FILIPA MARINA DA SILVA SOARES

PORTUGAL COMO ATOR EUROPEU NA PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO

Contributos para a elaboração de um Plano de Ação

Tese com vista à obtenção do grau de
Doutora em Direito e Segurança

Orientador:
Doutor Armando Marques Guedes, Professor Catedrático da Nova School of Law

Coorientador:
Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Setembro de 2021

FILIPA MARINA DA SILVA SOARES

PORTUGAL COMO ATOR EUROPEU NA PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO

Contributos para a elaboração de um Plano de Ação

Tese com vista à obtenção do grau de
Doutora em Direito e Segurança

Orientador:
Doutor Armando Marques Guedes, Professor Catedrático da Nova School of Law

Coorientador:
Doutor Hermínio Joaquim de Matos, Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna

Setembro de 2021

À memória da minha avó Augusta

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas. Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Filipa Marina da Silva Soares

Aluna n.º 004850

AGRADECIMENTOS

À NOVA School of Law e, em especial, ao CEDIS (Centre de I&D sobre Direito e Sociedade), pelo fornecimento das condições adequadas para o desenvolvimento da investigação da qual resulta esta tese. Um agradecimento adicional a todos os docentes do Doutoramento em Direito e Segurança, pelos conhecimentos transmitidos e pelo permanente incentivo à reflexão crítica sobre vários temas ligados à segurança.

Ao orientador desta tese, o Professor Doutor Armando Marques Guedes, a quem devo um enorme agradecimento pelo encorajamento inicial para ingresso neste programa doutoral, assim como por todo o apoio e orientação científica prestada ao longo deste ciclo.

Ao coorientador, o Professor Doutor Hermínio Joaquim de Matos, pelo incansável acompanhamento académico desta investigação, pela incondicional dedicação e disponibilidade para auxiliar na resolução de diversas questões científicas e logísticas inerentes à mesma, assim como pelo apoio moral prestado.

Ao Professor Doutor Lorenzo Vidino, que me recebeu e guiou durante a minha passagem pelo Program on Extremism, na George Washington University, como *visiting scholar*, assim como aos demais investigadores deste centro de investigação, pela incomensurável partilha de conhecimentos.

A todos os investigadores académicos e especialistas na área da radicalização, (portugueses e estrangeiros) que, ao participarem nesta investigação, contribuíram decisivamente para a relevância dos seus resultados.

Aos meus colegas de doutoramento, pela camaradagem, ajuda e incentivo à persecução dos objetivos previstos.

À minha família e amigos, pelo apoio (e paciência) sempre demonstrado.

APOIO FINANCEIRO

Esta tese foi realizada com o apoio financeiro da FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia, através da Bolsa de Investigação com a referência SFRH/BD/135618/2018, atribuída no âmbito do *Concurso para Atribuição de Bolsas de Doutoramento – 2018.*

DECLARAÇÃO DE CONTEÚDO

Declaro que o corpo desta tese ocupa um total de 661.588 carateres, incluindo espaços e notas, conforme disposto no artigo 13.º, n.º 3, do Regulamento do Doutoramento em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

De modo a facilitar a posterior divulgação dos resultados a nível internacional, optou-se por seguir o estilo de referenciação da APA (American Psychological Association), 7ª edição.

Filipa Marina da Silva Soares

Filipa Marina da Silva Soares

Aluna n.º 004850

RESUMO

Nos últimos anos, vários países europeus foram alvo de ataques terroristas, perpetrados por cidadãos nacionais ou imigrantes legais no seu interior, inspirados pela ideologia jihadista. Tornou-se, então, consensual a ideia de que, para mitigar esta ameaça, não basta empenhar os tradicionais instrumentos de contraterrorismo, mas também investir na vertente preventiva, onde assumem particular relevo os esforços de prevenção da radicalização, comummente designados de P/CVE – *Prevenção e Combate ao Extremismo Violento*. Assim, consciente da urgência de travar os processos de radicalização, em solo europeu, e da enorme relevância da ação preventiva, a União Europeia tem enfatizado permanentemente a necessidade de todos os Estados-Membros – responsáveis pela segurança interna individual e, em última instância, pela segurança coletiva da União – desenvolverem estratégias para abordar este fenómeno da radicalização, de forma holística e integrada. Atendendo a tais orientações, vários Estados-Membros criaram documentos estratégicos – Planos de Ação – onde definem, de forma estruturada e transparente, as medidas a implementar, a nível nacional, para prevenir a radicalização que conduz ao terrorismo. Em Portugal, este Plano de Ação encontra-se previsto, desde 2015, na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), mas embora haja notícia da sua criação, os seus contornos são, até momento, desconhecidos. Assim, movidos pela questão central *Em que deve consistir o Plano de Ação da Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo?* e alicerçados numa exaustiva revisão da literatura nesta matéria, assim como nos pareceres de especialistas e investigadores académicos, que nos permitiram proceder a uma avaliação do risco de radicalização em Portugal, apresentamos os nossos contributos para a elaboração deste Plano. Propomos a implementação de um conjunto de medidas destinadas a atuar em diversas áreas-chave, contando com o envolvimento de vários atores estatais e não-estatais, sob a coordenação da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT).

Palavras-chave: União Europeia, Portugal, Plano de Ação, Radicalização, Prevenção e Combate ao Extremismo Violento, Terrorismo, Jihadismo.

ABSTRACT

In recent years, several European countries have been the target of terrorist attacks, perpetrated by nationals or legal immigrants within them, inspired by jihadist ideology. Then, it became consensual the idea that, in order to mitigate this threat, it is not enough to engage traditional counterterrorism instruments, but also to invest in the preventive aspect, where efforts to prevent radicalisation, commonly referred to as P/CVE – Preventing and Countering Violent Extremism – are of particular importance. Thus, aware of the urgency of halting radicalisation processes on European soil and the enormous importance of preventive action, the European Union has permanently emphasized the need for all Member States – responsible for their internal security and, ultimately, for the collective security of the Union – develop strategies to address this phenomenon of radicalization, in a holistic and integrated manner. Given these guidelines, several Member States have created strategic documents – Action Plans – which define, in a structured and transparent manner, the measures to be implemented, at national level, to prevent the radicalisation that leads to terrorism. In Portugal, this Action Plan has been foreseen since 2015, in the National Strategy to Combat Terrorism (ENCT), but although there is news of its creation, its contours are, so far, unknown. Thereby, moved by the central question What should the Plan of Action for the Prevention of Radicalisation and Recruitment for Terrorism consist in? and based on an exhaustive review of the literature on this subject, as well as on the opinions of specialists and academic researchers, which allowed us to carry out an assessment of the risk of radicalisation in Portugal, we present our contributions to the formulation of this Plan. We propose the implementation of a set of measures designed to act in several key areas, with the involvement of various state and non-state actors, under the coordination of the Anti-Terrorism Coordination Unit (UCAT).

Keywords: European Union, Portugal, Action Plan, Radicalisation, Preventing and Countering Violent Extremism, Terrorism, Jihadism.

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Dimensões, subdimensões e indicadores utilizados para criar os guiões de entrevista 24
Tabela 2 – Entidades entrevistadas 26
Tabela 3 – Principais fatores de risco para a radicalização 64
Tabela 4 – Boas práticas de P/CVE 98
Tabela 5 – Documentos mais relevantes na política de contrarradicalização da UE ...160
Tabela 6 – Razões que justificam a existência de um Plano de Ação (Entrevistados internacionais) 224
Tabela 7 – Razões que justificam a existência de um Plano de Ação (Entrevistados nacionais) 226
Tabela 8 – Vulnerabilidades associadas a cada grupo de risco 262
Tabela 9 – Principais ameaças aos grupos de risco 266

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Iniciativas de prevenção da radicalização desenvolvidas em Portugal, segundo dados dos RASI 230
Figura 2 – Iniciativas de prevenção da radicalização desenvolvidas em Portugal, segundo entrevistados nacionais 235
Figura 3 – Opinião dos entrevistados sobre as iniciativas de P/CVE desenvolvidas .. 237
Figura 4 – Alterações legislativas propostas pelos entrevistados nacionais 239
Figura 5 – Dinâmicas envolvidas no processo de radicalização jihadista 252
Figura 6 – Risco abstrato e suas variáveis explicativas 254
Figura 7 – Grupos de risco em Portugal 261
Figura 8 – Compilação das medidas recomendadas pelos entrevistados nacionais e internacionais 282

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO 15
1. Enquadramento do tema 15
2. Problema e objetivos da investigação 19
3. Estrutura da tese 20
4. Metodologia 22

PARTE I – Enquadramento conceptual 28
Capítulo 1 – Definições de terrorismo, extremismo e radicalização 28
1.1. Os Conceitos de Terrorismo e Extremismo 29
1.2. A evolução do terrorismo moderno 34
1.3. O movimento jihadista global 36
1.4. A Radicalização que conduz ao terrorismo Jihadista 41
1.4.1. A radicalização como um processo (como?) 43
1.4.1.1. Modelo das quatro fases – NYPD 44
1.4.1.2. Teoria da Escadaria para o Terrorismo – Fathali Moghaddam . 47
1.4.1.3. Teoria Geral da Tensão do Terrorismo – Robert Agnew 49
1.4.1.4. Teoria do Movimento Social – Quintan Wiktorowicz 55
1.4.1.5. Teoria das Redes Sociais – Marc Sageman 58
1.4.2. Os principais fatores de risco para a radicalização (porquê?) 63
Capítulo 2 – A Prevenção e Combate à Radicalização 66
2.1. O modelo de saúde pública 66
2.2. Boas práticas na P/CVE 72
2.2.1. Medidas de Prevenção Primária da Radicalização 73
2.2.2. Medidas de Prevenção Secundária da Radicalização 84
2.2.3. Medidas de Prevenção Terciária da Radicalização 92

PARTE II – A Prevenção da radicalização na União Europeia 100
Capítulo 1 – A ameaça do terrorismo jihadista na Europa 100
1.1. A evolução da ameaça 100
1.2. Tendências observadas 107
1.2.1. O terrorismo endógeno, a *leaderless* jihad e
a democratização do terrorismo 107

1.2.2. Os combatentes terroristas estrangeiros 111
1.2.3. A radicalização e recrutamento online 119
1.2.4. Os polos de radicalização e as relações de amizade e parentesco 124
1.2.5. O novo nexo crime-terror 126
1.2.6. A radicalização nas prisões 130
Capítulo 2 – A resposta da União Europeia 136
2.1. Antecedentes da UE em matéria de terrorismo 136
2.2. A Estratégia Antiterrorista da União Europeia 140
2.2.1. Pilar Prevenção: a importância da prevenção da radicalização..... 143
2.3. Uma análise crítica 162
Capítulo 3 – Planos de Ação adotados por Estados-Membros da UE 167
3.1. Plano de Ação para Prevenção e Supressão do Terrorismo – Croácia 168
3.2. Estratégia Prevent – Reino Unido 171
3.3. Prevenção e combate ao extremismo e radicalização: Plano de Ação Nacional – Dinamarca 184
3.4. Considerações gerais relativas aos três Planos de Ação 195

PARTE III – A prevenção da radicalização jihadista em Portugal 198
Capítulo 1 – Evolução da ameaça terrorista em Portugal 198
1.1. O terrorismo de matriz jihadista 200
1.1.1. Detenções de cidadãos estrangeiros com ligações a redes terroristas 206
1.1.2. Atividades de radicalização e recrutamento 207
1.1.3. Os combatentes terroristas estrangeiros com nacionalidade portuguesa e lusodescendentes – a Célula de Leyton 208
1.2. A importância da comunidade islâmica portuguesa 211
Capítulo 2 – Transposição de diretivas e recomendações da União Europeia 217
2.1. A Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, Lei de Combate ao Terrorismo 217
2.2. A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT) 219
2.3. A importância de um Plano de Ação 222

2.4. Iniciativas concretas adotadas no terreno 229
2.5. Adequação dos instrumentos legais vigentes e alterações propostas .. 237

PARTE IV – Um Plano de Ação para Portugal..... 242
Capítulo 1 – O processo de desenvolvimento..... 242
1.1. As linhas orientadoras da ONU 243
1.2. O que prevenir: radicalização ideológica e/ou radicalização violenta? 247
1.3. Análise do risco de radicalização jihadista em Portugal 252
1.3.1. Risco abstrato 253
1.3.2. Identificação dos ativos críticos ou grupos de risco 260
1.3.3. Identificação das vulnerabilidades dos ativos críticos 261
1.3.4. Levantamento das ameaças aos ativos críticos 265
1.3.5. Avaliação dos riscos 269
1.3.6. Medidas de prevenção recomendadas 270
Capítulo 2 – Contributos para um Plano de Ação..... 283
1. Pertinência e objetivos principais 283
2. Medidas a implementar 284
3. Estrutura de coordenação 291

CONCLUSÕES..... 293

BIBLIOGRAFIA..... 298

ANEXOS 333
Anexo 1 – Guiões de entrevista 333
Anexo 2 – Entrevistas transcritas 336
Anexo 3 – Sinopses das entrevistas 418

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

APAV – Associação Portuguesa de Apoio às Vítimas

ARA – Exército Revolucionário Arménio

CELT – Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo

CEPOL – Agência da União Europeia para a Formação Policial

CIL – Comunidade Islâmica de Lisboa

CLAT – Coordenador da Luta Antiterrorista

CoPPRa – Community Policing and Prevention of Radicalization

CTE – Combatentes Terroristas Estrangeiros

CTIRU – Unidade de Referência do Combate ao Terrorismo na Internet

CVE - Countering Violent Extremism

DAESH – al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham

DGRSP – Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais

EI – Estado Islâmico

ENCT – Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

ENER – Rede Europeia de Peritos em Radicalização

ESCN – Rede Europeia de Comunicações Estratégicas

ETA – Euskadi Ta Askatasuna

EUA – Estados Unidos da América

FRONTEX – Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

FSS – Forças e Serviços de Segurança

FP-25 – Forças Populares 25 de Abril

GIA - Grupo Islâmico Armado da Argélia

GNR – Guarda Nacional Republicana

HLCEG-R – Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão sobre Radicalização

ICSVE – International Center for the Study of Violent Extremism

IRA – Exército Republicano Irlandês

IRU da UE – Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet da UE

ISIL – Estado Islâmico do Iraque e do Levante

ISIS – Estado Islâmico do Iraque e da Síria

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

NYPD – New York City Police Department

OIM – Organização Internacional para as Migrações

OLP – Organização para a Libertação da Palestina

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAPREVRT – Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização, dos Extremismos Violentos e do Recrutamento para o Terrorismo

PCP – Partido Comunista Português

P/CVE – Preventing and Countering Violent Extremism

PJ – Polícia Judiciária

PSP – Polícia de Segurança Pública

PVE – Preventing Violent Extremism

RICU – Unidade de Pesquisa, Informação e Comunicação

RAF – Fração Exército Vermelho

RAN – Radicalisation Awareness Network

RASI – Relatório Anual de Segurança Interna

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SIS – Serviço de Informações de Segurança

SIS II – Sistema de Informação de Schengen

SG-SSI – Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna

SSI – Sistema de Segurança Interna

TGT – Teoria Geral da Tensão

UCAT – Unidade de Coordenação Antiterrorismo

UE – União Europeia

UE INTCEN – Centro de Inteligência e Situação da UE

UE SITCEN – Centro de Situação da UE

UNCT – Unidade Nacional Contraterrorismo da Polícia Judiciária

UNOCT – Escritório de Luta Contra o Terrorismo das Nações Unidas

UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

VIS – Sistema de Informação sobre Vistos

INTRODUÇÃO

1. Enquadramento do tema

Nas últimas duas décadas, vários foram os países europeus cuja segurança se viu abalada pelo flagelo do terrorismo de matriz jihadista[1], que assumiu contornos sem precedentes e com poucos sinais de enfraquecimento (Nesser, 2018), sendo avaliado pelos Estados-Membros como a maior ameaça terrorista na Europa (Europol, 2021d), dadas as suas especificidades que lhe garantem um elevado nível de eficácia, violência e alcance global (Matos, 2015; 2019). Ao contrário do que anteriormente se verificava, uma maioria significativa dos ataques perpetrados em solo europeu contou com o envolvimento de cidadãos nacionais ou imigrantes legais no país onde os ataques se consumaram (Bakker, 2012; Vidino et al., 2017). Por outras palavras, encontramo-nos perante um tipo de ameaça que não é exclusivamente proveniente do exterior, mas essencialmente endógena, embora enquadrada num movimento de carácter global[2] – o jihadismo –, no qual organizações terroristas transnacionais, como a al-Qaeda e o Estado Islâmico, representam a principal fonte de inspiração ideológica e, por vezes, de comando (Vidino et al., 2017).

Segundo Nesser (2018), "A ameaça terrorista pode ser medida como a diferença entre a capacidade dos terroristas para realizarem ataques, e a capacidade dos serviços de segurança para frustrarem ataques. Por enquanto, os terroristas parecem estar um passo à frente na Europa Ocidental" (p. 302). Assim, tem-se tornado consensual a ideia de que, para mitigar esta ameaça, não basta empenhar os tradicionais instrumentos de contraterrorismo, mas também investir na vertente preventiva. Esta necessidade é defendida por Matos (2012), que refere que "A resposta de um Estado ao fenómeno terrorista é o resultado da convergência de ações de carácter preventivo, pró-ativo e reativo" (p. 126).

No vetor da prevenção, assume particular relevância a prevenção da radicalização. Como se pode ler num documento publicado pela *Radicalisation*

[1] No decorrer desta tese utilizaremos tanto este termo (*terrorismo de matriz jihadista*), como apenas *terrorismo jihadista*, remetendo em ambos os casos para o mesmo conceito.
[2] Tal como refere Marques Guedes (2007), "O mundo globalizou-se, e com ele o terrorismo" (p. 45).

Awareness Network (RAN) [3] em 2019, prevenir a radicalização é a chave para combater este tipo de terrorismo que cresce no interior da Europa, pois "o combate ao terrorismo só pode ter sucesso se removermos o solo de onde ele cresce" (RAN Collection, 2019, p. 13). De facto, a radicalização – entendida como o "processo de adoção de um sistema de crenças extremistas, que inclui a disposição para usar, apoiar ou facilitar a violência, como um método para efetuar a mudança social" (Allen, 2007, p. 4) – é o caminho que estes indivíduos percorrem até ao seu envolvimento em atividades relacionadas com o terrorismo (Korteweg et. al., 2010), pelo que qualquer estratégia abrangente de contraterrorismo deve também contemplar a prevenção deste fenómeno.

Destarte, no contexto europeu, a resposta ao aumento da ameaça colocada pelo terrorismo jihadista tem conduzido à adoção de diferentes tipos de medidas que passam pela atualização das leis de contraterrorismo, pelo reforço das operações dos serviços de informações e forças de segurança, mas também por iniciativas focadas na prevenção e combate à radicalização e ao recrutamento, através do aumento da resiliência de indivíduos e comunidades de risco, da consciencialização dos profissionais da linha da frente, da disseminação de contranarrativas e da oferta de programas de saída para indivíduos envolvidos em atividades terroristas, entre outras. A este último conjunto de esforço são frequentemente atribuídas as designações de *Contrarradicalização, Combate ao Extremismo Violento* – CVE (Gielen, 2019), Prevenção do Extremismo Violento – PVE ou, numa junção das duas anteriores, *Prevenção e Combate ao Extremismo Violento* – P/CVE (Levitt, 2017).

Segundo Neumann (2016, 2017), a derradeira prova de que um governo está realmente comprometido com a prevenção da radicalização que conduz ao terrorismo é a existência e implementação prática de um plano transparente e devidamente financiado, que defina metas e objetivos, estabeleça prioridades e distribua funções e responsabilidades pelas várias partes envolvidas (que vão para além dos atores tradicionalmente associados com a segurança interna[4]), por exemplo, autoridades locais,

[3] Em português, Rede de Sensibilização para a Radicalização (RSR). No decorrer desta tese, optamos por utilizar o termo em inglês, dada a popularização do seu uso, mesmo em território nacional.

[4] Tal como refere Marques Guedes (2015b, p. 425), "De acordo com a definição «tradicional», os referentes da expressão 'segurança interna' são os Estados". No entanto, "hoje em dia já não é assim" (p. 426), havendo uma multiplicidade de atores locais a quem os Estados passaram a delegar parte da responsabilidade pela segurança interna, ao mesmo tempo que a processos de integração regional e global levaram à perda da total soberania sobre esta matéria. Para uma leitura mais aprofundada sobre as novas dinâmicas ao nível da segurança (nomeadamente o esbatimento da fronteira entre segurança interna e segurança externa e a perda do monopólio da segurança por parte do Estado), ver Margues Guedes e Elias (2010; 2012) e Marques Guedes (2015a).

educadores, sociedade civil, etc.). E para percebermos isso basta pensarmos que, como o autor argumenta,

> "em mais nenhuma área seria aceitável que vários atores e projetos trabalhassem em assuntos de tamanho interesse nacional praticamente por conta própria, sem qualquer tipo de coerência, objetivos comuns e coordenação[5]. (...) Mas no que toca às políticas de prevenção, muitos países continuam a mostrar uma falta de interesse em perceber o que precisa de ser feito. Isso é fatal, uma vez que é nesta esfera que os recursos têm que ser unidos, as duplicações evitadas e as lições de sucesso (e falhas) partilhadas, enquanto que os diferentes ministérios e níveis de governo precisam de estar coordenados para serem eficazes" (Neumann, 2016, p. 181).

Naturalmente, a adoção deste tipo de documento não se reflete diretamente na ação, mas trata-se da base para um entendimento comum sobre a ameaça do extremismo violento, sendo "a abordagem mais sistemática, sofisticada e eficaz para a combater" (Neumann, 2017, p. 47).

Este tem sido o entendimento da União Europeia (UE) – assim como de outras organizações internacionais, das quais se destacam a Organização das Nações Unidas (Assembleia Geral das Nações Unidas, 24 de dezembro de 2015) –, que tem enfatizado permanentemente a necessidade de todos os Estados-Membros desenvolverem estratégias para abordar este fenómeno da radicalização de forma holística e integrada (ver, por exemplo, Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014), isto é, definindo e implementando medidas destinadas a atuar em vários níveis ou camadas de prevenção, com diferentes abordagens associadas e privilegiando o envolvimento de uma multiplicidade de agentes ou entidades, sejam eles nacionais ou locais, pertencentes ao governo ou à sociedade civil. Deste empenho dos Estados-Membros depende a segurança interna de cada um e, em última instância, a segurança coletiva do todo que é a União, uma vez que, tal como é referido pela Comissão Europeia (20 de abril de 2016), "perante as formas mais graves de criminalidade e o terrorismo, a segurança interna de um Estado-Membro é a segurança interna de todos os Estados-Membros" (pp. 2-3).

[5] Por exemplo, se o mesmo acontecesse na área da educação, da saúde ou dos transportes, os governos seriam acusados de incompetência ou negligência (Neumann, 2016).

Atendendo a tais orientações e, muitas vezes, movidos pela necessidade de dar resposta à existência de fenómenos internos de radicalização e extremismo violento ou como forma de se anteciparem à sua potencial emergência, vários Estados-Membros têm, assim, elaborado os seus Planos de Ação nacionais, destinados a prevenir a radicalização que conduz ao terrorismo.

Também sobre Portugal recai esta responsabilidade de empenhar os esforços adequados para prevenir o surgimento ou o agravamento de dinâmicas de radicalização jihadista de cidadãos portugueses ou imigrantes residentes em solo nacional. Neste sentido, na última década assistimos a vários desenvolvimentos nesta matéria, materializados, essencialmente, no plano legislativo, tendo-se verificado uma sucessão de leis, propostas-de-lei e resoluções que visam acompanhar a evolução do próprio fenómeno. Aqui, achamos pertinente mencionar as várias alterações à Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, Lei de Combate ao Terrorismo – como a Lei n.º 17/2011, que criminaliza o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento e o treino para o terrorismo, assim como a Lei n.º 60/2015, que vem tipificar como crime a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo –, mas também a aprovação, a 20 de Fevereiro de 2015, de uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), que, seguindo as diretrizes da UE, prevê a adoção de um "Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo" (Conselho de Ministros, 2015).

Este documento, que se afigura como "o instrumento primordial da luta" contra o terrorismo (Conselho de Ministros, 2015) constitui, portanto, um avanço nesta matéria, ao abordar, num dos seus cinco pilares (*Prevenir*) ou objetivos estratégicos, a problemática da radicalização. De facto, "assume-se aqui o compromisso de conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas" (Conselho de Ministros, 2015). No entanto, esta preocupação manifestada há seis anos atrás não surtiu efeitos práticos significativos, nomeadamente no que à elaboração e implementação do Plano de Ação diz respeito.

De facto, embora declarações de entidades governamentais tenham em 2021 garantido que este Plano existe desde finais de 2017 (Marcelino, 2021), os seus contornos gerais mantêm-se alheios ao conhecimento do público, em contraste com o que se verifica noutros Estados-Membros, que privilegiam a transparência na divulgação dos seus objetivos e iniciativas previstas. Assim, iniciamos esta investigação

com a convicção de que Portugal não seria detentor deste Plano de Ação Nacional, e permanecemos sem qualquer noção acerca do seu conteúdo.

2. Problema e objetivos da investigação

Tendo em conta o contexto e a problemática expostos na secção anterior, o nosso problema de investigação ou, por outras palavras, a questão central à qual pretendemos dar resposta é: *Em que deve consistir o Plano de Ação da Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, previsto na Estratégica Nacional de Combate ao Terrorismo?* No entanto, delimitamos o nosso campo de análise ao terrorismo de matriz jihadista.

Partindo desta questão central, no decorrer da investigação propomo-nos atingir os seguintes objetivos gerais e específicos:

1. Compreender os principais conceitos e dinâmicas implicados na prevenção da radicalização que conduz ao terrorismo jihadista, nomeadamente:
   a. Dissecar os conceitos de terrorismo, extremismo, radicalização e prevenção;
   b. Traçar a evolução do terrorismo na era moderna, com especial foco no terrorismo de matriz jihadista;
   c. Compreender como se processa o fenómeno da radicalização;
   d. Aceder ao estado da arte sobre as medidas de prevenção da radicalização.
2. Analisar de que forma a prevenção do terrorismo e da radicalização entraram para a agenda política da UE, nomeadamente:
   a. Traçar a evolução da ameaça do terrorismo jihadista na Europa;
   b. Apresentar as principais respostas da UE para fazer frente ao fenómeno da radicalização;
   c. Analisar os esforços conduzidos pelos Estados-Membros.
3. Descrever de que forma as diretrizes europeias em matéria de prevenção da radicalização têm sido transpostas para o plano nacional, designadamente:
   a. Analisar a principal legislação nesta matéria, nomeadamente a Lei de Combate ao Terrorismo e Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT);

   b. Descrever e avaliar os esforços concretos com vista à prevenção da radicalização.
4. Desenvolver uma proposta de Plano de Ação da Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo:
   a. Analisar o risco de radicalização jihadista em Portugal;
   b. Avaliar as necessidades de implementar medidas de prevenção da radicalização, em Portugal;
   c. Identificar ações concretas com vista à prevenção da radicalização.

3. Estrutura da tese

Tendo em consideração os objetivos previamente definidos, a presente tese estrutura-se da seguinte forma:

Num momento inicial será feita uma introdução à investigação, constituída pelo seu enquadramento, apresentação do problema de investigação e formulação de hipóteses, dos objetivos gerais e específicos e da abordagem metodológica.

A primeira parte será dedicada ao enquadramento conceptual das noções que estarão na base do nosso estudo, nomeadamente o *terrorismo jihadista*, o *extremismo*, a *radicalização* e a sua *prevenção.* Assim, poder-se-á aqui encontrar uma revisão bibliográfica do terrorismo, que passará pela análise dos diferentes conceitos académicos e legais (à escala nacional, europeia e internacional) e da distinção entre este e o extremismo, pela descrição da evolução história desta ameaça, tendo por referência aquilo a que Rapoport (2004) designa de "*quatro vagas do terrorismo moderno"*, focando-nos, de forma mais detalhada na quarta vaga – terrorismo religioso e, mais precisamente, no terrorismo jihadista. Partindo daqui, tentaremos compreender o fenómeno que está na sua base: a radicalização, expondo as diferentes abordagens conceptuais presentes na literatura, assim como as suas principais teorias explicativas. Por fim, focar-nos-emos no conceito de prevenção, olhando para os diferentes patamares de ação/intervenção que esta poderá integrar e elencando as *melhores práticas* na área da prevenção da radicalização.

Na segunda parte, centrar-nos-emos na prevenção da radicalização na União Europeia. Começaremos por analisar a evolução da ameaça do terrorismo jihadista na Europa, desde 2001 até ao final de 2020, dando conta das principais tendências

observadas. De seguida, apresentaremos os principais desenvolvimentos da União Europeia em matéria de terrorismo, especialmente na vertente da prevenção da radicalização e do recrutamento. Aqui incluiremos uma análise da forma como a perceção desta ameaça foi, ao longo do tempo, fazendo com que a prevenção da radicalização entrasse para a agenda política da UE, espoletando a proliferação de legislação e de diretrizes nesta matéria. Analisaremos o antes e o pós-11 de setembro de 2001, os atentados de Madrid e de Londres, em 2004 e 2005, respetivamente, e a intensificação da frequência de ataques terroristas a partir de 2015 até aos dias de hoje, fazendo o levantamento e análise crítica da resposta política e legislativa da UE ao longo destes períodos. Inevitavelmente, demorar-nos-emos mais na análise da *Estratégia Antiterrorista da UE* e dos demais diplomas que a complementam no seu pilar da prevenção (como a *Estratégia da UE de Combate à Radicalização e Recrutamento* e a *Decisão-Quadro 2008/919/JAI)*. Por fim – e como forma de demonstrar a forma como estas orientações têm sido recebidas pelos Estados-Membros –, apresentaremos os Planos de Ação adotados pelo Reino Unido, Dinamarca e Croácia.

Na terceira parte olharemos para Portugal como Estado-Membro da UE, numa tentativa de verificar de que forma a evolução legislativa e política, operada nesse contexto, tem sido transposta para o plano nacional. Para este efeito, teremos em conta, essencialmente, a Lei de Combate ao Terrorismo e a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Não nos limitaremos à análise jurídica destes documentos, sendo que, para cumprir com os objetivos desta investigação, necessitamos de aceder também às práticas efetivamente levadas a cabo com vista à sua implementação, nomeadamente, para a criação do *Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo* – previsto na referida estratégia.

Partindo dos trabalhos anteriores, na quarta parte partiremos da questão *Em que deve consistir o Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo?* Sendo que a resposta passará inevitavelmente pela análise do risco de radicalização em Portugal, baseada numa avaliação das vulnerabilidades e ameaças associadas aos principais grupos de risco. Deste modo, será possível aferir a necessidade e urgência da implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização jihadista, assim como identificar a natureza de tais medidas. Reconhecido o tipo de medidas que se impõem, partiremos para a proposta de iniciativas concretas, com base na pesquisa das medidas adotadas noutros Estados-Membros e no estado da arte relativo

às *melhores práticas* neste campo. Daqui resultará o nosso contributo para a elaboração do esperado Plano de Ação.

4. Metodologia

a. Métodos de análise

Tendo em consideração que a problemática aqui estudada integra (e é delimitada por) várias áreas do saber – nomeadamente a legal e a das ciências sociais –, tornou-se fulcral recorrer a uma metodologia interdisciplinar capaz de as congregar, de modo a que, no final, fosse dada uma resposta cabal aos objetivos formulados. Neste sentido, seguimos um caminho de equilíbrio entre as ferramentas das ciências sociais e as da investigação jurídica.

Assim, recorreremos a vários métodos de análise, nomeadamente:

a. Evolutivo e avaliativo – procurando compreender de que modo a legislação europeia e nacional relacionada com a prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo chegou à sua forma atual;
b. Descritivo – apresentando o quadro conceptual e todas as leis, diretivas e demais fontes oficiais relevantes para a análise da problemática da investigação;
c. Comparativo – confrontando os Plano de Ação de países europeus com realidades distintas, na procura de abordagens de prevenção da radicalização que se possam adaptar ao contexto nacional;
d. Projetivo e preditivo – propondo as iniciativas que deverão constar no Plano de Ação da Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo (previsto na legislação portuguesa), com base numa antecipação dos efeitos esperados;
e. Análise documental e de conteúdo – descrevendo objetiva, sistemática e qualitativamente o conteúdo das fontes (nomeadamente, das entrevistas, dos RASI, das notícias de imprensa, entre outros), tendo por objetivo a sua interpretação.

b. Métodos de recolha de dados

A recolha de informações é um momento importante num processo de investigação, pelo que o método usado deve ser adaptado ao tipo de dados a investigar (Quivy & Campenhoudt, 2008). Neste sentido, neste estudo foram usados dois métodos de recolha de dados: a análise documental e entrevista.

– Análise documental

Relativamente à análise documental, recorreu-se a diferentes tipos de fontes, nomeadamente:

a) Fontes escritas oficiais, como sendo legislação nacional, da União Europeia e seus Estados-Membros, e de outras organizações internacionais como a ONU, assim como outros documentos relevantes emitidos por tais entidades, como são exemplo as estatísticas e os relatórios oficiais (fontes primárias);
b) Fontes escritas não oficiais, como notícias de imprensa, artigos publicados em revistas científicas e publicações periódicas, assim como livros sobre a temática estudada e outros documentos intermediários como dicionários especializados e enciclopédias (fontes secundárias).

– Entrevistas

No que toca à entrevista, optou-se pelo tipo semiestruturado ou semidiretivo, não se adotando uma modalidade totalmente aberta nem encaminhada por um número preciso de questões, existindo sim um conjunto de perguntas-guia, relativamente abertas que, embora previamente definidas, não obrigam a um encadeamento e formulação rígidos (Quivy & Campenhoudt, 2008). Assim, foram criados dois guiões de entrevista (ver Anexo 1) – uma vez que se entrevistaram dois grupos distintos – que se decompõem em várias dimensões e subdimensões, em função dos objetivos da presente investigação (ver, por exemplo, Guerra, 2006). Para cada dimensão ou subdimensão foram considerados os respetivos indicadores (Ver tabela 1) capazes de apreender informação relevante para o estudo da problemática em análise, sendo estes posteriormente convertidos nas perguntas que constituem cada guião.

Tabela 1 – Dimensões, subdimensões e indicadores utilizados para criar os guiões de entrevista

Dimensões	Subdimensões	Indicadores
1. Fenómeno da radicalização		Definição de radicalização
		Teorias ou abordagens explicativas
2. Prevenção da radicalização na UE		Resposta da UE
3. Prevenção da radicalização em Portugal	3.1. Legislação	Transposição das diretrizes da UE
		Alterações propostas
		(In)existência de um Plano de Ação
	3.2. Medidas no terreno	Conhecimento de iniciativas de prevenção implementadas
		Opinião sobre iniciativas de prevenção
4. Plano de Ação Nacional para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo	4.1. Risco de radicalização jihadista em Portugal	Risco genérico
		Grupos vulneráveis
		Vulnerabilidades associadas
		Ameaças existentes
	4.2. Medidas propostas	Importância da implementação de medidas de prevenção em Portugal
		Medidas concretas recomendadas

Fonte: elaboração própria

Todas as dimensões e respetivos indicadores foram definidos com base numa revisão bibliográfica prévia e exaustiva que nos permitiu ter perceção do tipo de informação que seria importante recolher junto dos entrevistados. É, por isso, de ressalvar, que as dimensões 3 e 4 – particularmente dedicadas à análise do panorama nacional, com o propósito último de daqui se depreender em que deve consistir o Plano de Ação Nacional para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo – foram formuladas tendo por referências as orientações fornecidas no *Guia de Referência*[6] publicado pelo Escritório de Luta Contra o Terrorismo das Nações Unidas (UNOCT, 2018), desde logo a que remete para a importância de uma avaliação abrangente das necessidades, onde se incluem os seguintes passos: a) identificar as ameaças e analisar as correspondentes vulnerabilidades e potenciadores contextuais, locais, nacionais e regionais; b) rever a legislação já existente; c) identificar lições aprendidas e melhores práticas a nível local, nacional, regional e internacional, e mapear os esforços de prevenção e combate ao extremismo violento implementados ou planeados em todos os setores (governamentais ou não); d) determinar as intervenções necessárias para lidar com as ameaças e lacunas existentes e emergentes; e) identificar

[6] Dada a importância que este documento assume na presente investigação, o mesmo será analisado, de forma mais detalhada, no capítulo 5.

medidas para integrar a prevenção do extremismo violento nas estratégias governamentais existentes (UNOCT, 2018).

Importa ainda referir que a alínea a) "identificar as ameaças e analisar as correspondentes vulnerabilidades e potenciadores contextuais, locais, nacionais e regionais, que no fundo corresponde àquilo a que designamos de avaliação do risco de radicalização" (subdimensão 4.1), foi realizada tendo em conta os principais conceitos envolvidos no processo de *gestão de riscos de segurança* – nomeadamente: ativos críticos (ou grupos vulneráveis), vulnerabilidades e ameaças (Roper, 1999; Torres, 2009; 2015) – embora a natureza do fenómeno em questão e a abordagem privilegiada nesta investigação não fossem compatíveis com um seguimento rigoroso dos passos que um processo de gestão de riscos puro pressupõe. Portanto, embora inicialmente a metodologia da gestão de riscos nos tenha servido de âncora, auxiliando o nosso desenho do modelo de análise do risco de radicalização em Portugal, acabamos por nos desviar dos processos que, por regra, lhe estão inerentes. Assim, não havendo uma ambição de análise custo-benefício em que se prioriza o tratamento de determinados riscos, em detrimento de outros, mas sim a gestão de todos os riscos identificados, não se considerou pertinente valorar cada ameaça ou vulnerabilidade associada aos ativos críticos identificados.

Deste modo, algumas das questões colocadas na entrevista tinham como objetivo recolher dados que contribuíssem para: 1) Identificar e valorar *os ativos críticos* que necessitam de proteção; 2) Fazer o levantamento das *ameaças* aos *ativos críticos;* 3) Identificar e avaliar as *vulnerabilidades;* 4) Avaliar os *riscos;* 5) Estudar as contramedidas de prevenção[7] (Torres, 2009).

Relativamente às características da amostra à qual foram aplicadas as entrevistas, trata-se de uma amostragem não probabilística, por conveniência, uma vez que não foi constituída por acaso, mas sim em função dos atributos que se pretendiam que fizessem parte dos indivíduos entrevistados, nomeadamente serem 1) académicos ou investigadores dedicados ao estudo da radicalização jihadista ou assuntos conexos, ou 2) especialistas que lidam com este fenómeno no exercício das suas funções. Para além disso, estes foram divididos em dois grupos distintos, consoante fossem a sua nacionalidade (obtendo-se um grupo de *académicos ou especialistas nacionais* e outro de *académicos ou especialistas estrangeiros* – assumindo-se que os nacionais teriam um

[7] Cada um destes passos será devidamente explicado no capítulo 5.

maior conhecimento do panorama nacional e poderiam, por isso, responder a questões mais especificamente ligadas à problemática da radicalização em território português, enquanto que os estrangeiros estariam em condições de fornecer importantes *insights*, com base na sua experiência internacionalmente reconhecida.

Assim, a nossa amostra é constituída por doze respondentes, sendo que sete pertencem ao grupo nacional e os restantes cinco ao grupo de académicos e especialistas estrangeiros. A identidade dos mesmos é a constante na Tabela 2.

Tabela 2 – Entidades entrevistadas

	Entrevistado	Designação abreviada	Caracterização
Grupo nacional	Felipe Pathé Duarte;	Pathé Duarte	Investigador académico e Professor Auxiliar na NOVA School of Law
	José Matos Torres	Torres	Superintendente-chefe na Polícia de Segurança Pública e investigador académico no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
	Nuno Barrento de Lemos Pires	Lemos Pires	Brigadeiro-General do Exército, investigador académico e professor na Academia Militar
	Luís Tomé	Tomé	Investigador académico e Professor Catedrático da Universidade Autónoma de Lisboa
	Cátia de Carvalho	Carvalho	Candidata a doutoramento e investigadora na Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto
	Pedro Liberado	Liberado	Investigador e Consultor Sénior na IPS_Innovative Prison Systems
	João Paulo Ventura	Ventura	Coordenador da Unidade de Contraterrorismo da Polícia Judiciária
Grupo estrangeiro	Lorenzo Vidino	Vidino	Investigador académico e diretor do Program on Extremism, na Geoge Washington University
	Matthew Levitt	Levitt	Investigador académico e Professor Adjunto na Georgetown University
	Peter Neumann	Neumann	Investigador académico e Professor no King's College London
	Petter Nesser	Nesser	Investigador académico no Estabelecimento Norueguês de Investigação de Defesa (FFI) e Professor Associado da Norwegian Business School
	Thomas Hegghammer	Hegghammer	Investigador académico no Estabelecimento Norueguês de Investigação de Defesa (FFI) e Professor Adjunto na Universidade de Oslo

Fonte: elaboração própria

Uma vez que as entrevistas foram realizadas durante o período pandémico – entre outubro de 2020 e janeiro de 2021 –, nenhuma delas foi feita de forma presencial, tendo-se optado pelo recurso a videoconferências, chamadas telefónicas e respostas via email, consoante a disponibilidade e preferência dos entrevistados. No caso das

entrevistas por videoconferência ou chamada, procedeu-se à sua gravação (consentida) e posterior transcrição (ver Anexo 2).

Posteriormente, procedeu-se à análise de conteúdo[8] das entrevistas, começando-se pela codificação[9] da informação obtida. A codificação foi feita com o auxílio de um software de análise qualitativa, o NVivo. Após esta etapa, prosseguiu-se com a elaboração de sinopses[10] para cada uma das categorias temáticas em análise e suas subcategorias (Ver Anexo 3). Deste modo, reduziu-se o montante de material a trabalhar, uma vez que se identificou o corpus central de cada entrevista, facilitando o conhecimento das respostas dadas por cada entrevistado e a sua comparação, horizontalmente, com as dos restantes (Guerra, 2006).

Por fim, terminado o processo de análise de carácter descritivo, passou-se à interpretação dos resultados, de forma compreensiva, cruzando a diversidade de informações que até então haviam sido analisadas apenas de forma parcial, por temas (Guerra, 2006).

[8] Por análise de conteúdo entende-se o conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 1997: 44).

[9] Segundo Bardin (1977: 129) a codificação corresponde a uma transformação – efetuada segundo regras precisas – dos dados em bruto do texto, transformação esta que, por recorte, agregação e enumeração, permite atingir uma representação do conteúdo, ou da expressão.

[10] As sinopses são, no fundo, sínteses dos discursos que contêm a mensagem essencial da entrevista e são fiéis, inclusive na linguagem, ao que disseram os entrevistados (Guerra, 2006, p. 73).

PARTE I - ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL

Esta primeira parte será dedicada ao enquadramento conceptual das noções que estarão na base do nosso estudo, nomeadamente o *terrorismo jihadista*, o *extremismo*, a *radicalização* e a sua *prevenção.* Assim, poder-se-á aqui encontrar uma revisão bibliográfica do terrorismo, que passará pela análise dos diferentes conceitos académicos e legais (à escala nacional, europeia e internacional) e da distinção entre este e o extremismo, pela descrição da evolução história desta ameaça, tendo por referência aquilo a que Rapoport (2004) designa de "*quatro vagas do terrorismo moderno"*, focando-nos, de forma mais detalhada na quarta vaga – terrorismo religioso e, mais precisamente, no terrorismo jihadista. Partindo daqui, tentaremos compreender o fenómeno que está na sua base: a radicalização, expondo as diferentes abordagens conceptuais presentes na literatura, assim como as suas principais teorias explicativas. Por fim, focar-nos-emos no conceito de prevenção, olhando para os diferentes patamares de ação/intervenção que esta poderá integrar e elencando as *melhores práticas* na área da prevenção da radicalização.

Capítulo 1 – Definições de Terrorismo, Extremismo e Radicalização

Partindo da ideia de que "é importante identificar o que estamos a tentar combater, antes de lançarmos um plano para o anular" (Borum, 2011a, p. 11), neste capítulo dedicar-nos-emos ao enquadramento conceptual das noções que estão na base do nosso estudo, nomeadamente o *terrorismo jihadista*, a *radicalização* e a sua *prevenção*.

Assim, poder-se-á aqui encontrar uma revisão bibliográfica do terrorismo, que passará pela análise dos diferentes conceitos académicos e legais (à escala nacional, europeia e internacional) e da distinção entre este e o extremismo, pela descrição da evolução história desta ameaça, tendo por referência aquilo a que Rapoport (2004) designa de "*quatro vagas do terrorismo moderno"*, focando-nos, de forma mais detalhada na quarta vaga – terrorismo religioso e, mais precisamente, no terrorismo jihadista. Partindo daqui, tentaremos compreender o fenómeno que lhe está na base: a radicalização, expondo as diferentes abordagens conceptuais presentes na literatura, assim como as suas principais teorias explicativas. Por fim, focar-nos-emos no conceito

de prevenção, olhando para os diferentes patamares de ação/intervenção que esta poderá integrar, e para as melhores práticas de Prevenção e Combate do Extremismo Violento (P/CVE[11]).

1.1. Os Conceitos de Terrorismo e Extremismo

Os termos *terrorismo* e *extremismo* – ou, dentro deste, *extremismo violento* – são frequentemente usados indistintamente (Nasser-Eddine et al., 2011; Schmid, 2014; Striegher, 2015), embora remetam para diferentes realidades (por vezes sobrepostas), pelo que urge, antes de mais, clarificar qualquer tipo de confusão conceptual. De forma muito simples, Berger (2018) esclarece que "terrorismo é uma tática, enquanto que extremismo é um sistema de crenças" (p. 31).

Portanto, como se pretende expor no decorrer desta secção, quando falamos em extremismo não remetemos, necessariamente, para atos de terrorismo, mas para a ideologia que os sustenta; mas ao falar de terrorismo, implicitamente abordamos o extremismo (neste caso, violento), enquanto fundamento e sua expressão máxima. Ou seja, o conceito de extremismo violento é mais amplo e mais expansivo do que o de terrorismo, uma vez que engloba qualquer tipo de violência, desde que a sua motivação seja considerada extremista (Neumann, 2017). Como referem Ventura e Carvalho (2020), "O terrorismo é inquestionavelmente a mais dura e grave expressão do extremismo político criminal" (p. 70).

Vejamos cada um destes conceitos, de forma mais aprofundada.

– **Terrorismo**

Segundo a Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime[12] ([UNODC], 2018), "o terrorismo pode ser amplamente entendido como um método de coerção que utiliza ou ameaça utilizar a violência de modo a difundir o medo e, assim, atingir objetivos políticos ou ideológicos" (p. 1). No entanto, esta definição de *terrorismo* está longe de ser universalmente aceite, tratando-se de um termo que tem sido bastante

[11] Optamos por manter a sigla em inglês, que corresponde à expressão *Preventing and Countering Violent Extremism.*
[12] No original, United Nations Office On Drugs And Crime.

contestado e politizado, existindo, segundo a pesquisa de Easson e Schmid (2011), 260 definições diferentes, provenientes quer do meio académico, quer de entidades estatais ou regionais.

De facto, apesar de desde 1934 o terrorismo fazer parte da agenda dos fóruns internacionais[13] (UNODC, 2019) e de, desde a década de sessenta, terem sido elaborados, sob a chancela da Organização das Nações Unidas (ONU), cerca de dezanove instrumentos legais de carácter internacional com o objetivo de prevenir os atos terroristas (UNOCT, 2019), a verdade é que ainda não se conseguiu alcançar uma definição legal unanimemente aceite de terrorismo. Esta dificuldade encontrada pela ONU é muitas vezes apontada como uma prova da impossibilidade de se chegar a uma definição científica suficientemente boa (Schmid, 2013).

A respeito desta dificuldade, Sageman (2008) refere que "Naturalmente, a maioria das pessoas sabe o que é o terrorismo, mas é um pouco como a obscenidade: as pessoas acreditam que sabem o que é quando a veem, mas não a conseguem definir" (p.15).

Não obstante, nesta busca de uma definição consensual além fronteiras, também ao nível da União Europeia se têm verificado esforços, o que se materializou, desde logo, na Decisão-Quadro 2002/475/JAI, artigo 1º, onde o Conselho da União Europeia avança com uma definição de atos terroristas, considerando-se como tal os atos que:

> "pela sua natureza ou pelo contexto em que foram cometidos, sejam susceptíveis de afetar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu ator 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".

Para além desta definição legal de atos terroristas, no glossário disponível na página da internet da Comissão Europeia é possível encontrar uma definição de terrorismo (embora precedida pela salvaguarda de que não existe no direito

[13] Em 1934 a então Liga das Nações teve a iniciativa de discutir uma convenção para prevenir e reprimir o terrorismo (UNODC, 2019).

internacional uma definição amplamente aceite), retirada de um documento da Organização Internacional para as Migrações (OIM)[14], que passamos a citar:

> "«Terrorismo» pode ser definido como o uso intencional e sistemático de ações destinadas a provocar o terror no público como um meio para atingir determinados fins. Terrorismo pode ser o ato de um indivíduo ou grupo de indivíduos que agem na sua capacidade individual ou com o apoio de um Estado. Também pode ser o ato de um Estado, seja contra a população (violações dos direitos humanos, como trabalho forçado, deportação, genocídio, etc.), ou no contexto de um conflito armado internacional contra a população civil do Estado inimigo" (Comissão Europeia - Migração e Assuntos Internos, 2021c)

Em Portugal, por forma a transpor esta decisão quadro, a Lei nº 52/2003 de 22 de Agosto – Lei de combate ao terrorismo –, no artigo 2º, apresenta também a sua definição de grupo, organização ou associação terrorista, considerando-os como:

> "Todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, atuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública 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 população em geral".

Para além disso, desde 2007 também o Código de Processo Penal português remete, no artigo 1º, alínea i), para a criminalização do terrorismo, definindo-o como "as condutas que integrarem os crimes de organização terrorista, terrorismo e terrorismo internacional". Posteriormente, considerando-se que "esta definição não exprime atualmente todos as categorias ali existentes"[15], a Lei 58/2015 vem acrescentar a inclusão do crime de financiamento do terrorismo.

Estes são alguns exemplos das várias definições que nos são possíveis encontrar ao nível legislativo, quer no plano nacional, quer internacional.

[14] No site da Comissão Europeia é feita referência ao Glossário sobre Migração da Organização Internacional para as Migrações (2011), como sendo a fonte da definição ali apresentada.
[15] Ver Proposta de Lei nº 279/XII, de 20 de Fevereiro de 2015, que procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo.

Esta dificuldade de encontrar uma definição universalmente aceite encontra paralelo no mundo académico. Aqui, destacamos a definição de Matos (2016)[16], que considera o terrorismo como

> "uma técnica ou instrumento de ação usado contra alvos humanos – seletivos ou indiscriminados, através de meios especialmente violentos, ou sob a ameaça efetiva ameaça do seu uso –, ou contra alvos não humanos, como infraestruturas críticas, físicas ou simbólicas, instilando um clima de terror e de insegurança que afeta não só os seus alvos primários, as suas vítimas imediatas, como também, por efeito psicológico, os seus alvos potenciais (a «audiência»), coagindo assim, de forma indireta, por ação ou omissão, governos, organizações ou indivíduos nas suas decisões, e influenciando a opinião pública na prossecução dos seus objetivos, sejam eles de natureza política, ideológica, etno-separatista, criminal ou religiosa" (p. 250).

De forma mais pragmática, Nesser (2008) sintetiza que "A essência do terrorismo é o uso de ataques violentos para espalhar o medo, com a intenção de enviar uma mensagem política" (p. 5).

– **Extremismo**

Mais uma vez, assim como não existe unanimidade quanto ao conceito de terrorismo, também aquilo que se entende por extremismo é alvo de controvérsia (Berger, 2018; Neumann, 2017). Como refere Berger (2018: 2), "parece que a resposta à questão «O que é o Extremismo?» deveria ser óbvia, mas definitivamente não é" (p. 2).

