada à biossegurança. Esta conferência concluiu, a existência de um risco de utilização de uma arma biológica, especificamente o uso do vírus da varíola- um vírus de fácil propagação e conservação, bem como uma alta taxa de mortalidade-, para propósitos terroristas. Em consequência desta avaliação, foi

⁹⁴ Este ponto, confirma parte da hipótese desta investigação, segundo a qual, “a cenarização de *germ games*, são um mecanismo de prospetiva estratégica, que podem mitigar, e até mesmo travar, uma futura pandemia”. Contudo, não pode ser verificada, relativamente à premissa de uma pandemia de índole terrorista- CladeX é um cenário bioterrorista, contudo o Sars-Cov2 é um cenário sem indícios bioterroristas.

acionado o Plano de Contingência Português, que incluía a aquisição de vacinas contra a varíola, entre outras medidas de tratamento e profilaxia, e técnicas laboratoriais.

O medo da concretização de um atentado bioterrorista, durante o Campeonato Europeu de 2004, obrigou Portugal e a Europa, a utilizar metodologias de prospetiva estratégica, para prever “*worst case scenarios*”, de forma a preveni-los. Ainda antes do “pontapé de saída”, as autoridades portuguesas impediram um atentado terrorista, contra o então Primeiro-Ministro Durão Barroso e outras personalidades portuguesas, devido à prospetiva estratégica e a mecanismos de intercâmbio de informações- o alerta da ameaça foi dado pela unidade antiterrorista dos Países Baixos. A conclusão que retiramos desde exemplo empírico, é que devemos agir como se houvesse um Euro 2004, todos os dias em Portugal.

O *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness* (2014), aponta como medidas essenciais para a prevenção da ameaça bioterrorista: a priorização da recolha de *intelligence* relativa à proliferação de agentes CBRN, em organizações terroristas, seitas religiosas, grupos racistas, entre outros; melhor monitoramento e controle no comércio de substâncias biológicas; o reforço das convenções existentes no domínio das armas biológicas e do terrorismo; o reforço da cooperação internacional para o combate da proliferação e o terrorismo; e a criação de organizações mais flexíveis e colaborativas.

E se o Sars-Cov2, fosse uma pandemia terrorista? Qual seria a estratégia portuguesa? Em matéria de bioterrorismo, a estratégia portuguesa, está suportada pela legislação da UE e da Organização das Nações Unidas, segundo os princípios do Direito Internacional. Numa rede coordenada, colaboram várias entidades para efetivação desta estratégia, em áreas como a saúde, defesa nacional, e administração interna, envolvendo entidades nacionais, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Defesa Nacional, e entidades europeias e global, como o *European Center for Diseases Control* (ECDC), e a Organização Mundial de Saúde (OMS).

O Plano Bioterrorismo- Plano de Contingência Português para a Saúde⁹⁵ (previamente referenciado no capítulo V), é o principal documento normativo relativo a ameaça de tipologia bioterrorista. Num cenário hipotético, em que a pandemia Sars-Cov2 fosse de origem terrorista, este seria o principal plano estratégico, a ser acionado pelo Governo

⁹⁵ Consideramos que o Plano Bioterrorismo- Plano de Contingência Português para a Saúde, devia integrar a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

português- à semelhança do que aconteceu no Campeonato Europeu de Futebol. Este plano é constituído por 5 fases de resposta à ameaça bioterrorista (Tabela 2):

Fase 0	Consciência do risco, “sem ameaça potencial”;
Fase 1	Alerta em função de uma ameaça potencial ou plausível de bioterrorismo;
Fase 2	Alerta em função do aparecimento de situações confirmadas de bioterrorismo noutros países:
Fase 3	Estado de alerta nacional por ocorrência, em Portugal, de situações suspeitas ou confirmada de bioterrorismo;
Fase 4	Período pós- crise, com retorno à Fase 0

Tabela 2- Fases do Plano de Contingência Português para a Saúde.

O Plano de Contingência Português para a Saúde, supramencionado, não está integrado na ENCT, apesar de ser um plano de contraterrorismo- direcionado para a ameaça bioterrorista. Este facto, é revelador da fragmentação do Sistema de Prevenção e Respostas a Crises, em Portugal.

Portugal não está munido de um Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Crises⁹⁶. Como refere Elias (2020), em Portugal:

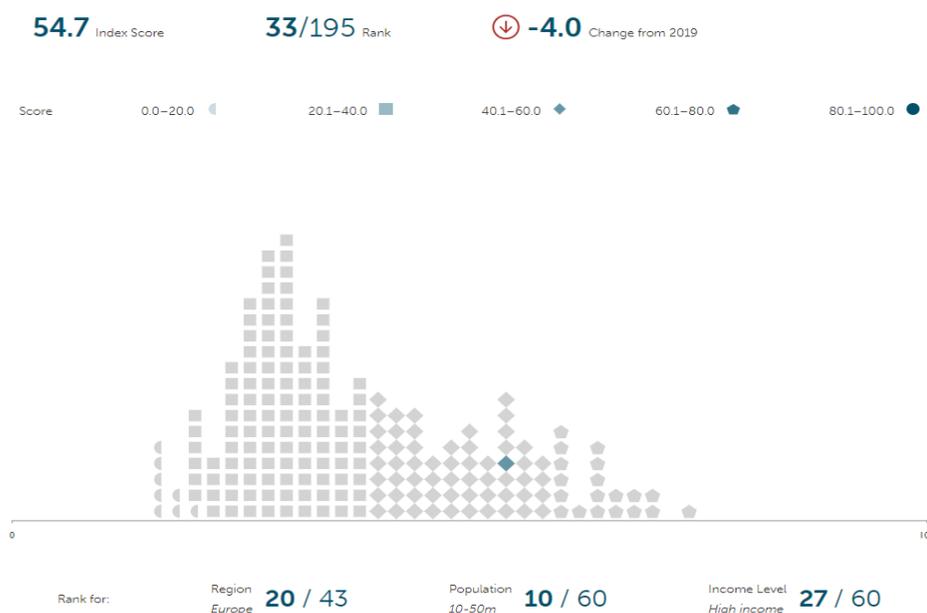
“Existem diversos sistemas que cumprem esta missão nas suas áreas de competência, embora de forma paralela, por vezes coordenada, outros de modo sobreposto ou em competição. Não é, todavia, verdade que não tenhamos dispositivos legais, estruturas e órgãos para a prevenção e reação a crises de diversa natureza. Eles existem em grande quantidade e em permanente atualização, numa dinâmica legislativa profícua” (Elias, 2020: 36)

Em Portugal falta a criação de doutrina, protocolos de procedimento e a realização de ações de formação e de exercícios conjuntos das Forças Armadas, Forças de Segurança, Proteção Civil, Saúde, Cibersegurança, Municípios, entre muitos outros, no sentido de robustecer a capacidade de resposta e tornar a sociedade portuguesa mais resiliente a um hipotético ataque bioterrorista. Será crucial aprofundar a pesquisa e

conhecimento sobre as possíveis ameaças neste quadro, criar sinergias e robustecer o Sistema Nacional de Prevenção e Resposta a Crises.

O *Global Health Security Index 2021*⁹⁷, posiciona Portugal em 33º lugar num ranking com 195 países, constituindo-o como um dos dois países com maior nível de preparação para uma crise sanitária (Figura 7). O mesmo índice indica que a percentagem de países totalmente preparados para futuras ameaças pandémicas ou epidémicas, é de 0%.