De facto, na academia e nos círculos políticos são usados vários tipos de definições, umas com maior ou menor utilidade[17], variando também no grau de complexidade e especificidade[18], e no foco ou não no uso de violência (Berger, 2018). Por isso, no seu livro *Extremism*, o autor apresenta uma definição de trabalho para este

[16] Ver também Matos (2011b, p.13).
[17] Por exemplo, é frequente os dicionários apresentarem uma definição redundante, mencionando que extremismo *é a qualidade ou estado de ser extremo* (Berger, 2018). Por exemplo, no dicionário de português online *Léxico*, apresenta-se a seguinte definição: Defesa ou adoção de medidas extremas, especialmente na resolução de problemas sociais (Léxico, 2021).
[18] Algumas são simplistas, enquanto que outras pecam pelo excesso de elaboração; muitas focam-se num tipo específico de movimento, como o terrorismo jihadista

termo, que não é sensível ao *conteúdo* de ideologias extremistas (que são muito variadas e, por isso, inconsistentes para formular uma definição), mas sim à sua *estrutura*, ou seja, àquilo em que acreditam e à forma como se justificam esses pontos de vista (Berger, 2018).

Neste sentido, Berger (2018) define extremismo como "A crença de que o sucesso ou sobrevivência de um grupo[19] não pode nunca ser separada da necessidade de ações hostis contra os elementos fora do grupo" (p. 44), sendo que nestas ações hostis se pode incluir uma variedade de comportamentos, que vão desde ataques verbais e diminuição, a discriminação, violência e até genocídio. Quando o foco do grupo passa exclusivamente para a necessidade de ações violentas, como o terrorismo – em detrimento de atos menos prejudiciais como a discriminação – estamos perante aquilo a que chamamos de *extremismo violento* (Berger, 2018). Mas o terrorismo não é a única forma de expressão do extremismo violento, podem incluir outras ações como motins de inspiração política, crimes de ódio e operações mais convencionais de estilo militar (Neumann, 2017).

Portanto, como defende Berger (2018), "o extremismo representa um espectro de crenças, mais do que um destino fixo" (p. 47), que pode variar entre comportamentos não-violentos, embora hostis, e comportamentos violentos, que se afiguram como a sua expressão mais destrutiva. Isto significa que nem todos os indivíduos que se radicalizam e tornam extremistas irão, deterministicamente, escalar para a violência, o que é frequentemente utilizado como argumento para priorizar a prevenção do extremismo violento, retirando o foco do extremismo ideológico *per se*.

Relativamente a este debate sobre a (ir)relevância do *extremismo não-violento*, para fins securitários, Schmid (2014) afirma que têm surgido fortes sinais de que "extremismo religioso violento e não-violento devem ser consideradas duas faces da mesma moeda" (p. 24), dando como exemplo o conflito na Síria, no âmbito do qual grupos terroristas como o Estado Islâmico e a Frente al-Nusra atraíram milhares de jovens muçulmanos europeus da diáspora, até então tidos como não-violentos. Ou seja, segundo o autor, a transformação de um *extremista não-violento* num *extremista violento*, que pratica atos de terrorismo em nome da *jihad*, pode ocorrer facilmente, dependendo de fatores contextuais, pelo que não são raros os casos de membros de organizações extremistas não-violentas que acabam por aderir a grupos terroristas

[19] Berger utiliza as expressões *in-group* e *out-group* (Berger, 2018, p. 44), que traduzimos livremente para *grupo* e *elementos fora do grupo*, respetivamente.

(Schmid, 2014). Esta é também a lógica por detrás da política de prevenção do terrorismo do Reino Unido (a amplamente conhecida *Estratégia Prevent*), que se compromete a abordar o extremismo político, não violento, nomeadamente por existirem evidências empíricas[20] de que indivíduos envolvidos em atividades ligadas ao terrorismo, nesse país, haviam previamente participado em organizações extremistas. Para além disso, organizações extremistas consideradas não-violentas podem, mesmo assim, desenvolver, disseminar e popularizar ideologias que são aproveitadas por grupos terroristas, para legitimarem as suas ações (HM Government, 2011). Como salienta Schmid (2013), grupos extremistas *são frequentemente parte do ambiente radical que apoia os objetivos, se não os métodos dos terroristas* (p. 11). E os próprios grupos ou movimentos extremistas podem evoluir e, a dada altura, tornar-se violentos. Como refere Berger (2018), "nem todos os movimentos extremistas se iniciam e acabam com violência" (p. 47).

Assim, numa lógica de contraterrorismo, não basta prevenir o extremismo violento, mas sim toda e qualquer forma de extremismo. Como defende Schmid (2014), "Os governos devem desafiar e resistir a todo o extremismo, seja ele violento ou não" (p. 25).

1.2. A evolução do terrorismo moderno

Os aspetos conceptuais ligados à problemática do terrorismo não são as únicas questões que devem reter a nossa atenção, sendo também importante refletir sobre a evolução deste fenómeno ao longo do tempo. Nesse esforço para traçar a história do terrorismo moderno, David Rapoport categorizou-a naquilo a que chamou de *quatro vagas do terrorismo moderno*, sendo elas: 1) vaga anarquista; 2) vaga anticolonialista; 3) vaga da nova esquerda; e 4) vaga religiosa. Cada uma teve início num país, mas levou a eventos terroristas em muitos outros (Rapoport, 2004).

Uma *vaga*, segundo o autor, é um ciclo de atividade ermergente num dado período de tempo – um ciclo caracterizado por fases de expansão e contração – que não ultrapassa uma geração, ou seja, 25 a 30 anos. Apesar de cada vaga ser originária de um

[20] No documento do governo britânico que define e caracteriza a Estratégia Prevent (analisado mais adiante) é mencionado que cerca de 15% das pessoas condenadas por ofensas relacionadas com terrorismo entre 1999 e 2009 haviam tido ligações a grupos extremistas, como é o caso do Al-Muhajiroun (agora considerado como grupo terrorista) e do Hizb-ut-Tahrir (HM Government, 2011).

país específico, acaba por assumir um carácter internacional, uma vez que conduz a atividades semelhantes em vários países (Neumann, 2016; Rapoport, 2004), movidas por uma energia comum predominante que molda as características dos grupos participantes e as relações de interdependência. Cada vaga é dirigida por uma energia diferente: anarquismo, anticolonialismo, nova esquerda e religião, respetivamente (Rapoport, 2004).

A vaga anarquista constituiu aquilo a que Rapoport (2004) chamou de "primeira experiência terrorista global ou verdadeiramente internacional da história" (p. 47). Esta teve início na Rússia, na década de 80 do século XIX, e difundiu-se por vários países da Europa Ocidental, Balcãs, Ásia, Estados Unidos da América, entre outros, perdurando até ao ano 1920 (Rapoport, 2004; Sageman, 2008). Caracterizou-se, de forma marcante, pelas campanhas de assassínio contra altas figuras estatais[21], o que refletia a crença dos anarquistas de que o Estado é a fonte de todos os males, pelo que deveria ser eliminado. As ações levadas a cabo pelos grupos anarquistas de vários países não eram coordenadas e não obedeciam às demandas de uma organização central, mas eram sim inspiradas na *propaganda by the deed* difundida globalmente pelos media, que cobriam cada incidente (Sageman, 2008).

A segunda vaga do terrorismo moderno – vaga anticolonialista – teve início em 1920 e estendeu-se pelos 40 anos seguintes, tendo sido potenciada pelo Tratado de Versalhes e intensificada com Segunda Guerra Mundial (Rapoport, 2004). Os anticolonialistas acreditavam que o sucesso económico e político dos seus países apenas seria conseguido com a independência dos países ocidentais *colonialistas* (Sageman, 2008). Ao contrário da primeira vaga terrorista, que tinha como estratégia o assassínio de altas figuras governamentais, nesta vaga priorizou-se a aniquilação de polícias – considerados *os olhos e ouvidos do governo* – e militares (Rapoport, 2004).

Nos inícios dos anos 60, instigada pela Guerra do Vietname, surge a terceira vaga do terrorismo moderno, esta apelidada de *nova esquerda* ou *vaga revolucionária*. Os grupos que operaram neste período eram fortemente inspirados – e muitas vezes apoiados moral e logisticamente (com treino e armas) – por países comunistas, especialmente pela União Soviética, Cuba e República Popular da China (Rapoport, 2004), e o seu principal objetivo seria eliminar o capitalismo e instaurar o comunismo

[21] Nomeadamente o assassínio do Arquiduque Franz Ferdinand, que precipitou a I Guerra Mundial (Rapoport, 2004).

(Sageman, 2008). Esta vaga foi também marcada pelo ressurgimento dos movimentos nacionalistas, como a ETA e o IRA. Nos anos 80, entrou em declínio (Rapoport, 2004).

Por fim, Rapoport fala da quarta vaga – a vaga religiosa – que atualmente experienciamos.

O terrorismo religioso assenta na ideia de que o mundo se encontra numa situação de pecado e decadência moral, causada pela rejeição de princípios religiosos, sendo a sociedade ocidental a principal responsável por "corromper os descendentes de uma comunidade religiosa virtuosa, que originalmente vivia em proximidade com o seu profeta ou Deus". Assim, os revivalistas defendem que apenas o retorno a esses princípios e a recriação desta comunidade trará o *paraíso* de volta (Neumann, 2016; Rapoport, 2004).

Embora este racional seja transversal aos vários grupos terroristas que se enquadram neste período, independentemente da sua ideologia de base[22], Rapoport (2004) defende que *o* "Islão está no coração desta vaga" (p. 61), uma vez que são os grupos islamistas que têm levado a cabo os ataques mais significativos e mortíferos deste período. Fortemente marcada pelos ataques de bombistas suicidas, esta vaga caracteriza-se também pela diminuição do número de grupos terroristas a operar, embora, por outro lado, estes apresentem uma maior durabilidade e um maior número de membros e apoiantes (Rapoport, 2004) – sendo de destacar a al-Qaeda e, mais recentemente, o autodenominado Estado Islâmico, que lideram o chamado movimento jihadista global.

1.3. O movimento jihadista global

A atual vaga de terrorismo é considerada como uma especial ameaça à segurança da Europa. Tal como refere Neumann (2016),

> "A Europa, em particular, encontra-se no início de uma nova vaga de terrorismo que nos ocupará ao longo de uma geração. A situação é tão grave porque o número de jihadistas é muito maior que no passado; porque estamos a lidar com novos recrutas, alguns deles muito jovens; e

[22] Por exemplo, numa entrevista, o líder espiritual do grupo terrorista Army of God explicou que a sociedade americana se encontra num estado de «declínio espiritual» e que era necessário construir uma «nova ordem moral» baseada em princípios bíblicos, não seculares (Neumann, 2016, p. 33).

porque o movimento jihadista desenvolveu uma rivalidade interna que incentiva ataques ao Ocidente" (p. 3).

De acordo com Duarte (2015), todo o discurso deste movimento tem por base quatro premissas, nomeadamente: 1) a ideia de que os muçulmanos estão sob ataque pelos não-muçulmanos, havendo essencialmente duas organizações que combatem esta opressão – a al-Qaeda e o Estado Islâmico – e devem, por isso, ser apoiadas[23]; 2) estas organizações representam a vanguarda da suposta revolta dos muçulmanos oprimidos, pelo que a adesão à causa defendida por estas, de forma maciça, é um dos meios para efetivar a revolução; 3) as razões por detrás dos sentimentos de injustiça patentes nos discursos jihadistas são mais políticas do que religiosas (sendo frequentemente referidos temas como a opressão, a pobreza e a exploração), mas a aparente religiosidade facilita a adesão e justifica a ação violenta; 4) consequentemente, o discurso destas organizações gira em torno de conceitos religiosos que, por um lado, mascaram as razões políticas e, por outro, legitimam moralmente as ações violentas (Duarte, 2015).

A corrente religiosa que enquadra esta ideologia revivalista, que marca a quarta vaga do terrorismo moderno, tem por designação Salafismo, movimento cujo objetivo genérico consiste na criação de uma sociedade pura, que aplique uma interpretação literal do Corão e adira às práticas sociais que prevaleceram até ao século VII. A implementação da *Sharia* (lei islâmica) e o restabelecimento de califado global são os seus principais objetivos políticos (Silber & Bhatt, 2007).

O termo *salafi* (salafista) é utilizado para designar aqueles que seguem o exemplo dos apóstolos (*salaf*) do Profeta Mohammed e que acreditam que, uma vez que estes receberam os ensinamentos do Islão diretamente do Profeta, detêm a compreensão mais pura da fé islâmica. Consequentemente, para os salafistas, ao longo do tempo houve uma contaminação da comunidade muçulmana, proporcionada por inovações religiosas. Por isso, os muçulmanos têm o dever (e este constitui o principal objetivo dos salafistas) de purificar a sua religião através de uma prática restrita e literal do Corão – o sunismo (Wiktorowicz, 2005).

Embora haja um consenso entre os salafistas acerta desta compreensão do Islão, o movimento salafista manifesta-se de formas muito diferentes, tendo-se desenvolvido em várias direções. A principal questão de desentendimento diz respeito precisamente ao uso da violência para prosseguir os objetivos. A fação jihadista defende que a

[23] Isto numa lógica de nós contra eles, ou seja, como refere Duarte (2015), "ou se apoiam estas organizações, ou se apoiam os opressores" (p. 100).

violência pode ser usada para estabelecer estados islâmicos (onde seja implementada a *Sharia*) e para confrontar o Ocidente – mais concretamente, os Estados Unidos da América e os seus aliados, frequentemente denominados como *inimigo distante*[24] (Amghar, 2007; Wiktorowicz, 2005; Sageman, 2008); no entanto, a maioria dos salafistas defende uma postura de não-violência, rejeitando o seu uso, e advogando a "transformação pacífica da sociedade através da pregação face-a-face" (Sageman, 2008, p. 37), da propaganda e o aconselhamento aos governantes do mundo muçulmano[25] (Amghar, 2007; Wiktorowicz, *2005*).

A vertente política da ideologia Salafista Jihadista é fortemente sustentada pelo trabalho de Sayyid Qutb, autor egípcio islamista que assumiu a liderança intelectual da Irmandade Muçulmana nas décadas de 50 e 60. Segundo Qutb, o Islão estaria sob ataque do Ocidente, dividindo o mundo entre muçulmanos e não-muçulmanos e defendendo a resistência à democracia. Além disso, este teórico islamista argumentava que a luta armada, ou *jihad*[26], deveria ser usada para atacar instituições e sociedades, de modo a derrubar os governos não-islâmicos e restituir uma sociedade islâmica *pura* (Amghar, 2007; Silber & Bhatt, 2007).

Portanto, os apoiantes do salafismo-jihadista defendem que só com recurso à jihad violenta se poderá restabelecer o verdadeiro Islão (Duarte, 2015).

Tal como acontece com o conceito de *terrorismo moderno*, também o terrorismo religioso – mais precisamente, o movimento jihadista global – pode ser dividido em várias vagas, o que foi originalmente sugerido por Marc Sageman (2008), que fala em três vagas, sendo mais tarde acrescentada uma quarta, desta vez por Rik Coolsaet (2016).

Segundo Sageman (2008), a primeira vaga de terrorismo jihadista, conhecida como *a velha guarda*, iniciou-se nos anos 80 e foi responsável pela deslocação geográfica de jihadistas para o Afeganistão, com o objetivo de aí lutarem contra os soviéticos. Este grupo era constituído, maioritariamente, por indivíduos com estatuto económico elevado (pertencentes às classes média e alta), com uma forte motivação

[24] No original *far enemy* (Estados Unidos da América e seus aliados), por oposição ao *near enemy* (governos locais) (Sageman, 2008, p. 38).
[25] Estes dois grupos demarcam a fissura mais importante na comunidade salafista, embora haja indivíduos e movimentos que não se enquadram em nenhum deles, como é o caso de influentes figuras como Mohammed Sorour, Safar al-Hawali e Saldam al-Auda. Cf. Wiktorowicz, 2005 e também Amghar, 2007.
[26] *Jihad* é uma palavra árabe que expressa a ideia de *luta* ou *esforço* e tem duas diferentes conotações: esforço interior de aperfeiçoamento e luta armada. Esta última forma de jihad é aquela que está geralmente associada ao terrorismo islamista (Henderson, 2009).

religiosa, que se tornaram os companheiros de armas de Osama bin Laden (Sageman, 2008).

A segunda caracterizava-se por abarcar uma elite de expatriados oriundos do médio oriente, pertencentes à classe média e com idades que rondavam os 30 anos, que haviam vindo para o ocidente a fim de frequentar o ensino superior. Estes juntaram-se à al-Qaeda, nos campos de treino do Afeganistão, durante a década de 90, motivados pelo sofrimentos dos seus irmãos muçulmanos na Bósnia, Chechénia, Caxemira e Filipinas, e dispostos a lutar nestes territórios de conflito. Entre 1996 e 2001, esta segunda onda de combatentes estrangeiros atingiu o seu auge, e no período de 2004-2005 estas duas ondas de *verdadeiros combatentes jihadistas globais* apresentou sinais de estagnação, o que se deveu à morte e prisão de grande parte dos membros da al-Qaeda, assim como à destruição dos campos de treino no Afeganistão, mas também à crescente consciência de que a maioria das vítimas do terrorismo jihadista eram muçulmanos – o que gerou uma visão de ilegitimidade do terrorismo jihadista, ainda que esta não ditasse o fim dos ataques perpetrados por grupos jihadistas (Sageman, 2008).

No entanto, a segunda invasão do Iraque, em 2003, pelos Estados Unidos da América, desencadeou uma nova vaga de jihadistas que se insurgiram contra esta incursão. Na europa, esta terceira vaga, apelidada de *doméstica*, era constituída, predominantemente, por radicais filhos de imigrantes, pertencentes às classes média e baixa, pouco qualificados e com uma idade média de 20 anos[27]. Muitos deles (cerca de 1/3) possuíam histórico de criminalidade. Ao contrário do sucedido nas ondas anteriores, estamos perante indivíduos que não possuíam ligações à liderança da al-Qaeda, estando sim integrados em células fluídas, autofinanciadas e autotreinadas, cuja entrada na cena jihadista se dava muitas vezes através de laços de parentesco e amizade. Na impossibilidade de viajarem para os campos de treino no Afeganistão, estes jihadistas encontravam-se ligados ao contexto global através da internet, e as suas motivações variavam entre a indignação face à invasão do Iraque e sentimentos antiocidentais, mas eram também o resultado e a resposta a um sentimento de procura de identidade e pertença, assim como busca de emoções. Entre 2008 e 2010 esta terceira onda de jihadistas havia chegado ao fim, com o desmantelamento de várias células clandestinas (Coolsaet, 2016; Sageman, 2008).

[27] Aqui existem dados divergentes, sendo que Bakker aponta para uma média de 27,7 anos de idade (como citado em Coolsaet, 2016)

Seria a guerra civil Síria, iniciada em 2012, e a emergência de grupos jihadistas com um forte poder de atração (como o Estado Islâmico), que traria um novo vigor ao movimento jihadista então em declínio, marcando o início de uma quarta onda de terrorismo jihadista. Para além do surgimento de novos militantes, esta nova onda conduziu a um enorme fluxo de combatentes estrangeiros provenientes de todas as partes do mundo, nomeadamente da Europa, que se prontificaram a juntar-se à jihad na Síria e no Iraque (Coolsaet, 2016).

Embora esta quarta vaga combine características das três anteriores, possui idiossincrasias que a distinguem. De facto, esta assemelha-se à terceira onda, pelas dinâmicas locais das redes, em grande parte formadas por grupos de amigos e parentes, mas partilha com a segunda a possibilidade de os jihadistas se deslocarem para o campo de batalha, ligando-se fisicamente à organização terrorista e tomando parte ativa na luta pela conquista do território, indo para além da conexão virtual potenciada pela Internet. Para além disso, estes são, em média, mais jovens do que os pertencentes às vagas anteriores, encontrando-se, maioritariamente, entre os 18 e os 29 anos de idade, embora existam muitos casos de jovens com 15-17 anos, bem como de pessoas na casa dos 30[28]. Tal como nas vagas anteriores, a maioria destes jihadistas são do sexo masculino, mas, pela primeira vez, assistimos à presença de algumas mulheres nos grupos de combatentes terroristas estrangeiros que se juntam aos amigos ou maridos, sendo poucas as que viajam isoladamente. Para além disso, as motivações que os levam a radicalizar e viajar para a Síria e para o Iraque estão mais relacionadas com fatores pessoais, do que de carácter religioso ou ideológico (Coolsaet, 2016; Europol, 2016b; Neumann, 2016).

Mais uma vez, e à semelhança do que se verificou na terceira vaga de jihadistas, é importante ressaltar que, embora existam casos de convertidos (cerca de 15%, de acordo com os dados apresentados por Neumann (2016)), uma grande parte destes indivíduos pertence à segunda ou terceira geração de imigrantes muçulmanos, tendo crescido no seio de famílias que professam essa mesma religião (Barret, 2014; Neumann, 2016). Por exemplo, olhando para o caso da Bélgica, 80% dos seus casos conhecidos de combatentes estrangeiros remetem para descendentes de marroquinos (Barret, 2014).

[28] Segundo Neumann (2016), a faixa etária destes *jihadistas* é mais ampla do que o que se verificava nas vagas anteriores. Por exemplo, olhando para o fluxo de combatentes estrangeiros registado nesta vaga, o mais jovem, proveniente da Bélgica, tem apenas 13 anos, enquanto que o mais velho conta 69.

Naturalmente, apesar de esta quarta e atual vaga ser fortemente marcada pelo fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros que viajaram para a Síria e para o Iraque para aí se juntarem a grupos terroristas e atuarem sob a sua liderança, não se resume a isso, existindo uma porção de militantes jihadistas que permaneceram nos seus países e agem de forma independente.

De facto, atualmente, o movimento jihadista global, encabeçado pela al-Qaeda e pelo Estado Islâmico, surge em três tipos de estrutura: 1) a central, assente numa cadeia de comando e controlo centralizada; 2) a periférica, que se estende pelo mundo muçulmano, através de uma estrutura em rede que se manifesta em filiações regionais que juraram fidelidade (*bay'at*) a essas organizações; e 3) a inspiradora, de carácter fluído e difuso, sem hierarquia, que se baseia na dimensão ideológica e mimética e ocupa essencialmente o ciberespaço, onde é difundida "propaganda ideológica e se forjam relações sem contacto físico, entre indivíduos que partilham a mesma mundividência" (Duarte, 2015, p. 236).

É essencialmente este terceiro tipo de estrutura que se desenvolve nos países ocidentais e que dá origem àquilo que Duarte (2015) denomina de "jihadismo de natureza autóctone" (p. 242). Este é perpetrado por indivíduos ou grupos que vivem nestes países e que não possuem uma ligação ao comando central ou a organizações locais filiadas, sendo antes inspirados ou motivados pelo jihadismo global. Neste caso, assume grande relevância o estabelecimento de redes virtuais, quer como forma de disseminação de narrativas extremistas, quer como meio de comunicação entre indivíduos que partilham uma identidade coletiva (Duarte, 2015).

1.4. A Radicalização que conduz ao terrorismo Jihadista

O termo radicalização é, de forma genérica, usado para descrever "what goes on before the bomb goes off" (Sedgwick, 2010, p. 479), ou seja, aquilo que acontece antes de um indivíduo se tornar terrorista e que, de certa forma, explica esse desfecho. No entanto, conforme afirma Coolsaet (2016), trata-se de "uma simplificação excessiva de um fenómeno extremamente complexo" (p. 11).

Tal como sucede com o conceito de terrorismo, cuja definição carece ainda de uma aceitação universal por parte da comunidade académica, também o conceito de radicalização continua a suscitar bastante discussão e discórdia.

Na verdade, o conceito de radicalização, associado ao terrorismo, só muito recentemente foi adotado pela comunidade científica (Coolsaet, 2016) e se tornou popular na imprensa (Sedgwick, 2010). Trata-se de um constructo político, que surgiu nos círculos europeus da polícia e *intelligence* logo após o 11 de setembro de 2001, mas que só com os atentados de Madrid (2004) e Londres (2005) – e com a consequente emergência da preocupação com o terrorismo autóctone na Europa – assumiu uma posição de destaque no seio das políticas de contraterrorismo da União Europeia, retratando o processo pelo qual passa um indivíduo *normal* até se tornar num terrorista (Coolsaet, 2016; Sedgwick, 2010). Do mesmo modo, foi a partir de então que este conceito passou a ser alvo de maior atenção, por parte da comunidade académica (Coolsaet, 2016).

Consequentemente, perante a dificuldade de consenso várias têm sido as definições apresentadas para o termo *radicalização*, sendo frequente haver uma distinção entre aquilo que é a *radicalização cognitiva* ou *ideológica* e *radicalização comportamental* ou *violenta*. Segundo Vidino e Brandon (2012), a radicalização cognitiva é o "processo através do qual um indivíduo adota ideias que estão em forte desacordo com as da corrente dominante, refutam a legitimidade da ordem social existente, e procuram substituí-la por uma nova estrutura baseada num sistema de crenças completamente diferente" (p. 9). Por sua vez, a radicalização violenta ocorre "quando um indivíduo toma o passo adicional de empregar violência para promover os pontos de vista derivados do radicalismo cognitivo" (Vidino & Brandon, 2012, p. 9).

Outras definições, por sua vez, não aderem a esta clara diferenciação, falando num conceito geral e mais abrangente de radicalização. É o caso da definição apresentada pelo Home Office do Reino Unido que, na sua estratégia de contraterrorismo denominada CONTEST, se refere à radicalização simplesmente como "o processo através do qual as pessoas passam a apoiar e, em alguns casos, a participar no terrorismo" (HM Government, 2011a, p. 36). Nesta mesma linha está a definição de Allen (2007), considerada por Vidino e Brandon (2012) "uma das definições mais completas de radicalização (...) uma vez que reúne muitos dos elementos usados pela maioria dos autores" (p. 8). Allen (2007) define radicalização como sendo "o processo de adoção de um sistema de crenças extremista, que inclui a disposição para usar, apoiar, ou facilitar a violência, como um método para efetuar a mudança social" (p. 4) Aqui, como podemos constatar, o termo radicalização engloba tanto a vertente ideológica, como o emprego de violência para perseguição dos objetivos.

No seio da União Europeia, a radicalização é entendida como "um processo faseado e complexo no qual um indivíduo ou um grupo adota uma ideologia radical ou crença que aceita, usa ou tolera a violência, incluindo atos de terrorismo (...), para alcançar uma política ou propósito ideológico" (Comissão Europeia – Justiça e Assuntos Internos, 2020).

O mais importante a reter no que a esta vasta gama de definições diz respeito, é que, como explica Berger (2018) – cuja definição de extremismo apresentamos anteriormente – a "radicalização é um processo de mudança, não um resultado" (p. 46). Por isso utilizamos as expressões *radicalização para o extremismo/terrorismo* e *radicalização que conduz ao extremismo/terrorismo.*

Mas o esforço da comunidade académica tem ido muito para além da tentativa de definição do problema (*o que é?*). De facto, vários têm sido os autores, de diferentes escolas, que se têm dedicado à compreensão da radicalização, tentando dar resposta aos *como* e *porquê* da existência deste fenómeno que ameaça a segurança interna das sociedades ocidentais.

1.4.1. A radicalização como um processo (como?)

Segundo Sageman (2008), "para responder à questão «como é que as pessoas se tornam terroristas?» precisamos de olhar para os processos, especialmente para as relações entre os indivíduos e o seu ambiente" (p. 24).

De facto, um dos principais pontos consensuais em torno da definição de radicalização diz respeito ao facto de esta acontecer ao longo de um processo, e não num momento estático. Como refere Neumann (2017), "ninguém que estude a radicalização acredita que os indivíduos se tornam extremistas da noite para o dia, ou que a sua adoção do extremismo seja causada por uma influência única" (p. 17). Importa, portanto, entendermos como é que ocorre esta progressão, e que dinâmicas e fatores estão envolvidos. Para isso, recorremos a várias teorias e estudos que, focando-se em diferentes abordagens, têm tentado fornecer uma explicação para este processo tão complexo.

Entre os estudos focados no fenómeno da radicalização, sobressaem aqueles que cedo tentaram explicar, de forma mais ou menos detalhada, os vários estádios do processo de radicalização, dando conta da progressão dos indivíduos, desde o seu ponto de partida, passando pela adoção de visões extremistas e pelo aumento do nível de

comprometimento, até ao culminar em atos de violência (Jackson et al., 2019b). Incluem-se, aqui, o modelo das quatro fases preconizado pelo *New York City Police Department* (NYPD - Silber & Bhatt, 2007) e a teoria das escadas (Moghaddam, 2005). Outros autores, atentos na enorme complexidade do fenómeno e na dificuldade de a traduzir num único modelo explicativo, recorrem a teorias das ciências sociais já fortemente consolidadas (na sociologia e na criminologia, por exemplo), para decifrar as principais dinâmicas e mecanismos que dão origem à radicalização. É o caso da Teoria das Redes Sociais (utilizada por Sageman, 2004; 2008), da Teoria dos Movimentos Sociais (Wiktorowicz, 2005) e da Teoria Geral da Tensão do Terrorismo (Agnew, 2010, 2017).

1.4.1.1. Modelo das quatro fases - NYPD

De acordo com o NYPD (Silver & Bhatt, 2007), o processo de radicalização é composto por quatro fases distintas: pré-radicalização, autoidentificação, doutrinação e jihadização.

A fase da pré-radicalização corresponde ao ponto de origem dos indivíduos antes de iniciarem o processo de radicalização. Por outras palavras, diz respeito à sua situação anterior à exposição e adoção da ideologia salafista-jihadista, sendo que, na maioria das vezes, se trata de indivíduos aparentemente "normais". Embora não possamos falar num perfil de indivíduos com maior propensão para iniciarem o processo de radicalização, existe uma série de fatores demográficos, sociais e psicológicos que os tornam mais vulneráveis a uma mensagem radical, assumindo particular importância: 1) o ambiente onde o individuo está inserido – sendo que os enclaves de comunidades étnicas maioritariamente muçulmanas, quando fortemente isolados da restante sociedade, tornam-se mais suscetíveis a serem penetrados por ideologias extremistas, que aparentemente representam uma forma do Islão mais pura e devota; assim como 2) as suas características pessoais – geralmente vivem, trabalham e oram no seio destes enclaves étnicos; pertencem à classe média; são maioritariamente do sexo masculino; têm menos de 35 anos; apresentam etnias diversas, mas frequentemente pertencem à segunda ou terceira geração de imigrantes; fazem parte da classe média, não sofrendo privações económicas; possuem educação escolar, pelo menos até ao ensino secundário ou até mesmo universitário; os recém convertidos aos

Islão são particularmente vulneráveis; têm pouca ou nenhuma história criminal (Silber & Bhatt, 2007).

A segunda fase – autoidentificação – é o momento em que o indivíduo, influenciado por fatores internos ou externos, começa a explorar o Islão radical, afastando-se lenta e gradualmente da sua antiga identidade e redefinindo-se em torno de uma nova que se pauta pelos valores, filosofia e ideologia do salafismo. O catalisador para esta *procura religiosa* é frequentemente um evento cognitivo ou uma crise[29], que se coloca como um desafio às crenças anteriores do indivíduo e o deixa mentalmente recetivo a novas formas de ver mundo, sendo que os maiores influenciadores, durante esta fase de conflito, incluem as redes sociais de confiança constituídas por amigos e familiares, líderes religiosos, literatura e internet. Os indivíduos mais vulneráveis a passar para esta fase são, muitas vezes, aqueles se encontram numa busca por uma identidade ou caminho, procurando aprovação e validação externa (Silber & Bhatt, 2007).

Na terceira fase do processo de radicalização – doutrinação – o indivíduo intensifica, progressivamente, as suas crenças, adotando completamente a ideologia salafista-jihadista e concluindo que a sua ação, na forma de militância jihadista, é necessária para apoiar e promover a causa.

É aqui que o indivíduo redefine a direção da sua vida, focando-se não em objetivos pessoais (isto é, por exemplo, em trabalhar, ganhar dinheiro ou constituir uma família), mas naquilo que é considerado como o bem comum: a criação de uma comunidade muçulmana pura a nível global. Tipicamente, esta etapa da radicalização é facilitada e conduzida por um *sancionador espiritual*, responsável por fomentar a justificação moral para a jihad, dentro do grupo[30], e caracteriza-se pelo afastamento das mesquitas – atualmente consideradas locais vigiados pela polícia e pelos serviços de inteligência – e pela aproximação a pequenos grupos que partilham ideias radicais, bem como pela politização das novas crenças, que passam pela divisão do mundo em dois lados: os crentes (eles próprios) e os não-crentes (todos os outros), considerados inimigos (Silber & Bhatt, 2007).

[29] Podemos estar aqui a falar de questões económicas (perda do emprego, por exemplo), sociais (alienação, discriminação e racismo – real ou percebido), políticas (conflitos internacionais envolvendo muçulmanos) e pessoais (como a morte de um familiar próximo) (Silber & Bhatt, 2007).

[30] Este *sancionador espiritual* é, frequentemente, um académico autodidata que emprega muito do seu tempo a fornecer aos seus numerosos seguidores uma versão radical do Islão, com o objetivo de os radicalizar. Em muitos casos, este ator não tem qualquer envolvimento no planeamento operacional das ações, mas o seu papel afigura-se como vital na criação da mentalidade jihadista (Silver & Bhatt, 2007, p. 40).

A fase final do processo de radicalização é a *jihadização*, durante a qual o indivíduo inicia a sua participação na *jihad*, auto-designando-se como *mujahedeen* ou guerreiro sagrado e, em última instância, fazendo parte do planeamento operacional de ataques terroristas. Embora a aceitação do dever de participar na *jihad* seja uma decisão interior, nesta fase as dinâmicas que ocorrem dentro de pequenos grupos assumem um papel proeminente, uma vez que os indivíduos se passam a ver como parte de um movimento (Silber & Bhatt, 2007).

É importante referir que, enquanto as fases anteriores do processo de radicalização acontecem de forma gradual, podendo estender-se por um período de dois ou três anos, a jihadização – a etapa que define o verdadeiro envolvimento em atividades terroristas – acontece de forma rápida (em alguns casos, em poucas semanas), apesar de abranger várias subfases que não ocorrem, necessariamente, de forma sequencial. Uma destas subfases diz respeito à aceitação ou comprometimento com a jihad e, muitas vezes, pauta-se por viagens a campos de treino no estrangeiro, onde muitos procuram uma justificação religiosa para a mentalidade jihadista que adotaram, e outros, já totalmente comprometidos, buscam oportunidades para passar à ação. Também o treino ou preparação se assumem como uma das etapas da jihadização, assim como atividades de reforço mental destinadas a consolidar o seu comprometimento com o seu dever de matar ou morrer[31]. A partir do momento em que o grupo decide levar a cabo um ataque, este inicia uma série de pesquisas e discussões intragrupais, relativamente à escolha dos alvos, do modo de ataque, dos detalhes operacionais (data, hora) e do papel de cada membro do grupo. Por último, tem lugar o ataque terrorista propriamente dito (Silber & Bhatt, 2007).

Segundo Silber e Bhatt, apesar de este se tratar de um modelo sequencial, nem sempre assistimos a uma progressão linear perfeita. Além disso, o facto de um indivíduo iniciar este processo, não significa que o completará na íntegra, pelo contrário, muitos interrompem-no e abandonam-no em diferentes estágios, podendo voltar a entrar. No entanto, devemos estar conscientes de que embora a maioria dos indivíduos que iniciam o processo de radicalização não o conclua e não se torne terrorista, isso não significa que estes deixem de representar uma ameaça para a segurança interna de um país. Na verdade, indivíduos que foram radicalizados, mas não se tornaram jihadistas podem,

[31] Para isso, assistem, por exemplo, a vídeos jihadistas onde terroristas são glorificados como heróis, e frequentam sites, salas de conversação e blogs na internet que apoiam a causa (Silber & Bhatt, 2007).

posteriormente, assumir o papel de mentores e agentes de influência para os terroristas de amanhã (Silber & Bhatt, 2007).

1.4.1.2. Teoria da escadaria para o terrorismo – Fathali Moghaddam

Fathali Moghaddam, no seu artigo intitulado *"The staircase to terrorism. A psychological exploration"*, publicado em 2005, dá a sua contribuição para a descrição dinâmica e abrangente dos processos sociais e psicológicos que conduzem ao terrorismo, partindo da premissa de que este pode ser melhor compreendido se nos focarmos na interpretação psicológica que os indivíduos fazem das condições materiais e das opções percecionadas como estando disponíveis para superar as injustiças percebidas – sobretudo as relativas aos procedimentos através dos quais as decisões são tomadas (Moghaddam, 2005).

Para explicar estes processos, o autor utiliza a metáfora de uma "escadaria estreita que leva ao ato terrorista" (Moghaddam, 2005, p. 161), sendo que este está no topo do edifício. A ideia principal é a de que esta *escadaria* conduz a andares cada vez mais altos, e a permanência de um indivíduo num dado patamar depende da perceção que este tem acerca das portas e espaços que lhe estão abertos nesse andar. À medida que se progride na escadaria, as opções percebidas são cada vez menos, até que o único resultado possível passa a ser a destruição - de outros, sua, ou ambas as hipóteses (Moghaddam, 2005).

A escadaria para o terrorismo é concebida por Moghaddam como passando por um piso térreo e cinco andares superiores, sendo que em cada um desses andares o comportamento dos indivíduos é pautado por processos psicológicos específicos.

A maioria da população posiciona-se no piso térreo, onde assumem particular importância as perceções de justiça e de tratamento justo. Deste modo, num cenário em que muitos indivíduos se veem como injustamente tratados e se sentem, de alguma forma, privados, alguns deles sentir-se-ão descontentes e subirão para o primeiro andar, em busca de soluções alternativas, que muitas vezes são desesperadas e radicais (Moghaddam, 2005).

Chegando ao primeiro andar, os indivíduos irão tentar diferentes *portas* (alternativas), procurando formas de melhorar a sua situação e alcançar aquilo que consideram ser justo. No entanto, quando veem as suas possibilidades de mobilidade individual serem limitadas, ao mesmo tempo que não sentem que podem influenciar

adequadamente os procedimentos através dos quais as decisões são tomadas, torna-se provável que surja a tendência para culpar os outros pelos seus problemas e, consequentemente, que continuem a subir a escadaria, rumo ao segundo andar (Moghaddam, 2005).

No segundo andar, os indivíduos que ainda assim continuam a percecionar graves injustiças, podem experienciar sentimentos de raiva e frustração, o que os torna mais recetivos à influência de líderes, que os fazem sentir-se prontos a direcionar fisicamente a sua agressão para um *inimigo percebido*. Quando isso acontece, estes sobem até ao terceiro piso (Moghaddam, 2005).

É no terceiro piso que se dá uma importante transformação no indivíduo: o seu comprometimento gradual com a moralidade das organizações terroristas. Por outras palavras, é aqui que os indivíduos começam a ver o terrorismo como uma estratégia legítima numa batalha para atingir uma sociedade ideal, a qualquer custo. Destes, aqueles que mais comprometidos se sentem com a moral extremista de isolamento e segredo, continuam a progredir na escadaria, estando prontos para serem recrutados como terroristas (Moghaddam, 2005).

Assim, no quarto andar os potenciais terroristas são recrutados por uma organização dessa índole, passando a vê-la como legítima e aprendendo a categorizar o mundo, de forma rígida, em *nós versus eles*. Segundo Moghaddam (2005), "depois de uma pessoa subir ao quarto andar e entrar no mundo secreto de uma organização terrorista, existem poucas ou nenhumas oportunidades para sair daí vivo" (p. 165).

Finalmente, no quinto e último andar, indivíduos específicos são selecionados e devidamente treinados de modo a serem capazes de contornar os mecanismos inibitórios que os poderiam impedir de agredir terceiros e a si mesmos. Destes, que se encontram então psicologicamente preparados e motivados para cometer atos de terrorismo, alguns são escolhidos e devidamente apoiados para os levar a cabo (Moghaddam, 2005).

Com isto, o autor salienta que para entender as ações da minoria de indivíduos que sobem ao topo da escadaria para o terrorismo e acabam por cometer atos deste carácter, é necessário começar por considerar as condições de vida e as perceções de justiça entre os que se encontram no piso térreo. Assim, "somente reformando as condições no piso térreo as sociedades podem acabar com o terrorismo" (Moghaddam, 2005, p. 167), o que remete para a ideia de que a prevenção é a solução de longo prazo para esta ameaça.

1.4.1.3. Teoria Geral da Tensão do Terrorismo – Robert Agnew

No seu artigo publicado em 2010 e intitulado "Uma teoria geral da tensão do terrorismo"[32], Agnew defende que a sua original Teoria Geral da Tensão[33] (TGT) pode contribuir fortemente para a explicação do terrorismo[34], embora com algumas adaptações (Agnew, 2010).

A TGT, na sua génese, sugere que determinadas tensões ou stressores aumentam a probabilidade da ocorrência do crime, sendo que ao falar em *tensões* Agnew se refere a eventos ou condições que não são apreciadas pelos indivíduos. Estas tensões envolvem o tratamento negativo ou aversivo por parte de outros (receber algo mau), a perda de bens valiosos (perder algo bom) e/ou a incapacidade de atingir objetivos (falha em obter o que se deseja); e têm maior probabilidade de aumentar o crime quando são de alta magnitude, vistas como injustas, associadas a um baixo controlo social e criadoras de pressão ou incentivo para a adoção crime como resposta. Exemplos destas tensões são a rejeição parental, disciplina rígida, abuso dos pares, emprego no setor secundário, desemprego crónico, vitimização criminal, discriminação com base nas características atribuídas e fracasso em atingir objetivos como estatuto de masculinidade e sucesso económico (Agnew, 2010; 2017).

Estas tensões aumentam a probabilidade do crime, por várias razões, mas, acima de tudo, elas conduzem a vários tipos de emoções negativas, inclusive raiva, frustração, humilhação e medo. Estas emoções, por sua vez, criam pressão para uma *ação corretiva*, sendo o crime uma possível resposta. Assim, o crime pode surgir como uma forma de reduzir ou escapar das tensões (por exemplo, roubar dinheiro de que se necessita), de procurar vingança contra a fonte da tensão ou alvos relacionados (por exemplo, agredir quem os maltratou), e de aliviar as emoções negativas que resultam da tensão (por exemplo, usar drogas ilícitas para se sentirem melhor). As tensões podem

[32] No original, A general strain theory of terrorism (Agnew, 2010).
[33] No original, *General Strain Theory* (Agnew, 2010).
[34] O autor argumenta que a maioria dos estudos sobre terrorismo não são conduzidos por criminólogos e, por isso, não se baseiam na TGT. Ainda assim, este fenómeno é muitas vezes explicado pela existência tensões como: *a privação material absoluta e relativa; disputas territoriais, étnicas e religiosas; as ameaças ao domínio religioso e aos papéis da família tradicional, associadas à modernização/globalização; o ressentimento em relação ao predomínio cultural, económico e militar do ocidente, especialmente dos Estados Unidos; os problemas enfrentados por determinados grupos imigrantes, incluindo-se os Muçulmanos nos países ocidentais; forte repressão estatal, como a violência dirigida a certos grupos; uma série de violações de direitos humanos, inclusive a negação de direitos civis e políticos; ocupações militares; desafios graves à identidade de grupo; discriminação religiosa e étnica; e deslocação ou perda da pátria* (Agnew, 2017, p. 124).

também conduzir ao crime por outras razões, por exemplo, a experiência contínua de tensões pode aumentar a irritabilidade ou «*emocionalidade negativa*», reduzir o controlo social (como laços emocionais com os pais), fomentar a crença de que o crime é desculpável ou justificável e levar à associação com outros criminosos (Agnew, 2010).

No entanto, a maioria dos indivíduos que enfrentam estas tensões não reage através do crime, encontrando formas legais para as enfrentar. Assim, o que torna mais provável a ocorrência de crime é: a) a incapacidade para lidar com a situação por meios legais, devido à falta de competências de resolução de conflitos, de recursos monetários e de apoio social, por exemplo; b) os baixos custos associados ao cometimento do crime, nomeadamente ao nível das sanções aplicáveis; e c) a disposição para o crime, que pode resultar de determinados traços da personalidade, de crenças favoráveis ao crime e da associação a outros que servem de modelo e reforço para esse tipo de conduta (Agnew, 2010).

Estas são as ideias que servem de base para a explicação que Agnew apresenta para a radicalização violenta de um indivíduo e o seu envolvimento no terrorismo. No entanto, o autor refere que existem vários aspetos que distinguem o terrorismo dos crimes mais comuns, nomeadamente a sua *natureza extrema e coletiva* – envolve o cometimento de atos de extrema violência contra civis que nada fizeram para provocar a sua vitimização, sendo que estes atos usufruem do apoio de grupos subnacionais (enquanto que a maioria dos ofensores adultos atuam sozinhos), com motivações políticas, sociais ou religiosas (ao contrário dos crimes comuns, geralmente cometidos por interesse próprio –, que carecem de especial atenção aquando da análise deste fenómeno (Agnew, 2010; 2017).

Deste modo, o autor defende que o terrorismo é mais passível de resultar da experiência de *tensões coletivas* ou tensões experienciadas pelos membros de um grupo ou coletividade identificável (frequentemente um grupo étnico, religioso, político, territorial ou uma determinada classe). No entanto, mais uma vez, apenas uma pequena percentagem das tensões coletivas aumentam a probabilidade do terrorismo, destacando-se aquelas que são: a) *de grande magnitude*, envolvendo atos que causam um elevado nível de danos (como a morte, agressão física e sexual grave, expropriação, perda de meios de subsistência e grandes ameaças às identidades, valores e objetivos essenciais), que são frequentes, de longa duração e expetáveis de continuarem no futuro, e que afetam um elevado número de pessoas da coletividade sob tensão, incluindo

muitos civis[35]; b) *vistas como injustas*, envolvendo a violação voluntária ou intencional de uma norma de justiça relevante, por um agente externo, sobretudo quando estas tensões são consideradas como imerecidas, não estão ao serviço de um bem maior, são resultado de um processo de decisão injusto, violam normas e valores de base e representam um tratamento diferenciado para a coletividade sob tensão, quer em comparação com o passado, quer face a outros (Agnew, 2010); e c) *causadas por outros mais poderosos* (geralmente de uma dimensão social diferente, por exemplo, de outra etnia, religião, classe social, ideologia política, etc., com mais recursos), incluindo civis *«cúmplices»*, com os quais os membros da coletividade sob tensão têm laços fracos, resultantes da falta de contacto, fortes diferenças culturais ou de poder/estatuto (Agnew, 2010; 2017).

Em suma, como refere Agnew (2010), "várias características relacionadas com a natureza da tensão coletiva, a razão da tensão e a relação entre os recetores e a fonte da tensão influenciam a probabilidade de terrorismo" (p. 139).

Mas quais são os mecanismos que intervêm na passagem destas tensões coletivas para o terrorismo? Ou, por outras palavras, que mecanismos influenciam a radicalização de uma coletividade sob os tipos de tensão acima referidas? Em resposta a esta questão, Agnew (2010; 2017) acrescenta que estas tensões coletivas:

1) conduzem a fortes estados ou traços[36] emocionais negativos – como raiva, humilhação e desespero – que criam muita pressão para que se adote uma ação corretiva que faça com que os indivíduos se sintam melhor (muitas vezes, movidos por um forte desejo de vingança), levando a atos de terrorismo.
2) reduzem a capacidade de a coletividade sob tensão empregar efetivamente estratégias de *coping*, como negociação, lobby, protestos, apelos a agentes externos (como as Nações Unidas) e insurgência – uma vez que frequentemente envolvem a perda massiva de recursos materiais, entre outros –, tornando o terrorismo uma das poucas opções restantes para aliviar as tensões infringidas.
3) reduzem a maioria dos controlos sociais que previnem o terrorismo, nomeadamente, enfraquecendo os laços emocionais entre os membros da

[35] Definidos como indivíduos não diretamente envolvidos em ações hostis contra a fonte da tensão coletiva (Agnew, 2010, p. 137).
[36] O autor refere-se a *traços emocionais negativos* para se referir à elevada tendência para experienciar estados negativos, resultante da vivência persistente dessas tensões (Agnew, 2010).

coletividade sob tensão e a fonte da tensão; deixando-os com pouco a perder (dada a pouca esperança que têm no futuro); fragilizando a crença e a ideia de que o terrorismo é mau; e reduzindo a probabilidade de sanção ou reprovação de terroristas por parte dos restantes membros da coletividade sob tensão, uma vez que a experiência destas tensões tende a criar tolerância, simpatia e até apoio ao terrorismo.

4) fornecem modelos para o terrorismo (uma vez que estas tensões frequentemente envolvem atos violentos contra civis) e fomentam crenças favoráveis ao mesmo, isto é, crenças que desculpam, justificam ou até mesmo exigem a adoção de atos terroristas. Isto porque os indivíduos da coletividade sob tensão acabam por usar técnicas de neutralização dos seus atos, como é o caso da negação da vítima (*a fonte da tensão merece uma punição*), o apelo a lealdades mais altas (*o terrorismo é necessário para proteger os membros da coletividade*) e a condenação dos condenadores (*o terrorismo não é pior do que os atos dos cometidos pela fonte de tensão*).
5) fomentam uma orientação e resposta coletiva, pois o facto de os membros da coletividade acreditarem que estão a ser alvo de ataques por parte de outros mais poderosos, com os quais têm poucos laços, contribui bastante para promover um elevado sentimento de identidade coletiva. Esta identidade amplifica a ideia de tensão vicariante (uma vez que nos preocupamos mais com aqueles com quem nos identificamos fortemente), o que cria um sentimento de obrigação de proteger os outros membros da coletividade. Assim, esta orientação coletiva ajuda-nos a compreender porque é que alguns indivíduos, que não experienciaram grandes tensões, de forma direta, cometem atos de terrorismo – eles identificam-se fortemente com os outros elementos da coletividade e, por via dessa identificação, vivenciam de forma vicariante essa tensão, sentem-se ameaçados por ela e vêem-se como responsáveis por aliviar essa tensão diretamente experienciada pelos seus semelhantes. Esta orientação coletiva, por sua vez, contribui para a formação de *grupos de resolução do problema*, que respondem à tensão coletiva, isto é, indivíduos que não encontram soluções para os seus problemas, juntam-se com outros que partilham dos mesmos, encontrando uma solução coletiva que, por vezes, pode tomar a forma de um grupo criminal. A Internet e os media assumem, aqui, um papel preponderante na facilitação da formação

destes grupos, uma vez que publicitam as tensões, permitem que os indivíduos sob tensão interajam (virtualmente) entre si, e facilita o recrutamento por parte de grupos terroristas.

6) impulsionam a formação de grupos dispostos para o terrorismo, que promovem a adoção de crenças favoráveis ao terrorismo e reforçam as iniciativas dessa índole (com estatuto social e aprovação). Ao mesmo tempo que estas tensões coletivas contribuem para o desenvolvimento de grupos terroristas que perseguem objetivos coletivos, estes grupos também aliviam uma série de tensões individuais, ligadas ou não à tensão coletiva, como por exemplo os sentimentos de raiva, humilhação e desesperança, problemas de identidade, alienação e a perda de bens materiais; isto porque a participação fornece um alvo para a raiva, um sentimento de autoestima, estatuto e pertença, assim como pode aliviar a privação material (Agnew, 2010; 2017).

Agnew (2010; 2017) salienta que, embora estas tensões coletivas possam conduzir ao terrorismo, não garantem que isso aconteça, havendo vários indivíduos ou grupos que experienciaram estas tensões e não responderam dessa forma. Isto porque existe uma série de fatores que influenciam a interpretação subjetiva e a reação emocional a essas tensões, a capacidade de adotar *estratégias de coping* não-terroristas ou terroristas, os custos do terrorismo e a disposição para o mesmo. Posto isto, os indivíduos ou grupos de uma coletividade sob tensão são mais propensos a responder a tensões coletivas deste tipo com atos de terrorismo, quando se verificam os seguintes aspetos:

a) há uma forte identificação dos indivíduos com a coletividades sob tensão e estes sentem uma grande responsabilidade pela sua defesa;
b) os indivíduos experienciam pessoalmente determinadas tensões associadas ao facto de serem membros dessa coletividade, como a discriminação sofrida por muitos muçulmanos em países ocidentais. Isto torna-os mais sensíveis às tensões coletivas e mais recetivos a crenças que conduzem ao terrorismo (como, por exemplo, a ideia de que os Muçulmanos estão sob ataque). Para além disso, a participação em grupos terroristas muitas vezes alivia algumas dessas tensões pessoalmente vivenciadas, como a frustração do estatuto, marginalização social, privação material e confusão de identidade;
c) A coletividade carece de recursos, capacidades e oportunidades para responder às tensões por meios convencionais. Nomeadamente, não tem

recursos financeiros, legais e/ou políticos, recebendo pouca ajuda externa (de ONG's, países estrangeiros e organizações internacionais como a ONU) para abordar as tensões coletivas;

d) Têm habilidades para adotar respostas de caris terrorista, o que incluí certas competências físicas, disposição para se envolverem em atividades de risco e o conhecimento e recursos necessários para o fazerem;
e) A coletividade e os seus membros recebem apoio social para o terrorismo, por parte de amigos, familiares, comunidade, outros grupos terroristas e nações estrangeiras, na forma de informação, apoio moral, recursos materiais e assistência direta, por exemplo;
f) Têm poucos controlos sociais convencionais contra o terrorismo (por parte da família, da comunidade e do Estado), assim como fracos laços com a fonte da tensão;
g) Possuem traços de personalidade favoráveis ao terrorismo, inclusive emocionalidade negativa e inflexibilidade cognitiva (ou seja, a tendência para ver as coisas como «*preto ou branco*»).
h) Estão associados a terceiros próximos (familiares, amigos e membros da comunidade) que apoiam ou estão envolvidas no terrorismo;
i) Têm crenças favoráveis ao terrorismo, que enfatizam a importância do grupo/coletividade; aumentam a sua sensibilidade para determinadas tensões (como questões ligadas à honra e masculinidade); atribuem tensão aos atos injustos de terceiros externos, incluindo civis cúmplices; definem a raiva e a humilhação como uma resposta apropriada face a essas tensões; retratam a fonte de tensão como sendo má e sub-humana; desencorajam o contato com a fonte de tensão; desculpam, justificam ou exigem uma resposta terrorista; e/ou prometem recompensas pelo terrorismo, incluindo recompensas na vida após a morte.
j) Veem os custos estimados dos atos terroristas como sendo baixos e os benefícios como elevados (Agnew, 2010; 2017).

Em suma, o terrorismo é mais provável em resposta a tensões coletivas de grande magnitude, com vítimas civis, injustas e causadas por terceiros mais poderosos, incluindo civis cúmplices, com os quais os membros da coletividade sob tensão têm laços fracos. Tais tensões aumentam a probabilidade de terrorismo porque conduzem a estados e traços emocionais negativos, como raiva, frustração e humilhação; reduzem a

capacidade de lidar de forma eficaz por via de canais legais, crimes comuns e meios militares; reduzem o controlo social; fornecem modelos e contribuem para crenças favoráveis ao terrorismo; reforçam os laços grupais e incitam o desenvolvimento de grupos terroristas. No entanto, há ainda fatores que condicionam o efeito destas tensões sobre o terrorismo, incluindo-se aqui uma gama de recursos, habilidades e oportunidades de *coping*; vários tipos de apoio social; nível de controlo social; características individuais; associação com outras pessoas que apoiam o terrorismo; crenças relacionadas com terrorismo e os custos e benefícios previstos do terrorismo (Agnew, 2010).

Assim, tal como o autor refere, entendemos que esta teoria poderá ter importantes implicações na formulação de políticas de prevenção, seguindo-se a ideia de que "o terrorismo pode ser prevenido não apenas reduzindo ou alterando as tensões que para ele contribuem, mas também abordando os mecanismos intervenientes" (Agnew, 2010, p. 140), assim como os fatores ou variáveis que condicionam o efeito das tensões coletivas (Agnew, 2010).

Não obstante, apesar deste poderoso contributo para a compreensão do processo de radicalização que conduz ao extremismo violento, Agnew (2010) reconhece que a sua Teoria Geral da Tensão do Terrorismo não fornece "uma explicação completa para este fenómeno" (p. 148), uma vez que se trata de uma abordagem psicossocial que não descreve porque é que alguns grupos estão mais sujeitos que outros a tensões coletivas ou diferem naqueles fatores que influenciam a resposta aos mesmos (Agnew, 2017). Para além disso, refere que as tensões coletivas serão apenas uma das várias possíveis causas do terrorismo, pelo que "uma explicação completa do terrorismo exigirá que recorramos a uma série de teorias e descrevamos as complexas relações entre si" (Agnew, 2010, p. 148).

1.4.1.4. Teoria do Movimento Social – Quintan Wiktorowicz

Partindo do estudo de caso do grupo extremista al-Muhajiroun[37], e tendo como referência as teorias do movimento social, Quintan Wiktorowicz (2005) apresenta os seus contributos para a compreensão dos mecanismos e processos que levam os indivíduos a participar em grupos islamistas radicais, no Ocidente.

[37] Movimento transnacional extremista, com base no Reino Unido, cuja maioria de ativistas são cidadãos britânicos (Wiktorowicz, 2005).

Segundo este autor, "a vasta maioria dos Muçulmanos no Ocidente rejeitam veementemente o uso de violência e o fanatismo de grupos islamistas radicais" (Wiktorowicz, 2005, p. 4). Assim, para compreendermos porque é que determinados indivíduos se envolvem no *ativismo islâmico*, é necessário respondermos a três questões relacionadas: 1) Como se explica o interesse inicial dos indivíduos por este tipo de movimentos? 2) Após estarem expostos ao movimento radical e expressarem um interesse inicial, como é que são persuadidos a aceitar a sua ideologia? 3) Como é que os indivíduos são convencidos a envolver-se no *ativismo de elevado risco* e custo para os próprios? (Wiktorowicz, 2005).

Começando pela primeira questão, Wiktorowicz refere que um pré-requisito básico para que um indivíduo se junte a um grupo religioso radical é a sua disposição para se expor à mensagem desse grupo. Enquanto que a maioria das pessoas rejeitam imediatamente essa mensagem, indivíduos que tenham passado por uma crise podem experienciar uma *abertura cognitiva*, que abala a sua certeza nas crenças anteriormente aceites e o torna mais recetivo à possibilidade de visões e perspetivas alternativas (quando o seu sistema de crenças anterior lhes parece inadequado para ultrapassar essa crise). Vários tipos de crise podem induzir esta *abertura cognitiva*, variando de indivíduo para indivíduo, mas as mais comuns são categorizadas como económica (perda de um emprego, mobilidade paralisada), social ou cultural (sensação de fraqueza cultural, racismo e humilhação), política (repressão, tortura e discriminação política) e pessoal (morte de um familiar e vitimização de um crime). Para além disso, a *abertura cognitiva* pode ser promovida pelos próprios movimentos, através de atividades de divulgação ou propaganda. Ou seja, os ativistas podem espoletar intencionalmente sensações de crise junto de indivíduos que fazem parte das suas redes sociais ou de novos conhecidos, através de discussões destinadas a consciencializar, desafiar e debater ideias alternativas, convencendo as audiências de que a sua anterior forma de pensar é inadequada para lidar com as suas prementes preocupações económicas, políticas ou sociais (Wiktorowicz, 2005).

Em alguns indivíduos, esta *abertura cognitiva* desencadeia um processo de busca religiosa, no qual procuram respostas para as suas preocupações prementes através do significado religioso. Obviamente, como explica o autor, nem todos os indivíduos que experienciam uma *abertura cognitiva* passam por este processo de busca religiosa, sendo mais provável que isso aconteça nos casos em que o Islão assume um papel importante na sua identidade; e nem todos os que o fazem exploram um grupo

islamista radical (como o al-Muhajiroun). De facto, a busca de significado religioso não acontece num *vacuum*, procurando-se tipicamente orientação e ensinamentos junto de familiares e amigos. No caso de estes contactos sociais fazerem parte do movimento, é provável que o indivíduo em busca religiosa seja também atraído para as suas atividades, uma vez que "os laços sociais são caminhos confiáveis de informação" (Wiktorowicz, 2005, p. 22). Para além disso, esta busca é muitas vezes feita por grupos de amigos, e não de forma isolada, o que significa que a adesão e participação pode acontecer como um processo coletivo (Wiktorowicz, 2005).

Portanto, a exposição a grupos radicais geralmente resulta da divulgação do movimento e das redes sociais que o ligam a indivíduos em busca religiosa, através de relações pessoais. Estas relações estão predominantemente já pré-estabelecidas, mas também é comum a formação de novos laços sociais ser usada como estratégia de recrutamento (Wiktorowicz, 2005).

De modo a tirar partido destas relações, os *ativistas islâmicos* criam redes institucionais que oferecem uma variedade de estruturas e atividades estrategicamente desenhadas para tocar nas preocupações dos indivíduos em busca religiosa, preenchendo assim a lacuna deixada pelo Islão convencional. Aqui se incluem sociedades culturais e de caridade, associações profissionais, mesquitas, partidos políticos, aulas sobre religião e grupos de estudo, e outras instituições informais. Assim, são criados pontos de interação organizacionais, onde a ideologia do movimento pode ser apresentada aos indivíduos (Wiktorowicz, 2005).

Como ressalva Wiktorowicz, a disposição para ouvir e contemplar formas alternativas de ver o mundo, no entanto, não conduz inexoravelmente à participação. O autor fala, por isso, na importância que assumem aspetos como a *reputação e autoridade sagrada* do movimento, defendendo que a aceitação da ideologia depende essencialmente da reputação e legitimidade das autoridades religiosas que o encabeçam, nomeadamente os seus teólogos. Para que sejam recrutados, é necessário, antes de mais, que os indivíduos em busca religiosa vejam o intérprete como credível, para que confiem que a sua interpretação não só é legítima, como mais autêntica do que qualquer outra alternativa (Wiktorowicz, 2005).

Estabelecida esta reputação e autoridade sagrada, torna-se mais provável que os indivíduos em busca religiosa frequentem as aulas e círculos de estudo religioso, onde são sujeitos a um processo de socialização na ideologia do movimento, redefinindo as

suas crenças e perceções de interesse próprio[38]. Esta socialização ou *aculturação*[39] facilita a progressão para o *ativismo de alto risco* (como o uso ou apoio à violência), uma vez que se tenta convencer os potenciais aderentes ao movimento islamista radical de que a sua principal preocupação deve ser a sua salvação na vida futura (a entrada no Paraíso), apenas conseguida através do seu contributo individual para o objetivo coletivo de estabelecimento de um Estado islâmico, através de golpes militares. Assim, a violência (*jihad*) é vista como uma ordem divina que os verdadeiros crentes devem acarretar, tal como a morte e a detenção são fontes gloriosas de honra e orgulho (Wiktorowicz, 2005).

Aqueles que aceitam estes argumentos e a narrativa ideológica do movimento são considerados como *intelectualmente afiliados* e o envolvimento no *ativismo islâmico de alto risco* é uma escolha racional, uma vez que está em conformidade com a lógica de interesse próprio e leva à participação no movimento, independentemente das consequências negativas (*riscos* e *custos*) que daí possam advir para si, em vida (Wiktorowicz, 2005).

No fundo, Wiktorowicz enfatiza a racionalidade do ativismo radical no plano individual, na medida que o sacrifício pessoal beneficia o interesse espiritual do próprio indivíduo, que foi socializado no quadro da ideologia de um movimento radical. O processo que leva à participação neste tipo de movimentos não difere significativamente do que conduz à adesão a grupos moderados, sendo fatores diferenciadores a exposição às atividades do movimento e o conteúdo do processo de socialização (ou seja, as ideias transmitidas). Para além disso, as dinâmicas dos grupos radicais islâmicos não são distintas das de outros movimentos não-islâmicos (Wiktorowicz, 2005).

1.4.1.5. Teoria das Redes Sociais – Marc Sageman

Para Sageman (2004) "os participantes na jihad global não são indivíduos atomizados, mas atores ligados uns aos outros através de complexas redes de trocas diretas ou mediadas" (p. 137). Portanto, o autor defende a ideia de que, para percebermos como é que as pessoas se tornam terroristas, é fulcral que atentemos nas relações entre os indivíduos e o seu ambiente, uma vez que

[38] Sendo o comportamento dos ativistas islâmicos visto como a busca racional de um interesse pessoal (Wiktorowicz, 2005).
[39] Wiktorowicz (2005) utiliza o termo *culturing*, a par de *socialização* (Wiktorowicz, 2005, pp. 27 e seguintes).

> "Os grupos terroristas não são formados por completos estranhos que não se conhecem uns aos outros. As pessoas que formam grupos terroristas conhecem-se, muitas vezes há muito tempo. Elas confiam e, em geral, têm muito afeto umas pelas outras. São muitas vezes a extensão de grupos naturais de amigos e família" (Sageman, 2008, p. 28).

Segundo o autor, o processo de radicalização jihadista das diásporas deve ser entendido tendo em conta quatro aspetos ou dimensões: 1) o ultraje moral; 2) a guerra contra o Islão; 3) a ressonância com experiências pessoais; e 4) a mobilização por *networks* (Sageman, 2008).

Relativamente ao primeiro aspeto – *o ultraje moral* – Sageman refere que é muito comum os terroristas fazerem referência, nos seus textos ou discursos, ao forte efeito motivacional proveniente de episódios de sofrimento dos seus irmãos muçulmanos, a que assistiram ou de que ouviram falar. Mas nem todo o tipo de sofrimento provoca o ultraje moral, destacando-se aquele que é provocado por mãos humanas e visto como uma grande violação moral e uma injustiça física, como o são os assassinatos, os ferimentos, as violações ou detenções. Este ultraje ou insulto moral gera raiva e provoca uma vontade de retaliar, ou seja, um desejo de corrigir aquilo que é visto como um erro, uma injustiça causadora de sofrimento aos seus próximos – o que, por sua vez, pode conduzir à violência (Sageman, 2008).

Ao contrário daquilo que se possa pensar, frequentemente este sentimento surge perante a perceção da humilhação de que são alvo os Muçulmanos em geral (humilhação vicariante) [40], e não como consequência de experiências pessoais. Ou seja, os indivíduos agem "em nome dos seus irmãos humilhados" (Sageman, 2008, p. 73), em sua defesa, contra os ocidentais que, de modo geral, veem como culpados, uma vez que são infiéis e apoiam governos responsáveis pelos atos mais hediondos contra o seu povo.

Mas, embora este ultraje moral possa ser, para muitos jovens muçulmanos, o início do processo de radicalização, não é suficiente por si só. Este "tem que caber num universo moral, entoar nas experiências pessoais e ser amplificado dentro de um grupo para que atinja um nível em que contribui para a formação de um terrorista islamista" (Sageman, 2008, p. 75). De facto, o ultraje moral tem um maior efeito de gatilho num

[40] Perceção esta que é fortemente potenciada pelos media, que transmitem imagens de atrocidades cometidas contra muçulmanos, muitas vezes tratando-as como danos colaterais (Sageman, 2008, p. 74).

contexto em que se acredita que está em curso uma *guerra contra o Islão* – ideia muitas vezes incutida em jovens com poucos conhecimentos religiosos e políticos, por parte de ideólogos extremistas e recrutadores que os tentam doutrinar através de lavagens cerebrais, fazendo-os verem-se como os últimos defensores do Islão virtuoso, contra os agentes do Ocidente decadente, que intencionalmente os tentam destruir (Sageman, 2008).

Por conseguinte, esta ideia de guerra contra o Islão é mais provável de ser interiorizada se tiver eco nas experiências pessoais de um indivíduo, uma vez que, com essa ligação local, o ultraje moral global adquire uma nova relevância e proximidade. Assim, os ultrajes morais, global e local, reforçam-se mutuamente e são vistos como parte do mesmo mundo – nomeadamente, da guerra contra o Islão – fazendo com que o indivíduo se sinta pessoalmente envolvido e mais propenso a juntar-se a essa luta. Por exemplo, a discriminação sentida ao nível individual geralmente não é uma causa do terrorismo, por si só, mas adquire significado como mais uma manifestação da guerra contra o Islão, uma vez que os indivíduos ativamente interpretam o que lhes acontece tendo por referência o contexto global. Assim, a sua discriminação é interpretada num contexto de violações morais contra muçulmanos noutras partes do mundo, crendo na ideia de que as suas queixas ou ressentimentos são parte de uma hostilidade mais geral contra o Islão (Sageman, 2008).

Ainda assim, Sageman defende que, observados estes três aspetos, aquilo que temos são jovens muçulmanos irritados, mas não necessariamente terroristas. "Para darem o próximo passo, eles precisam de alguma orientação, de alguém que os leve para o próximo nível da radicalização violenta" (Sageman, 2008: 84), que geralmente são pessoas que partilham os mesmos ultrajes, crenças e experiências, mas que já estão mais à frente no processo de radicalização violenta ou estão dispostos a explorá-la em conjunto.

A decisão de aderir ao terrorismo islamista global, segundo o autor, resulta de um processo coletivo baseado em relações de amizade e parentesco. Ou seja, as redes sociais íntimas têm uma forte influência sobre os seus membros, podendo estas existir no mundo físico (*face-to-face*) ou corresponder a grupos virtuais cujos elementos interagem *online*. Geralmente, estas redes correspondem a grupos informais de jovens muçulmanos da diáspora, que já eram amigos ou parentes no seu país de origem; associações de estudantes universitários muçulmanos, em que indivíduos totalmente

estranhos desenvolvem laços de amizade; e grupos de estudo formados em torno de mesquitas radicais[41] (Sageman, 2008).

Portanto, os indivíduos estão ligados ao movimento terrorista através das suas redes de amigos e familiares e, muitas vezes, juntam-se a uma organização terrorista em grupo. Estes laços – que frequentemente são prévios à adoção de uma ideologia terrorista – são críticos para a adesão e eficácia do movimento jihadista global (Sageman, 2004), uma vez que permitem que determinados membros radicais dessas redes exerçam a sua influência sobre os restantes[42] (Sageman, 2004; 2008).

Progressivamente, assiste-se a um duplo processo de isolamento social face ao exterior e de reforço interno do grupo, intensificando-se as interações (*face-to-face*[43]*)* dentro do grupo, o que contribui para o desenvolvimento de uma identidade coletiva, com diferentes valores daqueles que predominam na sociedade normativa e uma moralidade própria. Contrariamente ao estreitamento das relações entre os membros do grupo, os elementos externos são cada vez mais discriminados e alvos de sentimento de ódio. Para isso contribui o facto de o grupo funcionar como uma espécie de *câmara de eco interativa*, que encoraja a escalada dos ressentimentos e crenças de conspiração em relação à fonte do ódio (Sageman, 2008).

Esta lealdade intragrupal, natural e intensa (que torna difícil o seu abandono), e a inspiração na ideologia salafista acabam por transformar jovens muçulmanos alienados em terroristas fanáticos (Sageman, 2008).

Não obstante, Sageman ressalva que raramente este processo é totalmente consciente, uma vez que estes círculos íntimos[44] não surgem como grupos terroristas. Eles evoluem nesse sentido à medida que as relações mútuas se aprofundam, numa espiral de maior lealdade, devoção, autossacrifício e intimidade (Sageman, 2004).

[41] No entendimento de Sageman, as mesquitas assumem um papel fundamental na criação de redes que potenciam a radicalização jihadista, uma vez que oferecem oportunidades para os indivíduos encontrarem novos amigos; fomentam o desenvolvimento de um compromisso ideológico com a *jihad* (que esses novos amigos cada vez mais próximos encorajam); e fornecem ligações para a *jihad*, por meio de membros já conectados (Sageman, 2004).

[42] Os indivíduos constantes na sua base de dados de membros do movimento jihad global confirmam esta ideia: cerca de 2/3 eram amigos de outros elementos com quem se juntaram ou que já tinham ligações ao terrorismo; e 1/5 eram parentes próximos (filhos, irmãos ou primos) de pessoas que já haviam aderido ao movimento (Sageman, 2008).

[43] Segundo Sageman (2004), este "processo de transformação de um indivíduo alienado em um ativista comprometido (...) requer investimento em interações cara-a-cara intensas e prolongadas. Isso implica que o medo de que jovens muçulmanos vulneráveis sejam recrutados para a jihad por meio de mensagens na Internet seja exagerado" (p. 157). Por outras palavras, embora os contactos estabelecidos no meio virtual possam tornar os indivíduos mais recetivos a mensagens radicais, o seu envolvimento direto requer interações presenciais.

[44] Aquilo a que, na linguagem das redes sociais, se apelida de *cliques* (no original, em inglês; Sageman, 2004).

No fundo, várias são as teorias já fortemente cimentadas e provenientes das áreas do saber da sociologia, da psicologia ou da criminologia que podem dar importantes contributos para a compreensão da radicalização que conduz ao extremismo violento. Mas, de forma isolada, dificilmente uma delas, por si só, é capaz de traduzir a complexidade deste fenómeno (Agnew, 2010; Borum, 2011a; Vidino, 2017). Como defendem Vidino et al. (2017), "a abordagem mais sólida para tentar entender a radicalização é multidisciplinar" (p. *77).* Isto porque, citando Borum (2011a), "diferentes caminhos e mecanismos de envolvimento no terrorismo operam de formas diferentes para diferentes pessoas, em diferentes pontos no tempo, e talvez em diferentes contextos" *(p. 7)*. Por estes motivos, devemos ter em consideração abordagens distintas, para obter uma melhor compreensão desta dinâmica.

Tal como Borum (2011b) conclui no seu trabalho de revisão de vários modelos conceptuais e pesquisas empíricas sobre a radicalização que conduz ao extremismo violento, a investigação sobre esta temática deve ter em conta os seguintes pressupostos:

a) A radicalização é *multideterminada*, ou seja, existem várias causas que a impulsionam e sustentam, incluindo-se fatores de descontentamento mais amplos que *empurram* os indivíduos para uma ideologia radical, e fatores mais específicos que os *atraem*[45] nessa direção;
b) As ideologias e o suporte grupal a favor das mesmas desenvolvem-se no interior das estruturas familiares, económicas, sociais e políticas;
c) Diferentes percursos podem levar à radicalização; do mesmo modo que pessoas diferentes, com trajetórias similares, podem apresentar resultados distintos. Por exemplo: em alguns casos a religião potencia a ligação a um ressentimento, enquanto que noutros é esse ressentimento que estimula o apego à religião; para alguns indivíduos o compromisso ideológico leva à filiação ao grupo, enquanto que para outros são as afiliações sociais ou de grupo que conduzem a compromissos ideológicos; por vezes a força da convicção pessoal e do compromisso com a causa precede a disposição individual para a realização de ações subversivas, ao ponto que noutras é o envolvimento em ações subversivas que depois fortalece a convicção pessoal e o compromisso com a causa; e casos há de terroristas que nem sequer se radicalizaram (Borum, 2011b).

[45] Aquilo a que na literatura internacional é frequentemente denominado de *push and pull factors.*

1.4.2. Os principais fatores de risco para a radicalização (porquê?)

Em parte, ao respondermos à questão *como* é que os indivíduos se radicalizam e tornam extremistas e, em último caso, terroristas, já apresentamos algumas pistas para o *porquê*. No entanto, consideramos pertinente focarmo-nos, de forma mais sistemática, nos principais fatores de risco[46] para a radicalização.

É consensual entre académicos, formuladores de políticas e profissionais da área a ideia de que não existe uma causa única que contribua para a radicalização dos indivíduos, existindo sim vários fatores que, atuando de forma isolada ou combinados entre si, contribuem para o processo de mudança cognitiva e/ou comportamental (Butt & Tuck, 2014; Dalgaard-Nielsen, 2010; Nesser, 2010, 2018; Neumann, 2017; Silber & Bhatt, 2007; Vergani et al., 2020). Como refere Nesser (2018), "As células jihadistas na Europa emergem através de uma interação intrincada entre forças motrizes em diferentes níveis, no mundo Muçulmano e na Europa, entre dinâmicas de grupo e questões pessoais" (p. 307).

De modo a contribuir para um melhor entendimento sobre os fatores de risco envolvidos neste processo, Vergani et al. (2020) levaram a cabo a primeira *sistematic scoping review* da literatura científica sobre a radicalização que conduz ao extremismo violento, analisando estudos empíricos publicados entre 2001 e 2015. Vários fatores foram considerados, sendo estes agrupados em três categorias amplas e não exclusivas, que captam diferentes níveis de explicação: 1) os *push factors* (fatores instigadores ou que empurram), que correspondem às causas estruturais, politicas e sociológicas que levam as pessoas a recorrer à violência; 2) os *pull factors* (fatores de atração), que se focam em explicações sociocognitivas ao nível grupal, captando os aspetos que tornam os grupos extremistas e os seus estilos de vida atraentes para algumas pessoas; e 3) os fatores pessoais, que remetem para características individuais (psicológicas e biográficas) que tornam determinadas pessoas mais vulneráveis à radicalização do que os seus pares, em circunstâncias comparáveis (ver Tabela 3).

[46] No contexto criminal, um fator de risco é, por definição, *uma variável que prevê um aumento da probabilidade de ofensa posterior* (Kazdin et al., 1997, conforme citado em Farrington & Welsh, 2007, p. 17)

Tabela 3 – Principais fatores de risco para a radicalização

Push factors	*Pull factors*	Fatores pessoais
1 - privação relativa (injustiça, desigualdade, marginalização, descontentamento, exclusão social, frustração, vitimização e estigmatização); 2 - desemprego; 3 - nível e tipo de educação; 4 - repressão estatal; 5 - perceção de ameaças ao grupo.	1 - consumo de propaganda extremista; 2 - dinâmicas de grupo (pressão de pares, laços com pessoas de mentalidade semelhante, satisfação das necessidades de pertença, influência da família e laços de parentesco); 3 - contacto com líderes carismáticos; 4 - recompensas emocionais (desejo de aventura e emoção e excitação pela violência).	1 - problemas de saúde mental (depressão, baixa autoestima, alienação, isolamento, solidão e desajustamento); 2 - traços de personalidade (narcisismo, baixa tolerância à ambiguidade, elevada incerteza pessoal, pensamento a preto e branco e impulsividade); 3 - características demográficas (jovens, género masculino, abuso de substâncias e conhecimento sobre armas).

Fonte: Elaboração própria, com base no estudo de Vergani et al. (2020)

Segundo estes autores, o *push factor* que mais vezes é mencionado nos estudos empíricos é a privação relativa de um grupo social, o que engloba questões como injustiça, desigualdade, marginalização, descontentamento, exclusão social, frustração, vitimização e estigmatização. Por exemplo, vários artigos identificam como fator de risco a frustração e sentimento de injustiça face às políticas externas agressivas dos Estados Ocidentais em países de maioria muçulmana, nomeadamente a *Global War on Terror*, a guerra no Afeganistão, os ataques ocidentais contra a *Ummah*[47], a colonização de países de maioria muçulmana, e, de forma mais geral, a perceção do domínio ocidental sobre a política mundial (Vergani et al., 2020).

Do mesmo modo, o desemprego é frequentemente identificado como um *push factor*, sendo a sua relação com a radicalização explicada de duas formas diferentes: este pode ser uma fonte de frustração que, em combinação com outros fatores, desencadeia a raiva nos indivíduos; ou pode ser um fator que torna os indivíduos mais disponíveis para se radicalizarem e serem recrutados para o extremismo violento, uma vez que têm mais tempo livre (Vergani et al., 2020).

O nível e tipo de educação é também um preditor da radicalização. Por um lado, indivíduos com baixos níveis de escolaridade são mais suscetíveis a adotar visões extremistas, uma vez que frequentemente são associados a visões do mundo menos sofisticadas e mais rígidas, a *preto e branco*. Por outro lado, em alguns casos, estar

[47] O conceito de *ummah* remete para um constructo imaginário de uma comunidade global muçulmana, que ignora as tradicionais fronteiras territoriais e funciona como uma alternativa às sociedades ocidentais (Dalgaard-Nielsen, 2010).

dentro do sistema de ensino e, consequentemente, ter um nível escolar mais elevado, é considerado um indicador de maior disponibilidade para o recrutamento terrorista (Vergani et al., 2020).

A repressão estatal e a perceção de ameaças ao grupo são também consideradas fatores de risco instigadores, enquanto que a pobreza não é tida como tal[48] (Vergani et al., 2020).

No que diz respeito aos *pull factors*, o principal fator de risco para a radicalização é o consumo de propaganda extremista, que justifica a violência, sendo de ressalvar que geralmente os indivíduos que se radicalizam eram previamente pouco religiosos e possuíam um pobre conhecimento sobre os textos sagrados. Assim, denota-se frequentemente uma associação negativa entre o Islão e a religiosidade e a radicalização, o que não deve ser encarado como surpresa, uma vez que o extremismo jihadista envolve o fundamentalismo religioso, ou seja, a rejeição da tradição e do conhecimento religioso estabelecido e dominante, em prol de uma interpretação literal do Islão (Vergani et al., 2020).

O segundo fator de atração mais citado na literatura são as dinâmicas de grupo, assumindo especial relevância a pressão de pares, a formação de laços fortes com pessoas de mentalidade semelhante, a satisfação das necessidades de pertença e identidade e a total identificação com o grupo, a influência da família e os laços de parentesco. É muitas vezes no interior de grupos (sobretudo os de pequena dimensão) que os indivíduos são socializados em ideologias violentas, podendo estas dinâmicas ocorrer no meio virtual (Vergani et al., 2020).

Os líderes carismáticos (nomeadamente ligados à religião) e recrutadores assumem também um papel especial, inspirando e orientando os extremistas violentos ao longo do seu processo de radicalização (Vergani et al., 2020).

Para além disso, existem outros fatores de atração que estão ligados às recompensas emocionais, nomeadamente o cumprimento do desejo de aventura e emoção, e a excitação pela violência (Vergani et al., 2020).

Por fim, Vergani et al. (2020) identificam três categorias de fatores pessoais que tornam os indivíduos mais vulneráveis à radicalização. Em primeiro lugar, a sua saúde mental, nomeadamente a existência de condições psicológicas como depressão, baixa autoestima, alienação, isolamento, solidão e desajustamento, frequentemente associados

[48] Esta apenas é considerada um fator de risco em contextos que não o Europeu/Ocidental, como é o caso de países africanos (Vergani et al., 2020).

a crises pessoais que conduzem a uma abertura cognitiva e procura de significado. Em segundo, os seus traços de personalidade e estrutura cognitiva, especialmente narcisismo, baixa tolerância à ambiguidade, elevada incerteza pessoal, pensamento a preto e branco e impulsividade. Por último, existem algumas características demográficas mais prevalentes entre os extremistas violentos, sendo frequente estes serem jovens e do género masculino, existindo também uma associação com comportamentos criminais, abuso de substâncias e conhecimento sobre armas (Vergani et al., 2020).

No processo de radicalização, estas três tipologias de fatores de risco podem assumir combinações diversas, dependendo dos contextos específicos, sendo raros os casos em que os fatores individuais influenciam, isoladamente, o percurso de radicalização de um indivíduo[49]. De facto, frequentemente as características individuais não são mecanismos suficientes para a radicalização, estando associadas a outros fatores de risco, sejam eles *push* ou *pull* (Kleinmann, 2012; Vergani et al., 2020). Por sua vez, os fatores de atração, que atuam ao nível grupal, são os que influenciam, de forma mais significativa, o processo de radicalização (Kleinmann, 2012).

[49] Segundo os dados obtidos por Vergani et al. (2020), a influência única de fatores pessoais verifica-se sobretudo no caso dos lobos solitários e, sobretudo, quando estes possuem desordens psicológicas graves.

Capítulo 2 – A Prevenção e combate à Radicalização

2.1. O modelo de Saúde Pública

Qualquer resposta ao terrorismo, no geral, e à radicalização que conduz ao extremismo, em particular, terá que passar pela sua prevenção – o que, na esfera internacional, comummente é designado de *Coutering Violent Extremism* (CVE), *Preventing Violent Extremism* (PVE) ou, numa junção das duas, *Preventing and Countering Violent Extremism* (P/CVE). Embora os dois primeiros termos sejam frequentemente usados indistintamente, Levitt considera que remetem para abordagens com focos diferentes, que importa compreender:

a) PVE engloba esforços pró-ativos para promover a resiliência da comunidade face ao extremismo, através da boa governança. Para isso, é adotada uma estratégia *bottom up*, abordando os fatores locais do extremismo, sensibilizando os membros da comunidade e respetivos líderes sobre os sinais da radicalização e construindo redes para lidar com essa problemática, caso se manifeste. O foco é a comunidade em geral (Levitt, 2017).
b) CVE envolve medidas pró-ativas e cinéticas para conter narrativas e ideologias extremistas destinadas a radicalizar indivíduos, assim como intervenções para prevenir a radicalização de indivíduos que já estão num caminho de radicalização. O foco é o indivíduo (Levitt, 2017).

Assim, segundo Levitt, o termo P/CVE, que combina ambas as abordagens, é o mais adequado para designar uma solução integrada que abranja toda a sociedade, uma vez que cobre todo o espectro de atividades necessárias quer para evitar que o fenómeno da radicalização ocorra numa comunidade (*prevent*), quer para o enfrentar quando este já se iniciou (*counter*). Como explica o autor,

> "Um plano abrangente para combater o islamismo e outras formas de radicalização deve incluir medidas preventivas destinadas a inibir a radicalização de se estabelecer dentro das comunidades, em primeiro lugar, bem como medidas destinadas a conter o processo de radicalização que afeta um indivíduo quando este ocorre. O primeiro centra-se na comunidade, o último no indivíduo" (Levitt, 2017, p. 4).

Não obstante esta diferenciação, ambos os casos remetem para a prevenção da radicalização, no seu sentido lato. Isto porque o conceito de *prevenção* pode abarcar várias camadas[50], o que, consequentemente, é passível de gerar confusão na hora da definição de ações concretas a adotar. Assim, este deve ser claramente explanado, de modo a que possa refletir-se na estrutura do Plano de Ação para o qual apresentaremos os nossos contributos. Mas antes de nos debruçarmos sobre a conceptualização da prevenção da radicalização, é necessário recuarmos um passo para abordarmos aquela que é a sua precursora: a prevenção do crime ou prevenção criminal.

Tal como referem Brantingham e Faust (1976), o conceito de "prevenção é, provavelmente, um dos conceitos mais sobrecarregados e menos compreendidos na criminologia contemporânea" (p. 284), sendo, nas palavras de Gilling (2004) um termo "demasiado vago e amplo" (p. 2).

De uma forma genérica, a "prevenção envolve esforços planeados e organizados para reduzir a probabilidade de potenciais problemas*"* (Little, 1999, como citado em Hayes, 2007, p. 205). Poderíamos também definir prevenção criminal como qualquer atividade, levada a cabo por um indivíduo ou grupo, na esfera pública ou privada, que impede a incidência de um ou mais atos criminais – mas, como os autores alertam, *aqui* "é preciso ter cuidado, pois a simplicidade é enganadora" (Brantingham & Faust, 1976, p. 284). De facto, na prática, o termo prevenção é aplicado a uma vasta gama de iniciativas, muitas vezes contraditórias entre si, o que torna confusa a sua compreensão (Brantingham & Faust, 1976). Deste modo, vários têm sido os autores cujos esforços vão no sentido de clarificar este conceito ambíguo.

Na sua análise, Freeman (1992) divide-o em duas partes: *predição* e *intervenção*, pretendendo, com isto, salientar que, de modo a prevenir a ocorrência de um determinado fenómeno, é necessário, em primeira instância, prever onde é provável que este aconteça e, depois, aplicar a intervenção apropriada nesse mesmo ponto. A *predição* é, no entanto, *literalmente uma atividade arriscada* (Gilling, 2004: 2), uma vez que depende de uma teoria de causalidade que, quando aplicada a constructos sociais como o crime e a criminalidade, é muito incerta, sendo baseada num conhecimento científico que, historicamente, tem tido mais sucesso a prever o comportamento de populações do que de indivíduos. Várias são as teorias de causalidade que sustentam os esforços de predição criminal, sendo por isso

[50] Passando pelo espaço pré-criminal, pela abordagem de comportamentos preocupantes, mas não ilícitos, até à intervenção pós cometimento de um crime, como iremos aprofundar mais adiante.

correspondidas por diversos modos de *intervenção* – a segunda componente do conceito de prevenção. Estas podem depender de diferentes agentes (desde os profissionais do sistema de justiça criminal, até ao público em geral) e diferentes técnicas (correção ou dissuasão), ser aplicadas em diferentes fases da génese do crime (proativa ou reativa), e dirigidas a diferentes atores (ofensores ou a vítimas) (Gilling, 2004).

Como com argúcia ressalva Gilling (2004), embora estas distinções sejam muitas vezes úteis para ilustrar as diferentes abordagens à prevenção criminal, são conceptualmente estanques, existindo uma zona cinzenta entre estas categorias binárias, uma vez que há abordagens que se encaixam em ambas e cobrem uma vasta gama de atividades.

Assim, em alternativa, o modelo mais comummente utilizado para conceptualizar a prevenção criminal é o originalmente apresentado por Brantingham e Faust (1976), no seu artigo intitulado *A conceptual Model of Crime Prevention.* Neste artigo, Brantingham e Faust propõem que, de modo a combater toda a ambiguidade que gira em torno do conceito de prevenção criminal, seja aplicado, por analogia, o modelo tripartido de prevenção de doenças, usado na área da saúde pública. Esse modelo estipula os seguintes níveis de prevenção: 1) *prevenção primária*; 2) *prevenção secundária*; e 3) *prevenção terciária*. Estes diferenciam-se pela sua população-alvo e pelos objetivos que lhes estão subjacentes (Brantingham & Faust, 1976).

O nível de prevenção primária tem como público-alvo a população geral e pretende reduzir as taxas de novos casos de doenças, através de intervenções que se destinam a atuar sobre as condições gerais do ambiente que permitem o seu aparecimento, mitigando-as. Por exemplo, medidas de prevenção primária incluem a introdução de sistemas de saneamento, exterminação de mosquitos, vacinação de vários tipos, engenharias de higiene e segurança no trabalho, educação para a higiene pessoal, entre outras medidas que atuam no plano da população geral com o objetivo de prevenir doenças (Brantingham & Faust, 1976; van Dijk & Waard, 1991).

A prevenção secundária dirige-se a indivíduos ou grupos identificados como detentores de um risco elevado de contração de uma doença, ou que apresentam sintomas precoces dessa. Assim, a intervenção – mais focalizada do que a primária – tem por objetivo prevenir/evitar que o risco se materialize ou que a patologia evolua. São exemplos a prescrição de vitaminas para pessoas com queixas menores, exames orais, etc. (Brantingham & Faust, 1976; van Dijk & Waard, 1991).

Por sua vez, o foco da prevenção terciária são os indivíduos que já se encontram num estado de doença avançada, sendo a intervenção direcionada para a prevenção da morte ou do agravamento da patologia (por exemplo, quimioterapia para determinados tipos de cancro), provimento de serviços de reabilitação para pessoas incapacitadas de forma permanente (por exemplo, aulas de Braille para invisuais ou fornecimento de próteses para pessoas que sofreram amputações) e medidas para alivio da dor para aqueles cuja cura não é possível (por exemplo, terapia de opiáceos para doentes terminais) (Brantingham & Faust, 1976; van Dijk & Waard, 1991).

Ao transpor, de forma análoga, estas tipologias de prevenção da saúde pública para os esforços de prevenção criminal, Brantingham e Faust (1976) tornaram menos ambíguo o que cabe ou não neste tipo de iniciativas, adotando-se a seguinte sistematização:

i. O nível primário da prevenção do crime *identifica as condições do ambiente físico e social* que fornecem oportunidades para que o crime ocorra, consistindo o objetivo da intervenção em alterar essas condições, de modo a que o crime não venha a acontecer (Brantingham & Faust, 1976: 290). Assim, tal como no modelo de saúde pública, as medidas preventivas adotadas a este nível têm como público-alvo a população geral ou grandes grupos de pessoas, passando muitas vezes pela sua consciencialização sobre a existência de determinado tipo de crime (Heath-Kelly, 2017; van Dijk & Waard, 1991), uma vez que a falta de sensibilização da população é tida como condição que facilita a ocorrência de crimes. Exemplos de medidas de prevenção primária do crime são políticas de vigilância da vizinhança, campanhas de sensibilização criminal na TV (Heath-Kelly, 2017), assim como programas educativos gerais (Harris-Hogan et al., 2015).
ii. A prevenção secundária do crime, por sua vez, envolve a identificação precoce de potenciais ofensores que exibam sinais ou sintomas alarmantes, tendo como fim último intervir nas suas vidas de modo a evitar um envolvimento futuro em formas mais sérias de comportamentos antissociais e, particularmente, em atividades criminais (Brantingham & Faust, 1976). Esta identificação pressupõe a criação de uma epidemiologia do crime, que identifique determinados indicadores do pré-crime ou fatores de risco, de modo a trabalhar sobre estes (Heath-Kelly, 2017).

iii. Por último, a prevenção terciária do crime dirige-se a ofensores e pretende intervir sobre as suas vidas, de modo a que estes não reincidam no crime (Brantingham & Faust, 1976), recorrendo-se, para isso, a programas de reabilitação e de tratamento de dependências, por exemplo (Heath-Kelly, 2017).

Seguindo uma lógica muito semelhante, uma década mais tarde, Gordon (1987) propôs uma classificação diferente para as medidas de prevenção na área da saúde pública, falando em: 1) *prevenção universal*, desejável para todos os elementos da população; 2) *prevenção seletiva*, recomendada apenas para subgrupos da população cujo risco de ficarem doentes está acima da média; e 3) *prevenção indicada*, destinada a indivíduos específicos que manifestam um fator de risco ou condição que os identifique pessoalmente como sendo de alto risco.

Embora ambas as formas de conceptualização dos programas de prevenção sejam atualmente aceites na comunidade científica[51], os nossos contributos para um Plano de Ação para a prevenção da radicalização serão enquadrados pelo primeiro modelo aqui apresentado. Ou seja, as iniciativas aqui propostas (Ver capítulo 5) serão categorizadas da seguinte forma: 1) Iniciativas destinadas à prevenção primária da radicalização; 2) Iniciativas destinadas à prevenção secundária da radicalização; 3) Iniciativas destinadas à prevenção terciária da radicalização.

Esta opção pelo modelo de saúde pública, para além de ser o mais estabelecido e conhecido internacionalmente (Harris-Hogan et al., 2015), reflete também a lógica adotada pela Radicalisation Awareness Network (RAN). Por exemplo, é de acordo com esta divisão tripartida que são selecionadas as práticas de prevenção da radicalização a ser integradas na *RAN Collection*[52][53] (Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos, 2021b). Para além disso, este referencial é defendido por vários autores e especialistas em prevenção da radicalização, entre os quais citamos Levitt (2017), segundo o qual,

[51] Estas não são únicas formas de classificar os programas de prevenção criminal existentes na literatura, sendo de referir a que se pauta pela distinção entre prevenção situacional e prevenção social do crime (Gilling, 2004; Welsh & Farrington, 2012).

[52] A RAN Collection consiste numa compilação de práticas inspiradoras na área da P/CVE, adotadas em vários Estados-Membros da União Europeia e avaliados pelos especialistas da RAN (Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos, 2021b).

[53] Embora existam documentos da RAN em que se adota uma nomenclatura distinta, dividindo-se as ações pelos níveis de prevenção geral, grupos de risco e intervenções individuais – o que não passa de uma diferença semântica, sem reflexos práticos. (Ver, por exemplo, RAN Centre of Excelence, 2016a).

> "Os esforços preventivos ficariam bem servidos com a adoção de uma abordagem ao estilo da saúde pública, para evitar a radicalização dentro de uma determinada comunidade. Um modelo de estilo de saúde pública – que geralmente se concentra na prevenção da exposição a doenças, procurando sinais pré-clínicos de infeção e, em seguida, lidando com a exposição se e quando isso acontece – poderia ser adaptado também ao espaço da P/CVE" (p. 14).

2.2. Boas práticas na P/CVE

"Saber «como, onde e quando intervir» requer tanto o conhecimento sobre a natureza do problema/crime, como uma avaliação do que existe em termos de intervenções e estratégias para o abordar" (Hirschfield, 2009, p. 629). Assim, torna-se crucial para este trabalho de investigação que se conheçam, à priori, os tipos de intervenção disponíveis no domínio da P/CVE.

O facto de a prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento ser um campo de estudo bastante atual traz várias implicações, não só para os profissionais que trabalham na área, mas também para os responsáveis pela formulação de políticas destinadas a lidar com este fenómeno. Isto porque, apesar de existirem cada vez mais estudos preocupados em compreender os vários aspetos relacionados com a radicalização, existem ainda poucas evidências sistemáticas e comparáveis sobre o que realmente funciona para a sua prevenção (Gielen, 2019; Neumann, 2017), uma vez que atualmente não existe consenso sobre uma padronização da avaliação do impacto das práticas de P/CVE[54] (Harris-Hogan et al., 2015). Como refere Baruch et al. (2018), falta "coerência, estabilidade e concordância sobre o que é medido e como os dados são interpretados" (p. 477). Esta avaliação das políticas e medidas, no entanto, é um elemento crucial não só para decidir sobre a continuidade das mesmas (dependendo do sucesso destas), mas também para aumentar o conhecimento nesta área e estabelecer aquilo que são as melhores práticas a adotar.

[54] O Reino Unido e o seu programa *Prevent* são um bom exemplo desta dificuldade de avaliação da eficácia das medidas de prevenção. De facto, apesar de já contar com mais de uma década de implementação, a avaliação do seu sucesso ou insucesso tem sido um desafio, o que contribui para as duras críticas de que é alvo (Harris-Hogan et al., 2015; Vidino & Brandon, 2012).

Assim, dada a impossibilidade de se proceder aqui a uma apresentação do *What Works* na prevenção da radicalização, baseada em dados empíricos, limitar-nos-emos a expor o trabalho que tem sido feito nesta área, em vários Estados-Membros da UE, e que tem sido considerado como promissor ou boas práticas – não obstante todas as limitações ligadas à avaliação das mesmas. Como forma de sistematização, utilizaremos, sempre que possível, a lógica de diferenciação entre prevenção primária, secundária e terciária da radicalização. Não obstante, há iniciativas que são transversais a mais do que uma área de atuação, embora com objetivos diferentes, como é o caso, por exemplo, da formação das forças e serviços de segurança e profissionais da linha da frente e da criação e disseminação de contranarrativas e narrativas alternativas. Para além disso, a ideia de envolvimento e colaboração entre diferentes entidades, pertencentes ao setor público e privado, e articulados ao nível nacional e local, manifesta-se em grande parte das abordagens.

2.2.1. Medidas de Prevenção Primária da Radicalização

Tal como referimos anteriormente, as medidas de prevenção primária têm como alvo a população geral ou uma comunidade vulnerável, tendo como principal objetivo desenvolver a sua resiliência face ao extremismo violento (Jackson et al., 2019b; Levitt, 2017; RAN Centre of Excellence, 2016a).

O conceito de resiliência – nestes contextos frequentemente entendido como a capacidade para *evitar* ou *resistir* ao extremismo – tem sido amplamente incorporado nas estratégias de P/CVE, e sobretudo naquelas que atuam no primeiro nível de prevenção, sendo considerado um *ingrediente chave para combater o terrorismo* (Grossman, 2021: 78). Assim, parte-se da ideia de que

> "a nossa capacidade para «evitar» que o extremismo violento se apodere de indivíduos e grupos vulneráveis, e a nossa capacidade para «resistir» às mensagens e narrativas promovidas por extremistas violentos como soluções para problemas ou queixas, depende em grande parte de quão resilientes nós somos a diferentes escalas – individual, família, comunidade ou sociedade" (Grossman, 2021, p. 78).

Consequentemente, como refere Grossman (2021), as medidas destinam-se maioritariamente a atuar sobre fatores de proteção identificados pela ciência como contribuintes para a resiliência, nomeadamente:

a) ao nível individual, fatores de proteção ligados à sua empatia, autocontrolo, autoestima e assertividade, diversidade e tolerância intercultural, e capacidade para recuperar de um ataque terrorista ou rejeitar narrativas extremistas;
b) ao nível da relação do indivíduo com os contextos sociais (família, escola, local de trabalho e comunidade ampla), fatores de proteção como competências de *coping* social através da gestão da raiva e de conflitos, cidadania democrática, contranarrativas, medidas de proteção na internet, participação cívica e social, ambiente familiar acolhedor e de apoio, bem-estar social e emocional e aptidões gerais.

Estes fatores de proteção podem, portanto, funcionar especialmente no âmbito da prevenção da radicalização, ou podem ser de alçada geral. Com base nessa ideia, Jackson et al. (2019b) referem que as medidas de prevenção da radicalização se podem inserir em duas categorias distintas:

1) Medidas especialmente pensadas para prevenir a radicalização que conduz ao terrorismo, focando-se unicamente nesta problemática. Aqui incluem-se, por exemplo, os programas educativos destinados a deslegitimar as mensagens disseminadas por grupos terroristas, de modo a torná-los menos persuasivos – criando-se as chamadas *contranarrativas* e *narrativas alternativas* –, ou o combate direto a essas mensagens, removendo-as, por exemplo, das várias plataformas digitais, assim como os esforços de sensibilização dos profissionais da linha da frente. Estes tipos de esforços podem incluir o governo, mas também dependem da participação do setor privado (principalmente no que concerne ao controlo do espaço virtual), ONGs, entre outros (Jackson et al., 2019b).
2) Medidas focadas nas comunidades ou grupos vulneráveis e nos fatores de risco mais amplos que possam facilitar a sua radicalização (ou nos fatores que as possam proteger). Por exemplo, programas destinados a fomentar o sentido crítico entre os jovens, o diálogo inter-religioso, a integração social e o desenvolvimento de relações de confiança entre as comunidades e a polícia, entre outros. Para além de terem por objetivo prevenir o problema da radicalização antes que ela surja, estes esforços constituem "o caminho menos controverso para lidar com o risco de terrorismo" (Jackson et al., 2019b, p. 43) porque, dada a sua amplitude, reduzem o potencial estigma

associado a esta problemática, podendo ainda não apresentar qualquer ligação à aplicação formal da lei. Uma vez que são muito amplos, os tipos de entidades e atores governamentais ou exteriores ao governo são também bastante abrangentes (Jackson et al., 2019b).

Vejamos, de forma mais detalhada, os vários tipos de medidas que concorrem para a prevenção primária da radicalização, implementadas em solo europeu.

– **Remoção de conteúdos extremistas na Internet**

A Internet e as redes sociais têm sido amplamente usadas por grupos extremistas como o Estado Islâmico, que foi capaz de criar uma *marca global*, difundir a sua mensagem e mobilizar apoiantes numa proporção que, sem esta ferramenta, seria impossível. Assim, o discurso de ódio e o incitamento à violência são conteúdos muito presentes nestas plataformas, pelo que uma das respostas deve passar pela sua remoção (Neumann, 2017), de modo a limitar o acesso de potenciais indivíduos vulneráveis a tais mensagens.

Esta gestão dos conteúdos extremistas na Internet envolve uma série de atores, incluindo governos e atores privados (a comumente designada *indústria da internet*), o que representa uma série de desafios em relação à coordenação, cooperação e apreciação da natureza legal ou ilegal desses conteúdos (Crosset, 2019).

Portanto, nos últimos anos, as empresas operadoras de plataformas digitais como Google, Facebook, Youtube e Twitter têm sido pressionadas pelos governos de vários países europeus a retirarem esses conteúdos de circulação. A este propósito, em março de 2021 a União Europeia adotou um regulamento que poderá ser utilizado por todos os Estados-Membros para obrigar estas empresas privadas a removerem conteúdos terroristas no prazo de uma hora, após denúncia por parte das autoridades competentes, sendo, no entanto, ressalvado que esses prestadores de serviços na Internet devem proactivamente determinar e adotar medidas específicas para identificar e suprimir tais conteúdos, de forma voluntária. Nessas medidas podem incluir-se meios humanos ou técnicos para identificar e eliminar ou bloquear de forma expedita o acesso a conteúdos extremistas, mecanismos para os utilizadores denunciarem e sinalizarem conteúdos desta índole, entre outras (Conselho da União Europeia, 18 de março de 2021).