Portugal Overall



Score & Rank by Category

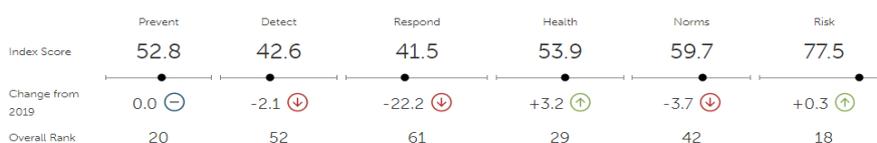


Figura 7- Perfil de Portugal no ranking do Global Health Security Index. Fonte: Global Health Security Index, 2021

Portugal, aos dias de hoje, é um Estado que projeta segurança, está no topo de rankings, avaliações, e relatórios securitários, mas os EUA, também estavam, até às 8:46h, de 3ª feira, 11 de setembro de 2001, quando o voo 11 da *American Airlines*, embateu contra uma das torres do *World Trade Center*, em Nova Iorque. Porque num

⁹⁷ NTI & JOHN HOPKINS UNIVERSITY (2021) - Global Security Index 2021. [Em linha]. [Consult. 5 outubro 2022]. Disponível WWW:<URL:https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSindexFullReport_Final.pdf>

segundo, pode acontecer uma tragédia, e neste segundo de terror, não importam os rankings, os relatórios, as avaliações, importa que antes da materialização desse segundo de terror, exista uma estratégia preparada para o “*worst case scenario*”, testada vezes sem conta, na “gaveta” das principais entidades responsáveis pela defesa e segurança do Estado português e dos seus cidadãos, pronta a ser executada ao microssegundo.

No cenário europeu, podemos dizer que a UE, está muita capacitada na estratégia de papel, não lhe faltam normas, tratados, planos, diretivas, ou recomendações, em matéria de terrorismo, mas tem sido difícil “arrancá-los” para a realidade, em grande parte pela exigente tarefa, que é o equilíbrio entre as medidas securitárias e os direitos fundamentais dos indivíduos. Falta-lhe experiência de terreno em matéria de “*pandemic preparedness*” - e para isso, seria imprescindível a implementação de um sistema europeu de “*pandemic preparedness*” -, mas falta-lhe sobretudo vontade política conjunta- a União Europeia tem por base, a ideia de uma União comunitária, e só é concretizável, se de facto, for constituída por Estados-Membros, com vontade política, para operar conjuntamente.

Uma pandemia depois, o único facto que podemos ter como garantido, é que existirá uma próxima pandemia, só não sabemos quando e qual a sua origem. Se queremos travar a próxima pandemia, devemos adotar um modelo de “democracia antecipatória”,⁹⁸ e construir “*pandemic preparedness*”, hoje, porque amanhã pode ser tarde demais.

“O General Cabral Couto (1988) cedo enunciou de uma forma superior o que importa ter presente na crise atual: A ação política – e também a ação estratégica – devem ser concebidas numa perspetiva de futuro. Implica “prever” e não “esperar e ver”, como forma de preparar e comandar a atividade futura, em vez de atuar reactivamente em face dos acontecimentos e das forças em presença. Atingir os fins propostos, explorar as linhas de força favoráveis e evitar ou contrariar as opostas, utilizar processos coerentes com a estratégia traçada de forma racional, traduzem domínio sobre os acontecimentos e sobre a situação final” (Rodrigues, 2021: 188)

⁹⁸ Podemos definir como democracia antecipatória, uma democracia blindada para antecipar os desafios futuros. segundo Ricardo Borges de Castro, a “democracia antecipatória”, é o paradigma de governança do século XXI

Como fazer Xeque-Mate à Ameaça Bioterrorista? Numa visão simplista, devemos explorar futuros, e construir castelos de areia blindados às tempestades por vir.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, Roberta (2004) - The Prosecution of Terrorism as a Crime against Humanity. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [Em linha]. 64 (2004), 979-1000. [Consult. 7 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.zaoerv.de/64_2004/64_2004_4_a_979_1000.pdf>

BACELAR GOUVEIA, José, org.; SANTOS, Sofia, org. (2005) - Enciclopédia de Direito e Segurança. Coimbra: Edições Almedina.

BARBAS, João (2020) - Terá o COVID-19 impacto na Cibersegurança e Ciber-Resiliência? IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 6. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32054/1/idnbrief_marco2020.pdf>.

BORGES, João; RODRIGUES, Teresa (2016) - Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo. Porto: Fronteira do Caos Editores LDA.

BRANDÃO, Ana Paula (2011) - Os gaps da União Europeia. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 31 (2011), 45-54. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ipri.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/54-relacoes-internacionais-n-31>>.

CARRAPIÇO, Helena (2005) - As fragilidades da União Europeia face ao terrorismo. Revista relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 6 (2005), 127-142. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ipri.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/79-relacoes-internacionais-n-6>>

CASIMIRO, Sofia de Vasconcelos (2009) – Liberdade e segurança no combate ao terrorismo: Quis Custodiet. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019), 23-38. [Consult. 1 fevereiro 2021]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD152/NeD152.pdf>>

CLAUSEWITZ, Carl Von (1976) – On War. Edited and translated by Michael Howard and Peter Paret. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

COURELA, Pedro (2006) - Luta antiterrorismo, direitos humanos e política externa. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 9 (2006), 73-85 [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL<http://www.ipri.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/76-relacoes-internacionais-n-9>>

DALBY, Simon (2008) – Environmental Changes. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 260-273. ISBN 0-203-92660-9.

DUARTE, António Paulo (2020) - Pandemia e Guerra. IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 3. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32054/1/idnbrief_marco2020.pdf>.

ELIAS, Luís (2019) – O terrorismo transnacional contemporâneo: segurança, justiça e cooperação. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019), 78-110. [Consult. 1 fevereiro 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD152/NeD152.pdf> >

ELIAS, Luís (2020) – Gestão de Crises e a Pandemia de COVID-19. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 156 (agosto 2020), 9-44. [Consult. 29 outubro 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/35920/1/ELIASLuis_Gestaod ecriseseapandemiadeCOVID_19_ND_N156_p_9_45.pdf>

EZEQUIEL, Augusto, [et al.] (2009) – Bioterrorismo e Biossegurança: Desafios para Portugal (Seminário). Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares/Academia das Ciências de Lisboa. ISBN 978-972-95256-2-9.

FERNANDES, Hugo (2016) – As novas guerras: o desafio das guerras híbridas. Revista Ciências Militares. [Em linha]. 4:2 (novembro 2016), 13-40. [Consult. 8 dezembro 2021]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%C3%AAncias%20Militares/RCM%20Vol.%20I V%20N.%C2%BA2%20-%20Hugo%20Fernandes%20-%20nov.%202016%20-%20As%20Novas%20Guerras%20...%20\(PT\).pdf](https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Revista%20Ci%C3%AAncias%20Militares/RCM%20Vol.%20I V%20N.%C2%BA2%20-%20Hugo%20Fernandes%20-%20nov.%202016%20-%20As%20Novas%20Guerras%20...%20(PT).pdf)>.