Apesar destes esforços, e como refere Neumann (2013; 2017), tal não se faz sem grandes dificuldades, desde logo devido ao volume e à quantidade de canais através dos

quais estes conteúdos extremistas são disseminados. Para além disso, e apesar de se afigurarem como conteúdos nefastos, estes nem sempre são ilegais e, assim, passiveis de remoção ou censura. Portanto, a atuação das empresas de tecnologia é apenas uma parte da resposta à ameaça da radicalização online, sendo necessárias outras abordagens[55], como as que se seguem.

- **Disseminação de narrativas alternativas e comunicações estratégicas governamentais**

Os grupos terroristas e extremistas recorrem a uma vasta gama de estratégias de comunicação para promoverem os seus objetivos estratégicos, sendo que uma das mais persuasivas envolve o uso de narrativas[56]. Geralmente, a principal função destas narrativas é transmitir a ideologia, valores, justificações ou preocupações centrais aos seus simpatizantes, candidatos a membros ou ao público em geral, pelo que podem ser um potente veículo de persuasão, caso não sejam mitigadas. Por isso, de um modo semelhante, no âmbito dos esforços de P/CVE têm sido produzidas e disseminadas as denominadas *contranarrativas*, que têm como objetivo último dissuadir o apoio ao terrorismo (Braddock & Horgan, 2016).

O termo *contranarrativas* tem servido, de forma ampla, para designar vários tipos de estratégias de comunicação utilizadas para combater as narrativas extremistas (Briggs & Feve, 2013; Gemmerli, 2015; Hemmingsen & Castro). Segundo Briggs & Feve (20013) estas podem ser essencialmente divididas em três categorias diferenciadoras: 1) contranarrativas diretas; 2) narrativas alternativas; e 3) comunicações estratégicas governamentais.

As contranarrativas diretas consistem em ações que confrontam diretamente a ideologia e estilo de vida extremista (neste caso, jihadista), desconstruindo e deslegitimando a sua mensagem (Briggs & Feve, 2013; Gemmerli, 2015), com o objetivo de causar a dúvida entre indivíduos que se encontram em risco de radicalização

[55] Para além da remoção de conteúdos terroristas, empresas como a Google e Youtube têm proactivamente procurado implementar outras medidas para confrontar a ideologia de grupos como o Estado Islâmico. Um exemplo disso é o *Redirect Method*, desenvolvido para reencaminhar indivíduos que pesquisam determinados termos-chave ligados ao terrorismo para vídeos de contranarrativas (The Redirect Method, 2021). Este tema será aprofundado na secção relativa às medidas de prevenção secundária, mais precisamente em relação à difusão de contranarrativas online.

[56] Braddock e Horgan (2016) definem narrativa como "qualquer relato de eventos coeso e coerente, com um começo, meio e fim identificável, sobre personagens envolvidos em ações que resultam em questões ou conflitos para os quais são apresentadas respostas ou soluções" (pp. 382-383).

(por eventualmente estarem expostos ou procurarem conteúdos extremistas) ou que se encontram num processo de radicalização, sejam eles simpatizantes, apoiantes passivos ou membros ativos de grupos extremistas (Briggs & Feve, 2013). No entanto, o uso de contranarrativas que têm como alvo a população geral é controverso, havendo autores que apontam para o seu efeito contraproducente[57], pelo que devem ser reservadas para os esforços de prevenção secundária e terciária da radicalização[58].

Por sua vez, as narrativas alternativas procuram enfraquecer o apelo das narrativas extremistas, focando-se nos valores que uma sociedade ou comunidade defende (valores partilhados, causas comuns, solidariedade, deveres), e não naquilo em que é contra (Briggs & Feve, 2013). Portanto, consiste numa abordagem de médio-prazo destinada a combater a atração para o extremismo, oferecendo narrativas alternativas que, não desafiando diretamente as mensagens extremistas, procuram influenciar positivamente os indivíduos, especialmente os jovens vulneráveis, e unir a maioria silenciosa (Briggs & Feve, 2013; Gemmerli, 2015). Estas são geralmente impulsionadas por organizações da sociedade civil e pelo Estado, embora o papel deste último passe muitas vezes pelo apoio e facilitação das iniciativas das primeiras (através de financiamento e formação, por exemplo), não obstante este possa ter um papel ativo na transmissão destas narrativas alternativas, recorrendo a políticos e declarações públicas, assim como garantindo que essas mensagens são reforçadas por políticas e práticas governamentais (evitando o fosso entre o *dizer* e o *fazer*). No que toca ao papel das organizações da sociedade civil, estas podem envolver uma vasta gama de atores, desde líderes religiosos e seculares, ativistas, empreendedores, personalidades do desporto, artistas pop, entre outros, sendo especialmente impactantes quando apelam à participação e envolvimento do público-alvo. Estas campanhas e projetos podem ser divulgados online e offline (Briggs & Feve, 2013).

[57] Como acautelam Hemmingsen e Castro (2017), não só não existem evidências empíricas da eficácia de campanhas de contranarrativas destinadas à população geral, como estas podem mesmo revelar-se contraproducentes, uma vez que podem gerar a curiosidade por parte de muitos que não seriam atraídos pela propaganda extremista, por si próprios, assim como eventualmente contribuir para uma maior marginalização de indivíduos que não se identifiquem com as narrativas alternativas oferecidas, e um aumento da polarização social. Assim, os autores afirmam que existe o "risco de efeitos colaterais ao abordar muitos para atingir poucos" (Hemmingsen & Castro, 2017, p. 24), pelo que estas abordagens devem ser cuidadosamente desenhadas e pensadas para grupos específicos, em detrimento da população geral, devendo, acima de tudo, dar-se preferência a outros tipos de abordagens preventivas mais eficazes, que passam pela educação e fomento do pensamento crítico (Gemmerli, 2015; Hemmingsen & Castro, 2017).

[58] Posto isto, as contranarrativas diretas serão abordadas de forma mais detalhada no âmbito das medidas de prevenção secundária (para indivíduos em risco de radicalização) e de prevenção terciária (para indivíduos extremistas).

Por fim, embora o envolvimento direto do Estado na disseminação de contranarrativas diretas não seja considerado eficaz, ficando limitado ao apoio e financiamento de tais campanhas, existe uma área, dentro deste largo espectro de combate às narrativas extremistas, que lhe é especificamente reservada: o desenvolvimento e racionalização das suas próprias comunicações estratégicas[59]. Estas comunicações, que podem assumir a forma de campanhas digitais (tirando partido das redes sociais) ou presenciais, direcionadas para comunidades vulneráveis, têm como objetivos principais garantir que as posições e políticas do governo são claramente articuladas e direcionadas para as audiências certas; assegurar que as ações do governo que podem contribuir para o desenvolvimento de boas relações com determinados grupos são amplificadas; e, por vezes, desafiar diretamente a desinformação sobre o governo (Briggs & Feve, 2013). As comunicações estratégicas são particularmente importantes quando as ações de um Estado são extremamente suscetíveis de gerar controvérsia na população geral ou em comunidades específicas. Por exemplo, determinadas políticas externas em países de maioria muçulmana podem ser vistas de forma negativa pela comunidade muçulmana residente, gerando-se ressentimentos suscetíveis de tornar os indivíduos mais vulneráveis à radicalização (Cheong, 2018). Como refere Cheong (2018), "uma vez que muitos extremistas violentos (incluindo atores solitários) se têm radicalizado em resultado da ação (ou inação) de um Estado, é necessário que que o Estado não só realize ações positivas, como também as divulgue amplamente" (p. 129).

Estes dois tipos de contra-mensagens, por si só, podem não ser suficientes para prevenir a radicalização que conduz ao extremismo jihadista, sendo crucial que sejam acompanhadas por iniciativas destinadas, por exemplo, a educar os jovens, nas escolas (Gemmerli, 2015; RAN Collection, 2019).

[59] Alguns governos têm criado unidades centrais para coordenar este trabalho, sendo estas constituídas por equipas multidisciplinares. O Reino Unido é um exemplo de Estado que tem levado a cabo este tipo de estratégia. Para isso, criou a Unidade de Pesquisa, Informação e Comunicação (RICU - Research, Information and Communication Unit), dentro do próprio OSCT (Office for Security and Counter-Terrorism) que, entre outras atividades, tem levado a cabo campanhas digitais destinadas a comunidades vulneráveis, conduzido investigações sobre as populações alvo online e offline e publicado guias para ajudar os funcionários locais do programa Prevent a melhor desenvolverem, articularem e implementarem comunicações estratégicas (Briggs & Feve, 2013).

– **Educação dos jovens**

As medidas enquadradas nesta categoria partem da ideia de que "a educação é a chave para impedir que jovens e jovens adultos sejam atraídos por ideologias e organizações extremistas violentas" (RAN Collection, 2019, p. 306). Como refere Gemmerli (2015),

> "a luta contra o extremismo online começa offline, por meio de uma melhor educação e de uma cultura aberta e democrática com maior margem de manobra política e identitária. Não existem soluções simples. A estratégia mais confiável é seguir o caminho longo e difícil que depende da educação e do pensamento crítico" (p. 3).

De facto, para além do óbvio papel que as escolas podem ter ao nível da prevenção secundária, através da deteção de sinais precoces de radicalização em jovens[60], estas são também as instituições melhor posicionadas para aumentar a resiliência desta franja da população face ao extremismo, dado o seu papel crucial na promoção dos valores partilhados numa sociedade, no estímulo do pensamento crítico, no desenvolvimento de aptidões básicas de vida e de competências sociais essenciais para o exercício da cidadania numa sociedade democrática. Por outras palavras, é nas escolas que se pode educar os jovens para o respeito pelos valores democráticos, assim como dar-lhes as ferramentas necessárias para que sejam capazes de compreender e viver de forma salutar em ambientes sociais pluralistas, ficando afastados de dinâmicas de polarização social e da radicalização (RAN Centre of Excellence, 2016b).

Portanto, existem vários contributos que as escolas e os profissionais que as representam (principalmente, os professores) podem dar, através da sua ação educativa, que são extremamente relevantes para a prevenção primária da radicalização, e que se focam nas seguintes áreas de atuação:

a) Educação para a cidadania (ou educação cívica), que se centra na sensibilização dos jovens para os valores e princípios fundamentais das sociedades democráticas, no incentivo à sua representação e participação cívica e no fortalecimento dos valores partilhados, considerando que a marginalização e a falta de representação constituem fatores de risco para a radicalização. A educação cívica privilegia o diálogo, a reflexão e práticas de

[60] Conforme abordaremos mais à frente neste capítulo.

participação e resolução de conflitos na sociedade, não se limitando a disciplinas curriculares óbvias como ética e política, mas passando também pelos contextos das artes, do desporto e outras atividades extracurriculares (por exemplo, projetos que envolvem a preparação de exposições, atividades nos bairros, etc.) (RAN Collection, 2019).

b) Educação sobre direitos fundamentais visando consciencializar os jovens sobre os valores, direitos e liberdades fundamentais e universais, com especial foco nas questões da liberdade religiosa e de expressão, nos direitos das minorias, na igualdade perante a lei e no direito à vida e à integridade física, que são frequentemente colocados em causa por ideologias extremistas como o jihadismo (RAN Collection, 2019).
c) Educação para o respeito das diversidades culturais, sociais e religiosas, características das sociedades modernas, desconstruindo preconceitos e criando competências – nomeadamente empatia[61] e tolerância face a ambiguidades – para lidar com questões de identidade, papéis de género, e diferenças culturais e religiosas presentes nas sociedades complexas atuais, resistindo a visões rígidas e dicotómicas apresentadas por extremistas (RAN Collection, 2019).
d) Educação inter-religiosa que sensibilize os jovens para existência de várias religiões, com pontos divergentes e pontos comuns entre si, dando a conhecer as origens, desenvolvimento e contexto em que as respetivas tradições surgiram. Esta abordagem contribui para aprimorar as competências de compreensão e consolidação de crenças e para as colocar em contextos históricos e sociais, fornecendo assim uma perspetiva diferente da que é transmitida por grupos extremistas (RAN Collection, 2019), nomeadamente de inspiração jihadista, que defendem uma verdade absoluta e uma lógica de intolerância face àqueles que não partilham da mesma fé e estilo de vida (*nós contra os infiéis)*.
e) Literacia mediática[62] para resistir às narrativas extremistas disseminadas através de diversos meios de comunicação social, nomeadamente nas plataformas virtuais. Isto inclui aumentar a consciencialização dos jovens

[61] Evidências sugerem que o desenvolvimento da capacidade empática desempenha um papel importante na diminuição do apoio ao extremismo violento (Gielen, 2019).
[62] Por literacia mediática entende-se *a capacidade de aceder, criar, avaliar e compreender as mensagens dos vários meios de comunicação* (Lopes, 2016, p. 47).

para as estratégias e motivos da propaganda extremista, do discurso de ódio, das notícias falsas[63] e das teorias da conspiração, mas também transmitir conhecimento sobre a existência de funções técnicas e algoritmos que permitem que esses conteúdos adquiram tamanha visibilidade e grau de disseminação. Esta abordagem é considerada uma forma de contranarrativa, uma vez que contribui para a criação de competências para identificar e questionar narrativas extremistas na comunicação social (RAN Collection, 2019).

Estas iniciativas, devem ser enquadradas numa estratégia mais ampla[64] e de longo prazo para lidar com a radicalização que conduz ao extremismo nas escolas. Entre outras coisas, esta deve prever a definição de metodologias e procedimentos a adotar por todos os profissionais da área da educação (sobretudo professores, educadores e outros funcionários que trabalham com crianças e jovens em atividades extracurriculares), assim como formação para os dotar das competências adequadas para compreenderem e abordarem os vários aspetos que contribuem para a prevenção de processos de radicalização, no exercício das suas funções[65] (RAN Collection, 2019). A sua consciencialização pode ser feita através de ações de formação, campanhas informativas, entre outras (HLCEG-R, 2018).

– **Envolvimento e capacitação das comunidades e das famílias**

As comunidades e famílias desempenham um papel central na prevenção e combate à radicalização e ao extremismo (Gielen, 2019; RAN Collection, 2019), essencialmente pelos seguintes motivos: estas podem alertar precocemente a polícia e os serviços de *intelligence*, proteger os jovens do extremismo violento, prover intervenções e contribuir para prevenir e superar alguns dos efeitos colaterais negativos das medidas de contraterrorismo mais rígidas, direcionadas a indivíduos específicos dessa comunidade (Gielen, 2019). Assim, o seu envolvimento e a sua capacitação devem ser reforçados e apoiados (RAN Collection, 2019).

[63] Ou no original, *fake news*.
[64] Acrescentamos que esta estratégia deve ainda fazer parte de um plano mais abrangente, a nível nacional.
[65] Esta questão da formação dos professores será novamente abordada no âmbito das medidas de prevenção secundária, mais vocacionadas para a deteção e intervenção precoce com indivíduos em risco ou em processo de radicalização.

No que toca à prevenção primária, o foco de atuação com as comunidades é pautado pelos seguintes objetivos: sensibilização para a ameaça do extremismo violento e para as possibilidades de apoio existentes; abordagem e questionamento das ideologias extremistas e de agentes recrutadores; produção de contranarrativas, uma vez que as comunidades são frequentemente mais eficazes e credíveis (em comparação com as entidades governamentais) na sua disseminação, por darem voz a elementos influentes e respeitados pelos pares; criação de resiliência contra o extremismo violento; e desenvolvimento de relações de confiança e cooperação entre os membros da comunidade e o governo local, nomeadamente a polícia, as escolas e os serviços sociais, entre outros (RAN Collection, 2019).

Estes objetivos podem ser atingidos de várias formas – que devem ser adequadas às características de cada comunidade e ao contexto em que se insere –, destacando-se métodos como:

a) promoção da liderança de membros da comunidade, inclusive de jovens, através de formação que permita desenvolver competências de liderança e mentoria;
b) organização de conversas, fóruns de discussão e plataformas democráticas;
c) formação de figuras relevantes ligadas às religiões para se envolverem com os jovens, não apenas em questões ligadas à religião, mas abordando também assuntos sociais e intergeracionais;
d) organização de workshops e campanhas de sensibilização de funcionários do poder local;
e) desenvolvimento de workshops e projetos que reúnam elementos das comunidades e de instituições ligadas ao governo, como a polícia e autoridades locais, de modo a desenvolver as relações entre estes e fomentar a confiança; entre outros.

Portanto, nesta fase da prevenção primária assumem especial relevo os programas de integração e coesão social da comunidade, sendo desejável o estímulo de iniciativas já existentes no âmbito da segurança pública e da prevenção à violência. Por exemplo, os programas implementados nas comunidades para abordar uma série de questões como o *bullying* e o assédio nas escolas, as drogas e a problemática dos gangs, grosso modo, servem os propósitos da prevenção primária da radicalização (Levitt, 2017), sendo importante reaproveitá-los e adaptá-los de modo a englobarem esta nova temática.

Nesta categoria de medidas é de destacar o papel das autoridades religiosas, cujo envolvimento nos esforços de prevenção primária da radicalização é crucial, nomeadamente na criação de um diálogo (inter e intra) religioso aberto, que aborde temas sensíveis e tabus que frequentemente são explorados por grupos extremistas (RAN Collection, 2019). Isto porque o conhecimento e compreensão da própria religião (literacia religiosa) pode ser um fator protetor contra o apelo de extremistas que se dizem agir em nome da religião, pelo que estes representantes religiosos podem ter um papel impactante na oferta de narrativas alternativas positivas (Neumann, 2017).

Dada a sua versatilidade, os líderes religiosos podem exercer a sua influência em várias esferas, tanto ao nível da sua comunidade religiosa, como nas escolas, na sua vida pessoal e no meio virtual. Assim, autoridades e membros de instituições religiosas devem ser providos com formação que aborde não só os aspetos gerais do processo de radicalização e os respetivos sinais de alarme, mas também que se foque na consciencialização sobre a importância de se envolverem com as comunidades e nas estratégias mais eficazes para o fazer, e como lidar com tabus e temas sensíveis. Para além disso, é importante que se dê visibilidade a estes líderes religiosos, dentro e fora da sua comunidade, de modo a aumentar o impacto do seu trabalho de prevenção, por exemplo, divulgando mensagens positivas através dos meios de comunicação social, plataformas virtuais de redes sociais e folhetos nos locais de culto (RAN Collection, 2019).

Paralelamente, também as forças policiais se apresentam como atores chave nestes esforços com vista ao envolvimento da comunidade na prevenção da radicalização, nomeadamente numa abordagem de policiamento comunitário ou de proximidade, que privilegia uma maior visibilidade e acessibilidade da polícia, o conhecimento e compreensão da comunidade, a resposta às suas necessidades e a criação de parcerias com esta, em ações de carácter não-repressivo, contribuindo para o estabelecimento de uma relação de confiança, que propicia a partilha de informação relevante para a prevenção da radicalização (RAN Collection, 2019). A postura da polícia deve ser consentânea com os valores defendidos pelo Estado, nomeadamente atuar de modo justo e equilibrado em relação a todos os membros da sociedade, de modo a ser considerada como legitima por parte destes e ganhar a sua confiança, ao mesmo tempo que afasta sentimentos de raiva e ressentimento (RAN Centre of Excellence, 2020).

Para que esta relação de proximidade com a comunidade seja bem-sucedida é importante que os membros das forças policiais recebam formação e tenham conhecimentos básicos sobre diversidade cultural, comunicação intercultural, direitos humanos e sobre o processo de radicalização (RAN Centre of Excellence, 2020).

2.2.2. Medidas de Prevenção Secundária da Radicalização

As medidas de prevenção secundária têm como alvo os denominados grupos de risco, ou seja, ao contrário da prevenção primária, que trabalha com setores amplos da população, estas medidas destinam-se a indivíduos ou grupos específicos (determinados bairros, escolas ou comunidades étnicas ou religiosas) que apresentam características – como radicalização cognitiva, exposição a ideologias extremistas ou contactos com redes radicais virtuais ou físicas – que os colocam em maior risco de progredirem num processo de radicalização (Levitt, 2017). O seu objetivo passa por atuar sobre indivíduos ou grupos que manifestam leves sinais de radicalização (ainda que apenas ao nível cognitivo), tentando influenciar o seu trajeto, no sentido de o reverter e impedir que aconteça uma radicalização comportamental, isto é, que estes sejam recrutados para grupos extremistas e/ou se envolvam em atividades dessa índole. Tudo isto através de abordagens que, entre outros aspetos, procuram fortalecer as competências sociais do indivíduo e as suas relações positivas (RAN Centre of Excellence, 2016a).

Assim, segundo Jackson et al. (2019b), os esforços de prevenção secundária da radicalização abrangem três tipos de desafios:

1) identificação e sinalização de indivíduos que podem estar em risco radicalização ou que já se radicalizaram ideologicamente;
2) avaliação do risco para decidir se um indivíduo de facto representa uma ameaça e se, consequentemente, se justifica uma intervenção;
3) intervenções precoces de vários tipos, desenhadas para reduzir os riscos que os indivíduos representam.

Dada a grande variedade de entidades e organizações que se pretende que cooperem para a implementação e sucesso destas medidas, na literatura internacional este esforço de coordenação é frequentemente denominado de *Multi-agency approach*. Entre vários atores que podem participar nesta abordagem incluem-se agentes de aplicação da lei (polícias, guardas prisionais, profissionais de reinserção social e do

controlo de fronteiras), funcionários que trabalham com jovens (professores e tutores de escolas, liceus e universidades, assistentes sociais, treinadores de futebol), entidades ligadas ao governo (assistência social, autarquias, apoio ao alojamento e assuntos legais), profissionais da saúde física e mental e sociedade civil (trabalhadores comunitários, voluntários e funcionários de organizações de caridade social, representantes de comunidades religiosas), entre outros que se revelem pertinentes (RAN Collection, 2019).

– **Formação e consciencialização da comunidade e dos agentes da linha da frente**

Na prática, o primeiro passo com vista à prevenção secundária está relacionado com a identificação ou sinalização de indivíduos em risco de radicalização. Esta pode ser impulsionada por diferentes atores, que se posicionam em diferentes pontos, ao longo do espetro de prevenção do terrorismo (desde o nível comunitário ao governamental), existindo essencialmente três tipos de modelos de referenciação (Jackson et al., 2019b):

1. modelos comunitários – um indivíduo em risco é identificado por um membro da sua família, um amigo ou qualquer outro membro da sua comunidade;
2. modelos dos serviços sociais – a identificação do indivíduo em risco é feita por um fornecedor de serviços, podendo este trabalhar ou não para o governo[66];
3. modelos policiais – a sinalização de um indivíduo decorre no âmbito das atividades levadas a cabo pelas forças e serviços de segurança.

Para que estes atores sejam capazes de referenciar potenciais indivíduos em risco e, assim, acionar uma resposta precoce que os impeça de progredirem no processo de radicalização, é necessário, antes de mais, dotar esses atores das competências necessárias para desempenharem essa tarefa de deteção. Esta deteção precoce é mais efetiva ao nível local, ou seja, na comunidade, pelo que é crucial investir na formação e consciencialização da comunidade e dos profissionais da linha da frente que lidam com indivíduos potencialmente em risco, tornando-os capazes de reconhecer os sinais de

[66] Por vezes, são os próprios agentes envolvidos em programas de prevenção primária e secundária que referenciam um determinado indivíduo em risco (Levitt, 2017).

alerta a ter em conta para a sinalização de um indivíduo, assim como de reportar adequadamente esses casos (Jackson et al., 2019b).

Assim, nos esforços de prevenção secundária incluem-se os programas de formação, com vista à consciencialização de profissionais da primeira linha, como professores, agentes das forças de segurança envolvidos no policiamento de proximidade, outros funcionários que trabalham com crianças e jovens, assim como pais e figuras relevantes da comunidade local (Jackson et al., 2019b; Levitt, 2017; RAN Centre of Excellence, 2016a).

Por outras palavras, são vários os atores que, na esfera da sua vida privada ou no âmbito das atividades que desempenham profissionalmente, se podem deparar com indivíduos que apresentam determinados fatores de risco – como a radicalização cognitiva – que os tornam mais propensos à radicalização violenta. Assim, caberá a esses atores sinalizarem esse indivíduo para que este possa ser alvo de uma avaliação e, eventualmente, integrar um programa de prevenção secundária.

– **Linhas de apoio e linhas diretas de sinalização**

Para além de capacitar a comunidade para perceber potenciais sinais de radicalização, é também necessário definir e fornecer a estes atores um ou vários pontos de contacto[67] para onde possam reportar esses casos suspeitos.

Uma das estratégias adotadas é a criação das chamadas *hotlines* ou linhas diretas de sinalização que, como o nome indica, funcionam como uma via para sinalizar uma preocupação existente em relação à possibilidade de radicalização de um indivíduo ou grupo, que serão posteriormente avaliados por uma equipa de especialistas (RAN Centre of Excellence, 2016a).

Com um objetivo diferente, podem ser também criadas Linhas de Apoio, destinadas a fornecer orientação a profissionais e funcionários locais sobre o processo de radicalização e formas de lidar com estes casos, assim como prestar apoio e aconselhamento a familiares e amigos de indivíduos em risco de radicalização ou já radicalizados (RAN Centre of Excellence, 2016a).

[67] Exemplos deste tipo de pontos de contacto são Aarhus Municipality Infohouse (Dinamarca), Rotterdam Radicalisation Contact and Advisory Point (Holanda), Hayat (Alemanha) e The Austrian Extremism Information Centre (Austria) (RAN Centre of Excellence, 2016a).

Estas linhas de sinalização e de apoio podem ser enquadradas em estruturas já existentes ou resultar da criação de uma rede de parcerias entre várias entidades. Em qualquer um dos casos, a definição da entidade por detrás dessas linhas é muito importante, não sendo aconselhável utilizar as estruturas das forças de segurança, uma vez que a predisposição de um indivíduo para reportar um caso por si identificado será fortemente determinada pela confiança que tem na organização ou organizações que tomarão conta deste[68] (Jackson et al., 2019b; RAN Centre of Excellence, 2016a), dado que esta ação poderá ter subjacentes riscos pessoais e interrelacionais (Jackson et al., 2019b). Naturalmente, independentemente da entidade responsável pelo ponto de contacto, está subjacente o princípio de que, em caso de perigo iminente reportado, as forças e serviços de segurança são imediatamente notificadas (RAN Centre of Excellence, 2016a).

Para que estas linhas de apoio e de sinalização sejam conhecidas pelos indivíduos e membros da comunidade, é importante investir em campanhas de sensibilização amplas, consistentes e sustentadas. Para além disso, a utilização das mesmas dependerá das expetativas em relação às consequências desse contacto, pelo que deve haver transparência quanto ao que acontece quando alguém liga, nomeadamente quanto a questões de anonimato e envolvimento da polícia (RAN Centre of Excellence, 2016a).

– **Avaliação da necessidade de intervenção precoce**

Após a sinalização de um indivíduo ou grupo, torna-se necessário proceder à avaliação do caso, com base numa análise informada, de modo a decidir se este deve ser alvo de uma intervenção para reverter um possível processo de radicalização, ou se tal não se justifica (Jackson et al., 2019b; Silke, 2014; Vidino & Brandon, 2012).

[68] Por exemplo, em situações em que existe uma relação de confiança entre a comunidade, polícia e serviços sociais, os membros do público sentir-se-ão à vontade para reportar um indivíduo em risco à polícia, do mesmo modo que esta estará confortável para delegar a responsabilidade pela gestão de uma intervenção aos serviços sociais ou outras entidades, sabendo que voltará a ser chamada a atuar, caso a intervenção inicial não surta os efeitos desejados. Neste caso, não se justifica que existam outros pontos de referenciação para além da polícia. O mesmo não se aplica às situações em que não existe confiança entre os diversos agentes e comunidade, refletindo-se no desconforto de algumas pessoas face ao envolvimento da polícia no processo de referenciação e intervenção precoce. Aqui, impõe-se a necessidade de vários pontos de referenciação/reporte, assim como vários tipos de intervenção (Jackson et al., 2019b).

Como afirmam Jackson et al. (2019b), "nesta fase, talvez o desafio mais difícil seja a avaliação do risco – julgar se um indivíduo particular representa uma ameaça" (p. 46).

Como já aqui salientámos, o atual entendimento sobre o processo de radicalização é o de que há uma grande ambiguidade em relação aos fatores de risco que fazem com que um indivíduo progrida até ao extremismo violento, sendo frequentemente levantadas dúvidas sobre se a identificação de fatores específicos é ou não útil. Por conseguinte, nesta fase os indivíduos representam um nível incerto de ameaça, e a avaliação da sua perigosidade contará, necessariamente, com o julgamento profissional[69] (Jackson et al., 2019b). Ainda assim, de acordo com a RAN, esta avaliação do risco individual deve ser feita considerando os seguintes aspetos: 1) envolvimento com um grupo, causa ou ideologia; 2) intenção de causar danos; 3) capacidade para causar danos; e 4) fatores de proteção como situação familiar, estado de saúde mental e condição social, alojamento, entre outras (RAN Collection, 2019).

Como defende Jackson et al. (2019b), embora a participação num programa de prevenção secundária possa sempre acarretar possíveis consequências para o indivíduo (nomeadamente no que se refere ao estigma associado a tal participação[70]) estas serão certamente menos nefastas do que a sua detenção e condenação por um crime relacionado com o terrorismo. E, de facto, é exatamente isto que se pretende com a prevenção secundária: evitar que estes indivíduos em risco acabem, mais tarde, por cair na malha do sistema de justiça criminal (ou pior, caso se façam explodir num atentado terrorista, por exemplo), com todos os prejuízos que isso implica para os próprios e para a sociedade em geral.

Estes são alguns dos aspetos que fazem com que, tal como salientam Jackson et al. (2019b), as iniciativas destinadas à prevenção secundária da radicalização sejam as mais complexas no que toca à sua conceptualização e aplicação prática.

Outra questão bastante problemática é a de que os indivíduos a quem estas intervenções se dirigem não terão cometido atos tipificados na lei como crime, o que torna a implicação governamental nesta área algo controversa, dada a proteção

[69] A sinalização dos indivíduos baseada em fatores de risco incertos é uma das principais críticas feitas aos esforços de combate ao extremismo violento (Jackson et al., 2019b; Wynia et al., 2017).
[70] Este estigma tem sido equiparado àquele que é sentido pelos participantes de programas para abuso de substâncias ou problemas psicológicos, que se preocupam com as potenciais dificuldades futuras em conseguir um emprego, assim como com a sua reputação (Jackson et al., 2019b).

constitucional dos direitos de livre expressão, religião, pensamento e associação[71] (Jackson et al., 2019b). Consequentemente, qualquer participação é voluntária e, no caso de menores, autorizada pelos seus responsáveis legais.

– **Intervenções precoces**

Embora estas mantenham a sua estreita ligação à aplicação da lei, não são totalmente securitizadas, tratando-se de iniciativas como o fornecimento não-coercivo de:

- aconselhamento religioso – muitos jovens pertencentes às segundas e terceiras gerações de imigrantes muçulmanos, assim como convertidos, possuem um conhecimento rudimentar e pouco rigoroso sobre a religião que professam, o que pode funcionar como um fator que propiciou a sua adesão a uma visão extremista. Assim, em determinados casos, o aconselhamento religioso pode ser importante para desmitificar más interpretações e deslegitimar as justificações apresentadas por grupos terroristas como o Estado Islâmico (El-Said, 2015; RAN Collection, 2019; RAN Exit, 2016).
- mentoria – o papel dos mentores consiste em guiar e ser uma força positiva, um modelo a seguir, motivando o indivíduo para a mudança, que neste caso pode passar pelo abandono de uma visão ou estilo de vida destrutivo (extremista), contribuindo para o fortalecimento da sua resiliência face ao extremismo violento. Os programas de mentoria podem envolver vários tipos de atores, desde que estes detenham a confiança e o respeito por parte dos indivíduos alvo da intervenção, sendo crucial que recebam formação e supervisão para exercerem essa função[72]. São exemplo os líderes religiosos, profissionais que trabalham com jovens, agentes da polícia de proximidade, pais, treinadores de futebol e até ex-extremistas (RAN Centre of Excellence, 2016a).
- serviços de saúde mental – psicólogos, psiquiatras e outros profissionais da área da saúde mental podem desempenhar um papel importante na deteção

[71] Estes estão previstos na Constituição da República portuguesa, nos artigos 37.º, 41.º e 46º, respetivamente.
[72] Por exemplo, em Aarhus, na Dinamarca, o uso de mentores é frequente para trabalhar com jovens em risco de radicalização, havendo um investimento na sua formação e tendo sido criado um manual onde são desenvolvidas metodologias consistentes a serem adotadas (RAN Centre of Excellence, 2016a).

de sinais de alerta precoces de radicalização (avaliação do risco), mas também contribuir, através de aconselhamento e diferentes tipos de terapia, para ajudar os indivíduos a canalizar os seus sentimentos e frustrações de forma positiva, e explorar problemas psicológicos que possam ter facilitado a atração por uma ideologia extremista, como condições depressivas, personalidade antissocial, famílias disfuncionais, entre outros (RAN Centre of Excellence, 2016a).

- apoio e envolvimento da família – o envolvimento das famílias, especialmente nestas intervenções precoces, é crucial, uma vez que estas podem oferecer formas de apoio essenciais, assim como exercer uma influência positiva sobre os indivíduos em risco de radicalização e na reversão deste processo[73]. As relações positivas com familiares e amigos são um fator de proteção contra visões radicais[74], pelo que é importante apoiar os pais e outras figuras relevantes para que mantenham uma relação com o jovem, podendo esta contribuir para alterar determinadas dinâmicas contraproducentes[75] (RAN Centre of Excellence, 2016a).

– **Disseminação de contranarrativas online**

Paralelamente a estas intervenções precoces, há outras medidas que têm sido implementadas com vista a prevenir a radicalização de indivíduos em risco de entrarem nesse processo, ou que já se encontram radicalizados ideologicamente. Aqui incluem-se as iniciativas destinadas a barrar o seu acesso a conteúdos extremistas na Internet – e, de forma muita marcante, nas redes sociais e em sites de partilha de vídeos –, através de esforços ativos para a sua remoção (aspeto já abordado nas medidas de prevenção primária), assim como a oferta de contranarrativas, nas mesmas plataformas.

Da mesma forma que redes sociais como o Facebook e Twitter ou plataformas de partilha de vídeo como Youtube são utilizadas por grupos terroristas para difundirem

[73] Por exemplo, quando um jovem se encontra numa fase inicial do processo de radicalização, as famílias podem ser apoiadas de modo a criarem um ambiente seguro onde possam discutir ideias extremistas com os seus filhos e fornecer-lhes alternativas positivas ((RAN Centre of Excellence, 2016a).
[74] Com exceção dos casos em que o próprio ambiente familiar é radical (ou tem elementos extremistas) e, portanto, parte do problema (RAN Centre of Excellence, 2016a; RAN Exit, 2016).
[75] Como exemplo deste tipo de iniciativa podemos indicar o caso holandês, em que o governo criou uma unidade de apoio à família, dentro do departamento de contraterrorismo, mas que funciona de forma independente e fornece vários tipos de serviços (Ver RAN Centre of Excellence, 2016a: 20).

as suas narrativas extremistas, estas são ferramentas particularmente poderosas para campanhas de disseminação de contranarrativas que confrontam diretamente a ideologia e estilo de vida jihadista, desconstruindo e deslegitimando a sua mensagem (Briggs & Feve, 2013; Gemmerli, 2015), com o objetivo de causar a dúvida entre indivíduos que se encontram em risco de radicalização, assim como de narrativas alternativas, que reforçam o sentimento de pertença à comunidade normativa e, por conseguinte, contribuem para a sua resiliência (Briggs & Feve, 2013; RAN Centre of Excellence, 2016a).

Braddock e Horgan (2016) referem que a eficácia de uma contranarrativa é determinada não apenas pelo seu conteúdo, mas também pela forma como (e por quem) é disseminada. Por outras palavras, as contranarrativas produzem mais resultados quando contradizem temas específicos abordados nas narrativas extremistas, e são disseminadas por figuras respeitadas e credíveis aos olhos do público-alvo, sendo crucial para ambos os aspetos que se tenha em consideração o contexto onde serão disseminadas (Braddock & Horgan, 2016; Braddock & Morrison, 2020). Por exemplo, no caso de contranarrativas que visam desafiar as narrativas jihadistas, estas beneficiam se disseminadas por académicos religiosos e imãs respeitados pelas comunidades muçulmanas locais. Por outro lado, o envolvimento direto dos Estados pode ser contraproducente, havendo maior eficácia quando estes assumem apenas um papel de facilitadores, estimulando e apoiando tais iniciativas. Este apoio vai muito para além do financiamento, sendo de destacar a importância do seu papel na capacitação dos membros da sociedade civil que são mais adequados para divulgarem contranarrativas, mas muitas vezes não dispõem das competências necessárias (conhecimentos técnicos, comunicacionais e estratégicos) para o fazerem de forma eficaz (Briggs & Feve, 2013).

Para além da mensagem contida nas contranarrativas, e dos seus mensageiros, é também importante considerar as características do público-alvo, o tipo de imagens ou símbolos que podem ser utilizados, de modo a conferir autenticidade, e quais as plataformas onde podem ser mais eficazmente difundidas (Saltman et al., 2021).

A perspicácia com que estas contranarrativas chegam até à audiência desejada – indivíduos em risco de radicalização ou que já iniciaram o processo – tem sido aprimorada, nomeadamente com a colaboração de plataformas como o Google, que em 2015 criou o *Redirect Method* (ou método de redireccionamento, em tradução livre) que, utilizando uma combinação de algoritmos e com base em palavras-chave pesquisadas pelos internautas no Google e no Youtube, os redireciona para anúncios de

contranarrativas, em formato de vídeo, em árabe e em inglês. Esses vídeos – genuínos e anteriormente existentes no Youtube[76] – contêm, por exemplo, depoimentos de ex-combatentes, declarações de líderes muçulmanos que denunciam a interpretação extremista do Islão, imagens que mostram uma visão pouco romantizada do modo de vida dos combatentes do EI na Síria e no Iraque, etc. (Díez, 2016; The Redirect Method, 2021) e têm como objetivo "garantir que aqueles que navegam na Internet com perguntas precisas sobre o extremismo violento e o Califado obtenham respostas das muitas vozes que desmascaram as narrativas de recrutamento do ISIS" (The Redirect Method, 2021).

Um estudo qualitativo recentemente conduzido pelo International Center for the Study of Violent Extremism (ICSVE)[77] demonstra que, embora o recurso a contranarrativas (em formato de vídeo) possa implicar alguns riscos[78], estas podem ser eficazes e atingir significativamente o público-alvo (isto é, indivíduos cognitivamente radicalizados ou em risco) em plataformas como o Youtube, através dos algoritmos de recomendação aí vigentes e dos termos utilizados na pesquisa (Speckhard et al., 2021). Saltman et al. (2021) encontraram também evidências animadoras de que o contacto passivo de jovens em risco com contranarrativas no Facebook, através do *Redirect Method*, pode conduzir a um envolvimento com profissionais ligados aos esforços de prevenção secundária e terciária da radicalização, fora dessas plataformas.

2.2.3. Medidas de Prevenção Terciária da Radicalização

As medidas de prevenção terciária destinam-se à reabilitação ou reintegração dos indivíduos que se radicalizaram e passaram à violência, envolvendo-se em atividades de carácter extremista, incluindo aqui o terrorismo. Portanto, ao contrário das fases anteriores, em que se atua no *espaço pré-crime*, aqui o foco são os indivíduos que cometeram uma ofensa criminal, pelo que operam no espaço *pós-crime*, atingido pelas

[76] São evitados vídeos produzidos pelos Governos ou materiais novos e personalizados (The Redirect Method, 2021).
[77] Este estudo foi desenvolvido na sequência do projeto *Breaking the ISIS Brand Counter Narrative*, levado a cabo pela mesma entidade, e que consiste numa série de vídeos com entrevistas a ex-combatentes terroristas estrangeiros do Estado Islâmico, difundidas numa campanha de contranarrativas (em várias línguas), inicialmente no Facebook e em *focus groups* (Speckhard et al., 2018) e, mais tarde, no Youtube (Speckhard et al., 2021).
[78] Não obstante este receio, segundo Saltman et al. (2021), não existem dados empíricos que sustentem a teoria de que a exposição a contranarrativas online possa ter um impacto negativo nos indivíduos em risco de radicalização.

tradicionais medidas de combate ao terrorismo, previstas no código penal de cada Estado (nomeadamente, penas de prisão). Por isso, os programas de prevenção terciária da radicalização, muitas vezes, têm lugar em ambiente prisional (Jackson et al., 2019b; Leviit, 2017) ou na comunidade, sendo, neste último caso, adotados como medida alternativa e condição imprescindível para que o processo criminal seja suspenso ou uma pena privativa da liberdade não seja aplicada (Levitt, 2017).

Tendo por objetivo primordial a redução da reincidência – o que inclui evitar não apenas o envolvimento pessoal em atos de violência extremista, mas também as atividades de apoio a atos desta índole (Jackson et al., 2019b) – as medidas adotadas nesta fase podem ser de dois tipos distintos, consoante o seu grau de ambição: 1) medidas de desradicalização e 2) medidas de afastamento ou desvinculação[79].

A distinção entre a desradicalização e o afastamento tem merecido algum debate no meio académico, denotando-se uma falta de clareza conceptual à volta dos dois termos (Horgan & Braddock, 2010). No entanto, o mais comum é considerar-se que a desradicalização abrange uma transformação do indivíduo ao nível cognitivo, caracterizada pelo abandono de ideias e perspectivas que justificam ou encorajam o uso de violência (Horgan, 2014). Por outras palavras, as medidas que têm em vista a desradicalização procuram levar os indivíduos já radicalizados a abandonar essa visão extremista. Envolvem, portanto, um processo social e psicológico através do qual se reduz o compromisso e o envolvimento do indivíduo com visões extremistas, ao ponto de este deixar de estar em risco de se envolver em atividades violentas. Já as medidas de afastamento ou desvinculação não procuram uma mudança tão drástica, que passe necessariamente pelo abandono da visão radical[80], mas pretendem fazer com que indivíduos cessem o seu envolvimento em grupos ou atividades terroristas. Portanto, não se ambiciona uma transformação ao nível cognitivo – como nos casos da desradicalização – mas apenas ao nível comportamental (isto é, a "cessação física de um comportamento observável" (Horgan & Braddock, 2010, p. 280), em que o indivíduo passa por uma mudança no seu papel ou função, que está associada a uma redução da sua participação violenta (Horgan & Braddock, 2010). Assim, quando um indivíduo é desvinculado, este apresenta um comportamento moderado, mas as suas crenças podem

[79] No original, *disengagement*.

[80] Existe, aliás, um grande debate académico sobre o quão realístico é o objetivo de desradicalização, havendo autores que defendem que este apenas funciona com indivíduos cuja radicalização é pouco profunda e a ligação a um grupo terrorista muito ténue, sendo mais sensato falar no objetivo de desvinculação. Ver, por exemplo, Silke (2011) e Horgan (2008).

continuar a ser consentâneas com o extremismo violento, o que nos indica que este não está desradicalizado (Feddes, 2015).

Resumidamente, os programas de desradicalização e de desvinculação têm como fim último reintegrar na sociedade os indivíduos que se radicalizaram ou, pelo menos, dissuadi-los da violência (Horgan, 2009). Assim, estes são muitas vezes designados de programas de reabilitação[81] e estratégias de saída – *Exit* (RAN Collection, 2019).

Estas iniciativas podem corresponder a intervenções individuais (terapia) ou dinâmicas de grupo, embora a dimensão de aconselhamento individual deva estar sempre prevista (RAN Exit, 2016). Tal como foi mencionado anteriormente, podem ser implementadas em ambiente prisional ou na comunidade.

Em alguns países, a participação num programa de intervenção com vista à desradicalização e/ou de desvinculação tem sido ordenada, pelo tribunal, no âmbito da suspensão provisória do processo de indivíduos suspeitos da prática de crimes relacionados com o terrorismo (Levitt, 2017), ou como medida alternativa à pena de prisão[82], no caso de indivíduos efetivamente condenados (Levitt, 2017; Vidino & Clifford, 2019).

Por norma, a decisão quanto à sujeição dos indivíduos a estes programas de reabilitação na comunidade é feita, caso a caso, com base na ponderação sobre vários aspetos, que atestam a sua elegibilidade, nomeadamente a gravidade dos crimes cometidos, o risco de reincidência do indivíduo, o seu potencial para aprofundar a sua radicalização ou ser reabilitado na prisão, e o possível efeito da intervenção na comunidade (Vidino & Clifford, 2019). Ou seja, estes programas de desradicalização ou desvinculação na comunidade são especialmente úteis para indivíduos cujos crimes sejam considerados de menor gravidade e cuja sujeição a uma medida privativa da liberdade (e a todas as condições inerentes à reclusão em meio penitenciário, conhecido como incubador do extremismo violento) poderia ser contraproducente, nomeadamente aumentando o risco de aprofundamento da radicalização desse indivíduo (que pode ter sido ingenuamente atraído por um agente recrutador e não estar profundamente

[81] No Manual de Reabilitação da RAN, a reabilitação de ofensores radicalizados ou terroristas é definida como um processo abrangente, tendo como resultado ideal a pessoa reabilitada levar uma vida autodeterminada e autossustentada numa sociedade democrática, sem aderir a visões extremistas ou participar em atividades inspiradas no extremismo (incluindo violência) (RAN Manual).

[82] No ordenamento jurídico português, a primeira situação poderia cair no âmbito das medidas pré-sentenciais previstas na figura da Suspensão Provisória do Processo (artigos 281.º e 282.º do Código de Processo Penal); já o segundo caso remete para a figura da Suspensão de Execução da Pena de Prisão, subordinada ao cumprimento de deveres ou regras de conduta, regulada nos artigos 50.º a 57.º do Código Penal.

radicalizado) e, consequentemente, tornando-o numa maior ameaça securitária aquando da sua libertação. Exemplo disso são os vários casos de jovens europeus que tentaram viajar para zonas de conflito como a Síria e o Iraque, para aí se juntarem a grupos terroristas como o Estado Islâmico, mas foram atempadamente impedidos de o fazer ou, caso o tenham concretizado, rapidamente reconsideraram a sua ação e voltaram ao país de origem (Levitt, 2017).

Como ressalva Levitt, estes programas devem ser sempre coordenados ao nível nacional e implicar uma estrutura de supervisão que garanta o devido cumprimento por parte dos indivíduos para aí reencaminhados. Esta supervisão fica frequentemente a cargo dos serviços de reinserção social (Levitt, 2017), enquanto que a implementação prática do programa pode envolver vários atores, desde organizações da sociedade civil, autarquias, entre outros (RAN Collection, 2019).

No caso de a prevenção terciária ter lugar em ambiente prisional, a participação do indivíduo é totalmente voluntária (RAN Collection, 2019). É importante que os esforços se foquem no indivíduo, tendo em conta dois momentos distintos em que este necessitará de acompanhamento: 1) enquanto se encontra a cumprir pena de prisão; 2) no período após a sua libertação. De facto, inicialmente, é crucial implementar medidas que impeçam o indivíduo radicalizado de difundir as suas crenças extremistas pelos demais reclusos, funcionando como agente radicalizador, assim como fomentar a sua desistência de cometer futuros atos de violência ou apoiar a sua reavaliação das próprias crenças. Posteriormente, após o cumprimento da pena de prisão, assumem relevo as iniciativas que apoiem o indivíduo na sua reentrada na sociedade e, paralelamente, facilitem a gestão do risco potencial que este representa para a comunidade. O tipo de atividades não difere significativamente das que são previstas nos programas nos quais, idealmente, são inseridos os reclusos e ex-reclusos ordinários (como sendo o aconselhamento, educação, formação profissional e outro tipo de apoios), exceto no que diz respeito a determinadas especificidades associadas à ideologia (Jackson et al., 2019b).

– **Principais componentes dos programas de saída**

Tal como a radicalização, também a desradicalização e/ou desvinculação consiste num processo complexo, para o qual podem contribuir várias iniciativas distintas onde se incluem, por exemplo, o aconselhamento psicológico, a reeducação

religiosa, a formação vocacional, a ressocialização e o apoio ao emprego (Neumann, 2017). Para atingir os resultados desejados, deve-se privilegiar uma abordagem holística que tenha em conta as características pessoais do indivíduo e o seu contexto social, cultural e económico, sendo frequentemente levados a cabo dois tipos de intervenção (RAN Collection, 2019):

1) Intervenções materiais – apoio económico e social, que pode incluir aconselhamento prático ou assistência em assuntos como alojamento, educação ou formação profissional, procura de emprego ou formas de lidar com o sistema de justiça criminal. Por isso, estas abordagens atuam ao nível comportamental, com o objetivo de ajudar o indivíduo a solucionar entraves nestas áreas, facilitando a sua reintegração social (RAN Collection, 2019);
2) Intervenções imateriais ou intangíveis – podem incluir mentoria e treino da resiliência (por exemplo, trabalhando o pensamento crítico, competências relacionais, empatia, autoestima, responsabilidade e capacidade de autorreflexão); técnicas de conversação específicas, entrevista motivacional, discussão de dilemas morais e outras abordagens que estimulam o pensamento crítico; aconselhamento religioso e ideológico; cuidados de saúde mental; envolvimento da comunidade e de familiares e amigos, de modo a estender a rede social para além do grupo extremista; apoio à reinserção após a conclusão da intervenção ou saída da prisão, entre outras abordagens. Portanto, neste caso o foco são as crenças do indivíduo e as suas necessidades de pertença (RAN Collection, 2019).

Embora a literatura científica sobre as abordagens eficazes na prevenção terciária seja ainda muito escassa, são de realçar os estudos de Neumann (2010) e El-Said (2015), que identificaram as componentes-chave deste tipo de intervenção, nomeadamente:

- reeducação religiosa e ideológica – a religião e a ideologia são questões importantes no âmbito dos programas de desradicalização, embora a sua relevância não seja igual para todos os indivíduos (RAN Exit, 2016). Autores como El-Said (2015) consideram-na indispensável, uma vez que muitos extremistas violentos possuem um conhecimento pobre e pouco rigoroso sobre a religião, o que os tornou mais vulneráveis a narrativas

extremistas. Assim, a reabilitação religiosa[83] é necessária para deslegitimar as ações terroristas e refutar as justificações por estes apresentadas.

- apoio psicológico – para trabalhar fatores pessoais que possam ter contribuído para a sua radicalização, nomeadamente crises pessoais (perda de emprego, de um familiar ou amigo), falta de confiança, ansiedade, assim como abordar possíveis doenças psiquiátricas (El-Said, 2015);
- Estratégias para ajudar terroristas condenados a dissociarem-se de redes sociais extremistas e a fomentarem laços e ligações à família, amigos e à comunidade – o apoio e envolvimento daqueles que têm uma influência positiva sobre os participantes dos programas pode ser útil[84] (RAN Exit, 2016), nomeadamente para colmatar as suas necessidades de pertença e evitar que o indivíduo se sinta abandonado após deixar de integrar um grupo extremista (RAN Collection, 2019). Segundo El-Said (2015), o envolvimento das famílias poderá facilitar a desvinculação, acelerar a desradicalização e tornar a mudança mais sustentável e resiliente (El-Said, 2015);
- Apoio à reinserção social e económica do indivíduo – a mudança, seja ela apenas comportamental ou também cognitiva, cria a necessidade de perspetiva de uma nova vida. Por isso, de modo a que no final da intervenção (e, dependendo do caso, libertação) o indivíduo não sinta que não tem opção senão voltar a integrar um grupo extremista, ajuda em aspetos práticos como acesso ao emprego, educação ou formação profissional e procura de alojamento podem ser cruciais (El-Said, 2015; RAN Exit, 2016).

Dada esta variedade de abordagens tidas como componentes-chave nas estratégias de saída, são também diversos os atores envolvidos na implementação de tais intervenções. Aqui incluem-se: agentes das forças e serviços de segurança e profissionais das prisões, psicólogos e assistentes sociais, colaboradores de ONG's, ex-

[83] Neste âmbito, recorre-se frequentemente ao uso de contranarrativas diretas que, ao fazerem os membros do grupo reconsiderarem a validade da sua ideologia ou até ao demonstrarem o falhanço das ações desse, podem contribuir significativamente para que um indivíduo abandone as crenças, atitudes ou comportamentos terroristas ou extremistas (Braddock & Morrison, 2020).

[84] No entanto, é necessário ressalvar que nem todos os amigos e familiares são influências positivas, uma vez que estes podem ter sido permissivos durante o processo de radicalização, ou fazerem eles próprios parte do movimento radical. Assim, o envolvimento destes tem que ser cuidadosamente avaliado (RAN Exit, 2016).

extremistas (considerados credíveis pelo público-alvo, devido às suas experiências pessoais), assim como líderes religiosos (RAN Collection, 2019).

Como defende Horgan (2021), *A desradicalização existe, não resulta com todos e essa é uma expetativa que não devemos ter. (...) Nenhum programa é 100% eficaz, mas isso não nos deve fazer desistir, mas sim tentar perceber o que pode ser melhorado.*

Tal como é possível verificar no inventário não exaustivo de iniciativas aqui exposto (ver Tabela 4), embora algumas delas possam ser especificamente pensadas para indivíduos em risco de cometerem atos de violência, influenciados por uma ideologia particular (o salafismo jihadismo), outras são mais gerais e frequentemente utilizadas no âmbito de outros problemas sociais (Jackson et al., 2019b). De facto, é esta a ideia defendida por vários investigadores e profissionais da área, que afirmam que muitos dos desafios que têm surgido em relação à conceptualização e implementação de estratégias destinadas a abordar a radicalização e o extremismo violento não são únicos deste campo, tendo afetado outras áreas do saber, como é o caso da criminologia – e, mais especificamente, da sua subárea denominada *teoria e prática da prevenção criminal* –, da saúde mental e da educação. Por isso, a prevenção da radicalização e, em última instância, do terrorismo, tem muito a ganhar se for beber das lições aprendidas por estas e outras áreas relacionadas, que têm experiência com intervenções destinadas a atingir fins semelhantes (Cherney, 2016; Jackson, 2019b; Weine et al., 2015).

Tabela 4 – Boas práticas de P/CVE

Prevenção primária	Prevenção secundária	Prevenção terciária
- Remoção de conteúdos extremistas na Internet; - Disseminação de narrativas alternativas e comunicações estratégicas governamentais; - Educação dos jovens; - Envolvimento e capacitação das comunidades e das famílias.	- Formação e consciencialização da comunidade e dos agentes da linha da frente; - Linhas de apoio e linhas diretas de sinalização; - Avaliação da necessidade de intervenção precoce; - Intervenções precoces; - Disseminação de contranarrativas online.	- Programas de saída (reeducação religiosa e ideológica, apoio psicológico, estratégias de dissociação de redes extremistas e apoio à reinserção social e económica).

Fonte: Elaboração própria

A ideia de que a radicalização ocorre no seio das comunidades, não pode ser negligenciada. Por conseguinte, qualquer programa de prevenção deve ser desenhado de modo a adaptar-se às características e necessidades de cada comunidade em particular (Levitt, 2017), sendo totalmente desaconselhada a replicação do mesmo modelo em comunidades diferentes, sem se proceder, previamente às necessárias adaptações. Isto porque, como refere Levitt, *nem todas as comunidades terão os mesmos fatores de risco, nem os mesmos recursos ao seu dispor* (2017: 21).

PARTE II – A PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO NA UNIÃO EUROPEIA

Nesta segunda parte deste trabalho começaremos por analisar a evolução da ameaça terrorista na Europa, apresentando posteriormente os principais desenvolvimentos da União Europeia em matéria de terrorismo – desde aqueles que antecederam a criação da Estratégia Antiterrorista da UE até aos desenvolvimentos mais recentes. Neste percurso, focar-nos-emos, de forma mais demorada, na Estratégia Antiterrorista da UE, descrevendo os seus quatro pilares, mas detendo-nos essencialmente no vetor da Prevenção. Assim, entraremos especificamente na questão da prevenção da radicalização ao nível da UE, analisando os progressos nesta matéria. Por fim, procederemos à apresentação dos Planos de Ação para a Prevenção da Radicalização adotados em três Estados-Membros da UE.

Capítulo 1 – A ameaça do terrorismo jihadista na Europa

1.1. Evolução da ameaça

O terrorismo jihadista não é o único tipo de terrorismo com que nos deparamos na Europa, existindo várias ideologias que, coexistindo ao longo do tempo, têm inspirado o cometimento desta tipologia de crime. Após a Segunda Guerra Mundial, a ameaça era essencialmente colocada por grupos nacionalistas-separatistas, como a Euskadi Ta Askatasuna (ETA) e o Exército Republicano Irlandês (IRA), assim como por ativistas com ideologias de extrema-direita e extrema-esquerda, como por exemplo a Fração Exército Vermelho (RAF). Atualmente, no entanto, o terrorismo de matriz jihadista é considerado como a ameaça mais séria, em solo europeu, dado a seu potencial de letalidade e o impacto político e social que lhe está subjacente (Bakker, 2012).

Em termos cronológicos, o jihadismo surgiu na europa na década de 90 do século passado. Desde 1994, a Europa Ocidental tem vindo progressivamente a ser ameaçada pelo terrorismo perpetrado por ativistas islamistas sunitas, associados a ou inspirados por redes terroristas com origem no *Mundo Árabe*. Estes militantes – que se

autodenominam de *mujahidin* ou *jihadis*[85] – *p*ertencem à vertente salafista-jihadista do islão sunita. Por essa altura, a maioria destes jihadistas era afiliada da al-Qaeda e partilhava da sua doutrina da jihad global. Uns eram membros diretamente apoiados e treinados por esta organização terrorista; outros faziam parte de grupos jihadistas locais ou regionais, de diferentes partes do mundo Muçulmano, com diversos tipos de laços com a al-Qaeda; e alguns pareciam operar de forma quase anónima, mas indubitavelmente com inspiração nas ideias, estratégias e táticas desta organização (Nesser, 2008).

Entre os anos de 1994 e 1996, vários ataques ocorreram em França, matando oito pessoas. Estes foram organizados por membros e apoiantes do Grupo Islâmico Armado da Argélia (GIA) – que começou por ter o apoio financeiro da al-Qaeda –, que tinham como objetivo dissuadir a ex-potência colonial de se envolver no conflito local entre islamistas e o regime secular argelino. Uma extensa rede de ativistas islamistas argelinos estendia-se por vários países europeus (com maior incidência na França, Bélgica e Reino Unido) e cumpria funções que iam desde o fornecimento de armas aos combatentes do GIA, na Argélia, e a difusão de propaganda, até ao apoio de células que se tornaram operacionais na Europa, sobretudo em França. Deste modo, como refere Nesser (2008), durante este período a Europa funcionou como uma "arena para a jihad local" (p. 925).

Posteriormente, com o aumento da pressão sobre o GIA, na Argélia e na Europa, as atividades terroristas associadas a este grupo diminuíram significativamente na Europa. No entanto, entre 1998 e 2003/2004, a Europa assumiu um novo papel de plataforma para o planeamento e preparação de ataques, por parte de redes terroristas ligadas e treinadas pela al-Qaeda, desta vez contra os interesses e cidadãos americanos, israelitas e, em menor medida, franceses. Destarte, aquando da intensificação da campanha terrorista global da al-Qaeda e dos bombardeamentos das embaixadas do EUA no Quénia e na Tanzânia, os serviços de segurança de países europeus intercetaram um grande número de conspirações terroristas com ligações diretas a esta organização, que se viriam a intensificar com a invasão do Iraque pelos EUA. Portanto, nesta fase a Europa tornou-se uma "arena para a jihad global" (Nesser, 2008, p. 925).

Não obstante, embora a ameaça jihadista na Europa tenha começado a emergir nos anos 90, a consciência da sua importância apenas surgiu após os atentados de 11 de

[85] Ambos os termos significam *guerreiro sagrado* (Nesser, 2008).

setembro de 2001, nos Estados Unidos da América, que abalaram todo o mundo ocidental. Até então, a ameaça representada pelo terrorismo jihadista era "muitas vezes subestimada, negligenciada e mal compreendida" (Bakker, 2012, p. 131). Ainda assim, apesar do choque provocado por este atentado, e de todas as questões que se levantaram, tanto ao nível político como securitário – havendo toda uma mudança de paradigma na abordagem deste problema, ao nível global –, até 2004 a ideia de que este flagelo poderia atingir diretamente a Europa não foi totalmente assimilada (Bakker, 2012). Só a 11 de março desse ano é que este panorama mudaria, com a consumação de vários ataques à bomba coordenados e dirigidos a quatro comboios que circulavam na capital espanhola, dos quais resultaram 193 vítimas mortais, de 17 nacionalidades (El Comercio, 2020). Este foi reivindicado pela al-Qaeda que, até 2001, tinha como principal foco de ação os Estados Unidos da América, mas a partir de 2003/2004 passou a direcionar a sua ação também para vários países europeus, que se apresentaram como aliados dos EUA na luta contra o terrorismo jihadista, nomeadamente, na invasão do Iraque (Duarte, 2015; Nesser, 2008). Assim, a europa passou de "arena para a jihad local" e (depois) "global", para ser ela própria "alvo da jihad global" (Nesser, 2008, p. 925), o que se refletiu no escalar dos ataques terroristas ocorridos neste continente, desde então.

Por essa altura, o terrorismo jihadista era percecionado como sendo uma ameaça externa, constituída por redes internacionais que operavam a partir do exterior. Mas os acontecimentos que se seguiram mudariam esta perceção e chamariam a atenção para o facto de a ameaça jihadista poder também nascer no interior da Europa, através da radicalização de indivíduos nascidos em países europeus – na maioria pertencentes às segundas e terceiras gerações de imigrantes muçulmanos, com raízes no Paquistão, no norte de África e noutros países de maioria muçulmana – ou aí residentes (terrorismo endógeno ou autóctone).

De facto, a 2 de novembro de 2004, o assassinato do cineasta holandês Theo van Gogh, por um cidadão holandês de ascendência marroquina (The Guardian, 2004), assim como o ataque no metro de Londres, a 7 de julho de 2005, que vitimou 52 pessoas, e em que três dos quatro perpetradores eram cidadãos nascidos no Reino Unido, filhos de imigrantes paquistaneses (Rodgers et al., 2015), vieram mostrar que "o terrorismo jihadista também tem uma dimensão doméstica maliciosa" (Bakker, 2012, p. 131). À semelhança do que aconteceu em Madrid, a responsabilidade pela autoria deste último viria também a ser reclamada pela al-Qaeda.

Para esta nova geração de jihadistas, a invasão do Iraque constituía o fator mobilizador com maior peso (Nesser, 2008).

Entre 2006 e inícios de 2012, não se registaram, na Europa Ocidental, ataques com este nível de letalidade[86]. Mas estes não tardariam a assolar-nos novamente, e em vários Estados-Membros, corroborando a existência desta ameaça interna e sublinhando a urgência de se encetarem esforços no sentido de a travarem.

No dia 11 de março de 2012, um soldado paraquedista foi assassinado, no Sul de Toulouse, em França. Quatro dias depois, a poucos quilómetros desse local, mais dois soldados franceses foram mortos. Não se ficando por aí, no dia 19 de março, um tiroteio à porta de uma escola judaica, fez quatro mortos, três dos quais eram crianças. Os três ataques foram cometidos pelos mesmo autor: um cidadão francês, com 23 anos de idade e filho de imigrantes argelinos, que se terá radicalizado numa prisão (tendo sido condenado por pequena criminalidade) (Smith-Spark, 2012) e viajado, posteriormente, para o Afeganistão e para o Paquistão, onde terá aprofundado a sua crença na ideologia jihadista (Marquise, 2012).

Mas seria sobretudo a partir de 2014, após a ascendência do autoproclamado Estado Islâmico, que a Europa passaria a ser fortemente atacada por indivíduos ou grupos radicais que operam de forma mais ou menos dependente da liderança de organizações jihadistas (como a al-Qaeda e o Estado Islâmico), ou que as têm meramente como fonte de inspiração ideológica e – não raras vezes – metodológica (Vidino, 2006).

No dia 24 de maio de 2014, Mehdi Nemmouche, nascido em França e descendente de imigrantes argelinos, abriu fogo com uma Kalashnikov, no Museu Judaico de Bruxelas, vitimando mortalmente quatro pessoas. Acredita-se que terá sido o primeiro ataque cometido por um *combatente terrorista estrangeiro*[87] europeu retornado da Síria (BBC, 2019a). No ano seguinte, a 7 de janeiro, dois irmãos franceses e filhos de imigrantes argelinos executaram um ataque contra o jornal satírico francês Charlie Hebdo, matando 11 jornalistas que se encontravam no local, assim como um polícia. A al-Qaeda na Península Arábica assumiu a responsabilidade pelo incidente, afirmando que o ataque foi uma retaliação pelas caricaturas do Profeta Muhammad publicadas nesse jornal (Le Monde, 2015). No dia seguinte, o seu colega e cúmplice, Amedy

[86] Isto não significa que não tenham existido tentativas de levar a cabo ataques de grande escala (ver, por exemplo, Nesser, 2008).
[87] O termo será oportunamente clarificado mais à frente, neste capítulo.

Coulibaly – também ele nascido em frança e filho de imigrantes argelinos – assassinou quatro pessoas, depois de as fazer reféns num supermercado judaico, matando também uma mulher polícia, na rua (Meichtry et al., 2015).

Ainda em 2015, França seria o palco do segundo atentado jihadista mais letal ocorrido em solo europeu. Na noite de 13 de novembro, Paris foi assolada por vários ataques coordenados, com recurso a armas e bombas, que tiveram como alvo diversos espaços de entretenimento (a sala de concertos Bataclan, o Estádio de França, e vários restaurantes e bares) e dos quais resultaram 132 mortes, 93 das quais ocorridas no ataque ao Bataclan (START, 2019). Entre os dez autores conhecidos dos atentados encontravam-se cidadãos franceses e belgas (Reuters, 2017), filhos de imigrantes oriundos de países muçulmanos como Marrocos e Argélia, sendo alguns deles conhecidos das autoridades por estarem envolvidos em atos de pequena criminalidade, ou até mesmo por estarem referenciados por ligações a grupos terroristas, nomeadamente na sequência da viagem para territórios de conflito, como a Síria e o Iraque (BBC, 2016b). O Estado Islâmico assumiu a responsabilidade pelos ataques e afirmou que estes foram realizados como forma de retaliação à França pela sua participação na coligação liderada pelos Estados Unidos, que realizou ataques aéreos contra alvos do EI no Iraque e na Síria. A mesma justificação foi apontada por este grupo para o atentado ocorrido desta vez na Bélgica, a 22 de março de 2016, pelo qual, novamente se responsabilizou (START, 2019). Três bombistas suicidas, de nacionalidade belga, fizeram-se explodir no aeroporto de Bruxelas e na estação de metro de Maalbeck, matando 32 pessoas, no total. Ligações entre este e o anterior ataque, em Paris, foram comprovadas (Reuters, 2017), estando em ambos envolvidos indivíduos pertencentes à célula do EI fixada no bairro de Molenbeek, sendo vários deles combatentes terroristas estrangeiros retornados da Síria, muitos com registo criminal por pequena criminalidade (BBC, 2016a).

No Dia da Bastilha (14 de julho de 2016), a França voltaria a ser palco de mais um ataque terrorista de larga escala, reivindicado pelo EI. O incidente aconteceu na cidade de Nice, quando um cidadão francês nascido na Tunísia conduziu deliberadamente um camião contra uma multidão, tirando a vida a 86 pessoas. Cerca de duas semanas depois, no dia 26, dois indivíduos que haviam jurado lealdade ao EI, assassinaram um padre à facada, numa igreja no norte do país (Reuters, 2017). Um deles havia tentado, por duas vezes, viajar para a Síria (Raimundo et al., 2016).

Ainda em 2016, dois ataques atingiriam a Alemanha, primeiro no sul do país, durante um festival de música em Ansbach, quando um indivíduo de nacionalidade síria se fez explodir, ferindo 15 pessoas, a 24 de julho; e depois, a 19 de dezembro, quando os visitantes de um mercado de Natal, em Berlim, foram abalroados por um camião conduzido por um imigrante tunisino – conhecido pelas autoridades por crimes não relacionados com o terrorismo –, provocando a morte a 12 pessoas (BBC, 2016d). O Estado Islâmico assumiu a responsabilidade por ambos os ataques (BBC, 2016d; Reuters, 2017).

Em 2017 o Reino Unido voltou a ser alvo de vários ataques de terrorismo jihadista. A 22 de março, um cidadão britânico atropelou vários peões que passavam na ponte de Westminster, esfaqueando fatalmente, de seguida, um polícia perto do parlamento britânico. Deste ataque resultaram 6 vítimas mortais, incluindo-se o ofensor, que em tempos teria sido investigado por suspeitas de radicalização (BBC, 2017a). Dois meses depois, a 22 de maio, um bombista suicida britânico de origem líbia fez-se explodir no final de um concerto da cantora Ariana Grande, na cidade de Manchester, matando 22 pessoas, entre as quais várias crianças e jovens. Acredita-se que o autor tenha estado na Síria e aí estabelecido ligações com o grupo terrorista Estado Islâmico (Wells et al., 2017), que reivindicou o ataque referindo que se tratou de uma resposta às *«transgressões contra as terras dos muçulmanos»* (START, 2019). Na semana seguinte, na noite de 3 de junho, à semelhança do ataque ocorrido em março, três indivíduos (dois imigrantes marroquinos e um paquistanês) a bordo de uma carrinha, fizeram-na colidir contra várias pessoas que circulavam a pé na London Bridge, esfaqueando, de seguida, pessoas que se encontravam em bares e restaurantes, nas proximidades, tirando assim a vida a oito pessoas (The Guardian, 2017). Mais uma vez, o EI afirmou que os atacantes eram seus soldados (Reuters, 2017; Wamsley, 2017).

Ainda no ano de 2017 – e seguindo este *modus operandi*, que passa pela utilização de veículos como armas de ataque –, no dia 17 de agosto, uma carrinha conduzida por um jovem marroquino irrompeu pela rua principal de Las Ramblas, no centro de Barcelona, atingindo fatalmente 14 pessoas. Horas mais tarde, cinco indivíduos que conduziam um carro reproduziram o mesmo tipo de ataque, na zona costeira de Barcelona (Cambrils), matando uma pessoa. Ambos os ataques estão interligados (BBC, 2017b), mas embora o EI os tenha reivindicado, não existem dados que atestem a veracidade dessa informação (START, 2019). Pelo menos um destes

extremistas havia cumprido pena de prisão, em Espanha, pelo crime de tráfico de droga (BBC, 2017b).

A 23 de março de 2018, um cidadão francês, nascido em Marrocos, sequestrou funcionários e clientes num supermercado de Trèbes, no sudoeste da França, afirmando agir em nome do EI. Três pessoas acabaram por ser assassinadas com recurso a arma de fogo, por este indivíduo que, para além de ser conhecido pelas autoridades pela sua atividade criminosa ligada à posse de armas ilegais e ao pequeno tráfico de estupefacientes[88], estaria também sob vigilância por suspeitas de radicalização jihadista, desde 2014 (Chrisafis, 2018).

Em 2019, no dia 29 de novembro, duas pessoas morreram esfaqueadas na London Bridge, num ataque protagonizado por um cidadão britânico, filho de imigrantes paquistaneses, que havia sido condenado a uma pena de prisão de 16 anos por crimes de terrorismo (nomeadamente, pelo planeamento de um ataque juntamente com outros oito indivíduos, inspirados pela al-Qaeda), tendo saído em liberdade condicional quando cumpriu metade da pena, em dezembro de 2018, e estando sob vigilância desde essa data. No dia do ataque, encontrava-se em Londres para assistir a uma conferência organizada no âmbito do programa de reabilitação de ofensores de que era participante. Ambas as vítimas eram colaboradoras desse mesmo programa (BBC, 2019b; Simone, 2019).

Mais recentemente, em outubro de 2020, a França voltou a ser o cenário de dois ataques de terrorismo com inspiração jihadista. Primeiro, no dia 16, nos subúrbios de Paris, um professor do ensino básico foi decapitado, depois de ter mostrado aos seus alunos caricaturas do profeta Maomé[89], numa aula sobre liberdade de expressão (Barreto, 2020; Diário de Notícias, 2020). O autor do crime foi um jovem refugiado de origem chechena, com 18 anos de idade, que cresceu na França (Onishi et al., 2020). Duas semanas depois, a 29 de outubro, um cidadão tunisino armado com uma faca entrou na basílica de Notre-Dame, em Nice e, enquanto gritava Allahu Akbar (Deus é o Maior), matou três pessoas, uma delas através da decapitação. Este jovem jihadista – também ele com 18 anos de idade – teria chegado à Europa pouco tempo antes, em setembro de 2020, entrando por Lampedusa, Itália (Sandford & Tidey, 2020).

Três dias depois, a 2 de novembro, seria a vez da Áustria ser alvo de um de indivíduo que abriu fogo em seis pontos distintos no centro da capital (Viena), fazendo

[88] Em 2016, terá cumprido uma pena de prisão de curta duração, em Carcassonne (Chrisafis, 2018).
[89] Publicadas no controverso jornal satírico Charlie Hebdo (Barreto, 2020).

quatro vítimas mortais. O agressor – abatido pelas forças policiais durante o ataque – era um jovem com nacionalidades austríaca e da Macedónia do Norte, apoiante do Estado Islâmico, que no passado teria tentado viajar para a Síria para se juntar a este grupo terrorista, o que acabou por lhe proporcionar uma condenação a uma pena de prisão por terrorismo. Beneficiando da lei de proteção de jovens, estaria em liberdade condicional desde dezembro de 2019 (Bento, 2020; Pleitgen & McGee, 2020), embora continuasse integrado num programa de desradicalização, ao mesmo tempo que era alvo de monotorização (RTP, 2020). Como já é hábito, o EI reivindicou o ataque (Pleitgen & McGee, 2020).

1.2. Tendências observadas

Como é possível concluir através da análise destes eventos de carácter terrorista que, nos últimos anos, ocorreram dentro das fronteiras da União Europeia, existem várias tendências ou padrões que se repetem. Cabe-nos, portanto, debruçar sobre cada um desses aspetos, numa tentativa de melhor caracterização do fenómeno.

1.2.1. O terrorismo endógeno, a *leaderless jihad* e a *democratização* do terrorismo

Se olharmos para os atentados ocorridos na Europa desde 2005, facilmente percebemos que a maioria dos ataques foram cometidos por cidadãos do país onde o ataque foi cometido. Os dados apresentados por Vidino et al. (2017) – no seu estudo sobre ataques terroristas ocorridos no Ocidente, motivados pela ideologia jihadista, entre 2014 e 2017 – vão neste sentido, demonstrando que os cidadãos nacionais constituíram 73% dos perpetradores (embora possam ter dupla nacionalidade), seguindo-se os ataques cometidos por imigrantes legais ou visitantes (14%).

Sendo ou não cidadãos já nascidos na europa, uma maioria avassaladora dos jihadistas que aqui cometem atos terroristas residem em países europeus. Bakker (2012) dá conta desta tendência no seu estudo de 2012, em que dos 315 jihadistas que integram a sua base de dados de incidentes terroristas na europa no período entre 2001 e 2009, 305 residiam na europa no momento do ataque – o que constitui uma maioria avassaladora.

Embora grande parte dos perpetradores se trate de cidadãos nacionais, existe entre estes uma enorme representação de indivíduos de origem não-europeia, pertencentes às segundas e terceiras gerações de imigrantes. Estes, apesar de terem nascido e/ou crescido em países europeus, são filhos e netos de imigrantes frequentemente provenientes de países de maioria muçulmana, como Marrocos, Argélia, Tunísia, Paquistão e Iraque, entre outros (Bakker, 2012).

A este respeito, Nicholas Rasmussen, diretor do McCain Institute's Counterterrorism Program, refere que

> "Houve quase que uma «democratização» da ameaça terrorista. Podemos encontrá-la em mais lugares do que nunca, porque essa ideologia, essa narrativa que o ISIS apresentou foi facilmente disseminada online ou nos media. Assim, não é preciso estar no Iraque e na Síria para participar. Pode-se estar nos Estados Unidos, no Japão, na Argentina, na Europa Central ou na Ásia Central e sentir-se conectado com o empreendimento terrorista do califado" (Rasmussen, conforme citado em Meurmishvili, 2018).

De facto, atualmente o terrorismo jihadista já não é algo que está ao alcance apenas de comandantes de alto escalão, mas que é acessível ao mais comum dos indivíduos. Esta democratização deve-se, essencialmente, aos avanços tecnológicos, que facilitaram o acesso à informação (por exemplo, sobre o fabrico de armas letais) e melhoraram drasticamente a capacidade de comunicação (Bergema & Kearney, 2020) entre os vários participantes do movimento jihadista global – desde aqueles que constituem a liderança de uma organização terrorista, aos simples *wannabes*. Assim, um indivíduo que aspira a tornar-se jihadista já não tem que se deslocar fisicamente para campos de treino no estrangeiro, quando pode receber instruções práticas de como levar a cabo um ataque por via de plataformas de comunicação virtuais, como o Telegram (Bergema & Kearney, 2020).

Não obstante, apesar desta maior facilidade para se criarem ligações operacionais através da internet, a democratização do terrorismo vai também no sentido de que essas ligações não são, na verdade, necessárias. Isto é, evoluímos para uma realidade de *do-it-yourself* (Bergema & Kearney, 2020), em que muitas vezes o papel dos líderes de organizações terroristas como a al-Qaeda e o Estado Islâmico é meramente o de inspirar a nova geração de jihadistas a levarem cabo ataques, de forma

autónoma (Bergema & Kearney, 2020; Matos, 2011a). O último relatório da Europol[90] relativo à situação e tendências do terrorismo na UE (Te-Sat) realça que os movimentos jihadistas aqui presentes "não parecem ser nem hierarquicamente estruturados, nem centralmente organizados" (Europol, 2021d, p. 16).

Assim, olhando atentamente para o enredo dos diferentes ataques que ocorreram desde o início do milénio, é possível identificar diferentes tipos de conexões operacionais, que vão desde uma ligação direta a uma organização terrorista, até aos casos em que a inspiração é suficiente para despoletar um ataque. Esta realidade é descrita por Vidino et al. (2017) que referem que, numa perspetiva operacional, os ataques terroristas ocorridos no Ocidente se dividem em três categorias macro: 1) ataques levados a cabo por indivíduos que agiram sob ordens diretas da liderança do Estado Islâmico (8% dos ataques); 2) ataques terroristas perpetrados por indivíduos sem qualquer ligação ao Estado Islâmico ou outros grupos jihadistas, mas inspirados na sua mensagem (26% dos ataques); 3) ataques terroristas cujos autores tinham alguma forma de conexão ao Estado Islâmico ou outros grupos jihadistas, mas agiram de forma independente (66% dos ataques).

De facto, relativamente ao segundo grupo, é notório que muitos dos ataques dos últimos anos foram conduzidos por "indivíduos cuja única conexão ao Estado Islâmico era ideológica" (Vidino et al., 2017, p. 67). Ou seja, estamos perante indivíduos ou pequenos grupos que *consumiram* propaganda extremista, adotaram a ideologia salafista-jihadista e, em última instância, decidiram responder aos apelos do Estado Islâmico e contribuir para a causa (deixando o seu apoio claro em mensagens onde declaram a sua aliança)[91], através de um ataque terrorista, mas sem que tenham beneficiado de qualquer tipo de apoio operacional quer no planeamento, quer na execução do mesmo (Vidino et al., 2017).

Um facto interessante, muitas vezes verificado no que toca a ataques levados a cabo por aspirantes a jihadistas sem ligações operacionais a um grupo terrorista estabelecido, é que estes são mais motivados pelo movimento jihadista global, em geral, do que por um grupo específico. Isto é, muitos indivíduos acabam por declarar devoção

[90] Europol é a agência da União Europeia responsável por garantir o cumprimento da lei, prestando apoio aos 27 Estados-Membros da União no âmbito da luta contra as formas graves de criminalidade internacional e de terrorismo, e colaborando com muitos países terceiros e organizações internacionais (Europol, 2021c).

[91] É importante referir que, nalguns casos, embora esta simpatia pelo EI ou outra organização terrorista seja clara, as ações destes indivíduos são muitas vezes adicionalmente motivadas por outras ideologias, por questões pessoais e por problemas psicológicos ou psiquiátricos (Vidino et al., 2017).

a várias figuras e grupos jihadistas, não sendo exclusivamente fiéis a um, mas antes à ideologia jihadista, por si só. Como referem Vidino et al. (2017),

> "A maioria dos jihadistas ocidentais simplesmente quer fazer a jihad e preocupa-se pouco se o faz em nome da al-Qaeda, do Estado Islâmico, do al-Shabaab ou de qualquer outro grupo dentro da comunidade jihadista global. Em muitos casos, juntam-se a um desses grupos não porque tenham uma preferência clara por um em relação aos outros, mas sim por causa de encontros casuais e circunstâncias logísticas" (p. 71).

Por último, muitos dos ataques (66%, na amostra de Vidino et al., 2017) caem numa categoria híbrida, em que não são dirigidos externamente, mas também não gozam de total independência. Por outras palavras, estes são perpetrados por indivíduos que possuam algum grau de ligação a um grupo terrorista, como o Estado Islâmico, mas executam o ataque de forma quase totalmente autónoma (Vidino et al, 2017). Esta modalidade tem sido potenciada por aquilo a que Gartenstein-Ross e Blackman (2017) denominam de *planeadores virtuais*, que consiste num *modelo de gestão de atacantes solitários*, em que operacionais que fazem parte da divisão de operações externas do EI coordenam ataques online, com apoiantes de todo o mundo. Estes últimos são identificados e selecionados através de redes sociais (como o Facebook e o Twitter), passando-se depois para plataformas de conversação encriptada (como o Telegram e o Whatsapp) onde são incutidos com o conhecimento operacional ou técnico necessário para começarem a planear um ataque (Gartenstein-Ross & Blackman, 2017; Vidino et al., 2017).

Esta dinâmica híbrida acaba por trazer benefícios quer para a organização terrorista – que obtém um grande retorno em termos de publicidade, investindo poucos recursos no ataque –, quer para os autores, que através da associação a uma organização conseguem amplificar o impacto mediático das suas ações e, ao mesmo tempo, ganhar estatuto e reconhecimento dentro da comunidade jihadista global (Vidino et al., 2017).

Portanto, analisando esta questão da dependência operacional, o que verificamos é que, ao contrário do que aconteceu nos primórdios da al-Qaeda, atualmente muitos jihadistas fazem parte de grupos ou redes autóctones *auto-organizadas* e *autorreconhecidas*, que não dependem do consentimento ou do apoio operacional e financeiro da liderança de uma organização mais vasta (Bakker, 2012). Sageman refere-se a esta nova realidade como uma *leaderless jihad*, termo que reflete a evolução do jihadismo global para entidades domésticas que são mais fluidas, independentes e

imprevisíveis, em que as células locais estão, muitas vezes, ligadas aos grupos transnacionais por meio da Internet, e usam-nos mais como fonte de inspiração do que de autoridade (Sageman, 2008).

Tomando como exemplo a al-Qaeda, também Marques Guedes (2007) faz alusão a esta ausência de liderança cada vez mais visível nos grupos terroristas que, embora preservem o seu *núcleo duro* com características internas hierárquicas, permitem que os seus simpatizantes e militantes atuem de forma mais *espontânea, paralela e independente*, ainda que em conformidade com os seus pronunciamentos – difundidos, não raras vezes, através da Internet.

Para além disso, embora continuemos a assistir a ataques terroristas que requerem um elevado nível de coordenação e uma grande alocação de recursos, que denotam a envolvência de operacionais afiliados de elevado escalão – como são exemplo os atentados à bomba em 2005, em Londres, os ataques de novembro de 2015 em Paris, ou os bombardeamentos de 2016, em Bruxelas – nos últimos anos têm surgido muitos casos de ataques de menor escala, que carecem de uma meticulosa coordenação e armas sofisticadas (Bergema & Kearney, 2020), como demonstram os vários atentados levados a cabo por meio de decapitações e atropelamentos. Aliás, este *modus operandi* que tem vindo a ser incentivado por parte da própria liderança do Estado Islâmico, refletindo-se no discurso do seu (já falecido) porta-voz, Abu Mohammed al-Adnani que, em setembro de 2014 se apelou aos muçulmanos residentes em países ocidentais:

> "Se puderes matar um descrente Americano ou Europeu – especialmente os rancorosos e sujos Franceses – ou um Australiano, ou um Canadiano, ou qualquer outro descrente da guerra dos descrentes, incluindo cidadãos dos países que fazem parte da coligação contra o Estado Islâmico, então confia em Alá e mata-o de qualquer maneira ou forma, seja como for. Esmaga a cabeça dele com uma pedra, ou mata-o com uma faca, ou atropela-o com o teu carro, ou atira-o de um lugar alto, ou sufoca-o, ou esmaga-o" (al-Adnani, conforme citado em Bayoumy, 2014).

1.2.2. Os combatentes terroristas estrangeiros

Alguns destes ataques foram cometidos por Combatentes Terroristas Estrangeiros (CTE) retornados.

Nos últimos anos, muitos têm sido os países europeus confrontados com o facto de muitos dos seus cidadãos nacionais ou residentes terem viajado ou tentado viajar para territórios de conflito no estrangeiro, nomeadamente para a Síria e para o Iraque, com o objetivo de aí se juntarem a grupos com agendas jihadistas como o Estado Islâmico ou a Jabhat al-Nusra. Este fluxo surgiu no seguimento dos protestos não-violentos de Março de 2011, na Síria, que viriam a dar origem à guerra civil nesse país e, consequentemente, à afluência de um grande número de *combatentes estrangeiros* que, inicialmente, pretendiam lutar contra o regime autocrático de Bashar al-Assad, juntando-se a grupos muito diversos nos seus propósitos, desde o Exército Livre da Síria aos jihadistas da Frente al-Nusra ou do ISIS (Estado Islâmico do Iraque e da Síria). Posteriormente, o objetivo de muitos (senão da maioria) destes combatentes estrangeiros passou a ser integrar as fileiras do Estado Islâmico – proclamado no final de Junho de 2014 por Abu Bakr al-Baghdadi e renomeado a partir daquele que até então era conhecido por ISIS[92] – e ocupando vastas parcelas de territórios da Síria e do Iraque (Tomé, 2015a; 2015b).

A Síria e o Iraque passaram, então, a atrair jihadistas de todo o mundo, designadamente da Europa, contabilizando-se mais de 5000[93] cidadãos europeus (Europol, 2016a), provenientes de pelo menos vinte países, incluindo França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Itália, Grécia, Dinamarca, Suécia, Eslováquia, República Checa, Irlanda, Bulgária, Lituânia, Bósnia-Herzegovina, Albânia, Macedónia, Espanha e também Portugal (Tomé, 2015a; 2015b). Naturalmente, o problema não é igualmente sério para todos estes países, havendo alguns que se destacam pela grande proporção de cidadãos nacionais que viajaram para a Síria, nomeadamente a Bélgica, França, Alemanha e Reino Unido, de ondem provêm aproximadamente ¾ dos CTE europeus (Europol, 2016a).

Esta tendência que, durante o período de 2014 a 2015 atingiu o seu auge e afetou, em maior ou menor escala, os Estados-Membros da União Europeia, entrou em declínio a partir de 2016 (Europol, 2016a). Isto não significa, no entanto, que o fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus deva agora ser encarado com maior leviandade, dado que as preocupações securitárias que lhe estão subjacentes.

[92] Assim como por ISIL (Estado Islâmico do Iraque e do Levante) ou, em árabe, DAESH (al-Dawla al-Islamiya fi al-Iraq wa al-Sham).
[93] De acordo com Tomé (2015a), em 2015 o número de CTE provenientes da UE ultrapassaria os 6000, entre os quais se encontrariam entre 15 a 20 portugueses.

O termo *combatente estrangeiro* não tem uma definição universalmente aceite, mas uma das mais amplamente aceites é a que estipula que

> "Um combatente estrangeiro é um indivíduo que deixa o seu país de origem ou de residência habitual, para se juntar a um grupo armado não-estatal, num conflito armado no exterior, e que é principalmente motivado pela ideologia, religião e/ou parentesco" (Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, 2014).

Embora aparentemente a Europa só muito recentemente tenha acordado para o problema da ida de cidadãos europeus para territórios de conflito, com o objetivo de se juntarem a grupos islamistas e levar a cabo atividades ligadas à *jihad*, este fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus não é novo. De facto, retornando a tempos passados, existem muitos exemplos de grupos e indivíduos que, por diversas razões e diferentes ideologias de fundo, se juntaram a conflitos violentos no estrangeiro. Aqui podemos incluir, por exemplo, as dezenas de milhares de anarquistas, comunistas e socialistas que se dirigiram à Espanha para se juntarem às brigadas internacionais, durante a guerra civil espanhola, na década de 30; assim como, em menor medida, aqueles que, nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, se uniram a grupos no exterior, desde organizações palestinianas no Médio Oriente, até grupos de esquerda na América Latina (Bakker & Bont, 2016).

Quando reduzido o espectro para os fluxos de combatentes estrangeiros motivados pelo terrorismo de inspiração *salafista-jihadista*, somos transportados para um período mais tardio que se iniciou na década de 80, e que deu origem a várias movimentações de aficionados. Estes fluxos podem ser analisados tendo por referência as três vagas de terrorismo jihadista, apresentadas por Marc Sageman (2008), e uma quarta[94], sugerida por Coolsaet (2016), que se vive atualmente e que deu origem a uma nova geração de combatentes estrangeiros que se deslocaram para a Síria, a partir de 2012.

Foi associada a esta quarta vaga de jihadistas europeus que foi pela primeira vez usado, oficialmente, o termo *combatente terrorista estrangeiro*, na Resolução n.2170 (2014) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que um mês mais tarde, na Resolução n.2178 apresentaria uma definição útil para esse mesmo termo:

[94] As vagas do terrorismo moderno foram já apresentadas nesta tese, no capítulo 1 do enquadramento conceptual (Parte I).

> "pessoas que viajam para um Estado distinto do seu Estado de residência ou nacionalidade, com o propósito de perpetrar, planear ou preparar atos terroristas ou de participar nos mesmos, ou de fornecer ou receber treino em atividades terroristas, nomeadamente ligados a conflitos armados".

De modo geral, estes pertencem a uma faixa etária entre os 18 e os 29 anos de idade, embora existam muitos casos de jovens com 15-17 anos, bem como de pessoas na casa dos 30[95]; são do sexo masculino, mas, pela primeira vez, assistimos à presença de algumas mulheres que se juntam aos amigos ou maridos, sendo poucas as que viajam isoladamente; as suas motivações estão mais relacionadas com fatores pessoais, do que com religião e ideologia (Coolsaet, 2016; Europol, 2016b; Neumann, 2016); pertencem maioritariamente à segunda ou terceira geração de imigrantes muçulmanos[96], tendo crescido no seio de famílias que professam essa mesma religião (Barret, 2014; Neumann, 2016), apenas 15% correspondendo a casos de convertidos (Neumann, 2016).

Nesta quarto vaga de CTE europeus podemos identificar, essencialmente, duas categorias de indivíduos: uma primeira, composta por jovens pertencentes aos chamados *gangs de rua*[97]; e uma segunda, mais imprecisa, composta por indivíduos que variam em muito ao nível das suas características pessoais, idade e motivações (Coolsaet, 2016).

Relativamente à primeira categoria, estamos a falar de jovens pertencentes a grupos formados a partir de redes de amigos e colegas de bairro, fortemente ligados ao consumo de drogas, prática de pequenos delitos e violência de rua. Em consequência, um número considerável dos indivíduos que aqui se enquadram apresentam um passado ligado à prática de crimes (Coolsaet, 2016).

De facto, as dinâmicas subjacentes à criação dos ditos gangs de rua, em muito se assemelham àquelas que estão por detrás destas redes de combatentes estrangeiros europeus, desde logo, no que diz respeito aos padrões de compromisso dos seus membros, intervalo de idades, pensamento de grupo (através do qual cada membro acaba por ser influenciado pela opinião da maioria do grupo), propensão para a violência e sentimento de não pertença à sociedade em que estão inseridos. Dada a

[95] Segundo Neumann (2016), a faixa etária destes *jihadistas* é mais ampla do que o que se verificava nas vagas anteriores. Por exemplo, o combatente estrangeiro mais jovem proveniente da Bélgica tem apenas 13 anos, enquanto que o mais velho conta 69.
[96] Por exemplo, olhando para o caso da Bélgica, 80% dos seus casos conhecidos de combatentes estrangeiros remetem para descendentes de marroquinos (Barret, 2014).
[97] No original, *Street gangs* (Coolsaet, 2016, p. 21)

dificuldade de se encaixarem numa sociedade que veem como hostil, estes jovens acabam por procurar e integrar grupos alternativos, que emergem no interior de bairros urbanos e que vivem nas margens da sociedade normativa, girando em torno de atividades de carácter delinquente e comportamentos desviantes. Cria-se, assim, um ambiente paralelo[98], sustentado por laços de amizade e parentesco, que lhes proporciona apoio, proteção e abrigo em caso de necessidade (Coolsaet, 2016) – tudo aquilo do qual se sentiam privados na sua vida anterior.

Esta realidade é perfeitamente percetível através da descrição que o sociólogo dinamarquês Aydin Soei faz do jovem que, em 2015, foi responsável pelo atentado que matou duas pessoas, em Copenhaga:

> "um exemplar do fenómeno dos bairros urbanos europeus, e não um produto dos ensinamentos do Corão ou das suas distorções feitas por militantes pregadores (...) Não era um intelectual islamista com uma longa barba... era um homem perdedor do gueto, com muita raiva da sociedade dinamarquesa" (conforme citado em Higgins & Eddy, 2015).

Portanto, da mesma forma que a pertença a esses *gangs de rua* aparece como uma solução para estes jovens, também a narrativa jihadista (tal como é articulada pelo Estado Islâmico) se parece alinhar com as necessidades e desejos pessoais destes jovens delinquentes, com a vantagem de que oferece uma legitimação para a continuidade da atividade criminosa, ou mesmo uma possibilidade de redenção face a *pecados* cometidos no passado (Basra et al., 2016).

Por outras palavras, para estes jovens membros de gangs de rua, a ascensão do autodenominado Estado Islâmico, e a possibilidade de deslocação para a Síria, a fim de levar a cabo a jihad, representa uma nova e suplementar fase no seu percurso de vida desviante, tal como o representaram a afiliação num gang, o vandalismo, o tráfico de drogas e a delinquência, em geral. Trata-se, portanto, de uma passagem para um tipo diferente de comportamento desviante, com a vantagem acrescida de que, para além de este lhes proporcionar um sentimento de pertença grupal, lhes oferece uma causa pela

[98] Poderíamos falar aqui do conceito de *subcultura delinquente*, que surgiu pela primeira vez associado ao jihadismo em 2011, no artigo *Jihadism as a a subcultural response to social strain: Extending Marc Sageman's "Bunch of Guys" thesis*, do autor Simon Cotte, doutorado em Criminologia. O autor sugere que os grupos afiliados da al-Qaeda, no ocidente, podem ser entendidos como uma resposta coletiva ou solução para as tensões encontradas pelos membros dos grupos, tensões estas que lhes são impostas pelas circunstâncias em que se encontram.

qual lutar, transformando-os, assim, *de delinquentes sem futuro, em mujahedeen*[99] *com uma causa* (Coolsaet, 2016: 24). A ideia de pertencerem a um grupo como o Estado Islâmico, juntando-se a este na Síria e no Iraque, significa tornarem-se mais fortes, confiantes e encarregues de uma importante missão (Neumann, 2016).

Enquanto que uma grande parte dos indivíduos pertencentes a esta categoria eram já conhecidos das forças e serviços de segurança, o mesmo não se verifica no que toca à segunda categoria de combatentes estrangeiros europeus. De facto, os jihadistas que compõem este segundo grupo não apresentavam, previamente à ida para a Síria, qualquer sinal de comportamento desviante ou característica visível que fizesse antecipar este tipo de trajetória. No entanto, após uma análise posterior mais atenta, é percetível o facto de muitos deles partilharem de uma ausência de perspetivas de futuro, problemas de carácter pessoal, sentimentos de exclusão e alienação social, assim como problemas de identidade. Em consequência, a radicalização e recrutamento para um grupo terrorista e, concretamente, a ida para a Síria surge como um refúgio num novo ambiente, onde não se sentirão excluídos e onde estarão em condições de assumir o controlo das duas vidas (Coolsaet, 2016).

Uma outra característica que distingue este grupo do primeiro é o maior número de mulheres, muitas com filhos pequenos. Embora estas não sejam incorporadas em unidades de combate, desempenham funções de apoio logístico (como as brigadas policiais ocidentais) ou ficam confinadas à vida familiar (Coolsaet, 2016).

Em ambos os casos, para estes combatentes terroristas estrangeiros europeus, a ida para territórios de conflito representa "a aventura das suas vidas, uma fuga, um novo começo e – ao mesmo tempo – uma resposta para as corrosivas questões de identidade, significado e autoestima" (Neumann, 2016, p. 93).

Este fluxo de CTE representa enormes repercussões securitárias para os países de origem destes indivíduos – e para a União Europeia, no geral –, existindo desde o seu início a convicção de que alguns destes indivíduos podem regressar com uma radicalização mais profunda, e com mais contactos e capacidades que aumentem o seu potencial para se envolverem em atividades ligadas ao terrorismo, colocando assim em risco a segurança interna (Matos, 2019). Este receio intensificou-se à medida que o EI foi perdendo território físico na Síria e no Iraque (sobretudo desde 2017) e se tornou mais provável que muitos CTE tentassem regressar à Europa e perpetrar aí atividades

[99] O termo árabe *mujahedeen* significa *guerreiro sagrado,* sendo frequentemente utilizado pelos jihadistas para se definirem.

que garantissem a sobrevivência do grupo, que continua a ter uma agenda terrorista, nomeadamente no ocidente.

Obviamente, não devemos assumir que todos os CTE representam, efetivamente, uma ameaça para os seus países de origem, e para a Europa em geral, existindo várias trajetórias possíveis para estes indivíduos que viajaram para a Síria e para o Iraque[100]. No entanto, vários têm sido os episódios que nos têm alertado para a realidade desta ameaça, como o atentado de maio de 2014 no Museu Judaico, em Bruxelas; o tiroteio com a polícia, em janeiro de 2015, na cidade belga de Verviers (Neumann, 2016; Reed et al., 2015) e em maio, na cidade de Oberursel, Alemanha (Neumann, 2016); aos ataques de novembro de 2015 em Paris, e em março de 2016 em Bruxelas. Para além destes ataques consumados, desde os finais de 2013 que as autoridades europeias têm prevenido vários atentados planeados por células das quais faziam parte combatentes estrangeiros que haviam regressado da Síria[101] (Kennedy, 2015).

Indo ao encontro destes acontecimentos, o cientista político Tomas Hegghammer estima que aproximadamente 10% dos combatentes estrangeiros europeus se tornaram numa ameaça securitária, após regressarem ao seu país de origem (*conforme citado em* Dore, 2014), sendo que estes, por comparação com os terroristas sem experiência no estrangeiro, são especialmente perigosos, uma vez que têm uma "maior motivação, ligações a uma rede terrorista e aprenderam a sua «profissão» através do grupo terrorista mais brutal de todos os tempos" (Neumann, 2016, p. 109). Esta teoria é sustentada pelos dados de Vidino et al. (2017), que demonstram que, em comparação com os ataques que não envolveram CTE retornados, os que envolveram foram mais letais, com uma média de mortes de 35 para 7.

De facto, os serviços de informações europeus e norte-americanos têm alegado que organizações terroristas como o Estado Islâmico e a Jabhat al-Nusra têm deliberadamente recrutado e treinado jihadistas ocidentais com o objetivo de que estes venham a conduzir atentados terroristas no seu país. Esta ideia é reforçada pelos vários vídeos que têm sido difundidos pelo Estado Islâmico, onde militantes europeus que viajaram para a Síria ameaçam os seus próprios países (Reed et al., 2015). Também a

[100] Como explicam Reed et al. (2015), estas trajetórias dividem-se em três grandes grupos: 1) morte; 2) permanência no local; 3) abandono do local, sendo que estes dois últimos albergam diferentes ramificações que merecem particular atenção (ver Reed et al., 2015).
[101] Desde finais de 2013 até inícios de 2015, estima-se que foram evitados, pelas autoridades europeias, pelo menos onze atentados terroristas que envolviam ex-combatentes estrangeiros (Kennedy, 2015).

Europol (2014), à semelhança de outras entidades europeias, dá conta da sua preocupação relativa a estes indivíduos, avaliando-os como

> "representando uma maior ameaça para todos Estados-Membros da UE após o seu retorno, ainda que apenas uma pequena proporção possa ter intenções de perpetrar ataques na UE. Eles são suscetíveis de terem sido mais radicalizados nas zonas de conflito e de terem adquirido capacidades e contactos que permitam futuras atividades terroristas" (p. 23).

Apesar de a maioria dos CTE europeus não abandonar o país com a intenção de regressar para conduzir um ataque terrorista, a verdade é que muitos deles adquirem esta motivação ao longo da sua jornada no exterior, quer por imposição da liderança do grupo, que o incumbe dessa missão, quer porque a exposição continuada a visões favoráveis ao terrorismo a que foi submetido o fez tomar a livre decisão de levar a cabo esse ataque (Hegghammer 2013).

Para além disso, o planeamento de ataques terroristas não é a única forma através da qual estes indivíduos constituem uma ameaça à segurança interna de qualquer país europeu, uma vez que estes têm também as condições necessárias para funcionar como radicalizadores e recrutadores de outros europeus muçulmanos (ou outras categorias de cidadãos residentes na Europa), encorajando-os também a tornarem-se combatentes estrangeiros, ou até para criarem células de apoio logístico e financeiro a organizações terroristas que operam dentro e fora do país. A Europol (2014) chama a atenção precisamente para esta questão, referindo que "tal como o planeamento de potenciais ataques, eles também podem tentar criar células logísticas, financeiras e de recrutamento, e podem tornar-se líderes locais de comunidades extremistas, aumentando ainda mais a sua capacidade de encorajar outros a viajar" (p. 23).

Para além disso, os retornados de teatros de guerra como a Síria e o Iraque podem trazer consigo problemas mentais como desordens de stress pós-traumático, depressões e outros estados psicológicos capazes de fazer aumentar o seu risco de violência (Bakker et al., 2013).

1.2.3. A radicalização e o recrutamento online

Como referiu Jean-Charles Brisard, diretor do Centro para a Análise do Terrorismo, numa entrevista após os ataques de outubro de 2020, em Paris, "Eles atuam sozinhos, mas não estão desconectados" (conforme citado em Onishi et al., 2020).

Numa era em que uma grande parte da população da União Europeia usa a Internet diariamente, não nos surpreende o facto de esta ser também – e cada vez mais – um meio explorado por grupos terroristas na prossecução dos objetivos (Cole, 2012; García-Calvo & Reinares, 2013; Matos, 2014; Neumann & Rogers, 2007; Neumann, 2008; O'Rourke, 2007; Reinares, 2012; von Behr et al., 2013).

Como Marques Guedes (2009) explica, a "Revolução da Informação" e a consequente "generalização do acesso" às tecnologias de informação e comunicação refletiram-se num "empowerment inesperado das pessoas e dos movimentos sociais" (p. 45) que mais facilmente conseguem transmitir a sua opinião, vendo facilitadas e exponenciadas as suas interações sociais, culturais e políticas.

Tal como os cidadãos comuns, muitos grupos extremistas têm vindo a aproveitar as várias vantagens que a Internet proporciona, tais como: o baixo custo das comunicações; o acesso ilimitado a informação global; a facilidade de criação de redes de indivíduos que pensam da mesma forma, mas que se encontram a longas distâncias; e o carácter anónimo das atividades realizadas no meio virtual, que permite que por vezes se adotem comportamentos de risco ou embaraçosos, sem se ser descoberto (Nacos, 2016; Neumann, 2008).

Assim, tirando partido destas condições, todos aqueles que, de alguma forma, participam no movimento islamista – desde a liderança de grupos terroristas (como a al-Qaeda e o Estado Islâmico), aos imãs radicais e aos pensadores estratégicos, bem como os simples apoiantes – estão representados na Internet, através de websites, fóruns interativos e, cada vez mais, nas redes sociais, produzindo e disseminando informação, mais ou menos restrita[102], relativa à *jihad* (Neumann, 2008).