GALAMAS, Francisco (2007) – Terrorismo e as Armas de Destruição Maciça. Revista Intellector. [Em linha]. (maio-junho 2007), 1-14. [Consult. 2 agosto 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://biblat.unam.mx/hevila/Intellector/2006/vol2-3/no5/1.pdf>>

GASPAR, Carlos (2003) - A Guerra Fria Acabou Duas Vezes. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 105 (2003), 141-176 [Consult. 2 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1398/1/NeD105_CarlosGaspar.pdf>

GASPAR, Carlos (2020) - “Cisnes negros”. IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 2. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32054/1/idnbrief_marco2020.pdf>

HOFFMAN, Frank G (2007) - Conflict in the 21 Century The Rise of Hybrid Wars. Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies. [Em linha]. (dezembro 2007), 1-72. [Consult. 8 dezembro 2021]. Disponível em WWW:<URL: https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf>.

HORTA FERNANDES, António (2021) – O que é a Guerra. A falácia do conceito de Guerra Híbrida – Breve excursão. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 160 (dezembro 2021), 99-117. [Consult. 30 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD160/NeDef160_6_AntonioHortaFernandes.pdf>

JOFFÉ, George., [et al.] (2019) - Terrorismo e violência política. Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 152 (2019), 1-161. [Consult. 1 de fevereiro de 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD152/NeD152.pdf>>.

LAPÃO, Luís Velez (2020) - Porque falhamos tanto na coordenação, se é um pilar da gestão de crises? IDN Brief. [Em linha]. Especial pandemia (13 maio 2020), 7-8. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf>.

LAQUEUR, Walter (1987) - Reflexões sobre o terrorismo. Diálogo. [Em linha]. 4:20 (1987). [Consult. 2 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.jstor.org/stable/20042863>>

LOPES, Joana (2019) - Definição e resposta ao terrorismo na UE e em Portugal: o que fazer das mulheres e crianças afiliadas ao Daesh? Revista Nação e Defesa [Em linha]. 154 (dez. 2019), 109-144 [Consult. 20 março 2022]. Disponível em WWW:<URL:

https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/20733/1/Revista%20Na__o%20e%20Defesa_IDN_%20154_2019-110-145.pdf>.

LOPES, Joana (2017) – O Terrorismo e o Contraterrorismo: A Influência da ONU e União Europeia no Combate à Radicalização na França e no Reino Unido (2001-2017). Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. [Em linha]. (setembro 2017), 1-165. [Consult. 3 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://run.unl.pt/bitstream/10362/29974/1/TESE%20-%20ALUNO%2037721_Joana%20Lopes_2017.pdf>

LOPES, Joana (2020) - A Segurança sanitária e o Bioterrorismo. Revista Militar [Em linha]. 11 (2020), 973-996 [Consult. 7 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: http://www.revistamilitar.pt/recursos/files/2020/Revista_Militar_Nov_2020.pdf>.

MARINHO, António Luís., & CARNEIRO, Mário (2018) - Portugal à lei da bala Portugal à lei da bala: terrorismo e violência política no século XX. Lisboa: Temas e Debates (Círculo de Leitores).

MARTINS, Raúl (2010) - Acerca de “Terrorismo” e de “Terrorismos”. Lisboa: IDN. (Cadernos IDN).

MATOS, Hermínio (2010) - O sistema de segurança interna: o caso português. Estratégia. Lisboa. ISSN 1645-9083. 19 (2010) 173-271.

MATOS, Hermínio (2014) – Contraterrorismo e contra radicalização: mitigar ou exacerbar da violência? Anuário JANUS. [Em linha]. (2014), 132-133. [Consult. 12 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/2895/1/3.26_HerminioMatos_Contraterrorismo.pdf>

MCINNIS, Colin (2008) – Health. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 274-287. ISBN 0-203-92660-9.

NOIVO, Diogo; SEABRA, Pedro (2010) - Combate ao Terrorismo na União Europeia: Construção de uma Abordagem Comum. Segurança & Defesa [Em linha]. 14 (2010), 36-47. [Consult. 11 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ipris.org/php/download.php?fid=187>>.

OLIVEIRA, Guilherme da Silva (2019) – Reflexões sobre a Guerra Nuclear e a Natureza dual da Guerra em Clausewitz. CEDIS Working Papers [Em linha]. 1 (outubro 2019), 1-18. [Consult. 3 fevereiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://run.unl.pt/bitstream/10362/114291/1/REFLEXOES_SOBRE_A_GUERRA_NUCLEAR_E_A_NAT.pdf>.

OLIVEIRA, Lúcia da Costa (2021) - Inteligência no combate às ameaças da sociedade de risco: Álibi para a violação dos direitos fundamentais ou mecanismo democrático para a proteção da segurança e direitos fundamentais. Lusíada. Direito. [Em linha]. 25/26 (2021), 251–273. [Consult. 2 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/ldl/article/view/2988>>.

PILLAR, Paul (2008) – Counterterrorism. In Williams, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. (2008), 376-388. ISBN 0-203-92660-9.

RAPOPORT, Anatol (1968) – Lutas, jogos e debates. Brasília: UNB edições.

REIS, Bruno Cardoso (2017) – Novo século, novas guerras assimétricas? origem, dinâmica e resposta a conflitos não-convencionais como a guerrilha e o terrorismo. IDN Cadernos. [Em linha]. 26 (setembro 2017), 1-47. [Consult. 14 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2017/idncadernos_26.pdf>

RODRIGUES, Carlos Coutinho (2020) -COVID-19 e a Gestão de Crises em Portugal. IDN Brief [Em linha]. Especial pandemia (13 maio 2020), 7-8. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf>.

RODRIGUES, Carlos Coutinho (2021) – Covid-19 e o Tempo Mundial: A Crise Iniciadora de uma Nova Realidade? Revista Nação e Defesa. [Em linha]. 159 (agosto 2021), 169-191. [Consult. 29 outubro 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD159/NeDef159_6_Carlos%20Coutinho%20Rodrigues.pdf>

SAMPAIO, Augusto Xavier; SILVA, Raquel Beleza da (2022) – “Não é uma prioridade”: uma análise da prevenção do terrorismo em Portugal. Coleção Meira Mattos: Revista

das Ciências Militares [Em linha]. 16:55 (2022), 133-151. [Consult. 1 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/issue/view/1008>>.

SCHMID, Alex (2004) - Terrorism – the Definitional Problem. Case Western Reserve Journal of International Law [Em linha]. 36:2 (2004), 375-419. [Consult. 1 fevereiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8>>.

VICENTE, João (2010) – “Beyond- the- box” thinking on future war: The art and science of unrestricted warfare in Estratégia- Instituto Português da Conjuntura Estratégica. 19 (2010), 275-311. ISSN 1645-9083

ZAGARE, Frank (2006) – Game Theory. In WILLIAMS, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. (2006), 44- 58. New York: Taylor & Francis Group. ISBN 0-203-92660-9.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, Joana (2004) – O Silêncio da Europa. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 3 (2004), 63- 71. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/82-relacoes-internacionais-n-3>>

ALMEIDA, João Marques De (2004) – As Fraturas no Ocidente. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 3 (2004), 55-62. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/82-relacoes-internacionais-n-3>>

BECK, Ulrich (2009) - World at Risk. Cambridge: Polity Press.

BERGIER, Jacques (1976) - A 3ª Guerra Mundial Já Começou. Lisboa: Edições Afrodite.

BONAPARTE, Napoleão (2003) - Como fazer a Guerra. Lisboa: Edições Sílabo.

BONIFACE, Pascal (2003) - Guerras do Amanhã. Mem Martins: Editorial Inquérito.

BOOTH, Ken. (2014). Global Security. In M. Kaldor and I. Rangelov, The Handbook of Global Security Policy. Wiley Online Library.