Referindo-se aos impactos do uso da Internet, Marques Guedes (2007) salienta que "através da net se estabelecem, caracteristicamente, laços cruzados e transversais de

[102] Por vezes, o acesso a determinados sítios da Internet que divulgam mensagens extremistas requer o uso de uma palavra-passe, e muitos materiais encontram-se encriptados. (Nacos, 2016; Neumann & Rogers, 2007).

solidariedade e participação que são potenciais portadores e disseminadores de visões e opiniões alternativas às do poder instituído" (p. 33).

De facto, as redes sociais têm-se tornado um importante e ilimitado meio através do qual as pessoas podem estabelecer contacto umas com as outras, obter informações e transmitir mensagens em tempo real, atraindo assim um número crescente de usuários (Marcu & Balteanu, 2014). Estas diferem dos convencionais meios de comunicação social em vários aspetos, nomeadamente no que toca à interatividade, alcance, frequência, usabilidade, imediatismo e permanência. Ao contrário dos *media* tradicionais – caracterizados pela comunicação *um-para-muitos*, em que apenas um pequeno grupo de instituições estabelecidas têm a possibilidade de disseminar informação para uma audiência efetivamente ilimitada – as redes sociais dão a qualquer um o poder de publicar ou aceder a informação (Weiman, 2014).

Grupos extremistas e terroristas, independentemente da sua ideologia, há muito que usam a internet para uma ampla gama de propósitos, incluindo comunicação e propaganda comunitária e operacional, partilha de informações técnicas e recolha de informações, recrutamento, treino, financiamento e aquisição de equipamentos. No entanto, o uso da Internet por parte destes grupos evoluiu rapidamente como resultado de novas oportunidades tecnológicas, da proliferação de plataformas de redes sociais, da evolução do policiamento online e de vários outros fatores (Bartlett & Reynolds, 2015).

O Estado Islâmico é, provavelmente, o grupo terrorista que faz maior uso das redes sociais, exemplificando bem a forma como as organizações desta índole aproveitam as oportunidades oferecidas pelas redes sociais (Bartlett & Reynolds, 2015; Tomé, 2015a; West, 2016), usando-a como uma arma contra os seus adversários (West, 2016). Como refere Schneider (2015), "inteligentemente, [o Estado Islâmico] tem usado as redes sociais de uma maneira assimétrica e não convencional, alcançado mais resultados do que conseguiria unicamente através de meios militares convencionais" (p. 11).

Das várias plataformas disponíveis, o EI tem focado a sua atividade naquelas que são também das mais utilizadas pela população geral[103], nomeadamente o Twitter, o Facebook, o Youtube (Schneider, 2015) e o Telegram (Speckhard et al., 2020). Estas redes sociais – e, de forma mais ampla, a internet em geral – têm sido utilizadas por este

[103] De acordo com os dados do Global Web Index, no topo das plataformas de redes sociais, com base no número de contas criadas e no número de usuários ativos, encontram-se o Facebook, Youtube, Instagram, WhatsApp e Twitter (Global Web Index, 2020).

e outros grupos terroristas com finalidades diversas, muitas vezes sobrepostas, destacando-se a propaganda (incluindo-se, aqui, o recrutamento, a radicalização e o incitamento ao terrorismo), embora seja também possível observar comportamentos destinados ao treino, financiamento, planeamento e execução de ataques (Agarwal et al., 2015; UNODC, 2012).

De facto, o principal propósito com que as redes sociais são utilizadas por grupos terroristas é a distribuição de propaganda (UNODC, 2012; West, 2016). As redes sociais vieram incutir uma enorme mudança na dinâmica de organizações terroristas como o Estado Islâmico, tornando-as mais independentes dos meios de comunicação social tradicionais no que toca à disseminação da sua mensagem. Por outras palavras, através da utilização das redes sociais, os grupos terroristas têm o poder de controlar o conteúdo das mensagens que pretendem transmitir para o exterior, capacidade esta que desde cedo foi reconhecida pelo EI como uma força crítica para o seu trabalho propagandístico – acreditando-se, aliás, que este possui o seu próprio departamento de *media*, o *Al Hayat* (Schneider, 2015). Através de mensagens virtuais, apresentações, revistas, tratados, arquivos de áudio e vídeo e jogos de vídeo, estes grupos fornecem instruções ideológicas ou práticas, explicações e justificações, tendo muitas vezes por objetivo promover as suas ações e incitar os seus seguidores a levarem a cabo atividades terroristas (UNODC, 2012).

Embora a distribuição de propaganda por entidades terroristas não seja algo novo nem revolucionário, a verdade é que o uso das redes sociais constitui uma evolução substancial nas capacidades de disseminação destes conteúdos (West, 2016). Tal como salienta West (2016),

> "O que as redes sociais facilitam é a distribuição perpétua de áudio, vídeo e conteúdo estático numa escala sem precedentes, permitindo o estabelecimento e o reforço de uma narrativa fundamental. Esta narrativa fornece contexto, significado e propósito para a violência realizada por um grupo terrorista" (p. 16).

Assim, com o surgimento das redes sociais, conteúdos que no passado eram difundidos a um público relativamente limitado, através do contacto pessoal ou de meios físicos de armazenamento de dados, como sendo os CDs e os DVDs, passaram a ter um alcance global, à distância de um clique, com um simples acesso a plataformas como o Facebook, o Twitter ou o Youtube (UNODC, 2012).

A propaganda distribuída nas redes sociais cobre uma série de objetivos e audiências, podendo ser dirigida a apoiantes atuais ou potenciais e adversários de uma organização ou crença extremista, às vítimas diretas ou indiretas dos atos de terrorismo, ou à comunidade internacional no geral (UNODC, 2012). A propaganda, que tem como alvo os apoiantes, pode focar-se na radicalização, recrutamento e incitamento ao terrorismo, materializando-se na disseminação de mensagens que transmitem orgulho, comprometimento e dedicação a um objetivo extremista. Mas pode também ser usada para dar conta da efetiva execução de um ataque terrorista perante aqueles que providenciaram o seu financiamento (UNODC, 2012).

Detendo-nos um pouco mais na questão da radicalização e recrutamento, existem cada vez mais evidências que corroboram a ideia segundo a qual várias organizações terroristas exploram as redes sociais para estes fins, isto é, para comunicar com potenciais recrutas. Por exemplo, von Behr et al. (2013) levaram a cabo uma investigação exploratória em que incluíam 15 casos de terrorismo e extremismo em que a Internet havia sido utilizada, e através da qual comprovaram que, em todos os casos estudados, a Internet havia sido uma fonte-chave de informação, comunicação e propaganda para as suas crenças extremistas. Assim sendo, podemos afirmar que a Internet pode aumentar as oportunidades para alguém se radicalizar, o que resulta do facto de esta estar disponível para muitas pessoas e possibilitar o contacto com indivíduos por todo o mundo que pensam da mesma forma.

Além disso, através da Internet, os potenciais recrutas têm um acesso quase instantâneo a imagens e vídeos visualmente poderosos que visam fundamentar as reivindicações extremistas, assim como a instruções práticas e religiosas e a uma orientação ideológica (Neumann, 2008; UNODC, 2012).

Assim, mais do que qualquer outro grupo terrorista (desde a al-Qaeda à Jabhat al Nusra), o Estado Islâmico tem usado, com sucesso, as redes sociais para levar a cabo operações de recrutamento de novos membros (Pellerin, 2016; Schneider, 2015). Como explicam Gates e Podder (2015), este tipo de atividades *online* envolve conteúdo que "tende a usar imagens de vídeo em vez de texto, aproveita ao máximo as capacidades linguísticas dos membros (às vezes traduzindo declarações e vídeos para as línguas europeias) e faz bom uso da música" (p. 109). A estratégia de produzir conteúdos em diversos idiomas tem sido, aliás, uma ferramenta poderosa no que toca ao recrutamento

de cidadãos europeus[104] (Lia, 2008; Pellerin, 2016; West, 2016), proporcionando – no caso do Estado Islâmico – a adesão de um grande número de combatentes estrangeiros provenientes deste continente que, desde junho de 2014, viajaram para a Síria e para o Iraque, para aí se juntarem às suas fileiras.

A propaganda disseminada nas redes sociais tem também sido utilizada, por grupos terroristas, com o objetivo de incitar diretamente os seus apoiantes a levarem a cabo operações que se coadunem com os seus objetivos, o que muitas vezes se traduz em ataques terroristas (UNODC, 2012; West, 2016), mas não só. Por exemplo, dias antes da tomada de Mossul pelo Estado Islâmico, este lançou uma campanha online[105] destinada a persuadir os sunitas (sobretudo os soldados do exército iraquiano) a baixarem as armas e juntarem-se ao movimento jihadista, não oferecendo resistência à sua ofensiva (Schneider, 2015).

Dado o alcance geográfico imediato oferecido pelas redes sociais, estas têm vindo a facilitar não só a inspiração ideológica de jihadistas que se encontram em qualquer parte do mundo, mas também o incitamento direto e o comando de ações contra alvos especificamente determinados. Posto isto, West (2016) considera que o incitamento é "o processo que mais claramente arma as redes sociais e que tem o vínculo mais direto ao dano" (p. 20).

De facto, através da distribuição descentralizada dos componentes pertinentes de um sistema completo, integrado e sincronizado, projetado para fornecer todas as permissões, orientações e inspirações necessárias, as entidades jihadistas podem alcançar as jurisdições ocidentais e ter um efeito tangível. E embora seja demasiado simplista estabelecer uma relação de causalidade entre a distribuição de material extremista nas redes sociais e as ações de indivíduos que, agindo de forma isolada ou integrados em pequenas células terroristas, levaram a cabo atentados terroristas no Ocidente, nas últimas décadas, o facto é que na maioria dos casos é possível encontrar um grande envolvimento com material jihadista online (West, 2016).

[104] Sendo que os mais vulneráveis a estas narrativas são os imigrantes muçulmanos de segunda e terceira geração, fortemente representados no grupo de combatentes estrangeiros que viajaram para a Síria e para o Iraque, assim como em muitos dos atentados perpetrados em solo europeu. A estes, junta-se uma pequena percentagem de convertidos.

[105] Referimo-nos, aqui, principalmente ao vídeo *Clanging of the Swords* divulgado nas redes sociais cerca de duas semanas antes da tomada de Mossul.

Embora a propaganda em si não seja geralmente proibida, muitos Estados europeus, nomeadamente Portugal[106], consideram ilegal o seu uso para incitar a atos de terrorismo.

Para além desta demarcada utilização das redes sociais para disseminação de propaganda com vista à radicalização, recrutamento e incitamento ao terrorismo, estas plataformas têm também servido o propósito de formação de potenciais terroristas.

De facto, nos últimos anos as organizações terroristas têm-se voltado cada vez mais para a Internet e para as redes sociais aí presentes, vendo-as como um campo de treino alternativo. Assim, aí são disseminados guias práticos que assumem a forma de manuais ou revistas online, clipes de áudio e de vídeo, onde são fornecidas informações detalhadas – e em várias línguas – sobre temas como: como aderir a uma organização terrorista; como construir armas de fogo ou outras armas perigosas; como planear e executar um ataque; que métodos e técnicas utilizar; entre outros (UNODC, 2012).

Por exemplo, quer o Estado Islâmico, quer a al-Qaeda, possuem as suas próprias revistas virtuais, com publicações em várias línguas[107], através das quais estas organizações terroristas fazem chegar aos seus apoiantes não só as justificações ideológicas para os seus atos contra o Ocidente, e a glorificação dos sucessos dos mesmos, mas também partilham dicas e instruções de que alvos devem ser atacados e quais os melhores métodos para o fazer (Alarid, 2016; Pellerin, 2016; UNODC, 2012). Deste modo, indivíduos de diferentes nacionalidades e localizações geográficas têm facilmente acesso a este tipo de informação operacional e tática, apenas acedendo às redes sociais, ou sendo a partir daí redirecionados para outros websites radicais (Alarid, 2016; Klausen, 2015; UNODC, 2012).

1.2.4. Os *polos de radicalização* e as relações de amizade e parentesco

Olhando para os ataques elencados neste capítulo, assim como para os dados sobre os combatentes terroristas estrangeiros europeus que se deslocaram para a Síria e

[106] O artigo 4º, n.º3 da Lei de Combate ao Terrorismo (Lei nº 52/2003, de 22 de Agosto) prevê a punição de *quem, por qualquer meio, difundir mensagem ao público incitando à prática* de atos de terrorismo.
[107] Para além da sua principal revista oficial, publicada na língua árabe – a al-Naba –, o Estado Islâmico difunde ainda outras versões traduzidas e dirigidas a públicos-alvo específicos, como são exemplos a *Rumiya*h (anteriormente designada por *Dabiq*) e a *Sawt al-Hind*, ambas escritas na língua inglesa, mas direcionadas para apoiantes de regiões geográficas distintas: a primeira, para o Ocidente, e a segunda para o subcontinente indiano (Karacan, 2020). Também a al-Qaeda possui uma revista online, publicada na língua inglesa – a *Inspire* (Novenario, 2016).

para o Iraque, é possível depreendermos que os padrões de radicalização não se distribuem uniformemente pelos vários Estados-Membros da União Europeia, havendo alguns onde a proporção de indivíduos radicalizados (conhecidos) é significativamente maior. O mesmo acontece no interior de cada país, e até mesmo dentro de cada cidade, existindo zonas que são estranhamente mais afetadas pela radicalização jihadista e mobilização para o terrorismo, do que outras.

Mais do que as condições socioeconómicas e demográficas que caracterizam esses locais, acredita-se que é a existência de *polos de radicalização*[108] que se constitui como fator determinante para estas diferenças (Vidino et al., 2017). Com isto não pretendemos negar a influência de fatores como a falta de integração e marginalização, mas sim dizer que, quando confrontados com duas zonas com características sociais idênticas, mas índices de radicalização e mobilização totalmente discrepantes, a existência destes polos pode ter um papel importante na formação de tais dinâmicas.

Segundo Vidino et al. (2017), embora existam exceções de indivíduos que se radicalizam de forma solitária, de modo geral a radicalização é um fenómeno de grupo que ocorre em pequenos aglomerados de indivíduos que se influenciam e apoiam mutuamente.

A formação destes aglomerados ou polos frequentemente acontece em torno de estruturas organizadas (como grupos militantes salafistas ou mesquitas radicais, por exemplo), de personalidades carismáticas ou, por vezes, de grupos íntimos de amigos ou parentes sem uma liderança formal, que promovem a progressiva radicalização dos indivíduos envolvidos, através da manutenção de uma estrutura interna horizontal. Portanto, um dos aspetos que frequentemente dita que uma zona específica se torne num polo de radicalização é a presença, nesse local, de agentes radicalizadores que exercem a sua influência sobre os demais. Mas estas concentrações de extremistas também podem ocorrer através de processos *bottom-up*, em que os aspirantes a jihadistas se radicalizam coletivamente, sem a interferência de agentes radicalizadores externos. Ou seja, dentro de um grupo íntimo de amigos ou parentes, alguns membros podem-se radicalizar e *arrastarem* os restantes, sendo que aqui os laços familiares, de matrimónio ou amizade assumem um papel mais importante do que a ideologia e as condições pessoais (Vidino et al., 2017).

[108] No original, *radicalization hubs* (Ver, por exemplo, Vidino et al., 2017, p. 77).

Vários estudos empíricos têm comprovado esta hipótese de que, para muitos jihadistas, o primeiro contacto que têm com uma ideologia extremista é propiciado por alguém que conhecem, pelo que as dinâmicas de grupo, os processos relacionais e as relações interpessoais tendem a assumir uma grande importância para explicar a mobilização (Bakker, 2006; Sageman, 2004; 2009). Por exemplo, segundo os dados apresentados no estudo de Bakker, é frequente os terroristas jihadistas, na Europa, aderirem à jihad juntamente com amigos ou membros da família. Na sua amostra de 336 jihadistas, foi possível identificar 59 casos em que os indivíduos eram amigos quando se juntaram à jihad, e 62 tinham relações de parentesco com outras pessoas na célula ou rede terrorista. Portanto, em mais de 35% dos casos, a afiliação social pode ter tido um papel importante no recrutamento dos indivíduos (Bakker, 2012). Da mesma forma, os estudos de Bakker e Bont (2016) e Coolsaet (2016) sobre os combatentes estrangeiros europeus que se juntaram ao ISIS, na Síria e no Iraque, constatam a existência de um fenómeno de *migração em cadeia*[109], em que a maioria toma a decisão de partir para estes territórios, conhecendo alguém que já lá se encontra – seja um familiar, um amigo, um colega de bairro ou de turma. Os dados da Europol, relativos ao recrutamento para o terrorismo jihadista, apontam também para esta tendência de radicalização através de relações com pessoas próximas, nomeadamente no ciclo de amigos e família (Europol, 2021d).

Assim, mais do que analisarmos a radicalização como um processo individual, este tem que ser visto como coletivo e essencialmente cimentado por laços interpessoais de amizade e parentesco. Como Coolsaet (2016) refere, *a radicalização é, em primeiro lugar, um processo de socialização no qual as dinâmicas de grupo (por parentesco e amizade) são mais importantes que a ideologia* (p. 12).

1.2.5. O *novo nexo crime-terror*

A presença de um significativo número de jihadistas com passado ligado à pequena criminalidade tem sido notada nos últimos anos, embora, à primeira vista, nos pareçam papeis contraditórios – não era suposto os jihadistas, que dizem ter a religião muçulmana no cerne das suas preocupações, serem regidos pelos seus valores e, portanto, isentarem-se de qualquer contacto com drogas e crimes?

[109] No original, *Chain Migration* (Bakker & de Bont, 2016).

Num estudo recente sobre recrutamento jihadista na Europa, Basra et al. (2016) evidenciam esta tendência, referindo que, embora se constate que a presença de indivíduos com passado criminal em grupos terroristas não seja um fenómeno novo, esta tornou-se particularmente relevante com a emergência do autodenominado Estado Islâmico, que conquistou o apoio de muitos cidadãos europeus, onde estão desproporcionalmente representados indivíduos com antecedentes criminais, muitos deles ex-reclusos cujo processo de radicalização se iniciou na prisão (Basta et al., 2016).

De facto, da sua amostra de jihadistas, cerca de 68% dos indivíduos estiveram envolvidos, a dada altura, em crimes menores (como invasões de propriedade e furtos), e 65% em crimes violentos (por exemplo, assaltos e roubos). Para além disso, olhando para os combatentes terroristas estrangeiros europeus que viajaram para a Síria e para o Iraque, estima-se que mais de 50% tenham registo criminal, existindo dados oficiais de vários países que apontam precisamente para este correlação: a Polícia Federal Alemã refere que 2/3 dos seus combatentes estrangeiros tinham registo criminal, e 1/3 havia sido condenado, antes de viajar para a Síria; o Procurador Federal da Bélgica afirma que metade dos jihadistas nacionais tinham registo criminal; um relatório das Nações Unidas sugere que a França apresenta um padrão semelhante ao anterior; e funcionários noruegueses e holandeses salientam que, *pelo menos 60 por cento* dos jihadistas dos seus países tinham estado previamente envolvidos em atividades criminosas (Basra et al., 2016).

No mesmo sentido, 57% dos autores de ataques terroristas integrantes da base de dados de Vidino et al. (2017) tinham um passado ligado ao crime, havendo muitos outros para os quais estes dados são desconhecidos. Estes tinham também maior probabilidade de terem estado envolvidos em redes extremistas locais, durante o seu processo de radicalização. Da sua amostra de 336 jihadistas ligados a incidentes terroristas na europa, no período entre 2001 e 2009, Bakker (2012) refere que pelo menos 68 tinham registo criminal prévio (por atividades não ligadas ao terrorismo), ou seja, quase 20% do total.

Em termos concretos, vários foram os autores dos atentados terroristas que elencamos no início deste capítulo, que tinham um passado ligado à prática de crimes menores e/ou violentos. Por exemplo:

- o ataque de Toulouse, em 2012, foi protagonizado por um indivíduo conhecido pelas autoridades, por delinquência juvenil (BBC, 2012);

- em 2015, o autor do atentado no Museu Judaico, na Bélgica, havia cumprido pena de prisão por crimes de roubo (BBC, 2019a);
- um dos irmãos responsáveis pelo ataque ao Charlie Hebdo, em França, esteve envolvido em atividades criminosas como furtos e pequeno tráfico de drogas (Le Monde, 2015), assim como o seu cúmplice (autor da tomada de reféns e assassinatos num supermercado judaico), que foi acusado por furtos, tráfico de droga e venda de bens roubados, acabando por cumprir pena de prisão por assaltos à mão armada (Meichtry et al., 2015);
- o mesmo se aplica a vários dos envolvidos nos ataques coordenados ocorridos em Paris, em novembro desse ano (BBC, 2016b), e no aeroporto de Bruxelas, em março do ano seguinte (BBC, 2016a);
- o condutor do camião que atropelou uma multidão em Nice, no dia da Bastilha, em julho de 2016, era conhecido pela polícia pelos seus comportamentos violentos e pequenos furtos, tendo sido condenado, nesse mesmo ano, a seis meses de prisão, com pena suspensa (BBC, 2016c);
- também o autor do atentado que ocorreu nos mesmos moldes que o anterior, mas desta vez no mercado de Natal, em Berlim, havia cumprido pena de prisão pelo crime de incêndio doloso, em Itália, tendo posteriormente sido alvo de vigilância por suspeita de planeamento de um assalto, já na Alemanha (BBC, 2016d);
- o responsável pelo atentado na ponte de Westminster, em março de 2017, tinha no seu cadastro várias condenações por agressões, incluindo-se ofensas à integridade física graves, posse de armas e crimes contra a ordem e a tranquilidade públicas (Arab News, 2017);
- pelo menos um dos extremistas envolvidos nos ataques em Barcelona, em agosto de 2017, havia cumprido pena de prisão pelo crime de tráfico de droga (BBC, 2017b);
- do mesmo modo, o autor do assassinato de três pessoas, num supermercado em Trèbes, França, em março de 2018, tinha um passado criminal ligado à posse de armas ilegais e ao pequeno tráfico de droga, tendo cumprido pena de prisão por esses crimes, em 2016 (Chrisafis, 2018).

Naturalmente, não é novidade que o terrorismo e o crime estejam ligados, desde logo porque o próprio terrorismo constitui um tipo de crime, que não raras vezes é

financiado por atividades da criminalidade organizada. Também a presença de indivíduos com passado criminal em grupos terroristas não é um fenómeno novo (Basra et al., 2016; Gaub & Lisiecka, 2017). No entanto, ao analisarem os perfis e percursos dos jihadistas que compõem a sua amostra, Basra et al. (2016) defendem que estamos perante um *novo nexo crime-terror*, que se distingue de algumas dinâmicas a que se assistiu no passado. Isto porque, segundo os autores,

> "Não se trata da convergência de criminosos e terroristas enquanto organizações, mas da convergência das suas redes sociais, ambientes e meios. Ou seja, grupos criminosos e terroristas têm vindo a recrutar no mesmo grupo de pessoas, criando sinergias e sobreposições (muitas vezes involuntárias) que têm como consequência a forma como os indivíduos se radicalizam e o operam" (p. 11).

Não existindo evidências de que grupos terroristas como o Estado Islâmico tenham uma estratégia deliberada de recrutar indivíduos com passado criminal, direcionando-lhes a sua campanha propagandística, a explicação mais plausível para esta confluência é que tanto os jihadistas como criminosos são recrutados nos mesmos grupos demográficos e, muitas vezes, nos mesmos lugares (Basra et al., 2016).

Isto acontece, em grande parte, porque a narrativa jihadista, tal como é apresentada pelo Estado Islâmico, satisfaz perfeitamente as necessidades e desejos pessoais de determinados delinquentes, podendo ser utilizada como um instrumento para cessar ou, por outro lado, legitimar o envolvimento no crime. Ou seja, em alguns casos, tornar-se jihadista acaba por justificar e legitimar a continuação da atividade criminal, uma vez que certos crimes (como matar ou roubar) não só deixam de ser condenados, como por vezes são obrigatórios e glorificados, desde que sejam cometidos em prol da *jihad*. Noutros casos, em que os indivíduos experienciaram algum tipo de *abertura cognitiva*, um evento traumático ou uma crise pessoal que os fez repensar a sua vida, a radicalização jihadista aparece como uma fonte de redenção para os pecados do passado. Assim, estes delinquentes alteram os seus valores, *virando-se para a religião*, de uma forma radical, ao mesmo tempo que continuam a ser estimulados com a busca de poder, violência, aventura e adrenalina, identidade e rebelião – o que os levou, anteriormente, a fazerem parte de gangs de jovens, por exemplo. O próprio Estado Islâmico usa um slogan de recrutamento que remete para esta finalidade de redenção: "Às vezes as pessoas com o pior passado criam os melhores futuros" (Basra et al., 2016, p. 6).

As próprias habilidades criminais e experiências provenientes dessa atividade podem revelar-se úteis para a adaptação à nova identidade (de jihadista), particularmente, as capacidades de evitarem ser detetados pelas autoridades, de agirem sob pressão e controlarem as suas emoções, assim como o fácil acesso a armas e a documentos falsos e a convivência com a violência. Para além disso, o financiamento de atos de terrorismo vê-se facilitado (Basra et al., 2016). Portanto, enquanto que a criminalidade muitas vezes precede a radicalização jihadista, as duas facetas tendem a reforçarem-se mutuamente (Gaub & Lisiecka, 2017).

Assim, a passagem da criminalidade para o jihadismo não implica mudanças tão drásticas como se poderia pensar, uma vez que, nestes casos, o que muda é essencialmente o racional por detrás da adoção de comportamentos ilícitos.

Neste processo de mudança, as prisões assumem um papel que não pode ser negligenciado ou relativizado, como se poderá compreender no ponto que se segue.

1.2.6. A radicalização nas prisões

A prevalência de indivíduos com passado criminal dentro do grupo de jihadistas ocidentais não deve ser ignorada, também porque existem evidências de que, muitos deles, iniciaram o seu processo de radicalização precisamente enquanto se encontravam a cumprir pena de prisão. Por exemplo, no já referido estudo levado a cabo por Basra et al. (2016), concluiu-se que 57% haviam estado encarcerados antes de se envolverem em atividades relacionadas com o terrorismo, sendo que destes, pelo menos 31% se radicalizaram durante o período de passagem pelo sistema prisional.

Estes dados são bem indicativos da razão pela qual as prisões são hoje frequentemente mencionadas como *incubadoras do extremismo violento* (Silke, 2014), *incubadoras do pensamento jihadista* (Brandon, 2009), *incubadoras do terrorismo* (Pantucci, 2009) ou *terrenos de reprodução para a radicalização* (Neumann, 2010).

De facto, embora a radicalização possa acontecer em qualquer lugar, existem determinados espaços físicos de interação social[110] que, pelas suas características especificas, se têm mostrado mais propícios para a radicalização ideológica jihadista de determinados indivíduos (García-Calvo & Reinares, 2013). Estes podem ser catalogados

[110] Para além destes espaços físicos, o processo de radicalização pode ainda ter lugar no meio virtual, ou seja, através da Internet, como já debatemos anteriormente.

em duas categorias genéricas[111]: 1) A primeira remete para *lugares de congregação*, que assumem importância pelo simples facto de serem espaços frequentados pela comunidade muçulmana no seu quotidiano. A mesquita é o exemplo típico deste tipo de espaço – embora o seu papel tenha vindo a sofrer alterações ao longo do tempo –, podendo-se incluir também aqui outros espaços, como cafés, cibercafés, ginásios, campos de férias e pequenos locais de comércio. 2) A segunda categoria diz respeito a *lugares de vulnerabilidade*, onde os jovens muçulmanos podem experienciar situações de stress e alienação que, potencialmente, os tornam mais recetivos ao apelo para visões extremistas. É aqui que se insere a prisão, acompanhada de outros espaços como campos de refugiados, serviços de assistência social e universidades (Neumann & Rogers, 2007; Neumann, 2008).

A radicalização de reclusos muçulmanos não é um fenómeno recente, mas foi apenas após os atentados de 11 de Setembro de 2001 que o extremismo islamista, em particular, se tornou alvo da preocupação nas prisões ocidentais (Sinai, 2014). Ao contrário das mesquitas, que nos últimos anos viram mitigado o seu papel de local propício à radicalização e recrutamento, o mesmo problema relacionado com as prisões tem-se tornado mais, e não menos, preocupante (Cilluffo et al., 2006; Neumann & Rogers, 2007; Neumann, 2008). Na verdade, dado o aumento significativo do número de reclusos radicais nas prisões europeias, resultante do crescente reforço e relativo sucesso da resposta ao terrorismo e da perseguição de suspeitos, cada vez mais esta ameaça está presente (Cilluffo et al., 2006; Neumann, 2008).

A questão que se coloca é: a que se deve este elevado número de radicalizações nas prisões?

Como sabemos, a prisão representa um *espaço de vulnerabilidade*, onde os indivíduos estão submetidos ao isolamento social e, frequentemente, enfrentam problemas existenciais, procurando algo que lhes confira certeza, segurança e respostas para as suas questões (Neumann & Rogers, 2007; Neumann, 2008; Neumann, 2010; Silke, 2014). Assim, não nos surpreende que a religião – sobretudo o Islamismo[112] – apareça como uma espécie de âncora, resultando num número de conversões religiosas superiores às que se verificam no exterior das prisões (Neumann, 2008).

[111] Alguns autores falam não de duas, mas de três categorias, acrescentando os lugares restritos e protegidos da observação de terceiros, como o domicílio privado (ver, por exemplo, García-Calvo & Reinares, 2013, p. 13)

[112] Na prisão, o Islão atrai mais seguidores do que qualquer outra luta, o que se deve, segundo alguns autores, à simplicidade da sua mensagem ou, segundo outros, ao seu simbolismo latente, que se traduz num ato de rebelião contra o sistema (Neumann, 2008).

Embora alguns prisioneiros – não-muçulmanos e muçulmanos não-praticantes – que se convertem ao Islão nas prisões encontrem aí um novo caminho que os conduz à vida normativa[113], outros seguem uma interpretação radical do Islão (Hamm, 2009; Vidino, 2006), sendo aqui que reside o problema que está no cerne das nossas preocupações. De facto, o isolamento social e os problemas existenciais experienciados por muitos reclusos são fatores que os podem tornar mais recetivos a mensagens e/ou abordagens extremistas, quer porque ao abraçarem essa nova *luta* estão a colocar um ponto final no seu passado e a seguir um novo caminho – sendo o Islão radical apresentado como um *meio de purificação* e de abandono do mundo dos infiéis –, quer porque, como alguns autores acreditam, nos últimos anos o Islão tem-se tornado numa forma de protesto contra o sistema, contra o Ocidente e contra a sociedade em geral (Neumann; 2008; Vidino, 2006).

Para além destes motivos, não podemos negligenciar o facto de muitos jovens reclusos enveredarem por esta via mais radical do Islão, como forma de encontrarem proteção e adquirirem um estatuto de superioridade dentro da prisão. Na prática, nos últimos anos, em algumas prisões europeias, tem-se assistido à emergência de gangues islamistas radicais, cuja afiliação, por um lado, possibilita um menor isolamento e oferece proteção contra os restantes prisioneiros e, por outro, confere um estatuto de superioridade relativamente a outros gangs, enquanto que, em alguns casos[114], a combinação de agressividade e retórica jihadista que representam faz com que sejam temidos pelos restantes prisioneiros e pelos próprios funcionários da prisão (Neumann, 2008; 2010).

Assim, tal como podemos enumerar várias condições que tornam os reclusos mais vulneráveis, o mesmo acontece em relação às fontes de ameaça a que estes podem ser expostos. Por outras palavras, existem diferentes *canais de radicalização*, podendo-se fazer a distinção entre aqueles que provêm do exterior do ambiente prisional (materiais que contêm propaganda extremista a que os reclusos têm acesso e visitas externas que promovem esse tipo de narrativa, como sendo imãs radicais) e aqueles que provêm do seu interior, nomeadamente outros reclusos condenados por crimes de

[113] Alguns estudos sugerem que a conversão ao Islão acaba por ter um efeito moderador sobre os prisioneiros, contribuindo para a sua reabilitação e para a segurança do estabelecimento prisional (Hamm, 2009).

[114] Dizemos *em alguns casos* porque nem sempre esta afiliação torna os indivíduos mais agressivos. Pelo contrário, o que pode acontecer é que, ao juntarem-se a estes gangs islamistas radicais, estes indivíduos encontram uma razão de ser, rompendo com o seu passado e mantendo-se à margem de confusões (Neumann, 2008).

terrorismo ou com estes conexos, ou militantes islamistas (Neumann, 2010). Como refere Silke (2014),

> "o terrorismo não é a mesma coisa que outros tipos de crime e os terroristas não são criminosos típicos. Inevitavelmente, muitos terroristas e extremistas violentos acabam na prisão, onde podem colocar grandes desafios. Estes reclusos são incomuns e distintos. Consequentemente, a sua gestão pode colocar dificuldades excecionais aos serviços prisionais. Tradicionalmente, no entanto, a maioria dos países têm poucos reclusos deste tipo. (...) Mas quando estes começam a surgir no sistema prisional, o seu impacto pode ser desproporcional em relação ao seu número" (p.3).

Estes – a não ser que se encontrem num regime de separação relativamente à população prisional geral[115] – podem tentar aproximar-se dos reclusos ordinários (em particular, muçulmanos ou com ascendência muçulmana), tornar-se seus amigos e tentar convertê-los às suas crenças e ideologia (Neumann, 2010). Isto porque, como observa Vogt (2007), "os Terroristas não deixam de ser terroristas simplesmente porque estão na prisão. Eles continuam a ver-se como soldados numa guerra divina", pelo que uma das suas missões, quando detidos, é, precisamente, recrutar novos seguidores para a *jihad* (Korteweg et al., 2010). Para além disso, muitos jihadistas são vistos como verdadeiros heróis no interior das prisões, sendo admirados e idolatrados por muitos prisioneiros, pelo que a sua reputação lhes serve de instrumento para atrair recrutas no interior da prisão, e a sua posição proporciona, aos potenciais seguidores, ligações a redes no exterior (Neumann, 2008).

Também após o tempo de cumprimento de pena de prisão, muitos ex-reclusos enfrentam sérias dificuldades de integração na sociedade normativa, o que os torna igualmente vulneráveis à radicalização jihadista ou, quando esta já teve início no interior da prisão, ao possível recrutamento para redes terroristas. De facto, não raras vezes, após saírem da prisão, os ex-reclusos deparam-se com falta de apoio financeiro, emocional, social ou familiar, apoio este que é oferecido por grupos religiosos radicais (Cillufo et al., 2006).

Resumindo, a radicalização nas prisões resulta das condições inerentes ao próprio ambiente prisional, isto é: 1) da presença de reclusos terroristas; 2) da

[115] Esta questão da escolha dos regimes de reclusão para indivíduos radicais é muito complexa, não existindo uma fórmula única que garanta o sucesso (Ver, por exemplo, RAN, 2016c).

necessidade de proteção; 3) da procura de sentido e identidade; 4) e do desejo de desafiar um sistema que é percebido como injusto (Neumann, 2010).

Em resultado, vários são os casos de indivíduos vulneráveis que se radicalizaram no decorrer da sua passagem pelos serviços prisionais, muitos dos quais acabaram por cometer (ou tentar cometer) ataques terroristas contra a sociedade civil, na Europa. Os casos mais citados incluem, por exemplo:

- Muktar Ibrahim, o líder da célula responsável pelos ataques à bomba em Londres, em 2005, que adotou a ideologia salafista-jihadista na década de 90, quando esteve preso, tendo posteriormente aprofundado a sua radicalização numa mesquita que passou a frequentar após a libertação (Brandon, 2009; Neumann, 2010);
- Chérif Kouachi, corresponsável pelo ataque ao jornal satírico francês Charlie Hebdo, em janeiro de 2015 (juntamente com o seu irmão Said Koachi), que resultou na morte de 12 pessoas. Este, apesar de ter iniciado o seu processo de radicalização numa mesquita (Le Monde, 2015), terá aprofundado a sua crença na prisão de Fleury-Mérogis, ao ter contacto privilegiado com um dos jihadistas mais radicais a residir em França – o argelino Djamel Beghal (Callimachi & Yardley, 2015);
- Do mesmo modo, também o seu cúmplice, Amedy Coulibaly – o homem que levou a cabo o ataque ao supermercado judaico no dia seguinte ao atentado no Charlie Hebdo, se radicalizou nestes moldes, enquanto cumpria uma pena de 6 anos pelo crime de assalto à mão armada a um banco (Meichtry et al., 2015);
- acredita-se que Salah Abdeslam, um dos autores principais dos ataques terroristas de Paris, de 13 de novembro de 2015, se tenha radicalizado na prisão (Paris Match, 2016);
- assim como Omar El-Hussein, o perpetrador dos atentados de Copenhaga, em fevereiro de 2015, que havia saído em liberdade apenas umas semanas antes deste episódio (Gunter, 16 de fevereiro de 2015).

Embora não possamos falar em relações de causalidade direta entre o confinamento a este tipo de espaço e a radicalização e consequente envolvimento em atividades de carácter terrorista, existem fortes motivos – e, como vimos, vários casos que nos servem de alerta – para considerarmos que aí se conjugam vários fatores e

dinâmicas que podem aumentar a propensão para que fenómenos de radicalização se desenvolvam.

Capítulo 2 – A resposta da União Europeia

A evolução da ameaça terrorista na Europa, ao longo do tempo, foi sendo acompanhada, em maior ou menor medida, por uma consciencialização crescente relativamente à importância da prevenção da radicalização, numa luta abrangente contra o flagelo do terrorismo. Assim, com o crescimento desta ameaça em solo europeu, vários têm sido os organismos da União Europeia que têm expressado a sua preocupação relativamente a este fenómeno, incitando à adoção de diversas estratégias com vista à sua prevenção, com foco nos diversos aspetos ou tendências analisadas no capítulo anterior – embora lhes seja dada maior ou menor ênfase ao longo do tempo, acompanhando a evolução dos acontecimentos. Para isso, tem procedido à adoção de diferentes tipos de atos legislativos, com diferentes graus de vinculação, como são os casos dos regulamentos, diretivas, decisões, recomendações e pareceres[116].

2.1. Antecedentes da UE em matéria de terrorismo

Começaremos esta análise através de um pequeno recuo temporal, de modo a perceber em que contexto surgiram as primeiras preocupações com o terrorismo, no seio da UE.

Uma das principais características do processo evolutivo da UE no que toca à sua política externa e de segurança está relacionada com o efeito catalisador de acontecimentos exógenos. Por outras palavras, neste domínio, a UE tem sido mais reativa do que preventiva, pelo que determinados episódios políticos, com impacto igualmente social e económico, foram decisivos para impulsionar determinadas decisões. A esfera da luta contra o terrorismo é um exemplo paradigmático desta lógica (Ferreira-Pereira & Martins, 2011; Wensink et al., 2017).

A preocupação com o terrorismo não surgiu com os atentados de 11 de Setembro de 2001 (Carrapiço, 2005; Seabra & Noivo, 2010). Esta remonta às experiências

[116] Todos estes atos fazem parte do Direito derivado da UE, embora tenham um poder vinculativo distinto: os *regulamentos* são atos legislativos vinculativos, aplicáveis de forma integral a todos os Estados-Membros; as *diretivas* fixam objetivos gerais que todos os EM devem alcançar, embora estes sejam incumbidos de elaborar a sua própria legislação para dar lhes cumprimento; as *decisões* apenas são vinculativas e diretamente aplicáveis para os seus destinatários específicos; enquanto que as *recomendações* não são vinculativas, refletindo apenas os pontos de vista e linhas de orientação das instituições da UE, sem todavia impor obrigações legais aos seus destinatários (União Europeia, 2021).

particulares de alguns estados-membros fundadores (como a Alemanha, com as Brigadas Baader-Meinhof e a Itália com as Brigadas Vermelhas) e de outros membros que aderiram posteriormente (como o Reino Unido com o IRA e a Espanha coma ETA), sendo também de mencionar a inquietação provocada por ataques *externos*, em grande parte oriundos do Médio Oriente, com efeitos generalizados no continente (Seabra & Noivo, 2010).

Portanto, ainda antes de setembro de 2001 era possível encontrar textos que faziam referência a este fenómeno e à necessidade de juntar os esforços dos Estados-Membros, de modo a lidar com o problema. A título de exemplo, podemos referir as Conclusões do Conselho Europeu de Madrid, de 1995, que caracterizavam o terrorismo como uma ameaça à democracia, aos direitos humanos e ao desenvolvimento socioeconómico; o Tratado de Amesterdão, de 1997, cujo artigo 29.º, título VI incluía o terrorismo numa lista de ameaças sérias à UE, juntamente com a criminalidade organizada, a corrupção, a fraude e o tráfico de seres humanos, droga e armas; e também o Plano de Ação de Viena, de 1998, e as Conclusões do Conselho Europeu de Tampere, de 1999. Não obstante, apesar destas alusões ao fenómeno, no plano operacional não se verificaram desenvolvimentos consideráveis (Carrapiço, 2005).

Assim sendo, na sequência dos atentados de 11 de Setembro, deparada com o cenário de destruição e medo que se abateu sobre os Estados Unidos da América, em particular, e sobre o *Mundo Ocidental*, em geral, a União Europeia sentiu necessidade de reagir, compreendendo que seria necessário reforçar a sua componente de segurança interna.

Deste modo, dez dias depois deste episódio, no Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001, declarou-se que a luta contra o terrorismo passaria a ser um objetivo prioritário da UE, e definiram-se as primeiras medidas específicas nesse sentido, com a adoção de um Plano de Ação com vista a neutralizar o problema. Os objetivos principais deste plano passavam pelo reforço da cooperação policial e judiciária; desenvolvimento de instrumentos jurídicos internacionais; fim do financiamento do terrorismo; reforço da segurança aérea; e coordenação da ação global da União Europeia, nomeadamente nas relações com países terceiros, com vista à prevenção do terrorismo (Conselho Europeu, 21 de setembro de 2001).

No que toca à cooperação internacional, vários diplomas legais foram adotados, destacando-se a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, que consubstanciou uma tentativa de criar uma base

jurídica comum, que garantisse que este tipo de atividade fosse regulada de igual forma nos vários Estados-Membros, nomeadamente, através da adoção de uma definição unânime de terrorismo (Conselho da União Europeia, 13 de junho de 2002). Na mesma data, e com uma importância igualmente elevada, a Decisão-Quadro 2002/584/JAI do Conselho, de 13 de junho de 2002 propôs um mandado de detenção europeu que viria a melhorar e simplificar os processos judiciais para acelerar a devolução de pessoas de um outro país da UE que tenham cometido um crime grave (Conselho da União Europeia, 13 de junho de 2002).

No fundo, podemos daqui tirar a ilação de que os atentados de 11 de Setembro de 2001 foram importantes para alterar a perceção europeia sobre a ameaça do terrorismo e, consequentemente, para tornar incontestável a necessidade de adoção de um determinado conjunto de medidas destinadas a consubstanciar uma resposta mais eficaz a este fenómeno.

No entanto, a 11 de Março de 2004, a Europa seria diretamente abalada pelo ataque terrorista em Madrid, verificando-se que as medidas anteriores eram insuficientes para combater a complexa ameaça que o terrorismo constitui. De facto, embora tenham sido vários os diplomas legais elaborados no rescaldo do 11 de Setembro, a verdade é que, aquando dos atentados em Madrid, poucos deles já haviam surtido efeito (Carrapiço, 2005), sendo evidentes as falhas na transposição dos documentos para o direito interno dos Estados-Membros (por exemplo, no que toca à Decisão-Quadro 2002/475/JAI e à uniformização da definição de terrorismo), assim como a lentidão dos esforços de cooperação entre estes (Brandão, 2011). Embora tenha existido um esforço para adotar medidas com vista ao combate ao terrorismo islamista, este continuava a ser tratado como um assunto secundário, ao nível da UE.

Desde os atentados de 2001 até esta altura, a ameaça terrorista era percebida como tendo uma natureza essencialmente externa, o que o próprio Plano de Ação deixava transparecer ao declarar que "a luta contra o flagelo do terrorismo será ainda mais eficaz se se basear num diálogo político aprofundado com os países e regiões do mundo em que o terrorismo se concretiza" (Conselho Europeu, 21 de setembro de 2001). Apenas depois dos ataques de 2004, em Madrid, esta perceção sofreu alterações no seio da UE (Wensink et al., 2017).

Pelo facto de terem ocorrido em solo europeu, os ataques de 11 de Março de 2004, que vitimaram perto de duas centenas de cidadãos, tiveram um efeito mais estruturante, intensificando a perceção desta ameaça (Ferreira-Pereira & Martins, 2011)

e constituindo um ponto de viragem para a UE em matéria de políticas de combate ao terrorismo.

Consequentemente, duas semanas após os atentados de Madrid, o Conselho Europeu aprovou a *Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo* de 25 de Março de 2004, um documento ambicioso que procurava não só reforçar a coordenação entre as várias políticas, instituições, órgãos e outros agentes, mas também fazer com que a luta contra o terrorismo se tornasse uma das prioridades da UE (Conselho Europeu, 25 de março de 2004; Ferreira-Pereira & Martins, 2011).

Entre as várias medidas elencadas nesta declaração merecem particular destaque as seguintes decisões: 1) a criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista, cujas funções consistem essencialmente em coordenar as ações de luta antiterrorismo na UE e fomentar uma melhor comunicação com países terceiros; 2) a decisão de invocar a Cláusula de Solidariedade constante do artigo 42.º do projeto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa, e que preconiza que os Estados-Membros e os Estados aderentes atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um deles for alvo de um ataque terrorista; 3) o reforço das competências do Centro de Situação da UE (UE SITCEN)[117], que passou a providenciar análise estratégica sobre a ameaça terrorista dentro e fora da UE, tendo sido criada uma célula de contraterrorismo que também contempla a dimensão interna da segurança (Conselho Europeu, 25 de março de 2004).

Para além disso, e não menos importante, a *Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo* apresentava um *Plano de Ação Revisto*, onde se definiam os (sete) *Objetivos Estratégicos da União Europeia em Matéria de Luta contra o Terrorismo*, que passamos a elencar: 1) Aprofundar o consenso internacional e intensificar os esforços internacionais de luta contra o terrorismo; 2) Reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e outros recursos económicos; 3) Otimizar a capacidade dos organismos da UE e dos Estados-Membros para detetar, investigar e perseguir terroristas e prevenir atentados terroristas; 4) Proteger a segurança dos transportes internacionais e assegurar a existência de sistemas eficazes de controlo das fronteiras; 5) Reforçar a capacidade da União Europeia e dos Estados-Membros para fazer face às consequências de um atentado terrorista; 6) Enfrentar os fatores que contribuem para o apoio ao terrorismo e o recrutamento para o mesmo; e 7) Direcionar ações no âmbito das relações externas da

[117] Este deu posteriormente lugar ao atual Centro de Inteligência e Situação da UE (UE INTCEN), que consiste num *intelligence fusion centre*, funcionando com base nas informações partilhadas voluntariamente pelos serviços de *intelligence* dos Estados-Membros (Parlamento Europeu, 4 de junho de 2021).

UE para países terceiros prioritários nos quais exista a necessidade de reforçar a capacidade de luta antiterrorista ou o empenhamento no combate ao terrorismo (Conselho Europeu, 25 de março de 2004).

Com o pacote de medidas avançado por este documento procurava-se colmatar algumas lacunas identificadas até esse momento no que se refere à luta antiterrorista (Ferreira-Pereira & Martins, 2011). Nomeadamente, como é indicador o sétimo objetivo referido acima, este plano de ação procurou fazer mudanças na política de contraterrorismo ao nível estratégico, passando a incluir um foco nas causas do terrorismo e da radicalização, na Europa e no Mundo (Wensink et al., 2017).

No entanto, poucas medidas viriam a ser implementadas no terreno até aos atentados de Londres, em 2005 (Wensink et al., 2017). O momento-chave da evolução dos esforços da UE na Luta contra o terrorismo viria a verificar-se apenas em Novembro desse ano, com a adoção da *Estratégia Antiterrorista da União Europeia.*

2.2. A Estratégia Antiterrorista da União Europeia

"A 7 de Julho de 2005, uma série de atentados terroristas em Londres provocaram perto de seis dezenas de mortos e provaram, novamente, as vulnerabilidades securitárias da UE" (Ferreira-Pereira & Martins, 2011, p. 109). À imagem do sucedido em Madrid, um ano antes, os atentados foram conduzidos a partir do interior do país visado, não tendo sido possível encontrar uma ligação clara à al-Qaeda ou a outra rede terrorista. No caso específico de Londres, os indivíduos responsáveis pelos ataques residiam no país e operaram praticamente de forma independente de qualquer rede. Estes dados chamaram a atenção para a emergência de uma ameaça distinta daquela a que se havia assistido anteriormente na Europa: o terrorismo islamista endógeno, produto da radicalização e recrutamento de indivíduos que vivem no interior das suas fronteiras.

Em virtude desta consciencialização, a generalidade das consequências deste episódio, no que diz respeito às políticas de contraterrorismo da UE, fez-se sentir no plano interno (Ferreira-Pereira & Martins, 2011).

Deste modo, o Conselho da União Europeia de 30 de novembro de 2005, considerando que "o terrorismo é uma ameaça para todos os Estados e para todos os povos", que compromete "a nossa segurança, os valores das nossas sociedades

democráticas e os direitos e liberdades dos nossos cidadãos, adotou a Estratégia Antiterrorista da União Europeia". Aqui, a UE compromete-se a "combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça" (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

Esta estratégia parte da ideia de que a União Europeia é um espaço caracterizado pela livre circulação de pessoas, ideias, tecnologias e recursos, e que esta conjuntura tem sido aproveitada de forma abusiva pelos terroristas para atingirem os seus fins. Por isso, salienta que a luta contra o terrorismo requer uma atuação concertada e coletiva da Europa, marcada pela solidariedade (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

Neste sentido, e de forma a proporcionar uma resposta de caráter abrangente à ameaça terrorista internacional, a Estratégia Antiterrorista da UE propõe organizar a sua ação em torno de quarto pilares estratégicos – prevenir, proteger, perseguir e responder – que definem os seus objetivos: prevenir novos recrutamentos para o terrorismo; proteger melhor os alvos potenciais; perseguir e investigar os membros das redes existentes; e melhorar a capacidade para responder a atentados terroristas e gerir as consequências que deles advêm (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005). Vejamos, de forma mais detalhada, quais são as prioridades que estiveram na base da definição de cada um destes quatro pilares.

I – Prevenir: O pilar *Prevenir* tem por ambição evitar a radicalização de indivíduos e impedir que estes sejam recrutados para organizações terroristas, assumindo, por isso, as seguintes prioridades: definir abordagens comuns para detetar e combater os comportamentos de risco, designadamente a utilização abusiva da Internet; combater a instigação e o recrutamento em meios propícios, como as prisões, locais de formação ou culto, entre outros, mediante a implementação de legislação que criminalize esses comportamentos; desenvolver o diálogo intercultural, no interior e no exterior da União Europeia; apostar numa estratégia de informação sobre as políticas da UE, sobretudo recorrendo aos media e outras formas de comunicação; promover, através de programas de assistência, a boa governação, a democracia, a educação e a prosperidade económica; e dar continuidade à investigação académica neste domínio e à partilha de análises e experiências, a fim de melhorar a perceção dos problemas e de elaborar respostas políticas (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

II – Proteger: *Proteger* é também uma vertente essencial da Estratégia Antiterrorista, pautando-se pelo fortalecimento das defesas dos alvos prioritários, de modo a torná-los menos vulneráveis a potenciais atentados e a reduzir o impacto dos mesmos (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005). Assim, as prioridades deste pilar consistem em: realizar melhorias no que diz respeito à segurança dos passaportes da UE, através da introdução de dados biométricos; implantar o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e a segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (SIS II); desenvolver, através da FRONTEX[118], uma análise de risco eficaz nas fronteiras externas da UE; implementar as normas comuns abordadas em matéria de segurança da aviação civil e de segurança portuária e marítima; aprovar um programa europeu para a proteção das infraestruturas essenciais; e utilizar da melhor forma possível a atividade de investigação ao nível da UE e da Comunidade (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

III – Perseguir: Com o pilar *Perseguir*, a UE reforça o seu compromisso de desarticular as redes terroristas e as atividades daqueles que pretendam recrutar pessoas para o terrorismo, assim como pôr termo ao financiamento do terrorismo e impedir o acesso dos terroristas a materiais utilizáveis em atentados, entregando-os à justiça para que sejam responsabilizados criminalmente (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005). Neste sentido, coloca em primeiro lugar as seguintes ações: reforçar as capacidades nacionais de luta antiterrorista; tirar o máximo partido da Europol e da Eurojust e facilitar a cooperação policial; adotar o mandado europeu de obtenção de provas; assegurar a plena implementação e avaliação da legislação em vigor; desenvolver o princípio da disponibilidade de informação em matéria de aplicação da lei; resolver o problema do acesso dos terroristas a armas e explosivos; resolver a questão do financiamento dos terroristas, nomeadamente implementando a legislação acordada; e prestar assistência técnica para reforçar a capacidade dos países terceiros prioritários (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

IV – Responder: Consciente de que nenhuma estratégia de combate ao terrorismo será suficientemente eficaz ao ponto de reduzir a zero esta ameaça, a Estratégia Antiterrorista da UE propõe-se a *Responder* aos ataques terroristas, afirmando que, no limite, "temos que ser capazes de lidar com os atentados quando eles ocorrerem" (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005). Para isso, estipula

[118] Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira.

os seguintes domínios prioritários: aprovar dispositivos de coordenação em caso de crise e respetivos procedimentos operacionais de acompanhamento; rever a legislação relativa ao Mecanismo Comunitário de Proteção Civil; desenvolver a análise de risco como base para a criação de capacidades de resposta a atentados; melhorar a coordenação com as organizações internacionais; e partilhar boas práticas e definir abordagens em matérias de prestação de assistência a vítimas de terrorismo e respetivas famílias (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005).

É importante salientar que, em todos estes quatro pilares, a União Europeia reconhece a importância da cooperação com parceiros internacionais, nomeadamente com países terceiros (como as regiões dos Balcãs Ocidentais, Sahel, Norte de África, Médio Oriente, América do Norte, Ásia, entre outros), nos diálogos políticos de alto nível, na adoção de cláusulas e acordos de cooperação ou em projetos específicos de assistência e desenvolvimento de capacidades desenvolvidos com países estratégicos; com organizações internacionais e regionais (como a ONU, Fórum Mundial contra o Terrorismo, Conselho da Europa, Liga dos Estados Árabes, Organização da Cooperação Islâmica, etc.), para gerar consensos a nível internacional e promover padrões internacionais de luta contra o terrorismo; e, claro, com os Estados Unidos da América**,** sobretudo nos domínios do financiamento do terrorismo, transportes e fronteiras, assistência jurídica mútua e extradição (Conselho Europeu, 16 de dezembro de 2016).

2.2.1 Pilar *Prevenção*: a importância da prevenção da radicalização

Como vimos anteriormente, o primeiro pilar ou vertente da *Estratégia Antiterrorista da União Europeia* diz respeito à Prevenção, dando-se um especial enfoque à questão da radicalização e do recrutamento para organizações terroristas. Assim, nesta secção iremos tentar perceber em que contexto surgiu a preocupação com este fenómeno, de que forma a sua prevenção adquire importância numa estratégia mais ampla de combate ao terrorismo, e que desenvolvimentos têm tido lugar para dar resposta a esta ambição.

Os ataques terroristas que, desde o início deste século se têm reproduzido um pouco por todos os países europeus, levados a cabo por cidadãos nativos ou aí residentes, e conduzidos a partir do país visado, têm contribuído para que muitas das políticas da União Europeia em matéria de contraterrorismo se façam sentir no plano interno (Ferreira-Pereira & Martins, 2011). No que toca à prevenção, esta consciência

de uma ameaça que já se instalou na Europa tem contribuído para a colocação do problema da radicalização e do extremismo violento na agenda política da União Europeia, pelo que identificar, detetar e abordar os fatores que levam alguns indivíduos a envolverem-se em ações violentas tem-se tornado num ponto crítico para os estados-membros (Bigo et al., 2014).

De facto, apesar de o recrutamento para a *jihad* não ser propriamente um fenómeno novo na Europa, tendo já havido casos de cidadãos europeus recrutados para a guerra no Afeganistão e na Bósnia, só a partir de 2004[119], com os atentados em Madrid, e, posteriormente, com os atentados de Londres de 2005 (bem como com o assassinato de Theo van Gogh em Novembro de 2004, na Holanda), se tornou evidente a mudança significativa na estrutura e composição das redes terroristas islamistas que operam na interior deste Continente (Korteweg et al., 2010; Silber & Bhatt, 2007; Vidino, 2007)

Destarte, como explica Vidino (2007),

> "Embora as "tradicionais" células terroristas caracterizadas por uma estrutura organizacional complexa e por fortes ligações ao "grupo mãe" no Médio Oriente ou no Norte de África continuem presentes e muito ativas no Continente, as autoridades europeias estão cada vez mais preocupadas com a emergência do terrorismo Islamista endógeno" (p. 579).

Embora não seja provável que estas células endógenas, dada a sua estrutura relativamente simples, levem a cabo grandes operações como o 11 de Setembro, estes são extremamente perigosos. Isto porque são constituídos por indivíduos que conhecem as culturas e línguas dos países ocidentais, têm passaportes europeus, e a relativa falta de ligações a grandes organizações terroristas tornam a sua deteção uma tarefa difícil para as autoridades (Vidino, 2007).

Assim, cada vez mais é consensual a ideia de que para fazer frente à ameaça terrorista – especialmente aquela com que nos deparamos atualmente, cujos atores são cidadãos que vivem no interior de países europeus – é necessário ir à raiz do problema e compreender como se inicia o processo de radicalização que, no limite, leva indivíduos

[119] É curioso notar que esta preocupação com o fenómeno da radicalização ao nível político se fez acompanhar, paralelamente, de uma proliferação dos estudos científicos sobre o tema. Assim, se no período de 1980 a 1999 o termo *radicalização* aparecia mencionada em apenas 3% das publicações na área do terrorismo, entre 2006 e 2010 este número subiu para 77% (Neumann & Kleinmann, 2013).

ocidentais a envolverem-se em atividades relacionadas com o terrorismo. Só assim será possível pensar numa estratégia eficaz de prevenção, atuando sobre as causas.

Consciente desta ideia de que a Europa não pode olhar para este fenómeno como uma questão puramente criminal, como um mero assunto de polícia a ser resolvido pelos tribunais e pelas autoridades policiais (Aleixo, 2005), a União Europeia tem reunido esforços para que a prevenção da radicalização seja parte integrante das políticas de contraterrorismo dos seus Estados-Membros, pelo que passaremos a referir alguns dos principais desenvolvimentos inseridos no pilar da *Prevenção*.

Logo em 2005, tendo em mente a preocupação com a questão da radicalização e recrutamento para redes terroristas, o Conselho adotou a *Estratégia da UE de Combate à Radicalização e Recrutamento*, enfatizando a necessidade de compreender porque é que as pessoas se envolvem em atividades relacionadas com o terrorismo, assim como "identificar e contrariar os caminhos, a propaganda e as condições pelas quais as pessoas são atraídas para o terrorismo e o consideram como uma forma de ação legítima".

Esta estratégia puxou de novo o foco para as ações preventivas, fixando os seguintes objetivos: desmantelar as atividades das redes e indivíduos que aliciam pessoas para fins terroristas; garantir que as opiniões da maioria prevaleçam sobre o extremismo; e promover mais energicamente a segurança, a justiça, a democracia e a criação de oportunidades para todos. Esta estratégia viria a ser revista em 2008 e novamente em 2014, desta vez como resposta ao fenómeno dos combatentes estrangeiros europeus que viajaram para a Síria e para o Iraque, na sequência da proclamação de um Califado pelo autodenominado Estado Islâmico[120].

Com a revisão de 2008 a Comissão apoiou a investigação e a criação da Rede Europeia de Peritos em Radicalização (ENER), a fim de favorecer o diálogo entre académicos e decisores políticos neste domínio, através de seminários onde são abordados temas como as células de recrutamento, o envolvimento da sociedade civil na luta contra o extremismo violento e o reforço do papel das comunidades locais na oposição à radicalização. Os seminários têm também como objetivo apoiar a execução dos projetos iniciados pelo Coordenador da Luta Antiterrorista (Comissão Europeia, 27 de Julho de 2010).

[120] Esta questão será desenvolvida mais à frente, neste trabalho.

Previsto já na *Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo* de 2004, mas efetivamente criado apenas em 2007, o Coordenador da Luta Antiterrorista da UE tem vindo a impulsionar a implementação de projetos concretos em vários Estados-Membros, cujas linhas de ação dizem respeito, por exemplo, aos meios de comunicação social e comunicação estratégica, formação dirigida aos imãs, programas de policiamento pela comunidade, trabalho com as autoridades locais, programas de desradicalização, e iniciativas que têm como foco a internet. Um número significativo destes projetos beneficia de apoio financeiro da Comissão, sendo que todos eles têm como fim último a prevenção da radicalização e do recrutamento (Comissão Europeia, 27 de Julho de 2010).

Ao nível legislativo, em 2008 o Conselho procedeu a uma revisão da Decisão-Quadro 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo, através da Decisão-Quadro 2008/919/JAI, acrescentando uma série de novas atividades à lista de comportamentos que devem ser considerados atos de terrorismo, nomeadamente: o incitamento público à prática de crimes terroristas; o recrutamento para fins terroristas; assim como o treino para estes fins. Assim, este documento reflete uma intenção de criminalizar também os atos preparatórios, sublinhando a necessidade da prevenção de ações terroristas futuras. De salientar também o relevo que aqui é dado à Internet como espaço onde este tipo de comportamento se perpetua, referindo-se que esta "é utilizada como fonte de inspiração e mobilização de redes terroristas locais e de indivíduos isolados na Europa, sendo igualmente fonte de informação acerca de meios e métodos terroristas, funcionando portanto como um «campo de treino virtual»" (Conselho da União Europeia, 28 de novembro de 2008).

Isto significa que, uma vez transposta a Decisão-Quadro em todos os Estados-Membros, passaria a ser possível julgar e punir as pessoas que tentam envolver outras em atividades terroristas, aliciando-as para a prática de atos terroristas e recrutando-as para as suas redes terroristas, ou fornecendo-lhes a informação necessária para concretizarem os seus atentados, nomeadamente no fabrico de bombas. Com a adoção da referida alteração, estas formas de comportamento criminoso seriam puníveis no conjunto da UE, mesmo quando ocorrem no meio virtual (Comissão Europeia, 27 de Julho de 2010).

Posteriormente, em 2017, a Decisão-Quadro 2002/475/JAI foi substituída pela Diretiva (UE) 2017/541, que estabelece "as regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções em matéria de infrações terroristas, infrações

relacionadas com um grupo terrorista e infrações relacionadas com atividades terroristas, bem como medidas de proteção, apoio e assistência às vítimas do terrorismo". Destas regras, salienta-se a inovação de criminalizar os atos de receber treino para o terrorismo, deslocar-se para fins de terrorismo, organizar ou facilitar essas deslocações, e fornecer ou recolher fundos relacionados com grupos ou atividades terroristas (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 15 de marco de 2017).

Em 2011, no âmbito da adoção da *Estratégia de Segurança Interna da UE em Ação: cinco etapas para uma Europa mais segura*, que define como um dos objetivos estratégicos a prevenção do terrorismo e resposta à radicalização e ao recrutamento, foi criada a Radicalisation Awareness Network (RAN), apoiada por um fórum online e por conferências a nível da UE, no intuito de reunir as experiências, os conhecimentos e as boas práticas destinadas a reforçar a consciencialização da radicalização, bem como técnicas de comunicação para contestar a versão dos terroristas (Comissão Europeia, 22 de Novembro de 2010).

No fundo, a RAN tem como fim último facilitar o intercâmbio de ideias. Consiste numa rede de profissionais de primeira linha que trabalham diariamente tanto com indivíduos vulneráveis à radicalização, como com aqueles que já se radicalizaram, estando por isso envolvidos em atividades ligadas à prevenção e combate do extremismo violento e na reabilitação e reintegração de extremistas violentos. Aqui se incluem diferentes atores, como por exemplo, representantes da sociedade civil, assistentes sociais, professores, profissionais de saúde, representantes das autoridades locais, polícias e profissionais do sistema prisional (Comissão Europeia - Migração e Assuntos Internos, 2021a). A cooperação com todos estes atores assenta na ideia de que a radicalização é contida mais eficazmente ao nível das comunidades mais afetadas, pelo que é crucial capacitá-las (Comissão Europeia, 22 de Novembro de 2010).

O trabalho desenvolvido por esta Rede está estruturado em torno de nove grupos de trabalho: RAN C&N (Comunicação e Narrativas), RAN Y&E (Jovens e Educação), RAN REHABILITATION, RAN LOCAL (Autoridades locais), RAN PRISONS, RAN POL (Forças e serviços de segurança), RAN VoT (Vítimas de terrorismo), RAN HEALTH (Saúde Mental) e RAN FC&S (Famílias, comunidades e apoio social). Estes são dirigidos por um Comité Diretivo que é presidido pela Comissão e inclui os líderes de todos os grupos de trabalho. Para além disso, a RAN dedica-se à produção de vários documentos que, por um lado, partilham as lições aprendidas, ideias e recomendações

dos encontros entre os grupos de trabalho, e, por outro, consolidam o conhecimento e especialização da RAN (Comissão Europeia - Migração e Assuntos Internos, 2021a).

Desde a sua fundação, a RAN atraiu mais de 6000 profissionais, que representam todos os Estados-Membros da UE (Comissão Europeia - Migração e Assuntos Internos, 2021a).

Portanto, a RAN foi criada com a expetativa de que se tornasse num importante trunfo da União Europeia, na sua tentativa de apoiar os Estados-Membros com o conhecimento necessário para combater a radicalização (Martins & Ziegler, 2017). E, de facto, o trabalho desenvolvido no seio desta rede é, segundo alguns académicos e especialistas nesta área, um dos principais contributos da União Europeia para a luta contra este fenómeno, conforme será demonstrado mais à frente.

Até 2013, a agenda de contraterrorismo da UE, em geral, e a sua política de prevenção da radicalização, em particular, não sofreram alterações ou acrescentos substanciais, para além dos que referimos acima. No entanto, com a guerra civil na Síria e a emergência do autoproclamado Estado Islâmico – que fizeram espoletar o fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros europeus – e na sequência dos vários ataques terroristas em cidades europeias, que se intensificaram a partir de 2014 e que contaram com o envolvimento de cidadãos nacionais ou residentes em solo europeu (sendo alguns deles já combatentes estrangeiros retornados do conflito na Síria), a União Europeia sentiu-se obrigada a reforçar a sua resposta a esta ameaça, em grande medida chamando os Estados-membros a assumirem uma posição mais ativa nesta luta coletiva.

Assim, a partir desta altura as questões da radicalização e dos combatentes terroristas estrangeiros têm estado regularmente na agenda da União Europeia, que se tem empenhado no desenvolvimento de uma resposta global ao fenómeno. Embora uma parte substancial das medidas propostas pela UE tenha em vista os objetivos de intercâmbio de informações sobre identificação de indivíduos e deteção de deslocações, a necessidade de melhorar os controlos nas fronteiras externas do espaço Schengen, melhorar a resposta judicial e a cooperação com países terceiros, é também possível identificar uma crescente consciência de que é urgente implementar medidas que permitam prevenir o processo de radicalização de cidadãos europeus.

Por exemplo, em janeiro de 2014, no comunicado de imprensa da Comissão Europeia sobre a questão de reforçar a resposta da União Europeia à radicalização e ao extremismo violento, Cecilia Malmström, Comissária da UE responsável pelos Assuntos Internos, declarou,

> "Nenhum país é poupado ao flagelo do extremismo violento. Mas ainda são poucos os Estados-Membros da UE que estão a fazer face a esta ameaça crescente. Precisamos de medidas preventivas fortes para combater o extremismo em todas as suas formas. O nosso objetivo é estimular os esforços de combate à radicalização e à violência extremista dos Estados-Membros e fornecer um conjunto de ferramentas para as ações preventivas na Europa" (Comissão Europeia, 15 de janeiro de 2014a, p. 1).

Na mesma data, dirigindo-se agora ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, a Comissão Europeia reforça esta ideia, referindo que "Os Estados-Membros são responsáveis pela conceção e aplicação de medidas de prevenção e combate à radicalização e as ações essenciais são, e devem continuar a ser, desenvolvidas a nível nacional e local" *(*Comissão Europeia, 15 de janeiro de 2014b).

Neste sentido, com o apoio da Alta Representante e do Coordenador da Luta Antiterrorista (CLAT) e com a contribuição da RAN, identificou dez domínios que os Estados-Membros e a UE poderiam integrar nos seus esforços para lutar contra a radicalização a nível nacional ou internacional, usufruindo do apoio da Comissão. São eles: 1) o desenvolvimento de estratégias nacionais globais, incentivando-se os Estados-Membros a criar quadros adequados, com a participação de organizações não governamentais, dos técnicos no terreno, dos serviços de segurança e de peritos neste domínio, de modo a facilitar o desenvolvimento de medidas de prevenção contra o extremismo violento e o terrorismo, de forma mais eficaz 2) a criação de um centro europeu de conhecimento, com o objetivo de estabelecer e difundir as melhores práticas e definir a agenda de investigação; 3) reforçar o papel da RAN e assegurar que esta fornece orientações práticas aos Estados-Membros, mediante pedido; 4) o desenvolvimento e facilitação da formação para profissionais no terreno que trabalham com indivíduos ou grupos em risco, destinada não apenas aos agentes policiais ou prisionais, mas também, por exemplo, a assistentes sociais, educadores ou funcionários da área da saúde, com vista à compreensão do processo de radicalização e da melhor forma de reagir; 5) apoio de estratégias de saída, que têm como função ajudar os indivíduos a desvincular-se do radicalismo (renunciando à violência sem abdicar da ideologia subjacente) ou a abandoná-lo (renunciando quer à violência, quer à ideologia subjacente), contribuindo para a sua integração na sociedade; 6) a cooperação mais

estreita com a sociedade civil e o sector privado para responder aos desafios da internet, sendo que os esforços devem ir para além da proibição ou remoção do material ilegal, incluindo também o desenvolvimento de mensagens opostas (contranarrativas) para contrariar as versões dos extremistas; 7) a implicação das vítimas, cujas vozes são consideras um instrumento poderoso para a prevenção e a desradicalização, podendo demonstrar as consequências reais do terrorismo e do extremismo violento; 8) o incentivo do sentido crítico entre os jovens relativamente às mensagens extremistas; 9) o aumento das atividades de investigação sobre as tendências em matéria de radicalização, para melhor se compreender os mecanismos deste processo; e 10) um trabalho mais estreito com países terceiros fora da UE, uma vez que a radicalização não obedece aos limites das suas fronteiras, desenrolando-se também fora da UE, em campos de treino de terroristas e zonas de conflito (Comissão Europeia, 15 de Janeiro de 2014b).

No mesmo ano, o Conselho da União Europeia procedeu à revisão da Estratégia da UE para Combater a Radicalização e o Recrutamento para o Terrorismo, afirmando que o objetivo desta deve ser "evitar que as pessoas se radicalizem, sejam radicalizadas e sejam recrutadas para o terrorismo e evitar o surgimento de uma nova geração de terroristas" (Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014: 3). Isso não se faz sem o reconhecimento de que os meios e os padrões de radicalização e do terrorismo estão em constante evolução, sendo consequentemente necessário proceder-se a uma revisão consistente das prioridades, de forma a garantir que as opções securitárias abordam todas as formas de ameaça emergentes (Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014).

No fundo, esta revisão vem reafirmar que o combate eficaz à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo exige uma abordagem que equilibre medidas de segurança e esforços para enfrentar os fatores que podem contribuir para a criação de um ambiente que favorece esses fenómenos. Este desafio não pode ser enfrentado pelos Estados, de forma isolada, mas através da sua colaboração com as comunidades, sociedade civil, organizações não-governamentais (ONG) e setor privado, requerendo-se um esforço conjunto a nível local, regional, nacional, europeu e internacional.

Para isso, o Conselho defende uma resposta orientada por 10 pontos essenciais: 1) promover a segurança, a justiça e a igualdade de oportunidades, sendo que fatores como a desigualdade, a marginalização, a exclusão social e a dificuldade de acesso à educação podem tornar os indivíduos mais vulneráveis à radicalização e ao

recrutamento para o terrorismo; 2) garantir que as vozes da opinião dominante – que favorecem a moderação e rejeitam o recurso à violência – prevalecem sobre as do extremismo, que têm o potencial de levar alguns indivíduos a aceitar e tentar justificar atos violentos; 3) melhorar as comunicações governamentais, de forma a clarificar quais são as normas e valores defendidos, as políticas e estratégias implementadas e os objetivos estipulados, nomeadamente nos esforços de contraterrorismo e contrarradicalização; 4) apoiar contranarrativas provenientes de atores com influência a nível local, nomeadamente líderes comunitários, professores, familiares, assistentes sociais, figuras públicas, académicos, pensadores, líderes religiosos, caras dos media, cantores, estrelas do desporto (outros capazes de moldar a opinião pública e contar uma história positiva e credível), assim como recorrendo ao testemunho das vítimas e de ex-terroristas; 5) combater a radicalização e o recrutamento online, levando a cabo atividades destinadas não só a interromper o uso da internet para fins terroristas, mas também desenvolvendo iniciativas para desafiar a sua narrativa; 6) formar e envolver os profissionais de primeira linha, capacitando-os para identificarem sinais de radicalização, numa fase precoce do processo; 7) apoiar indivíduos e a sociedade civil para criar resiliência aos apelos para o terrorismo, nomeadamente educando os jovens e ajudando-os a construir um sentido de identidade positivo e a reconhecer os perigos das narrativas terroristas; 8) apoiar iniciativas de desvinculação destinadas a ajudar os indivíduos radicalizados a renunciarem à violência, abandonarem um grupo ou até rejeitarem uma visão do mundo que apoia ou promove uma ideologia extremista ligada ao terrorismo; 9) apoiar a investigação científica sobre tendências atuais na área da radicalização e avaliação das práticas existentes para a combater; e 10) mostrar coerência nas ações internas e externas de contrarradicalização (Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014).

Com base neste documento revisto, o Conselho estabelece que os Estados-membros devem proceder à elaboração ou atualização de estratégias nacionais, tendo em conta as suas próprias necessidades, objetivos e capacidades, e partindo das suas experiências individuais e dos conhecimentos disponibilizados pela RAN e instituições da UE (Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014).

Em fevereiro de 2015, no rescaldo do ataque ao jornal satírico Charlie Hebdo, em Paris – cujos intervenientes, além de serem cidadãos franceses, tinham recebido

treino terrorista no estrangeiro[121] – e no âmbito da Resolução do Parlamento Europeu sobre as medidas de combate ao terrorismo, este assegura que, "embora em alguns casos seja possível a ação penal, devem aplicar-se outras medidas para prevenir a radicalização conducente ao extremismo violento", salientando que é necessário combater de forma global os fatores que estão subjacentes à radicalização, nomeadamente: 1) desenvolver a coesão social e a inclusão, a tolerância política e religiosa; 2) evitar os guetos; 3) analisar e contrapesar o incitamento online aos atos terroristas; 4) prevenir a deslocação de pessoas com vista ao ingresso nas fileiras de organizações terroristas; 5) evitar e impedir o recrutamento e a participação em conflitos armados; 6) cessar o apoio financeiro a organizações terroristas e indivíduos que nelas pretendam ingressar; 7) garantir, sempre que necessário, um processo penal firme; 8) e dotar as autoridades policiais de instrumentos adequados para o desempenho das suas funções no pleno respeito dos direitos fundamentais (Parlamento Europeu, 11 de Fevereiro de 2015).

Aqui, à semelhança do que vimos ser indicado pela Comissão Europeia, também o Parlamento Europeu encoraja os Estados-Membros a investir em sistemas que abordem as causas latentes da radicalização, especialmente programas de ensino que tenham como objetivo promover a integração, a inclusão social, o diálogo, a participação, a igualdade, a tolerância e a compreensão entre as diferentes culturas e religiões, bem como programas de reabilitação. Para além disso, vemos mais uma vez reforçado o apoio para a adoção de uma estratégia europeia contra a propaganda terrorista, as redes radicais e o recrutamento online, que se baseie no intercâmbio de boas práticas e métodos de sucesso neste domínio (Parlamento Europeu, 11 de Fevereiro de 2015).

Dado o aumento significativo do número de reclusos radicais nas prisões europeias, resultante do (relativo) sucesso da resposta ao terrorismo e da perseguição de suspeitos, cada vez mais esta ameaça está presente, pelo que esta tem sido uma questão tida em consideração pela UE nos seus esforços para conter a ameaça terrorista. Assim, ainda nesta Resolução do Parlamento Europeu é expressa uma grande preocupação com

[121] Em 2011, acredita-se que um dos irmãos Kouachi, ou ambos, tenham viajado para o Iémen, tendo sendo aí treinados pela al-Qaeda na Península Arábica. Inicialmente pensou-se que teria sido Said, mas atualmente a polícia aponta para a hipótese de ter sido Chérif que, usando o passaporte do irmão, conseguiu entrar no Iémen e aí adquirir treino e financiamento. Independentemente disso, o facto é que, dias depois do ataque ao Charlie Hebdo, este foi reivindicado pela al-Qaeda no Iémen, que assumiu que teriam sido os líderes deste grupo terrorista a escolher o alvo, a elaborar o plano e a financiar a operação (Callimachi & Yardley, 2015).

o fenómeno da radicalização em ambiente prisional, insistindo-se para que sejam feitos mais esforços, por parte dos Estados-Membros, no sentido de facilitar a deteção de detidos que estejam envolvidos na preparação de atos terroristas, controlar e prevenir os processos de radicalização, bem como criar programas específicos de desmobilização, reabilitação e desradicalização (Parlamento Europeu, 11 de Fevereiro de 2015).

Na área da educação têm também sido implementadas iniciativas com vista à prevenção da radicalização de jovens. Neste sentido, por exemplo, a 17 de março de 2015, após os atentados de Paris e de Copenhaga, a Comissão e os Ministros da Educação assinaram a *Declaração de Paris sobre a promoção da cidadania e dos valores comuns*, ao abrigo da qual se desenvolveram programas como o *Erasmus+*, em que é dada prioridade a projetos que promovem a inclusão e a promoção dos valores fundamentais. Os objetivos principais consistem na prevenção da radicalização violenta e promoção dos valores democráticos, dos direitos fundamentais, do entendimento intercultural e da cidadania ativa e a promoção da inclusão dos formandos desfavorecidos, incluindo as pessoas de origem migrante, bem como prevenção e luta contra as práticas discriminatórias (Jornal Oficial da União Europeia, 2016).

Também a *Agenda Europeia para a Segurança* para o período 2015-2020 não ignorou o problema da radicalização, estabelecendo a luta contra o terrorismo e prevenção da radicalização como uma das três prioridades que exigem ação imediata, dando especial enfoque ao fenómeno dos combatentes terroristas estrangeiros (Comissão Europeia, 28 de abril de 2015).

Este documento, que pretende ser "a base para a cooperação e a ação conjunta da União em matéria de segurança nos próximos cinco anos"[122] (Comissão Europeia, 28 de abril de 2015: 23), previa as seguintes ações: 1) Reforçar as funções de apoio da Europol, reunindo as suas capacidades policiais no âmbito do antiterrorismo num centro europeu de luta contra o terrorismo que, entre outras coisas, acolheria a (futuramente criada) Unidade de Sinalização de Conteúdos da Internet; 2) Lançar um fórum da UE com empresas de tecnologias da informação para ajudar a combater a propaganda terrorista na Internet e nas redes sociais e responder às preocupações das autoridades policiais sobre as novas tecnologias de cifragem; 3) Tomar novas medidas para melhorar a luta contra o financiamento do terrorismo, nomeadamente no que toca à

[122] De ressalvar que a Agenda Europeia para a Segurança é necessariamente uma agenda partilhada, cuja boa execução depende do nível de compromisso político de todos os intervenientes: instituições da UE, Estados-Membros e agências da UE (Comissão Europeia, 28 de abril de 2015).

deteção destas operações, consideradas muito úteis para identificar redes terroristas, uma vez que os indivíduos dependem disso para adquirir viagens, treinos e equipamento; 4) Resolver eventuais lacunas na estratégia contra a resposta ao incitamento ao ódio, nomeadamente no que toca à formação dos profissionais de primeira linha; 5) Rever a decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo, com uma proposta em 2016 que criminalize atos relacionados com os combatentes terroristas estrangeiros; 6) Rever as prioridades dos quadros de intervenção e dos programas da UE para a educação, a juventude e a cultura, dando enfase à luta contra a radicalização e a marginalização da juventude e à promoção da inclusão; 7) Colocar a tónica na prevenção da radicalização nas prisões e desenvolver programas eficazes de desmobilização/desradicalização (as chamadas estratégias de saída); e 8) Lançar o centro de excelência da RAN e alargar os trabalhos de combate à radicalização à Turquia, aos Balcãs Ocidentais, ao Médio Oriente e ao Norte de África (Comissão Europeia, 28 de abril de 2015).

Dando resposta às necessidades até aqui apresentadas, em julho de 2015 foi então criada a Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet da UE[123] (IRU da UE), no âmbito da Europol, que tem como missão detetar material terrorista online, através da análise de conteúdos constantes em diferentes plataformas e envio de avisos para as empresas eliminarem conteúdos que contenham mensagens de propaganda terrorista e incitamento ao ódio (Comissão Europeia, 20 de abril de 2016; Europol, 2021b). Para além do fornecimento de informações para uso em investigações criminais, produz insights estratégicos sobre o terrorismo jihadista. Esta unidade – que pouco tempo depois da sua criação passaria a ser parte integrante do também recém-criado Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo – é composta por uma equipa multidisciplinar, com especialistas nas áreas do terrorismo de inspiração religiosa, tradutores, programadores informáticos e peritos na aplicação da lei de contraterrorismo (Europol, 2021b).

No mesmo sentido, em dezembro de 2015 foi lançado o Fórum Internet da UE, que junta os ministros dos assuntos internos da UE, a indústria da Internet e outros stakeholders, numa base voluntária, com o objetivo de restringir o acesso a material terrorista online e capacitar os parceiros da sociedade civil para aumentar o volume de contranarrativas eficazes online (Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2016). Desde a

[123] No original, European Union Internet Referral Unit – EU IRU (Europol, 2021b)

sua criação, o Fórum reúne-se anualmente para apreciar os progressos alcançados na remoção de conteúdos terroristas online e para debater os desafios emergentes (por exemplo, em 2019 este elaborou uma proposta de um *protocolo de crise* para responder a este problema) (Comissão Europeia, 7 de outubro de 2019). Para além disso, a indústria da Internet está a desenvolver uma Plataforma Conjunta de Sinalização, com a participação da Europol, que irá abordar o problema do material retirado de um sítio ser carregado noutro local; e o programa Capacitação da Sociedade Civil pretende dar apoio para maximizar a eficácia de contranarrativas alternativas (Comissão Europeia, 20 de abril de 2016).

Concretizando uma das ações previstas na *Agenda Europeia para a Segurança* para o período 2015-2020, e na sequência de uma decisão do Conselho da UE (Conselho Europeu / Conselho da União Europeia, 20 de novembro de 2015), em janeiro de 2016 foi lançado o Centro Europeu de Luta contra o Terrorismo[124] (CELT). Este consiste numa plataforma, dentro da Europol, através da qual os Estados-Membros podem intensificar a partilha de informações e a cooperação operacional no que se refere à monitorização e investigação dos combatentes terroristas estrangeiros, ao tráfico de armas de fogo ilegais, ao financiamento do terrorismo e à propaganda extremista e terrorista online (Europol, 2021a).

Segundo a Comissão Europeia, a conceção e aplicação de medidas contra a radicalização é primordialmente da competência dos Estados-Membros, cabendo à UE desempenhar um papel de apoio, desde logo devido à natureza similar dos desafios com que aqueles se defrontam e também ao carácter interconectado do problema. De modo a dar continuidade e força a esse auxilio, em junho de 2016 a Comissão publicou uma comunicação sobre *Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento*, onde define a forma como a ação ao nível da UE pode ajudar os Estados-Membros a responderem a este desafio, em sete áreas específicas: 1) apoio à investigação; 2) combate à radicalização na internet; e 3) nas prisões; 4) promoção do ensino inclusivo e dos valores da UE; 5) promoção de uma sociedade inclusiva e resiliente e envolvimento dos jovens; 6) dimensão segurança; e 7) dimensão internacional. Para cada área são definidas ações-chave específicas, que muitas vezes passam pelo apoio financeiro e partilha de boas práticas (por exemplo, através do trabalho do Centro de Excelência da RAN; Comissão Europeia, 20 de abril de 2016).

[124] No original, European Counter Terrorism Centre – ECTC (Europol, 2021a).

Tal como referimos anteriormente, também no plano legislativo tem havido desenvolvimentos nesta matéria, nos últimos anos, tendo-se procedido primeiro, em 2008, à alteração da Decisão-Quadro 2002/475/JAI e, posteriormente, à sua substituição, em 2017, com a Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho. Já em 2015, na Proposta de Diretiva, se referia que "tendo em conta a evolução das ameaças terroristas e das obrigações jurídicas da União e dos Estados-Membros por força do direito internacional, a definição das infrações terroristas, incluindo as relativas a grupos terroristas ou relacionadas com atividades terroristas, deve ser objeto de uma maior harmonização entre todos os Estados-Membros, de modo a abranger de uma forma mais exaustiva as condutas associadas aos combatentes terroristas estrangeiros e ao financiamento do terrorismo" (Comissão Europeia, 2 de dezembro de 2015). Estas ideias foram efetivamente acolhidas pela correspondente Diretiva, pretendendo-se que os Estados-Membros tipifiquem como crime ações relacionadas com o fenómeno dos combatentes estrangeiros, inclusive: receber ou dar treino terrorista, viajar ou tentar viajar para territórios no estrangeiro para fins de terrorismo, assim como financiar ou facilitar este tipo de deslocações (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 15 de marco de 2017).

A preocupação com a prevenção da radicalização e do recrutamento na Internet encontra também o seu reflexo nesta Diretiva, sendo referido que as condutas aqui criminalizadas devem ser igualmente puníveis quando praticadas através da Internet, incluindo as redes sociais (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 15 de marco de 2017). Isto porque, como é mencionado na Proposta de Diretiva,

> "os grupos terroristas demonstraram ter competências avançadas na utilização da Internet e das novas tecnologias de comunicação para divulgar propaganda, interagir com potenciais recrutas, partilhar conhecimentos, bem como planificar e coordenar as operações. A Internet e as redes sociais, nomeadamente, oferecem novas oportunidades aos grupos radicais e terroristas para chegarem a públicos vulneráveis e, deste modo, facilitam o recrutamento e/ou a autoradicalização" (Comissão Europeia, 2 de dezembro de 2015).

Ainda em relação a esta questão da radicalização e recrutamento no meio virtual, desde 2018 que a Comissão Europeia e o Conselho têm levado a cabo negociações com vista à definição de novas regras destinadas a evitar a difusão de conteúdos terroristas online (Conselho Europeu / Conselho da União Europeia, 10 de dezembro de 2020). A

16 de março de 2021 foi finalmente aprovado um regulamento onde se estipula que as autoridades competentes dos Estados-Membros terão poderes para emitir decisões de remoção deste tipo de conteúdos, sendo que estes devem ser removidos ou o seu acesso bloqueado, no prazo de uma hora, pelas plataformas de Internet[125]. Para além disso, esses prestadores de serviços na Internet devem proactivamente determinar e adotar medidas específicas para identificar e suprimir tais conteúdos, de forma voluntária. Nessas medidas podem incluir-se meios humanos ou técnicos para identificar e suprimir ou bloquear de forma expedita o acesso a conteúdos extremistas, mecanismos para os utilizados denunciarem e sinalizarem conteúdos desta índole, entre outras (Conselho da União Europeia, 18 de março de 2021).

Em julho de 2020 a Comissão Europeia apresentou uma nova Estratégia da UE para a União da Segurança, para o período 2020-2025, onde são identificados os setores prioritários em que a UE pode ajudar os Estados-Membros a reforçar a segurança coletiva, partindo-se da ideia de que "a proteção dos cidadãos não pode ser alcançada através de ações isoladas dos Estados-Membros" (Comissão Europeia, 24 de julho de 2020: 1), embora seja a estes a quem cabe, em primeiro lugar, a responsabilidade pela segurança interna.

À semelhança da Agenda Europeia para a Segurança 2015-2020, também esta nova estratégia estabelece a luta contra o terrorismo e a radicalização como um desses setores prioritários que devem ser alvo de desenvolvimento de medidas e instrumentos, dando-se particular destaque à necessidade de criar um Programa da UE de luta contra o terrorismo, incluindo novas ações contra a radicalização. Define-se como prioritário: 1) aplicar efetivamente a legislação da UE em matéria de luta contra o terrorismo, nomeadamente na instauração de ações penais contra terroristas (nos quais se incluem os combatentes terroristas estrangeiros); 2) promover ações no âmbito da deteção precoce de fenómenos de radicalização, gestão de riscos, reforço da resiliência e da desmobilização, bem como reabilitação e reintegração na sociedade; 3) apoiar políticas designadas por não vinculativas ou flexíveis (*soft policies*), no âmbito da educação, cultura, juventude e desporto, para oferecer perspetivas aos jovens em risco e proporcionar coesão dentro da UE; 4) reforçar a cooperação com países terceiros; e 5) continuar a ajustar o combate aos conteúdos terroristas online, nomeadamente através

[125] Estas regras aplicar-se-ão aos prestadores de serviços virtuais na UE, tenham ou não o seu estabelecimento principal nos Estados-Membros (Conselho da União Europeia, 18 de março de 2021).

de medidas legislativas e da cooperação com o setor privado (Comissão Europeia, 24 de julho de 2020).

Na sequência desta Estratégia e com base em medidas previamente adotadas no âmbito do combate ao terrorismo dentro da UE, em dezembro de 2020 surgiu a Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo, que define uma série de ações a serem realizadas, à escala nacional, da UE e internacional, em quatro frentes ou pilares: Antecipar, Prevenir, Proteger e Responder[126] (Comissão Europeia, 9 de dezembro de 2020).

Sendo publicada no rescaldo de uma recente vaga de atentados em solo europeu, esta Agenda, no seu pilar Prevenir, reconhece a necessidade de se *trabalhar no sentido de prevenir a ocorrência de atentados, enfrentando e combatendo melhor a radicalização e as ideologias extremistas antes que estas se enraízem, tornando claro que o respeito pelo modo de vida europeu, com os seus valores democráticos e tudo o que representa, não é facultativo* (Comissão Europeia, 9 de dezembro de 2020: 3). Neste sentido – e com base nas políticas e nos instrumentos existentes, mas prevendo o reforço do quadro da UE na luta contra a ameaça terrorista – consideram-se os seguintes objetivos e respetivas ações principais que a Comissão levará a cabo no futuro, nomeadamente:

1) combater ideologias extremistas online – propondo um ato legislativo sobre os serviços digitais que atualizará as regras horizontais, a fim de assegurar que estes sejam prestados de forma responsável e que os utilizadores disponham de meios eficazes para notificar conteúdos terroristas; fornecendo, em cooperação com a Europol, orientações relativas à execução do protocolo da UE de resposta a situações de crise (desenvolvido pelo Fórum Internet da UE) e reforçando os recursos e a capacidade da Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet; e instando o Parlamento Europeu e o Conselho a adotar, com carácter de urgência, o regulamento relativo à prevenção da difusão de conteúdos terroristas online, de modo a garantir a rápida remoção destes e exigir às empresas privadas uma maior reatividade face à utilização abusiva das suas plataformas;

[126] Esta definição de quatro frentes ou pilares de atuação segue a lógica já adotada na Estratégia Antiterrorista da União Europeia, organizada em quatro pilares de atuação – Prevenir, Proteger, Perseguir e Responder (Conselho da União Europeia, 30 de novembro de 2005) –, embora se verifiquem aqui duas inovações: a fusão dos pilares Perseguir e Responder, cujas ações passam a ficar juntamente na frente Responder; e a introdução da frente Antecipar.

2) apoiar os intervenientes locais em prol de comunidades mais resilientes – nomeadamente por via da RAN e da iniciativa *Cidades da UE contra a Radicalização*, ajudando os Estados-Membros a desenvolver a comunicação estratégica e a aumentar a difusão de narrativas opostas e alternativas;
3) reforçar a ação nos domínios das prisões, reabilitação e reintegração – fornecendo orientações sobre a gestão e a avaliação dos riscos em prisões e sobre a reabilitação precoce e a reintegração; e estimulando a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros sobre a gestão do regresso de combatentes terroristas estrangeiros e dos membros das suas famílias; e
4) consolidar os conhecimentos e o apoio – apoiando as redes nacionais de partes interessadas e de centros nacionais especializados; e propondo a criação de um polo de conhecimentos da UE sobre a prevenção da radicalização, destinado a decisores políticos, profissionais e investigadores, e que permitiria difundir conhecimento e competências especializadas, assim como promover a plena utilização das possibilidades de financiamento ao abrigo de vários programas da UE, avaliar as intervenções, certificar as boas práticas e prestar assistência personalizada às partes interessadas a nível nacional e local (Comissão Europeia, 9 de dezembro de 2020).

Para além disso, a Comissão e os Estados-Membros comprometem-se a assegurar que não são atribuídos fundos públicos a projetos incompatíveis com os valores europeus ou com fins ilícitos, e a reforçar a resiliência das comunidades, através de medidas de integração e inclusão (Comissão Europeia, 9 de dezembro de 2020).

De modo a prosseguir e coordenar este trabalho, a Comissão nomeará um Coordenador da Luta Antiterrorista (Comissão Europeia, 9 de dezembro de 2020).

Constatamos assim que, desde que surgiu a consciência da ameaça representada pela radicalização que conduz ao terrorismo, vários foram os documentos e decisões sobre medidas emanadas pela União Europeia, com o objetivo de combater este fenómeno. Na Tabela 5 destacamos os documentos oficiais mais relevantes.

Tabela 5 – Documentos mais relevantes na política de contrarradicalização da UE

Ano	Designação do documento	Ideias principais
2004	Declaração sobre a luta contra o terrorismo	É pela primeira vez expresso o objetivo de "Enfrentar os fatores que contribuem para o apoio ao terrorismo e o recrutamento para o mesmo"
2005	Estratégia antiterrorista da UE	Define 4 vertentes estratégicas: prevenir, proteger, perseguir e responder. A vertente "prevenir" tem como principal foco a prevenção da radicalização
2005	Estratégia da UE para combater a radicalização e o recrutamento para o terrorismo	Apresenta uma resposta, em 4 pontos: 1) interromper as atividades de recrutamento; 2) fortalecer as narrativas moderadas do Islão; 3) promover um ambiente de igualdade; 4) melhorar o conhecimento sobre o fenómeno para informar a resposta.
2008	Decisão-quadro 2008/919/JAI	Prevê a criminalização de infrações ligadas a atividades terroristas: o incitamento público à prática de crimes terroristas, o recrutamento e o treino para fins terroristas.
2011	Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura	Define como um dos objetivos estratégicos a prevenção do terrorismo e resposta à radicalização e ao recrutamento, criando a Radicalisation Awareness Network (RAN)
2014	Comunicação da Comissão relativa a Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violentoReforçar a resposta da UE	Apresenta dez domínios em que os Estados-Membros e a UE deveriam tomar mais medidas para impedir a radicalização a nível nacional e internacional: 1) estratégias nacionais; 2) consolidação de conhecimentos; 3) aproveitamento da RAN; 4) formação de profissionais de 1ª linha; 5) estratégias de saída; 6) cooperação com sociedade civil e setor privado; 7) implicação das vítimas; 8) estimulação do sentido crítico; 9) investigação e avaliação de práticas; 10) colaboração com países terceiros.
2014	Revisão da Estratégia da UE para combater a radicalização e o recrutamento para o terrorismo	Reafirma a necessidade de uma abordagem que equilibre medidas de segurança e esforços para enfrentar os fatores de risco estruturais, apresentando uma resposta em 10 pontos: 1) promover a segurança, a justiça e a igualdade de oportunidades; 2) garantir que as vozes da opinião dominante prevalecem sobre as do extremismo; 3) melhorar as comunicações governamentais; 4) apoiar contranarrativas; 5) combater a radicalização e o recrutamento online; 6) formar e envolver os profissionais de 1ª linha; 7) apoiar indivíduos e a sociedade civil para criar resiliência; 8) apoiar iniciativas de afastamento; 9) apoiar a investigação

		científica; 10) mostrar coerência na ação externa.
2015	Resolução do Parlamento Europeu sobre as medidas de combate ao terrorismo	Salienta que é necessário combater de forma global os fatores que estão subjacentes à radicalização, nomeadamente: 1) desenvolver a coesão social e a inclusão, a tolerância política e religiosa; 2) evitar os guetos; 3) analisar e contrapesar o incitamento em linha aos atos terroristas; 4) prevenir a deslocação de pessoas com vista ao ingresso nas fileiras de organizações terroristas; 5) evitar e impedir o recrutamento e a participação em conflitos armados; 6) cessar o apoio financeiro a organizações terroristas; 7) garantir um processo penal firme; 8) dotar as autoridades policiais de instrumentos adequados.
2015	Agenda Europeia para a segurança (2015-2020)	Estabelece a luta contra o terrorismo e prevenção da radicalização como uma das três prioridades que exigem ação imediata.
2016	Comunicação da Comissão sobre Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento	Define a forma como a ação ao nível da UE pode ajudar os Estados-Membros a responderem a este desafio em sete áreas específicas: 1) apoio à investigação; 2) combate à radicalização na internet; e 3) nas prisões; 4) promoção do ensino inclusivo e dos valores da UE; 5) promoção de uma sociedade inclusiva e resiliente e envolvimento dos jovens; 6) dimensão segurança; 7) dimensão internacional.
2017	Diretiva (UE) 2017/541	Criminaliza atos como: receber treino ou deslocar-se para fins de terrorismo; organizar ou facilitar essas deslocações; fornecer ou recolher fundos relacionados com grupos ou atividades terroristas
2020	Estratégia da UE para a União da Segurança (2020-2025)	Estabelece a luta contra o terrorismo e a radicalização como um setor prioritário em que a UE pode ajudar os Estados-Membros a reforçar a segurança
2020	Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo	Define ações a serem realizadas, em quatro frentes: Antecipar, Prevenir, Proteger e Responder. Para "Prevenir" consideram-se os seguintes objetivos: 1) combater ideologias extremistas online; 2) apoiar os intervenientes locais em prol de comunidades mais resilientes; 3) reforçar a ação nos domínios das prisões, reabilitação e reintegração; e 4) consolidar os conhecimentos e o apoio.
2021	Regulamento relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha	Dá aos Estados-Membros o poder de obrigar prestadores de serviços online a removerem conteúdos extremistas no prazo de uma hora, assim como a preverem medidas internas para proactivamente identificar e suprir tais conteúdos.

Fonte: Elaboração própria

2.3. Uma análise crítica

Apesar das boas intensões e dos vários esforços da União Europeia para combater o terrorismo, no geral, e em especial a radicalização, é importante relembrar e enfatizar que a segurança continua a ser um domínio da responsabilidade de cada Estado-Membro, a quem cabe a decisão pela adoção ou não das medidas recomendadas. Aliás, como demonstramos anteriormente, esta ideia é referida em vários documentos oficiais, desde logo na Estratégia da UE para combater a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, onde se lê que "O desafio do combate à radicalização e ao recrutamento de terroristas cabe principalmente aos Estados-Membros, a nível nacional, regional e local" (Conselho da União Europeia, 24 de novembro de 2005). Do mesmo modo, na Comunicação da Comissão sobre Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento - Reforçar a resposta da UE é salientado que "os Estados-Membros são responsáveis pela conceção e aplicação de medidas de prevenção e combate à radicalização e as ações essenciais são, e devem continuar a ser, desenvolvidas a nível nacional e local" (Comissão Europeia, 15 de Janeiro de 2014b, p. 3). Do mesmo modo, na revisão de 2014 da Estratégia reafirma-se que

> "Embora a responsabilidade pelo combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo caiba principalmente aos Estados-Membros, esta Estratégia deve ajudar os Estados-Membros a desenvolver, sempre que necessário, os seus próprios programas e políticas, que tenham em conta as necessidades, objetivos e capacidades específicos de cada Estado-Membro" (Conselho da União Europeia, 19 de maio de 2014)

Ou seja, a União Europeia tem a sua competência legal limitada ao aconselhamento e auxílio aos Estados-Membros nos seus esforços de contrarradicalização, quando estes existem e caso o seu apoio seja solicitado ou procurado (através da consulta de documentos de boas práticas da RAN, por exemplo).

Este papel meramente orientador da UE é, aliás, reforçado pelos especialistas internacionais entrevistados no âmbito desta investigação, quando questionados sobre a suficiência ou não das políticas e medidas legislativas adotadas neste âmbito. De modo transversal, a principal ideia transmitida por quase todos os entrevistados (à exceção de Nesser, que não referiu este aspeto) relativamente à atuação da UE em matéria de prevenção da radicalização, é a de que, apesar dos seus esforços merecerem o devido

reconhecimento, esta tem um papel limitado, pautado essencialmente pela orientação e coordenação dos esforços nacionais, sendo que, no domínio da segurança, em geral, e do contraterrorismo, em particular, os Estados-Membros são soberanos. As respostas de Hegghammer, Neumann, Levitt e Vidino refletem perfeitamente esta ideia:

> "A UE deu o seu melhor, mas existem limites naturais para o que a UE pode implementar nos domínios da segurança e da defesa. As medidas eficazes mais importantes foram tomadas ao nível de cada país" (Hegghammer);

> "Penso que a União Europeia tem feito o que pode e a realidade é que, nesta área particular da radicalização e contraterrorismo, a UE não tem muitas competências, porque a segurança e os assuntos internos são provavelmente das áreas, dentro dos acordos da UE, menos desenvolvidas. (...) Por isso a UE tem tentado ter um papel de coordenação, porque é basicamente o que pode fazer nesta área" (Neumann);

> "... a UE elabora linhas orientadoras, organiza conferências, tenta conectar as pessoas, mas a UE não faz CVE, quem o faz são os governos nacionais, as regiões ou cidades" (Levitt);

> "... a UE tem fornecido, de forma consistente, quadros gerais, orientações e coordenação aos Estados-Membros. Tem emitido diretivas e criado várias estruturas para partilha de conhecimentos e esforços uniformes. E acho que nisso, de modo geral, tem feito um bom trabalho. Mas, no final das contas, o assunto é algo que legalmente pertence aos Estados-Membros individuais, que são os únicos que têm o poder de criar (ou não) medidas preventivas" (Vidino).

Portanto, aquilo que a UE tem feito é, acima de tudo, apoiar os Estados-Membros, para que estes tenham aos seu dispor o conhecimento e os instrumentos necessários para elaborarem e implementarem as suas próprias políticas e medidas de prevenção da radicalização. E, neste âmbito, Neumann destaca o papel da Radicalisation Awareness Network (RAN), como uma importante plataforma que facilita a partilha de boas-práticas entre os vários Estados. Como o próprio explica,

> "Não tem a ver com elaborar de leis, nem dizer aos Estados Membros o que fazer numa determinada área, mas sim dizer «criámos um fórum onde pessoas de diferentes países podem trabalhar juntas, trocar experiências e aprender uns com os outros». Penso que é um fórum útil, especialmente para países que não tiveram muitos problemas relacionados com o extremismo violento, no passado, porque lhes permite aprender com outros Estados-Membros; mas é também útil para os profissionais no terreno partilharem as suas experiências e compará-las com a dos outros. (...) Penso que é a contribuição mais significativa" (Neumann).