BORGES, João Vieira, org.; & NOGUEIRA, José Manuel Freire, org. (2006) - O Pensamento Estratégico Nacional. Lisboa: Edições Cosmos/IDN.

BRANDÃO, Ana Paula (1976) - O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 25 (1976), 49-73. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.ipri.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/59-relacoes-internacionais-n-25>>

CARREIRAS, Helena, coord. (2020) - A pandemia Covid-19: Que impactos nas áreas da segurança e defesa? IDN Brief. [Em linha]. (março 2020), 1-6. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: http://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32054/1/idnbrief_marco2020.pdf>

CARREIRAS, Helena, coord. (2020a) - Covid-19 e segurança sanitária: O que muda? IDN Brief. [Em linha]. Especial Pandemia (15 abril 2020), 1-9. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL:

https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_15abril2020.pdf
f>

CARREIRAS, Helena, coord. (2020b) - Covid-19 e gestão de crises: Um novo paradigma? IDN Brief. [Em linha]. Especial Pandemia (3 maio 2020), 1-10. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_13maio2020.pdf>

CARREIRAS, Helena, coord. (2020c) - Covid-19 e Segurança Humana. IDN Brief. [Em linha]. Especial Pandemia (17 junho 2020), 1-9. [Consult. 16 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2020/idnbrief_17junho2020.pdf>

ESTEVES, Alexandra Patrícia Lopes (2020) - As crises sanitárias: uma perspetiva histórica. In Oliveira, M., Machado, H., Sarmiento, J., Ribeiro, M. C., Sociedade e crise(s). UMinho Editora. (2020), 13-18. [Consult. 3 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://ebooks.uminho.pt/index.php/uminho/catalog/download/21/48/565-1?inline=1>>

FONSECA, João Fernando (2018) - Direitos Fundamentais e Direitos dos Cidadãos à Segurança. Revista de Ciências Militares. [Em linha]. 4:1 (2018), 381-403. [Consult. 17 abril 2022].

GANOR, Boaz (2005) - The Counter-Terrorism Puzzle. USA: Transaction Publishers.

GASPAR, Carlos (2004a) - Os Monstros da República. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 2 (2004), 199-204. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/83-relacoes-internacionais-n-2>>

GASPAR, Carlos (2004b) – Dois Ocidentes. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 3 (2004), 37-44. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/82-relacoes-internacionais-n-3>>

GRAY, Collin (2004) - Modern Strategy. Oxford: Oxford University Press.

GRAY, John (2008) - A Morte da Utopia. Lisboa: Guerra & Paz.

HENDERSON, D. A (1998) - Bioterrorism as a public health threat. *Emerging Infectious Diseases*. [Em linha]. 4:3 (1998), 488-492. [Consult. 30 fevereiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2640310/pdf/9716981.pdf>>

HOFFMAN, Bruce (2007) - *Inside Terrorism*. Nova Iorque: Columbia University Press.

HUNTINGTON, Samuel (2001) - *O Choque de Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Grávida.

KANT, Immanuel (2009) - *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.

LOURENÇO, Nelson., coord (2006) - *Estudos para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna*. Lisboa: IPRI.

MAGALHÃES, José Calvet De (2005) - *Manual Diplomático*. Lisboa: Bizâncio.

MAQUIAVEL, Nicolau (2006) – *A Arte da Guerra*. Lisboa: Edições Sílabo.

MAQUIAVEL, Nicolau (2008) - *O Príncipe*. Maia: Círculo de Leitores.

MATOS, Luís Salgado De (2004) – *O que Mudou depois do 11 de setembro. Relações Internacionais* [Em linha]. 3 (2004),113-118. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/82-relacoes-internacionais-n-3>>.

MEDEIROS, Sabrina., [et al.] (2021). Learning Process for Collective Decision-Making in Defense and Security: Inter-Agency Policy Building. *Journal of Higher Education Theory and Practice*. [Em linha]. 21:4 (2021), 111-122. [Consult. 3 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://articlegateway.com/index.php/JHETP/article/view/4213>>

MONTEIRO, Luís (2017) - *Guerras de 4.ª Geração*. *Revista Militar*. [Em linha]. 2591 (dezembro 2017). [Consult. 22 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1288>>.

MOREIRA, Adriano (2003) - *Terrorismo*. Coimbra: Almedina.

MOREIRA, Adriano, coord.; RAMALHO, Pinto, coord (2010) - *Estratégia*. Instituto Português da Conjuntura Estratégica. ISSN 1645-9083. Vol. XIX.

NOGUEIRA, Franco (2000) - O Juízo Final. Porto: Civilização.

NOGUEIRA, José Manuel (2005) - Pensar a Segurança e Defesa. Lisboa: Edições Cosmo/IDN.

PATHÉ DUARTE, Felipe (2021) - Os Ataques De 11 De Setembro: Outras Leituras Da Violência política. Locus: Revista De História. [Em linha]. 27:2 (2021), 26-43. [Consult. 25 março 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://doi.org/10.34019/2594-8296.2021.v27.34092>

PEREIRA, Bernardo Futsher (2004) - Plano de Ataque Contra todos os Inimigos. Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 3 (2004), 169-174. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/82-relacoes-internacionais-n-3>

POPPER, Karl (1974) - A sociedade aberta e os seus inimigos. São Paulo: Livraria Itatiaia editora limitada

RANSTORP, Magnus (2007) - Mapping Terrorism Research. Nova Iorque: Routledge.

RAPOSO, Henrique (2004) - Ser ou não ser Maquiavélico? Revista Relações Internacionais (IPRI). [Em linha]. 4 (2004), 173-181. [Consult. 20 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:http://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/81-relacoes-internacionais-n-4>

REIS, Bruno Cardoso (2019) – Pode Portugal ter uma estratégia? Lisboa: Ensaios da Fundação Francisco Manuel dos Santos.

ROBESPIERRE, Maximilien (2018) - Virtude e Terror. [S.l.]: Bookbuilders.

ROSAS, Fernando, coord.; OLIVEIRA, Pedro Aires, coord (2006) – As Ditaduras Contemporâneas. Lisboa: Edições Colibri.

SAID. Edward (2004) - Orientalismo. Lisboa: Cotovia.

SINCLAIR, Andrew (2005) - Anatomia do Terror. Lisboa: Temas e Debates.

SOREL, Georges (1961) -Reflections on Violence. Londres: Collier-Macmillan.

SPECTER, Michael (2012) - Germs are us. The New Yorker, pp. 32-39.

SPERBER, Dan (1996) - La Contagion des idées. Editions Odile Jacob.

TEIXEIRA, Nuno Severino, coord (2003) - A EU e o 11 de setembro. Revista JANUS.

TZU, Sun (1994) - A Arte da Guerra. Lisboa: Editorial Futura.

WILLIAMS, Paul, org. (2008) - Security Studies: An Introduction. New York: Taylor & Francis Group. ISBN 0-203-92660-9.

ŽIŽEK, Slavoj (2009) - Violência. Lisboa: Relógio D'Água.

ZÚQUETE, José Pedro (2011) - Novos tempos, novos ventos? A extrema-direita europeia e o Islão. *Análise Social*. [Em linha]. 46:201 (2011), 653-677. [Consult. 3 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://www.jstor.org/stable/41494867>>

FONTES

ARCHICK, Kristin (coord.) (2006) - European Approaches to Homeland Security and Counterterrorism. USA: CRS Report for Congress. [Consult. 3 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.everycrsreport.com/reports/RL33573.html>>

EFK (2013). Use of Simulators in the Swiss Armed Forces Evaluation of the Impact on Training, Costs, and the Environment. Eidgenössische Finanzkontrolle Contrôle Fédéral Des Finances Controllo Federale Delle Finanze Swiss Federal Audit Office. [Em linha]. 10373 (janeiro 2013). [Consult. 5 setembro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.efk.admin.ch/en/publications/security-and-environment/defence-and-armed-forces/use-of-simulators-in-the-swiss-armed-forces-evaluation-of-the-impact-on-training-costs-and-the-environment.html>>

EUR-LEX (2000) - Protocolo de Cartagena sobre Segurança Biológica à convecção sobre diversidade biológica (JO L 201 de 31.7.2002, p. 50-65). [Em linha]. European Union Legislation. [Consult. 20 julho 2022]. Disponível WWW:<URL:[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0731\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22002A0731(01)&from=PT)>

EUROPOL (2007) – TE-SAT 2007: EU Terrorism Situation and Trend Report 2007. [Em linha]. The Hague: Europol. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/te-sat-2007-eu-terrorism-situation-trend-report>>

EUROPOL (2021) – TE-SAT 2007: EU Terrorism Situation and Trend Report 2021. [Em linha]. The Hague: Europol. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2021-tesat#downloads>>

GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME (2018). Annual Report 2018. [Em linha]. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. [Consult. 7 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2019/11/GIATOC-Annual-Report-2018-13Nov1735-Web.pdf>>

IEP (2021) – Global Peace Index 2021. [Em linha]. Vision of Humanity: Institute for Economics & Peace. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://visionofhumanity.org/reports/>>

IEP (2022) – Global Peace Index 2022. [Em linha]. Vision of Humanity: Institute for Economics & Peace. [Consult. 1 setembro 2022]. Disponível em WWW:<URL: <http://visionofhumanity.org/reports/>>

NATO (2016) - NATO's military concept for defence against terrorism. [Em linha]. North Atlantic Treaty Organisation. [Consult. 19 de abril de 2022]. Disponível em WWW: <URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm>

NTI & JOHN HOPKINS UNIVERSITY (2021) - Global Security Index 2021. [Em linha]. [Consult. 5 outubro 2022]. Disponível WWW:<URL:https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2021/12/2021_GHSindexFullReport_Final.pdf>

PORTUGAL, Ministério da Defesa (2013) – Conceito estratégico de defesa nacional. [Em linha]. [S.I]: Governo de Portugal [Consult. 3 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTE_R_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf>

PORTUGAL, Ministério da Defesa (2014) – Missões das Forças Armadas. [Em linha]. [S.I]: Governo de Portugal [Consult. 1 setembro 2022]. Disponível WWW:<URL: https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/FPG_MA_31569.pdf>

SIPRI (2020) - SIPRI Yearbook 2020. [Em linha]. Armaments, Disarmament and International Security: Stockholm International Peace Research Institute. [Consult. 30 setembro 2022]. Disponível WWW:<URL: <https://www.sipriyearbook.org/view/9780198869207/sipri-9780198869207-miscMatter-005.xml>>

SIPRI (2021) - SIPRI Yearbook 2021. [Em linha]. Armaments, Disarmament and International Security: Stockholm International Peace Research Institute. [Consult. 30 setembro 2022]. Disponível WWW:<URL: <https://www.sipriyearbook.org/view/9780192847577/sipri-9780192847577-miscMatter-005.xml>>

SIPRI (2022) - SIPRI Yearbook 2022. [Em linha]. Armaments, Disarmament and International Security: Stockholm International Peace Research Institute. [Consult. 30 setembro 2022]. Disponível WWW:<URL: <https://www.sipriyearbook.org/view/9780192883032/sipri-9780192883032-miscMatter-005.xml>>

THE WHITE HOUSE (2002) - The National Security Strategy of United States of America. Washington: The White House. [Em linha]. [Consult. 2 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>

UNIÃO EUROPEIA, Parlamento (2022) - Como Como impedir ataques terroristas? As medidas da EU em síntese. [Em linha]. [Consult. 9 maio 2022]. Disponível em WWW:<URL:Como impedir os ataques terroristas? As medidas da UE em síntese | Atualidade | Parlamento Europeu (europa.eu)>

UNIÃO EUROPEIA. Parlamento; UNIÃO EUROPEIA. Conselho (2000) - Diretiva 2000/54/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de setembro de 2000 relativa à proteção dos trabalhadores contra riscos ligados à exposição a agentes biológicos durante o trabalho (Sétima diretiva especial nos termos do n.º 1 do artigo 16º da Diretiva 89/391/CEE). Jornal Oficial das Comunidades Europeias [Em linha]. L:262 (17.10.2000) 21-45). [Consult. 20 julho 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0054&from=PT>>

UNITED NATIONS. Security Council (2004) – Resolution 1566 (2004). [Em linha]. Adopted by Security Council at its 5053rd meeting, on 8 October 2004. [S.I]: UN. Resolution to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://www.un.org/ruleoflaw/files/n0454282.pdf>>

VERTIC (2011) - Medidas Nacionais para a implementação da Resolução 1540 do Conselho das Nações Unidas 2004. [Em linha]. Vertic. [Consult. 20 julho 2022]. Disponível WWW:<URL:[http://www.vertic.org/media/assets/nim_docs/NIM%20Tools%20\(Factsheets\)/FS6_UN_SCR_PT_MAY_2011.pdf](http://www.vertic.org/media/assets/nim_docs/NIM%20Tools%20(Factsheets)/FS6_UN_SCR_PT_MAY_2011.pdf)>

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO OFICIAL

WILKINSON, Angela (2017) - Strategic Foresight Primer. [Em linha]. European Political Strategy Centre. [Consult. 5 outubro 2022]. Disponível WWW:<URL:https://cor.europa.eu/Documents/Migrated/Events/EPSC_strategic_foresight_primer.pdf>

EUROPEAN UNION, Leis, decretos, etc (2002). Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativamente à luta contra o terrorismo. European Legislation. [Consult. 3 outubro 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=PT>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc (1972). Decreto n.º 208/73 de maio de 1973. DRE. [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.108/1973, Série I, de 1973-05-08. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/dre/detalhe/decreto/208-1973-422029>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1986). Lei n.º 44/86 de setembro de 1986. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 225/1986, Série I, de 1986-09-30. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://dre.pt/dre/detalhe/lei/44-1986-221696?_ts=1654214400034>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1987). Código Processo Penal. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 40/1987, Série I, de 1987-02-17. [Consult. 1 março 2022]. Disponível em WWW:<URL:<https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (1998) - Estatuto de Roma. [Em linha]. Ministério Público: Procuradoria-Geral da República. [Consult. 1 janeiro 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_roma_tpi.pdf>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2003). Lei n.º 27/2006 de julho de 2006. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 126/2006, Série I, de 2006-07-03. [Consult. 5 junho 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2006-66285526>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2003). Lei n.º 52/2003 de agosto de 2003. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 193/2003, Série I-A, de 2003-08-22. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2003-34568575>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2008). Lei n.º 53/2008 de agosto de 2008. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 167/2008, Série I, de 2008-08-29. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2008-34501675>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2009). Lei Orgânica 1-B/2009, de julho de 2009. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 129-Supl., Série I, de 2009-07-07. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.tretas.org/dre/257332/lei-organica-1-B-2009-de-7-de-julho>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2015). Lei nº 7-A/2015 de fevereiro de 2015. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 36/2015, Série I, de 2015-02-20. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://files.dre.pt/1s/2015/02/03601/0000200004.pdf>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2021). Lei n.º 94/2021 de dezembro de 2021. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 40/1987, Série I, de 1987-02-17. [Consult. 14 março 2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1987-34570075>>

PORTUGAL. Leis, decretos, etc. (2022). Constituição da República Portuguesa. Decreto de Aprovação da Constituição. DRE [Em linha]. Lisboa: INCM. Publicado no Diário da República n.º 86/1976, Série I, de 1976-04-10. [Consult. 14 março

2022]. Disponível em WWW:<URL: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>>

UNITED NATIONS. Leis, decretos, etc (1948). Constitution of the World Health Organization. Preamble. World Health Organization. [Em linha]. [Consult. 20 setembro 2022]. Disponível em WWW:<URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf>

WEBGRAFIA

AGÊNCIA LUSA (2021) - Ministro adepto de “defesa verde” para baixar emissões de CO2 na Europa iguais a 14 milhões de carros. [Em linha]. Observador. [Consult. 21 julho de 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://observador.pt/2021/03/25/ministro-adepto-da-defesa-verde-para-baixar-emissoes-de-co2-na-europa-iguais-a-14-milhoes-de-carros/>>

ARMY TECHNOLOGY (2013). – Defining green defence -the cross-border approach. Army Technology [Em linha]. [Consult. 22 julho 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.army-technology.com/analysis/feature-defining-green-defence-cross-border-approach/>>

CORREIA, Pedro (2020) - O paradoxo da tolerância. Observador [Em linha]. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://observador.pt/opiniao/o-paradoxo-da-tolerancia/>>

FERNANDES, José Carlos (2020) - De quase impossível a facilmente previsível: se a covid-19 fosse um cisne que cor teria? Observador [em linha]. [Consult. 23 agosto 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://observador.pt/especiais/de-quase-impossivel-a-facilmente-previsivel-se-a-covid-19-fosse-um-cisne-que-cor-teria/>>

HONG, J., LEW, L., TAN, A., GITAU, M., VARLEY, K, (2020-2022) - The Covid Resilience Ranking: The Best and Worst Places to be as World Enters Next Covid Phase. Bloombers [em linha]. Consult. 20 setembro 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/?leadSource=verify%20wall>>

JENKINS, John Philip, (2020). Terrorism. Encyclopedia Britannica. [Em linha]. [Consult. 1 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.britannica.com/topic/terrorism>>

LOPES, Joana – Why the new coronavirus is an asset for terrorists. [Em linha]. CEI-IUL ISCTE [Consult. 31 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://blog.cei.iscte-iul.pt/new-coronavirus-asset-terrorists/>>

MAIA, Alfredo., 2022. Segurança Interna com Centro de Comando para combate ao terrorismo. [Em linha]. Jornal de Notícias. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.jn.pt/nacional/seguranca-interna-com-centro-de-comando-para-combate-ao-terrorismo-14734477.html>>

MARCELINO, V., (2016b) - Entrevista a Nuno Severiano Teixeira: “Não mudaram os valores fundamentais das sociedades livres”. [Em linha]. Diário de Notícias. [Consult. 20 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL: “Não mudaram os valores fundamentais das sociedades livres” (dn.pt)>

MARCELINO, V., (2021) - Entrevista a Boaz Ganor: “Quem estuda terrorismo sabe que o sítio mais pacífico pode tornar-se de repente num inferno”. [Em linha]. Diário de Notícias. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://www.dn.pt/sociedade/quem-estuda-o-terrorismo-sabe-que-o-sitio-mais-pacifico-do-mundo-pode-tornar-se-de-repente-num-inferno-14017378.html>>

MONTEIRO, Marco.; GRILO, Vera (s.d) - A Carbonária Portuguesa. [Em linha]. Cadernos da História. [Consult. 19 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL: <http://cadernosdahistoria.weebly.com/a-carbonaacuteria-portuguesa.html>>

MONTEIRO, Raquel., (2022). OE2022: MAI terá mais meios para combater, prevenir e reprimir a criminalidade. [Em linha]. Expresso. [Consult. 30 junho 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://expresso.pt/orcamento-estado-2022/2022-04-13-OE2022-MAI-tera-mais-meios-para-combater-prevenir-e-reprimir-a-criminalidade-abe12bb1>>

NEWS @FMUL (2020). As Epidemias e as Pandemias na história da humanidade. [Em linha]. News @FMUL [Consult. 31 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://www.medicina.ulisboa.pt/newsfmul-artigo/99/epidemias-e-pandemias-na-historia-da-humanidade>>

PETINGA, Tiago., (2021). Plano para a prevenção do terrorismo foi criado em 2017, mas não é conhecido. [Em linha]. Lusa. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://expresso.pt/sociedade/2021-02-15-Plano-para-prevencao-do-terrorismo-foi-criado-em-2017-mas-nao-e-conhecido>>

PEW RESEARCH CENTRE (2015) - Global Threats. [Em linha]. [Consult. 11 abril 2022]. Disponível em WWW: <URL:<http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>>

REIS, Bruno., 2022. “Vamos insistir num pseudo- contra-terrorismo à portuguesa”. [Em linha]. Observador. [Consult. 5 maio 2022]. Disponível em WWW: <URL:<https://observador.pt/opiniao/vamos-insistir-num-pseudo-contra-terrorismo-a-portuguesa/>>

THE WORLD BANK (2013). Flu Outbreaks Reminder of Pandemic Threat. [Em linha] Washington, DC: The World Bank Group. [Consult. 25 janeiro 2022]. Disponível em: WWW: <URL:<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/03/05/flu-outbreaks-reminder-of-pandemic-threat>>

ANEXOS

ANEXO I - ENTREVISTA

DECLARAÇÃO DE CONSENTIMENTO INFORMADO

Eu, **Ricardo Borges de Castro**, declaro por meio desta Declaração de Consentimento Informado, que concordei em ser entrevistado e participar na investigação referente ao projeto de mestrado intitulado por *Germ Game: A Hipótese de um Atentado Bioterrorista*, desenvolvido por Lúcia Isabel Da Costa Oliveira, mestranda de Segurança e Justiça, na Faculdade de Direito da Universidade Lusíada (aluna n.º 11005520). Fui informado, ainda, de que a investigação é orientada pelo Professor Dr. ° Luís Elias e o Professor Dr. ° Pedro Clemente.

Afirmo que aceitei participar de forma voluntária nesta investigação, com a finalidade exclusiva de colaborar para o desenvolvimento da mesma. Fui informado dos objetivos académicos do estudo e fui também esclarecido de que o uso das informações por mim oferecidas estão submetidas às normas éticas, sendo confidenciais.

A minha colaboração será feita de forma não anónima, por meio de uma entrevista semiestruturada, a ser gravada após a assinatura desta autorização. A gravação da entrevista, será de exclusivo acesso ao investigador e orientadores da investigação, não sendo permitida a sua divulgação publicamente. Fui ainda informado, de que posso desistir de participar nesta investigação, a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ou constrangimento.

Atesto a receção de uma cópia assinada da Declaração de Consentimento.

Lisboa, 26 de setembro de 2022

Assinatura do participante:



Ricardo Borges de Castro

Assinatura da investigadora:



Lúcia Isabel Da Costa Oliveira

ENTREVISTA AO DR. ° RICARDO BORGES DE CASTRO

LIDCO (Lúcia Isabel Da Costa Oliveira) - Como classificaria o Sars-Cov2: um cisne negro, um rinoceronte cinzento, ou até que ponto, não poderíamos classificar este fenómeno como um cisne cinzento?

RBDC (Ricardo Borges de Castro) – Costumo falar, por vezes, sobre a zoologia da prospetiva estratégica. Há um fetiche com os animais, que são de certa forma categoriais que nos auxiliam, a nós, que trabalhamos nesta área, a pensar. Contudo, apesar do seu valor, não estou certo, da sua utilidade na perspetiva de decisão política- a título de exemplo, alertar um decisor político para a existência de um rinoceronte cinzento ou um cisne negro, até que ponto é apelativo. A realidade, é que são categorias, utilizadas na literatura de prospetiva estratégica, e, portanto, são perfeitamente legítimas.

Na minha opinião, o Sars-Cov2, seguramente não o considero um cisne negro, e na minha ótica, o conceito de rinoceronte cinzento e cisne cinzento, são muito semelhantes, não lhe reconhecendo grandes distinções.

O risco de um cenário pandémico, era largamente conhecido. Sabíamos que iria acontecer, apenas não sabíamos quando. Em países da Europa, e no Ocidentes, em geral, a pandemia era considerada, um risco de nível 1, um dos riscos mais elevados, devido ao impacto severo, que um fenómeno destes, teria na sociedade. Se a hipótese de uma pandemia, tivesse sido previamente explorada, em relatórios da UE e de tendências globais, estaríamos mais preparados para gerir um cenário pandémico, e não seríamos surpreendidos, quando surgiu no ano de 2019, a pandemia Sars-Cov2.

Uma pandemia, com esta tipologia de vírus, era uma possibilidade, asumida pelos meios de prospetiva estratégica americana, e referenciada nos relatórios do *National Intelligence Council*. Houve inclusive, na transição da Presidência de Obama para a Presidência de Trump, um exercício de simulação, denominado por *CladeX*, contudo, sem grande reconhecimento, por parte dos agentes de decisão política.

Em suma, a hipótese de uma pandemia, era um risco amplamente conhecido, tendo sido referenciado, no caso particular da UE, por entidades com competências nesta matéria, em particular, pelo Centro Europeu de Controlo e Prevenção das Doenças (ECDC).

Para concluir, respondendo à pergunta, considero a pandemia Sars-Cov2, enquanto um rinoceronte cinzento, ou seja, um fenómeno que sabemos de antemão que poderá ocorrer, com um impacto substancial, na sociedade.

LIDC- Classificaria o Sars-Cov2 como uma falha estratégica ou falha de preparação?

RBDC- Segundo o *Index Global de Segurança na Saúde*, países como o EUA, o Reino Unido, entre outro, com scores muito elevados no papel, relativamente ao nível de preparação para uma situação pandémica. Contudo, quando uma pandemia real, demonstraram um nível de impreparação grande. O sars-Cov2, não foi uma falha de prospetiva estratégica, mas uma falha de preparação dos governos para um cenário pandémico.

Na gestão da pandemia Sars-Cov2, houve governos mais competentes, outros menos, contudo, na minha ótica, o erro inicial desta gestão de crise pandémica, foi a falta de transparência por parte da China. O sistema chinês é muito hierárquico, e também, muito penalizador, havendo uma grande resistência a passar más notícias, para o topo da decisão política, o que potência a falta de transparência.

Bill Gates, refere que o investimento de alguns milhões de dólares, poderiam ter poupado triliões. Este raciocínio demonstrou, que havia claramente uma falta de preparação generalizada, para gerir uma pandemia.

Houve alguns caso, particularmente no continente asiático, de países que já tinham experiência em situações semelhantes, ao Sars-Cov2, e que por isso, tiveram uma gestão mais eficaz e competente da crise pandémica Sars-Cov2.

A política adotada pela China, não é um desses casos. Com elevadas quantidades de vacinas, ainda existe um número expressivo de pessoas não vacinadas, e a adoção da política *Covid Zero*, fechou as portas da China ao mundo.

Contudo, mesmo que o níveis de preparação fossem superiores, na minha opinião, a tipologia de vírus tem uma importância significativa.

LIDC- Devíamos estar a praticar *germ games* na União Europeia?

RBDC- A resposta direta é sim, e não se faz o suficiente na Europa. Do ponto de vista da prospetiva estratégica, retiros estratégicos, que potenciem a discussão de temas de futuro, e a prática de exercícios de cenarização, são fundamentais.

Atualmente, já existem técnicas para envolver os decisores políticos, na minha perspectiva, o ideal seria a que este nível, estas simulações pudessem ocorrer, e diria que podíamos transpor esta realidade para os diretores gerais de um governo, de um país. Devia existir um nível obrigatório de preparação e de treino, para lidar com potências cenários excepcionais, ou seja, aqueles cenários inesperados, os “cisnes negros”, ou até, cenários que apenas não sabemos quando se iram materializar, os “rinocerontes cinzentos”.

Contudo, ainda não existe esta cultura na maioria dos países membros da União Europeia. Devemos seguir o exemplo da Suécia e da Finlândia, ambos os países que recorrem ao uso de prospetiva estratégica -a Suécia, com a discussão de temas de futuro nas reuniões do Conselho de Ministros, e a Finlândia com a redação de um relatório Profuturo, apresentando aquando da entrada de um novo período legislativo.

Enfim, há diversos modelos, acho que não se fazem *germ games*, mas devia de se fazer mais. Existem organismos que estão mais capacitados, fazendo com mais frequência exercícios de cenarização, com responsabilidade de fazer, contudo, ao nível de decisão política, não se fazem, o que na minha perspectiva é uma perda.

Encontro no governo de Singapura, um exemplo de um governo que desenvolve cenários, ensaiando o futuro. É isso que se pretende nos cenários, ensaiar possíveis futuros, e não fazer uma predição sobre o que vai acontecer. Ensaiar o futuro é um investimento a longo prazo -a discussão do aeroporto, em Portugal, é um exemplo disso.

LIDCO- Na sua opinião qual o papel e contributo das Forças Armadas e nas Forças de segurança, para a concretização de uma democracia antecipatória?

RBDC- A ideia de *war games*, é uma ideia muito própria das instituições militares, sendo um mecanismo de prospetiva estratégica, com a finalidade de capacitar as Forças Armadas, através de simulações. Na minha opinião, é necessário transpor modelos de prospetiva estratégica, para o nível civil.

Na minha perspectiva, o importante, e sem entrar na tipologia de governo (tecnocrata, de meritocracia, entre outros), o importante é ter uma administração pública forte, mas não

tem que ser necessariamente grande, mas é imprescindível que seja forte, capaz de providenciar apoio aos decisores políticos, nos muitos possíveis cenários futuros. As políticas públicas devem ser alicerçadas, em bases científicas.

O que devemos retirar da instituição militar, é o exemplo de um sistema treinado para lidar com situações limite, e esse sistema deve-se transpor para o meio civil, em particular para os agentes civis. É importante criar uma base, composta por elementos da administração pública, responsáveis pelas políticas públicas em diferentes áreas, a pensar o futuro, a antecipá-lo, e a simulá-lo, que previamente reporte as suas conclusões aos agentes de decisão política.

LIDCO- Imaginemos o seguinte cenário, dentro de um ano, Portugal será alvo de um atentado bioterrorista. Que recomendações faria a nível nacional e da União Europeia?

RBDC- A lição que espero, do momento em que vivemos, com a pandemia Sars-Cov2, é que haja capacidade dos sistemas para responder a um cenário destes.

Reconheço a dificuldade, para qualquer governo, com recursos escassos, de adotar políticas de redundância e duplicação, mas é precisamente aquilo que tem de ser. É necessário ter um leque diversificado de opções, e não se depender de outros -à semelhança do que aconteceu com o material de proteção. Não significa que Portugal, tenha de começar a produzir, contudo, deve ser armazenadas quantidades suficientes, e em constante atualização -podemos lembrar que nos EUA, a maioria do material que estava armazenado, nos centros de duplicação ou redundância, já tinha passado do prazo de validade. A cultura de preparação tem custos, e são elevados. Já há uma reação dos sistemas de saúde, que já viveram esta pandemia, e por isso, em princípio, estarão mais preparados.

É necessário transparência. Todos os países que foram transparentes, foram penalizados -a título de exemplo, a África do Sul. A reação de todos os Estados do mundo, foi penalizar aqueles que estavam a passar informações, muito úteis. A reação devia ter sido, exatamente o oposto, ao penalizarem esses países, existe um desincentivo da transparência, que se materializa do passar de informações.

Neste cenário hipotético, recomendaria que UE, e seus Estados-Membros, não fechassem as suas fronteiras a Portugal, e que Portugal não passasse a ser um pária

dentro da União Europeia. Que Portugal pudesse comunicar com transparência - nomeadamente ter espaço para fazer estudos de sequenciamento do vírus.

Num cenário hipotético, de uma pandemia, Portugal deve estar mais preparado, do que esteve, e, do que se espera que venha a estar. É seguro que um cenário destes aconteça, só não se sabe quando, nem qual a sua natureza.

Em suma, diria que as minhas recomendações seriam: Portugal fosse transparente em relação ao problema; implementação de um sistema a nível europeu e global, de “*pandemic preparedness*”, que crie incentivos para a transparência; estar minimamente preparado (ter respiradores, camas de hospital, médicos treinados, entre outros); ter competência para a gestão de uma crise pandémica.

ANEXO II- SIMULAÇÃO CLADEX



CLADE X EXERCISE: IMPROVING POLICY TO PREPARE FOR SEVERE PANDEMICS

EXECUTIVE SUMMARY DOCUMENT

Clade X is a pandemic tabletop exercise hosted by the Johns Hopkins Center for Health Security in May 2018 to identify important policy issues and preparedness challenges that could be solved with sufficient political will and attention. The Center designed the Clade X scenario by mixing aspects of actual past events with well-researched fictional elements to illustrate some of the difficult decisions that national leaders could face in a severe pandemic. It is presented through a day-long series of simulated National Security Council–convened meetings of 10 US government leaders, played by individuals prominent in the fields of national security or epidemic response.

Similar to findings from the Center’s 2 previous exercises, [Dark Winter](#) and [Atlantic Storm](#), key takeaways from [Clade X](#) will educate senior leaders at the highest level of the US government, as well as members of the global policy and preparedness community and the general public. Clade X is distinct from Dark Winter and Atlantic Storm in that it addresses a severe pandemic caused by a novel pathogen.

This document provides an overview of the exercise format and scenario, and concludes with recommendations from the Center on high-level strategic decisions and policies needed to prevent a severe pandemic or diminish its consequences should prevention fail.

EXERCISE FORMAT

The Clade X exercise was conducted in front of a live audience of government officials, academics, and members of the health security community and [streamed live on Facebook](#).

The day-long exercise consists of 4 segments, each representing a meeting of an ad hoc group the US President has asked to provide advice on an unfolding epidemic crisis. The group, called the Executive Committee (EXCOMM), represents many of the members of the President’s National Security Council and a few additional members whose expertise is relevant to this extraordinary crisis. EXCOMM is chaired by the National Security Advisor. During the 4 meetings that occur over the course of several months in the scenario, the players are faced with 10 difficult policy questions for which they must make recommendations to the President. Information is provided to the players via pre-produced news clips, staff briefings, and updates from each player’s respective agency.

EXERCISE SCENARIO

The scenario begins with an outbreak of novel parainfluenza virus that is moderately contagious and moderately lethal and for which there are no effective medical countermeasures. The virus is called

Prepared as background material by the Johns Hopkins Center for Health Security
for the [Clade X](#) tabletop exercise



“parainfluenza clade X.” Outbreaks of disease first appear in Frankfurt, Germany, and Caracas, Venezuela, and are spreading person-to-person. The disease is spread primarily by coughing and causes severe symptoms requiring hospitalization and intensive care in about half of the people infected. Overall, 20% of the severely ill patients die.

As the narrative continues, the disease spreads within countries and internationally at an accelerating rate, overwhelming medical facilities. Outbreaks overseas start to infect US soldiers. The first US cases occur on a small college campus in New England after the return of a foreign exchange student. As the pandemic becomes increasingly severe, the EXCOMM must deal with a variety of diverse issues that have policy, political, and ethical dimensions.

IMPORTANT POLICY DEBATES

The players are confronted with several complex problems, including:

- Inadequate global health security;
- Lack of sufficient US capacity for isolation, transportation, and care of highly infectious patients;
- The decisions about whether and how to conduct large-scale screening, monitoring, and quarantine of potentially exposed individuals;
- The complex, often limited, and sometimes unclear, lines of US government authority with regard to public health and medical response resulting from the US federal system of government and the nearly entirely private healthcare system;
- The complicated, and sometimes competing, interests of international relations, US foreign policy, military strategy, and health security; and
- The challenges inherent in medical countermeasure development, manufacture, and dispensing in a crisis.

POLICY RECOMMENDATIONS

Clade X demonstrates how an outbreak of disease caused by a moderately contagious and moderately lethal novel pathogen can reasonably lead to potentially catastrophic global outcomes. To prevent or reduce the worst outcomes possible in future pandemics like [Clade X](#), the Johns Hopkins Center for Health Security recommends that the United States commit to these 6 strategic policy goals:

1. Develop capability to produce new vaccines and drugs for novel pathogens within months not years.
2. Pioneer a strong and sustainable global health security system.
3. Build a robust, highly capable national public health system that can manage the challenges of pandemic response.

Prepared as background material by the Johns Hopkins Center for Health Security for the [Clade X](#) tabletop exercise



4. Develop a national plan to effectively harness all US healthcare assets in a catastrophic pandemic.
5. Implement an international strategy for addressing research that increases pandemic risks.
6. Ensure the national security community is well prepared to prevent, detect, and respond to infectious disease emergencies.

RESOURCES FOR POLICYMAKERS

The Johns Hopkins Center for Health Security invites the national and international health security community to [watch the Clade X](#) exercise and [review exercise materials](#), and to use lessons learned to inform considerations for how best to prevent or mitigate large-scale and potentially catastrophic epidemics. Ultimately, we hope proactive leaders propose feasible approaches for making progress toward our proposed policy goals so that the world is better prepared to avoid and respond to significant global outbreaks.

Government officials—US and international—and other stakeholders who are interested in learning more may direct inquiries to Nick Alexopoulos, the Center’s director of communications, at nalexopoulos@jhu.edu or 443-573-3318.

Prepared as background material by the Johns Hopkins Center for Health Security
for the [Clade X](#) tabletop exercise