De resto, no que toca à elaboração de políticas e legislação (como é o caso dos Planos de Ação para a Prevenção da Radicalização e Recrutamento para o Terrorismo), a sua influência é limitada. Embora a UE se empenhe nesta questão, a adoção e transposição ou não das suas diretrizes para o plano nacional, fica ao critério de cada Estado-Membro, tal como é indicado por Neumann, quando refere que

> "(...) se falarmos da elaboração de políticas, de diretivas, leis e coisas do género, a UE não tem exercido poder, porque os Estados-Membros não têm deixado (...) Muitos países têm planos de ação, mas a UE não pode forçá-los a terem um. Pode encorajar que o tenham, pode facilitar essa tarefa, mas não pode forçar. (...) o papel da UE é fornecer aconselhamento" (Neumann).

Para além disso, Levitt e Nesser salientam que a resposta da União Europeia (neste seu papel de coordenadora e orientadora) e dos Estados-Membros, em geral, tem sido essencialmente reativa e, por isso, tardia, não se tendo verificado avanços efetivos na prevenção da radicalização, no interior da região, até que o problema a afetasse de forma avassaladora, a partir de 2015. Como lembra Levitt, "embora possamos falar sobre as respostas da última década, na verdade só podemos discutir os últimos 5 anos, desde o final de 2015, com os ataques ao Bataclan em Paris, etc". Esta ideia é reforçada por Nesser, quando refere que

> "Na minha opinião, os países europeus demoraram muito a coordenar e calibrar os seus esforços no combate à radicalização e ao terrorismo jihadista. (...) Uma política mais coordenada para a região não surgiu até a onda de terror do EI ter atingido vários países" (Nesser).

Naturalmente, nem todos os países têm vivenciado o mesmo grau de ameaça, sendo que os que lidam diretamente com o problema da radicalização jihadista, em grandes proporções, têm também sido os pioneiros na adoção de políticas e medidas concretas com vista à sua prevenção. É neste sentido que Nesser invoca a França, a Espanha e o Reino Unido, referindo que "A França começou cedo com as suas contramedidas por causa da ameaça na década de 1990. Países como a Espanha e o Reino Unido reagiram a ataques massivos como os de Madrid e Londres em meados dos anos 2000" (Nesser). Da mesma forma, Levitt, não deixando de elogiar o trabalho dos Estados-Membros nesta matéria, destaca a Grã-Bretanha e a sua Estratégia Prevent, defendendo que "os europeus têm muito crédito no que estão a fazer, sobretudo os britânicos com a Estratégia Prevent, que tem sido um pouco controversa e alvo de várias reformas, mas é preciso fazer várias tentativas até se conseguir ter sucesso" (Levitt).

Olhando para os Estados-Membros como um bloco regional, Nesser faz questão de frisar que existem duas áreas em que os seus esforços de prevenção se têm vindo a revelar cada vez mais eficazes, nomeadamente no combate à disseminação de propaganda jihadista e do recrutamento na Internet, e na dissolução de redes jihadistas, através de instrumentos legais e partilha de informações (Intelligence). Citando o especialista,

> "Os esforços liderados pelos EUA para evitar a propagação da propaganda e o recrutamento jihadista online aparentemente têm sido altamente eficazes e provavelmente ajudam a explicar os baixos níveis de ameaça no Ocidente. A região tem-se tornado mais eficaz no desmembramento de redes por meio da partilha de intelligence e de uma nova legislação que criminaliza a atividade jihadista, como o recrutamento e o combate no estrangeiro" (Nesser).

Há, no entanto, um caminho a percorrer no que toca às estratégias preventivas implementadas em cada Estado-Membro. Por exemplo, Levitt considera que é necessário melhorar a forma de articulação entre as FSS e os agentes da linha da frente que trabalham na comunidade, sem que se confundam as funções de ambos. Como refere,

> "Entre as coisas que têm que ser melhoradas é a forma como ligamos o trabalho entre as forças e serviços de segurança e as pessoas que trabalham na comunidade, porque o objetivo não é que estes últimos se

> envolvam nas funções da polícia, o seu trabalho não é espiar, mas é preciso haver alguma conexão no caso de algo correr mal" (Levitt).

Por sua vez, Nesser observa que persiste a necessidade de melhorar os sistemas de monitorização contínua da ameaça jihadista, de modo a evitar que potenciais agentes radicalizadores exerçam a sua influência sobre indivíduos vulneráveis, por exemplo, nas prisões. Nas suas palavras,

> "O que falta, no entanto, são melhores estratégias preventivas, como sistemas para combater a radicalização nas prisões, para evitar novos surtos de ameaças jihadistas no caso do surgimento de novos proto-estados militantes e mobilizações de combatentes estrangeiros. Precisamos de um foco contínuo na monitorização de empreendedores de redes para os impedir de atraírem desajustados e errantes para o rebanho jihadista. Precisamos de melhores sistemas para manter os desajustados e errantes longe de líderes carismáticos e das suas ideias extremistas" (Nesser).

Capítulo 3 – Planos de Ação adotados por Estados-Membros da UE

Nos últimos anos – essencialmente, a partir de 2015 – vários têm sido os países, um pouco por todo o mundo ocidental, que sentiram a necessidade de adotar Planos de Ação Nacionais para prevenir a radicalização que conduz ao extremismo violento, quer para formalizar novas abordagens ao fenómeno, quer para fortalecer as existentes (Feve & Elshimi, 2018). Esta urgência foi especialmente sentida por parte dos Estados-Membros da União Europeia, que por carência interna ou para corresponder às demandas desta entidade regional à qual pertencem, empenharam esforços para estruturar os seus Planos de Ação.

Os Planos de Ação Nacionais variam muito em termos da sua estrutura, objetivos, atores participantes e alinhamento com outras prioridades de cada Estado-Membro. Da mesma forma, podem ser informados por uma grande variedade de interesses e refletir diferentes perspetivas sobre a ameaça colocada pelo extremismo violento, o que, consequentemente, resulta em políticas e respostas também elas diferentes, de país para país (Feve & Elshimi, 2018).

De modo a apresentar informações mais concretas sobre este tipo de política, iremos de seguida analisar os Planos de Ação de três países europeus, nomeadamente a Croácia, o Reino Unido e a Dinamarca. Enquanto que a escolha dos dois últimos não deverá suscitar admiração, uma vez que se trata de países frequentemente citados na literatura e nos fóruns políticos como estando na vanguarda no que toca à implementação de políticas e medidas de prevenção da radicalização que conduz ao terrorismo (ver, por exemplo, Gielen, 2019; Neumann, 2017; RAN Collection, 2019; Vidino & Brandon, 2012;), a opção pela análise do Plano de Ação Croata poderá ser mais questionável, carecendo de justificação adicional.

De acordo com os dados *Global Terrorism Index* 2020 (Institute for Economics & Peace, 2020), Portugal apresenta um score de zero[127], apenas comparável com mais três Estados-Membros da União Europeia, nomeadamente, a Croácia, a Eslovénia e a Roménia, que ocupam em conjunto o lugar 135º no ranking mundial de impacto do terrorismo. Até ao momento, a Croácia é o único dos três que possui um Plano de Ação (Comissão Europeia, 2021d), embora este não seja restritamente destinado à prevenção

[127] De acordo com a mesma fonte, a Dinamarca apresenta um score de 1.484 e o Reino Unido de 5.161, ocupando os 85º e 30º lugar, respetivamente, no ranking de impacto do terrorismo (Institute for Economics & Peace, 2020)

da radicalização, abrangendo o problema do terrorismo na sua totalidade, sendo intitulado de *Plano de Ação para Prevenção e Supressão do Terrorismo* (NN 136/2012, de 7 de dezembro de 2012). Assim, consideramos de grande importância analisar as medidas previstas neste documento, dada a aparente semelhança da posição que a Croácia e Portugal apresentam face à ameaça do terrorismo.

3.1. Plano de Ação para Prevenção e Supressão do Terrorismo – Croácia

O Plano de Ação croata, que tem por objetivo criar "um sistema eficaz de combate ao terrorismo"[128], reflete a ideia plasmada no nesse documento de que "o terrorismo é sempre um golpe para o Estado, para o sistema político e social e para os seus cidadãos. Portanto, a resposta ao terrorismo requer a totalidade do Estado coordenado com a ação social" (NN 136/2012, de 7 de dezembro de 2012: 1). Partindo desta noção de que o terrorismo é uma ameaça séria à segurança, no desenvolvimento deste Plano não se ignorou o facto de não existirem planos ou programas concretos, de qualquer entidade terrorista, especialmente dirigidos à República da Croácia, que representem perigo para os seus objetivos e interesses dentro e fora do país. Do mesmo modo, o Plano de Ação croata tem em consideração as experiências anteriores em que a Croácia e os seus interesses e objetivos foram alvo de ataques terroristas (essencialmente, na década de 90). Para além disso, foram tidos em consideração os padrões de combate ao terrorismo decorrentes da futura adesão à União Europeia[129], antecipando-se a aplicação dos princípios e requisitos impostos por esta.

Tendo tudo isto em conta, este Plano de Ação apresenta em detalhe as medidas a adotar e as suas configurações, distribuindo-as por sete categorias, das quais três (categoria I, II e VI) contribuem, de forma mais direta, para a prevenção da radicalização.

A categoria I é denominada de *Prevenção do terrorismo* e inclui medidas destinadas à criação de "circunstâncias políticas, sociais e económicas que eliminem as

[128] Neste documento, terrorismo é definido como o uso deliberado ou ameaça de violência contra pessoas e/ou bens materiais, como meio de provocar e explorar o medo, dentro de alguma comunidade étnica ou religiosa, no público, no Estado ou em toda comunidade internacional, com o objetivo de alcançar mudanças de índole política, religiosa, ideológica ou social (NN 136/2012, de 7 de dezembro de 2012: 1)
[129] De referir que o *Plano de Ação para Prevenção e Supressão do Terrorismo* foi criado em 2012 e a adesão da Croácia à União Europeia apenas se concretizou no ano seguinte, em 2013.

pré-condições para o surgimento e propagação do terrorismo em todos os seus elementos", nomeadamente:

a) prevenir a promoção e incitamento ao terrorismo, a nível nacional e internacional, nomeadamente através de iniciativas como: a análise de conteúdos em fontes abertas, a fim de detetar propaganda e incitamento ao terrorismo; a deteção, investigação e acusação dos seus perpetradores; obstrução à entrada no país e distribuição de conteúdos que promovam e apelem ao terrorismo; uma política pacífica baseada no respeito do direito e dos valores internacionais; a transposição de obrigações internacionais e adaptação da legislação nacional e uso das melhores práticas; apoio a atividades culturais que excluem o incitamento ao terrorismo ou criação de condições para a sua emergência; desenvolvimento de uma parceria com a sociedade civil, a fim de sensibilizar para a necessidade de cooperação com as instituições relevantes no que diz respeito ao desenvolvimento de uma cultura de segurança, em termos de reconhecimento e denúncia de comportamentos suspeitos.
b) identificar e eliminar as condições socias que condicionam o surgimento do terrorismo, a nível nacional e internacional, nomeadamente através de: medidas que contribuam para a redução das condições sociais que podem influenciar o surgimento do terrorismo; contribuição para um estado de segurança (civil e militar) favorável aos níveis nacional, regional e global; política de apoio a atividades culturais que contenham elementos de reconhecimento ou redução de hostilidades entre comunidades e grupos com características socioculturais específicas; monitorização e análise de relatórios de organizações e instituições nacionais e internacionais relevantes no campo dos direitos humanos relacionadas com a luta contra o terrorismo.
c) prevenir a propagação de ideologias extremistas e aumentar a compreensão e tolerância na sociedade, mais concretamente: abordagem de tolerância zero face à violência; respeito e priorização de questões sobre direitos humanos, civis, políticos, entre outros; cooperação e tolerância intercultural e inter-religiosa e proteção dos direitos humanos; desenvolvimento de parcerias com comunidades religiosas e seu envolvimento em programas de prevenção apropriados; apoio a soluções pacíficas e eficazes para as disputas

internacionais; apoio à segurança internacional por meio de missões e operações conjuntas.

A categoria II – *Supressão do terrorismo* – inclui medidas dirigidas contra a criação, disseminação e operação de redes e organizações terroristas, destacando-se aquelas que têm por objetivo prevenir todas as formas de recrutamento para grupos terroristas, nomeadamente: reforço da capacidade para a implementação bem-sucedida de medidas judiciais, em caso de circunstâncias que indiquem o crime de recrutamento e formação para o terrorismo; recolha e troca de informações sobre fenómenos e atividades que possam estar relacionados com recrutamento para grupos terroristas e sobre os autores de tais atividades, por meio da cooperação bilateral internacional, cooperação com os vários órgãos do sistema de segurança interna e através da participação em atividades de associações internacionais das quais o país é membro.

Por sua vez, a categoria VI – *Formação, educação e treino para o combate ao terrorismo* – inclui as seguintes medidas relevantes:

a. desenho e implementação de programas de capacitação da população em geral e instituições da sociedade civil e do setor privado, para atividades de combate ao terrorismo no campo da prevenção, nomeadamente: criação de projetos de pesquisa e desenvolvimento e políticas científicas relacionadas com a área temática de terrorismo e contraterrorismo; e adoção e implementação de programas informativos e práticos para a população, com o objetivo de reconhecerem atividades terroristas contemporâneas.
b. definição e implementação de programas de formação, educação e treino para as instituições estatais, no âmbito de atividades de combate ao terrorismo, mais concretamente: estabelecimento de um sistema de especialização e formação contínua, educação e treino sobre o combate ao terrorismo, a nível departamental e interministerial, a nível nacional e internacional, em instituições civis, militares, policiais e outras instituições; cooperação interinstitucional e internacional ativa, com o objetivo de identificar as necessidades nacionais adicionais de treino e formação dos profissionais de instituições estatais, em vários aspetos das atividades de combate ao terrorismo; e (co)organização e participação em formação especializada, cursos, seminários, encontros e outras atividades, no país e no exterior, sobre temas direta ou indiretamente relacionados com o combate ao terrorismo.

c. criar pré-condições organizacionais e funcionais para a investigação científica no domínio do (contra)terrorismo, por exemplo: incentivos aos funcionários para contribuir para o combate ao terrorismo, através da sua participação em estudos científicos; formação profissional complementar e valorização especial dos elementos da comunidade académica; monitorização de realizações científicas e implementação de conhecimentos que sejam úteis na luta contra o terrorismo; incentivo à recolha e processamento de dados importantes para o combate ao terrorismo.

São admitidas alterações no seu conteúdo, caso as avaliações das circunstâncias ou as próprias circunstâncias mudem em termos de intensidade e tipo de ameaça.

Embora o Plano preveja uma gestão estratégica centralizada, a sua realização imediata está descentralizada, cabendo a cada participante atividades claramente definidas. Entre os participantes no Plano de Ação Croata encontram-se atores como o Presidente da República, Governo, Parlamento, Conselho de Segurança Nacional, Ministério Público, o órgão de cibersegurança (CARNet Cert), Estado-Maior-General das Forças Armadas, Ministérios da Cultura, Defesa, Justiça, Turismo, Administração Interna, Negócios Estrangeiros, Saúde, Ciência e Educação, Serviços de Inteligência, entre outros. Estes devem basear-se neste Plano de Ação para elaborarem planos internos e procedimentos operacionais padrão.

Este é financiado através do Orçamento de Estado da República da Croácia, de orçamentos de unidades de governo autónomas locais e regionais e de pessoas jurídicas, sendo também possível o uso de fundos atribuídos pela União Europeia.

Duas vezes por ano, ou extraordinariamente, cada entidade participante deve apresentar relatórios de atividades.

3.2. Estratégia Prevent – Reino Unido

A *Estratégia Prevent* – frequentemente mencionada apenas como *Prevent* – enquadra-se dentro da mais ampla estratégia de contraterrorismo do Reino Unido, denominada de *Contest*, e, tendo sido lançada em 2006 (e revista em 2011[130]), na

[130] A Prevent foi revista em 2011, por se considerar que os moldes anteriores não eram suficientes para *confrontar a ideologia extremista no cerne da ameaça* (HM Government, 2011: 1). De facto, esta

sequência de um aumento das preocupações em relação a vários casos de radicalização de carácter doméstico (HM Government, 2011), constitui-se como a primeira estratégia ou plano de contrarradicalização elaborada na Europa (Vidino & Brandon, 2012).

No seu prefácio começa por ler-se que a ocorrência de um ataque terrorista em solo britânico é muito provável e que a ameaça não provém apenas de cidadãos estrangeiros, mas também de indivíduos aí nascidos e criados. Deste modo, considera-se vital que a "estratégia de combate ao terrorismo[131] contenha um plano para prevenir a radicalização[132] e impedir que possíveis terroristas cometam assassinatos em massa" (HM Government, 2011: 1). Portanto, o principal fim da *Prevent* é impedir que as pessoas se tornem terroristas ou apoiem o terrorismo.

Embora o governo se comprometa a encetar esforços para prevenir todas as formas de terrorismo, nesta estratégia é referido que as prioridades serão estabelecidas conforme as ameaças existentes à segurança nacional, sendo que, no momento da elaboração da *Prevent*, a principal era colocada por organizações jihadistas como a al-Qaeda e grupos afiliados, pelo que a maioria dos recursos e esforços seriam direcionados para a prevenção da adesão e apoio a estes grupos. Para isso, assume-se que esse esforço passa inclusivamente por desafiar ideias extremistas[133] não violentas (sendo que estas fazem parte de uma ideologia terrorista), intervindo também para impedir que indivíduos que fazem parte de grupos extremistas evoluam para atividades relacionadas com o terrorismo (HM Government, 2011).

A *Prevent* estabelece três objetivos específicos: 1) responder ao desafio ideológico do terrorismo e à ameaça proveniente daqueles que o promovem; 2) evitar que as pessoas sejam arrastadas para o terrorismo e garantir que recebem aconselhamento e apoio adequados; e 3) trabalhar com setores e instituições onde há riscos de radicalização que devem ser enfrentados (HM Government, 2011).

---

estratégia foi alvo de duras críticas, nomeadamente por ser fortemente focada na comunidade muçulmana e por misturar medidas de âmbito policial com iniciativas de integração (Wolton, 2017).

[131] Este documento adota a definição de terrorismo apresentada no Terrorism Act 2000 que, de forma sucinta, o define como uma ação que põe em perigo ou causa violência grave a uma pessoa / pessoas; provoca sérios danos à propriedade; ou interfere seriamente ou perturba um sistema eletrónico. O uso ou ameaça deve ser pensado para influenciar o governo ou intimidar o público e é feito com o propósito de promover uma causa política, religiosa ou ideológica ((HM Government, 2011, p. 108).

[132] O termo radicalização, neste documento, refere-se ao processo através do qual uma pessoa passa a apoiar o terrorismo e formas de extremismo que conduzem ao terrorismo (HM Government, 2011: 108).

[133] Neste plano entende-se por extremismo a oposição vocal ou ativa aos valores britânicos fundamentais, incluindo a democracia, o Estado de Direito, a liberdade individual e o respeito mútuo e tolerância entre diferentes religiões e crenças. Incluem-se também os apelos para a morte de membros das forças armadas nacionais, no país ou no exterior (HM Government, 2011, p. 107).

O primeiro objetivo, ligado ao desafio ideológico, parte da premissa de que todos os grupos têm uma ideologia, e que a promoção desta (nomeadamente, através da internet) facilita a radicalização e o recrutamento. A ideologia é, aqui, considerada como central para o desenvolvimento de qualquer movimento ou grupo, uma vez que oferece aos seus crentes um conjunto de ideias que fornecem a base para a ação política organizada, seja ela destinada a preservar, modificar ou derrubar o sistema de poder existente. Para além disso, esta serve também para coordenar a atividade na ausência de uma liderança ou estrutura de comando. Como é referido no documento oficial, "Pessoas que aceitam e são motivadas por uma ideologia que afirma que a violência é uma conduta aceitável têm maior probabilidade de se envolver em atividades relacionadas com o terrorismo" (HM Government, 2011, p. 44).

Portanto, questionar a ideologia que apoia o terrorismo e retirar aos terroristas a capacidade para a propagar é uma parte fundamental da *Prevent*. Desafiar a ideologia pode significar simplesmente o debate sobre ideias extremistas que fazem parte da narrativa terrorista, mas quando o limite é transposto e se passa para o campo da apologia ou aprovação do terrorismo, é necessário aplicar a lei, nomeadamente através de penas de prisão. Tratando-se de cidadãos estrangeiros que entram no país para se envolverem em atividades ligadas ao apoio a grupos extremistas ou terroristas, deverão ser *excluídos* do território britânico. Para além disso, desafiar a ideologia é também ter confiança nos valores britânicos da democracia, Estado de Direito, igualdade de oportunidades e o direito de todos os homens viverem livres de qualquer tipo de perseguição, pelo que se trata de uma responsabilidade coletiva (HM Government, 2011).

Assim, para desafiar a ideologia dos grupos terroristas, a estratégia *Prevent* identifica os seguintes passos (HM Government, 2011):

a) reconhecer que a ideologia terrorista tem vários componentes – teológico, político e social – e que o governo pode assumir a liderança em algumas áreas, e facilitar o trabalho das comunidades, em outras;
b) ser claros sobre o propósito e método: alcançar uma minoria de pessoas vulneráveis, para isso ajudando a mobilizar e capacitar as comunidades (mas não dando a entender de que a maioria precisa de ser convencida de que o terrorismo é errado);
c) comunicar claramente as políticas de combate ao extremismo no exterior, em particular nos países de maioria muçulmana;

d) identificar projetos nas áreas da educação, comunidades e no sistema de justiça criminal, que permitam desafiar a ideologia terrorista de forma eficaz, direta ou indiretamente;
e) apoiar os esforços dos teólogos, académicos e comunidades em questões de teologia, fornecendo informações sobre os textos que são mais usados para radicalizar indivíduos, de modo a que as contranarrativas sejam amplamente difundidas e alcancem o maior número de pessoas possível;
f) reduzir o apelo do elemento político da ideologia extremista;
g) encorajar e apoiar o papel-chave das mesquitas e dos imãs em desafiar o terrorismo;
h) trabalhar com outros países para mobilizar redes não governamentais informais que possam melhor desafiar a propaganda terrorista;
i) elaborar programas de contranarrativas, através do trabalho da Unidade de Pesquisa, Informação e Comunicação[134] (RICU) e do envolvimento de uma vasta gama de parceiros da sociedade civil confiáveis, de modo a enfrentar ameaças locais específicas no Reino Unido e conectar o público estrangeiro e da diáspora britânica;
j) avaliar a ajuda da RICU a ONGs, escrutinando as suas campanhas de contranarrativas, nomeadamente no que diz respeito aos seus custos e benefícios, fazendo maior uso das tecnologias de informação e comunicação;
k) aumentar a confiança dos ativistas da sociedade civil para desafiarem os conteúdos extremistas online, de forma eficaz, e fornecerem contranarrativas confiáveis. Para isso, é necessário trabalhar com empresas como o Facebook, para ajudar as organizações da sociedade civil a tornarem as suas comunicações digitais mais eficazes;
l) coordenar este trabalho da *Prevent* com outras áreas da *Contest*, nomeadamente com a área do *Pursue* (perseguir), uma vez que se determinadas ações de radicalizadores ou propagandistas forem ilegais, requerem intervenção policial;

[134] No original, Research, Information and Communications Unit (RICU; HM Government, 2011).

m) enfatizar a conexão entre ideologias extremistas e terroristas, trabalhando para identificar e tomar medidas contra propagandistas no interior e exterior do país;
n) proibir o uso de locais públicos para propaganda de ideologias terroristas, devendo as autoridades locais tomar as medidas adequadas;
o) tomar medidas para melhor identificar e avaliar potenciais casos de cidadãos de países estrangeiros com comportamentos inaceitáveis em território britânico, assim como estreitar o diálogo com esses países de origem;
p) transmitir mensagens inequívocas sobre o que se considera extremismo e terrorismo e quais são as respetivas penalizações, aquando do pedido de visto para o país, assim como abordar os valores essenciais desta sociedade (crença nos direitos humanos, democracia e Estado de Direito);

O segundo objetivo parte do princípio de que a radicalização é um processo e não um evento pontual. Por isso, foca-se nas pessoas mais vulneráveis, estipulando que é possível intervir nesse processo e evitar que se venham a envolver em atividades relacionadas com o terrorismo, pelo que programas com esse propósito são essenciais – à semelhança do que acontece para outras formas de prevenção criminal (HM Government, 2011).

Nesse sentido e para servir de base a este objetivo, foi criado o programa *Channel*, destinado a identificar e dar apoio a pessoas em risco de radicalização e recrutamento. O objetivo deste apoio é retirar as pessoas da influência e do contacto com grupos terroristas e simpatizantes, dissuadindo-as do envolvimento e suporte a atividades relacionadas com o terrorismo – esforço este descrito como desradicalização, quer exista uma mudança ao nível cognitivo, quer comportamental. Para isso, devem ser tidos em consideração os seguintes aspetos (HM Government, 2011):

a) o *Channel* não é uma estratégia para lidar com organizações extremistas, mas sim com pessoas que, defendendo visões extremistas, parecem estar a ser atraídas ou a mover-se em direção ao terrorismo;
b) só devem ser incluídas nestes programas indivíduos avaliados como sendo vulneráveis para a radicalização, e não vulneráveis num sentido amplo;
c) O processo do Channel compreende três etapas: identificação; avaliação e encaminhamento; e apoio;

d) a identificação de pessoas vulneráveis deve ser feita por uma vasta gama de organizações estatutárias, incluindo-se autoridades locais, polícia, serviços de delinquência juvenil, assistentes sociais, habitação e grupos voluntários;
e) as identificações devem ser feitas com cuidado e tendo em conta uma série de indicadores possíveis, onde não se inclui simplesmente o compromisso com uma religião e opiniões políticas, mas sim, por exemplo: apoio expresso à violência e ao terrorismo; posse de literatura extremista violenta; tentativas de aceder ou contribuir para sites extremistas violentos; posse de material referente a armas e/ou explosivos; posse de literatura sobre treino, habilidades e técnicas militares; alegações de envolvimento em organizações; defesa da ideologia extremista violenta; reivindicações de participação em campos de treino; e alegações de envolvimento em combate ou atividade violenta em nome de grupos extremistas violentos;
f) instrumentos de avaliação estandardizados podem não ter flexibilidade suficiente para avaliar pessoas em risco de radicalização;
g) os agentes de primeira linha devem receber formação que os consciencialize para o problema da radicalização que conduz ao terrorismo, e os ajude a identificar sinais de vulnerabilidade;
h) após a identificação de um indivíduo potencialmente vulnerável, a avaliação do caso é feita por um coordenador do Channel (geralmente um agente da polícia ou um funcionário de uma autoridade local), que determina se a pessoa em causa é vulnerável ao terrorismo e deve ser alvo de uma intervenção do programa, ou se o deve abandonar (podendo ser encaminhada para outro programa mais adequado);
i) de seguida, um painel constituído por várias entidades considera que tipo de apoio pode ser fornecido, podendo-se incluir: aconselhamento, orientação religiosa, envolvimento cívico, trabalho com redes de apoio, e serviços convencionais (como ajuda com procura de emprego);
j) os provedores deste apoio devem ser organizações estatutárias ou comunitárias. Não se pretendem financiar provedores de intervenção que promovam ideias ou crenças extremistas, pelo que é vital selecioná-los com cuidado (atendendo a que sejam confiáveis e capazes de alcançar e se relacionar com pessoas muitas vezes alienadas) e acompanhar o processo de intervenção;

k) os programas do *Channel* devem ser priorizados em zonas ou locais de maior risco, isto é, onde os grupos terroristas e seus simpatizantes se têm mostrado mais ativos;
l) é essencial ter um Sistema de Informação de Gestão de Casos[135] (cujo acesso deve ser estritamente controlado, uma vez que contém dados pessoais sensíveis) e uma *framework* de avaliação do risco para os coordenadores do Channel;
m) é vital que a fase de avaliação do risco e o desenvolvimento da intervenção de apoio sejam liderados por painéis locais constituídos por várias entidades, em conjunto com a polícia. Embora a polícia tenha um papel fundamental (nomeadamente em garantir que os indivíduos que continuam a atividade criminosa não sejam incluídos no programa *Channel*), o seu envolvimento deve ser equilibrado pelas contribuições das autoridades locais e outros parceiros estatuários. É preciso fomentar a confiança no programa entre os trabalhadores voluntários, público em geral e instituições e líderes religiosos;
n) as aprendizagens e melhores práticas nesta área devem ser identificadas e partilhadas (HM Government, 2011).

O terceiro objetivo – apoiar setores e instituições onde há riscos de radicalização que devem ser enfrentados – complementa os anteriores e assenta no trabalho com setores-chave para prevenir a radicalização, estabelecendo como prioritárias as áreas da educação, religião, saúde, justiça criminal, instituições de caridade e Internet, consideradas como setores capazes de abordar e solucionar alguns dos desafios enfrentados (HM Government, 2011).

Este objetivo parte de evidências que sugerem que no Reino Unido a radicalização tende a ocorrer em locais onde as ideologias terroristas e os seus promotores não são contestados e expostos a um questionamento e debate livre, aberto e equilibrado. Portanto, é importante trabalhar com esses espaços e setores para garantir: que compreendem a sua obrigação nesta área; que estão conscientes dos riscos de radicalização e da forma de atuação dos agentes e radicalizadores; e que cada setor é capaz de desenvolver uma resposta eficaz (HM Government, 2011).

[135] No original, *Case Management Information System* (CMIS, HM Government, 2011, p. 61).

A natureza da resposta, assim como o papel exercido pelo Estado variam de acordo com o setor (HM Government, 2011).

Dado que, estatisticamente, a maioria das ofensas relacionadas com o terrorismo são cometidas por pessoas com menos de 30 anos, é vital que a *Prevent* trabalhe com o setor educativo, envolvendo ensino primário, secundário e superior, embora de formas diferentes. A preocupação com indivíduos com passado criminal está também refletida nesta estratégia, que estabelece a necessidade de minimizar o risco de radicalização de ofensores enquanto se encontram na prisão, ou sob monitorização, na comunidade. As mesquitas e madrassas[136], por vezes usadas como espaços de disseminação da ideologia terrorista, assumem também um papel importante nesta estratégia, tal como a Internet. Por último, a Prevent estabelece como igualmente prioritário o trabalho com os setores da saúde e instituições de caridade (HM Government, 2011).

Começando pela área da educação, as escolas assumem importância não só porque existem evidências de que uma grande parte dos indivíduos que se radicalizam são jovens, mas também porque estas podem ter o papel fundamental de os preparar para questionar o extremismo e a ideologia do terrorismo e refutar os seus apologistas, de forma eficaz. No que diz respeito às crianças, as escolas podem ajudar a protegê-las de visões extremistas e violentas, da mesma forma que o fazem em relação às drogas, violência de gangs e álcool. Portanto, o objetivo deve ser proteger as crianças de danos e garantir que o ensino que lhes é oferecido é consistente com as leis e valores britânicos, nomeadamente liberdade, igualdade, tolerância e respeito mútuo. Para isso, a *Prevent*, através do Ministério da Educação, prevê o seguinte trabalho:

a) garantir que os professores e funcionários sabem o que fazer quando identificam sinais de que uma criança está em risco de radicalização;
b) incentivar a colaboração com o policiamento e desenvolver materiais informativos para os professores;
c) levar a cabo uma inspeção concentrada em conteúdos educativos, sendo tomadas medidas quando se verificar a promoção de crenças intolerantes ou extremistas;
d) estabelecer um conjunto de normas éticas e de comportamento que deve ser respeitado pelos professores e escolas, no geral;

[136] As madrassas são aqui definidas como locais dedicados ao ensino do Árabe e do Corão, podendo algumas oferecer um programa mais amplo de instrução religiosa. Geralmente são frequentadas por crianças entre os 4 e os 14 anos, depois do horário escolar ou durante o fim de semana (HM Government, 2011).

e) fazer diligências financeiras e não financeiras, com vista a minimizar o risco de escolas ou academias serem controladas por quem demonstre visões inaceitáveis;
f) garantir que a lei da caridade é cumprida;
g) trabalhar para reduzir o risco de exposição das crianças e jovens a visões extremistas, fora do horário escolar;
h) ajudar os serviços de proteção a crianças a trabalhar com escolas e outras entidades, incluindo o *Channel*[137], para identificar crianças em risco de radicalização e tomar as medidas necessárias para as proteger de perigos (HM Government, 2011).

Por sua vez, as universidades e instituições de ensino superior equiparadas são locais onde se promove a partilha de opiniões de ideias e permite o debate e a aprendizagem. A proteção da liberdade de expressão é um compromisso inabalável do governo britânico, mas esta não pode pôr em causa um ambiente de aprendizagem tolerante, acolhedor e seguro, que ajude a salvaguardar jovens vulneráveis da radicalização e recrutamento por parte de organizações terroristas. Assim, o Departamento de Negócios, Inovação e Competências[138] (BIS), compromete-se com o seguinte trabalho (HM Government, 2011):

a) ajudar as universidades a melhor compreender o risco de radicalização dentro e fora do seu território e garantir um apoio mais amplo e consistente das instituições que levantem mais preocupações;
b) garantir que todas as instituições onde há risco de radicalização reconhecem o seu dever de cuidar dos alunos para os proteger das consequências de seu envolvimento com o terrorismo, e tomam medidas razoáveis para minimizar esse risco;
c) apoiar as forças policiais locais no trabalho com as instituições avaliadas como de maior risco;
d) melhorar as ligações entre universidades, autoridades locais e comunidades envolvidas no trabalho da *Prevent*;
e) estabelecer ligações entre universidades e programas locais para apoiar pessoas vulneráveis à radicalização;

[137] Só em último caso é que estas serão envolvidas num programa como o Channel (HM Government, 2011)
[138] No original, Department for Business, Innovation and Skills ([BIS], HM Government, 2011).

f) criar pontos de informação regionais e um central, onde possam ser partilhadas informações, conselhos e boas práticas (HM Government, 2011).

Uma das ideias assumidas neste plano é a de que a internet transformou o grau com que organizações terroristas e seus simpatizantes conseguem radicalizar pessoas no Reino Unido e no exterior. Assim, um dos seus objetivos é lutar contra o uso da internet para fins terroristas – o que se verifica também na vertente *Perseguir* da estratégia *Contest* – abordando a ameaça da radicalização online, através de medidas que 1) limitem o acesso a conteúdos nocivos online em setores ou instalações específicas (como escolas, bibliotecas e outros edifícios públicos), e 2) garantam a adoção de medidas para tentar remover conteúdos ilegais e prejudiciais da Internet. De forma concreta, estipula-se o seguinte (HM Government, 2011):

a) criar a Unidade de Referência do Combate ao Terrorismo na Internet[139] (CTIRU), dentro da polícia, destinada a avaliar e investigar conteúdo online que possa ser ilegal, tendo em conta a legislação do Reino Unido, e tomar as medidas apropriadas (envolvendo o sistema justiça e/ou articulando com os servidores provedores da Internet). Estes conteúdos podem ser denunciados ao CTIRU através da página da Internet do governo britânico (Directgov);
b) impulsionar projetos nas escolas, grupos comunitários, centros de jovens e mesquitas, que consciencializem os usuários da Internet para esta ameaça e educá-los para que se possam proteger dela, nomeadamente para a possibilidade de referenciarem conteúdos nocivos ao CTIRU;
c) articular com a indústria da Internet, para que a visão do governo sobre os conteúdos que são ou não aceitáveis se reflitam nos termos de uso que estas definem para os seus serviços;
d) estabelecer acordos com motores de busca ou portais na internet para aumentar a visibilidade da Linha Direta de Antiterrorismo da Polícia Metropolitana, garantindo que esta é apresentada quando são feitas determinadas pesquisas;
e) implementar um sistema que filtre eficazmente conteúdos ilegais em todos os edifícios do Estado, especialmente nas escolas, bibliotecas e centros de detenção de imigrantes (HM Government, 2011).

[139] No original, *Counter Terrorism Internet Referral Unit* ([CTIRU], HM Government, 2011).

Tendo em conta que, historicamente, muitos grupos terroristas têm usado a religião quer como motivação, quer como tentativa de legitimação das suas ações, neste plano considera-se que as instituições e organizações religiosas podem ter um papel importante nas atividades de prevenção do terrorismo, nomeadamente questionando a ideologia na qual este se baseia, uma vez que geralmente beneficiam de mais autoridade e credibilidade do que o próprio governo. Estas podem dar um apoio mais específico e direto àqueles que estão a ser atraídos para o terrorismo por outros que se apresentam como conhecedores profundos da religião e utilizam o que parecem ser argumentos religiosos; assim como ter um papel mais amplo, ao ajudar a criar uma sociedade que reconhece o respeito e tolerância religiosa, o Estado de Direito e encoraja a participação e interação. Considera-se para isso necessário seguir os seguintes passos (HM Government, 2011):

a) procurar o diálogo sobre questões de segurança ao nível local e nacional com grupos e organizações religiosas;
b) apoiar propostas que capacitem as organizações religiosas para melhor alcançarem pessoas vulneráveis ao aliciamento por terroristas;
c) incentivar grupos e organizações religiosas a terem um papel ativo nos grupos locais de coordenação da Prevent;
d) apoiar o diálogo bilateral entre a polícia local e os grupos religiosos em questões que vão para além da Prevent;
e) tomar medidas legais quando grupos religiosos ou outras organizações apoiam o terrorismo e garantir que as suas opiniões extremistas são sujeitas a contestação e debate (HM Government, 2011).

A Prevent assume que também os profissionais de saúde podem ter contacto com pessoas vulneráveis à radicalização (por exemplo, indivíduos com problemas de saúde mental ou dificuldades de aprendizagem), pelo que é importante que estejam preparados para reconhecer eventuais sinais de radicalização, e confiantes para referenciar esses casos para apoio posterior. Deste modo, o Ministério da Saúde britânico deve (HM Government, 2011):

a) desenvolver conhecimento e realizar eventos de sensibilização para profissionais de saúde da linha de frente, nos setores público, privado e voluntariado;
b) garantir que os princípios da Prevent são incorporados nos programas das licenciaturas ligadas à saúde, assim como nos hospitais universitários;

c) desenvolver produtos de sensibilização e formação;
d) promover a introdução gradual da Prevent;
e) criar procedimentos e orientações claras que permitam que a referenciação seja feita com confiança, à semelhança do que acontece com outros tipos de intervenção;
f) trabalhar com entidades de saúde regionais e locais para expandir o apoio no âmbito do programa *Channel*, de modo a que indivíduos radicalizados possam ser alvo de intervenções de saúde (HM Government, 2011).

É também necessário atuar ao nível do sistema de justiça criminal, nomeadamente com as prisões e serviços de reinserção social, prevenindo a radicalização de indivíduos que se encontram sob esta alçada. Para isso é necessário:

a) implementar instrumentos de triagem e orientações para avaliação de extremistas, desenhadas para auxiliar os profissionais a melhor avaliar e prevenir ofensas terroristas e extremistas, assim como a identificar intervenções e estratégias de gestão adequadas;
b) fornecer intervenções de contrarradicalização e desradicalização nas prisões e nas comunidades, durante a liberdade condicional;
c) estabelecer ligações entre os programas para ofensores e intervenções mais amplas para apoiar pessoas vulneráveis;
d) desenvolver investigação científica sobre medidas que podem mitigar a radicalização e crimes extremistas e terroristas;
e) fornecer instruções às prisões sobre como gerir e reportar comportamentos extremistas;
f) providenciar formação para os profissionais das prisões e da liberdade condicional;
g) criar um sistema de intelligence transversal a todos os estabelecimentos prisionais, capaz de gerir a informação sobre as prisões e contruir uma imagem da extensão do fenómeno da radicalização nestes locais (HM Government, 2011).

Os jovens envolvidos no sistema de justiça criminal têm mais probabilidade de serem socialmente excluídos e desfavorecidos, podendo ser mais vulneráveis a influências de vários tipos, onde se inclui a radicalização. Deste modo, trabalhar no sentido de apoiar estes jovens é um aspeto crítico para o sucesso da Prevent, sendo para isso necessário (HM Government, 2011):

a) formar os profissionais de primeira linha para serem capazes de reconhecer os sinais de radicalização;
b) consciencializar os profissionais de primeira linha sobre as ajudas disponíveis para os indivíduos que forem referenciados, nomeadamente quanto à existência de intervenções como o Channel;
c) fornecer o apoio apropriado aos jovens sinalizados como apresentando um elevado risco de radicalização (HM Government, 2011).

Por fim, também as instituições de caridade social têm o potencial para contribuir para a luta contra o extremismo e o terrorismo, pela sua ação social que pretende construir uma sociedade civil mais forte. No entanto, é necessário garantir que estas cumprem os seus propósitos e não se dedicam a atividades ligadas ao terrorismo, nomeadamente no que toca à angariação e movimentação de fundos com objetivos de apoiar o recrutamento e a radicalização. Assim, é crucial:

a) investigar instituições suspeitas de atividades relacionadas com terrorismo;
b) impedir que o dinheiro das instituições de caridade seja utilizado para apoiar atividades inapropriadas;
c) incentivar o seu papel-chave na atenuação de ressentimentos que podem ser manipulados a favor do extremismo (por exemplo, através do fornecimento de ajudas com a língua para facilitar a procura de emprego), assim como na moderação de debates na sociedade civil, inibindo as atividades daqueles que propagam ideologias extremistas e terroristas;
d) encorajar mesquitas e associações de estudantes (entre outros) a adotarem o estatuto de instituições de caridade e a seguirem as orientações dadas às mesmas na área do contraterrorismo (HM Government, 2011).

Tratando-se de uma questão fundamental para a segurança nacional, a *Prevent* é desenvolvida ao nível central, pelo Home Office, com base numa ampla consulta, investigação e compreensão. É também a esta entidade que cabe a monitorização e avaliação da sua implementação. No entanto, podem existir até 25 coordenadores em autoridades locais, cujo papel passa por garantir a realização dos objetivos, reunindo com organizações envolvidas nos trabalhos da Prevent, assegurando que os programas apropriados estão em vigor e, quando necessário, facilitando a interação efetiva com uma vasta gama de comunidades e organizações que possam ter interesse neste programa (HM Government, 2011).

Embora a polícia tenha um papel importante no desenvolvimento da Prevent, não se trata de um programa policial. "Destina-se a precaver e não a facilitar a ação policial" (HM Government, 2011, p. 56). Ou seja, trata-se de ações precoces para proteger os indivíduos da radicalização, e não de atividades de vigilância ou intelligence. Portanto, a confiança da população na Prevent é crucial, sendo necessário fomentar a compreensão e cooperação entre a polícia e as comunidades numa série de questões, nomeadamente na vertente da segurança.

Relativamente ao financiamento, a *Prevent* é custeada através de fundos especificamente dedicados, de modo a garantir-se a consistência na sua implementação. No entanto, também se espera que as próprias autoridades locais, juntamente com outros parceiros do programa, apresentem propostas de financiamento (HM Government, 2011).

A atribuição dos fundos carece de uma avaliação cuidada das organizações que deles beneficiarão, sob pena de se financiarem organizações extremistas, que não respeitam os valores britânicos fundamentais[140], ou ações que não abordam vulnerabilidades ligadas ao risco de radicalização.

Quanto à avaliação dos projetos implementados no âmbito da estratégia Prevent, é referido neste documento que o foco deve estar no impacto e nos *outcomes* (mudança de atitude ou comportamento de um público-alvo) e não nos *outputs* (por exemplo, uma simples avaliação dos números alcançados por um projeto específico). Sempre que possível, os provedores estatais e não estatais da Prevent devem seguir os mesmos métodos de avaliação (HM Government, 2011).

3.3. Prevenção e combate ao extremismo e radicalização: Plano de Ação Nacional – Dinamarca

"A Dinamarca enfrenta uma séria ameaça terrorista, colocada por indivíduos e ambientes radicalizados e propensos para a violência" (The Danish Government, 2016, p. 10). Posto isto, o primeiro plano de ação nacional dinamarquês para prevenir a

[140] Neste documento que introduz a estratégia Prevent, extremismo é definido como a oposição ativa aos valores britânicos fundamentais, nomeadamente a democracia, o Estado de Direito, a liberdade individual e o respeito mútuo, e a tolerância face a diferentes crenças e fés (HM Government, 2011, p. 39).

radicalização e o extremismo[141] foi emitido em 2009[142], tendo este sido substituído em 2014. No entanto, dois anos depois, após os ataques terroristas de Copenhaga, a 14 e 15 de novembro de 2015, que vitimaram mortalmente dois civis e deixaram feridos vários agentes policiais, e tendo em conta a evolução na ameaça terrorista na Dinamarca (a radicalização na Internet, provocada sobretudo pela propaganda disseminada pelo Estado Islâmico, e a viagem de cidadãos dinamarqueses para a Síria e para o Iraque, entre outros fatores) considerou-se que, para além do muito trabalho já feito neste sentido, em algumas áreas seria necessário um esforço acrescido para acompanhar o avanço destes fenómenos ao longo do tempo, pelo que em outubro de 2016 a Dinamarca publicou o seu novo e atual Plano de Ação Nacional (The Danish Government, 2016).

Tal como é mencionado neste Plano, "a radicalização é considerada um comportamento de risco, juntamente com outros comportamentos de risco que podem levar à criminalidade" (The Danish Government, 2016, p. 16). Assim, a sua prevenção pode ser feita com recurso a métodos e ferramentas usadas para prevenir outros tipos de comportamentos de risco criminal, juntamente com outras iniciativas que abordem especificamente os desafios inerentes ao extremismo e à radicalização (The Danish Government, 2016).

Embora a tarefa de lidar com a ameaça terrorista colocada por pessoas e grupos radicalizados na Dinamarca seja, em primeiro lugar, uma competência dos Serviços de Segurança e Intelligence, uma das ideias fundamentais que servem de ponto de partida para a abordagem dinamarquesa à prevenção da radicalização e do extremismo é a de que uma resposta abrangente requer o envolvimento e colaboração de diferentes agências, incluindo não só as forças policiais, mas também as autoridades nacionais e locais e da sociedade civil, uma vez que "todos temos a responsabilidade de mostrar que existe uma alternativa às ações destrutivas dos grupos extremistas e à sua visão da vida" (The Danish Government, 2016, p. 3). Por isso, a resposta dinamarquesa à problemática da radicalização tem por base essencialmente as colaborações estabelecidas a nível local

[141] Neste Plano de Ação Dinamarquês, os conceitos de extremismo e radicalização são claramente definidos: extremismo remete para pessoas ou grupos que cometem ou procuram legitimar a violência ou outros atos ilegais com referência a condições sociais das quais discordam, abrangendo movimentos de extrema direita, de extrema esquerda e militantes islamistas; por sua vez, o termo radicalização refere-se a um processo de curto ou longo prazo em que as pessoas subscrevem pontos de vista extremistas ou legitimam as suas ações com base em ideologias extremistas (The Danish Government, 2016, p. 7).

[142] O primeiro plano de ação dinamarquês, criado em 2009, denominava-se *Um futuro comum e seguro: Um plano de ação para prevenir visões extremistas e a radicalização entre os jovens* e surgiu como resposta ao aumento do número de redes, grupos e indivíduos dinamarqueses aderentes à ideologia islamista (Vidino & Brandon, 2012).

(municípios), entre a polícia, os serviços de segurança e intelligence, as escolas, vários provedores de serviços sociais, as prisões e reinserção social, as autoridades sociais e os serviços de saúde mental. Deste modo, estão envolvidos três ministérios diferentes, nomeadamente o Ministério da Justiça (segurança), o Ministério da Imigração, Integração e Alojamento (sociedade e bem-estar social) e o Ministério da Criança, Educação e Igualdade de Género (educação) (The Danish Government, 2016).

Este trabalho de prevenção a nível local é ancorado nas chamadas *Info-houses* (The Danish Government, 2016), que não são casas físicas, mas sim uma estrutura para a cooperação local entre a polícia e as administrações e prestadores de serviços sociais municipais e os centros de excelência ligados ao extremismo e radicalização (Hemmingsen, 2015). Estas estruturas estão estabelecidas nos 12 distritos policiais dinamarqueses e reúnem conhecimento especializado sobre a temática, sendo da sua responsabilidade a discussão de cada caso concreto de radicalização, determinando se e como este deve ser tratado, e por que entidade (The Danish Government, 2016). Quando as preocupações são avaliadas como uma ameaça à segurança, o caso é encaminhado para o serviço de segurança e intelligence dinamarquês; quando essa situação não se verifica, o caso é remetido para iniciativas oferecidas pela polícia ou pelo município, que podem ser ações especificamente desenhadas para prevenir a radicalização e o extremismo, ou mais gerais e disponíveis para qualquer cidadão, como sendo o aconselhamento profissional, assistência com alojamento ou terapia (Hemmingsen, 2015).

Para além disso, e de uma perspetiva geral, a abordagem dinamarquesa baseia-se no princípio de que o esforço de prevenção pode ocorrer em vários níveis e envolver diferentes tipos de intervenções ou iniciativas, dependendo do grupo-alvo (The Danish Government, 2016).

Quanto aos níveis de intervenção, estes correspondem aos utilizados nos esforços de prevenção criminal, seguindo um modelo tripartido que se divide em:

1) Intervenções preventivas, destinadas a toda a população, com especial enfoque nas crianças e jovens, com o objetivo de promover o bem-estar, o desenvolvimento e a cidadania ativa, assim como prevenir o desenvolvimento de comportamentos de risco que podem levar à radicalização. Estas têm lugar, por exemplo, em cresces e escolas (desde primária ao ensino secundário), mas também no seio das famílias e de outras organizações da sociedade civil, como associações e clubes.

2) Intervenções antecipatórias, que abrangem indivíduos ou grupos de pessoas que apresentam comportamentos de risco ou sinais de radicalização, tendo por objetivo contê-los antes que evoluam para algo mais sério e promover um desenvolvimento mais positivo. As iniciativas que abordam especificamente os desafios do extremismo e da radicalização, são usadas em conjunto com esforços de prevenção criminal mais gerais, que abordam o risco de forma indireta (por exemplo, apoio à habitação social em zonas vulneráveis). Estas são levadas a cabo através dos esforços sociais e de mentoria das autarquias, instituições e outras parcerias entre escolas, serviços sociais, serviços de saúde mental, polícia e serviços prisionais e de reinserção social.
3) Intervenções diretas dirigem-se a indivíduos que fazem parte de um grupo extremista e que cometeram ou são considerados propensos a cometer atos criminais, com a finalidade de prevenir que esses atos se repitam ou concretizem, e de apoiar esses indivíduos na fuga de ambientes extremistas. Estas intervenções, que podem ocorrer no âmbito de processos judiciais, são realizadas pelos serviços de intelligence, polícia, serviços prisionais e de reinserção social e por meio de medidas sociais e esquemas de mentoria conduzidos pelas autarquias (The Danish Government, 2016).

Por sua vez, as iniciativas que se destinam a atuar nestes três níveis distribuem-se por diversas áreas de intervenção. A maioria das áreas de intervenção definidas neste plano são herança dos anteriores, sendo reforçada a sua importância e a necessidade de continuidade das iniciativas que as constituem. No entanto, são adicionadas novas áreas de intervenção, assim como mais iniciativas destinadas a intensificar o trabalho de prevenção em áreas já existentes.

O primeiro aspeto mencionado neste plano remete para a necessidade de que os esforços de prevenção sejam coordenados e fundados no conhecimento. Para isso, prevê-se a criação de um centro nacional de conhecimento e assessoria para a prevenção do extremismo e da radicalização, com o objetivo de melhorar a colaboração, coordenação e partilha de conhecimento entre setores, para garantir uma resposta coesa, ao nível nacional e local. Este tem as seguintes funções:

a) fornecimento de aconselhamento e serviços de melhoria das competências dos atores locais envolvidos no trabalho preventivo (nomeadamente municípios, instituições de educação, saúde, habitação social, etc.), com base

na pesquisa, partilha de experiências e desenvolvimento de métodos de prevenção; desenvolvimento de um instrumento comum[143] para avaliar e reportar casos de radicalização, assim como para medir a eficácia das iniciativas;

b) mapeamento dos esforços e colaborações nos municípios e nas *info-houses* regionais;
c) estabelecimento de um modelo a seguir pelas *info-houses* para discutirem, avaliarem e tratarem os casos de pessoas transferidas de prisões, instituições seguras ou centros de asilo para serem supervisionadas nos municípios (The Danish Government, 2016).

Em segundo lugar, reforça-se a importância da prevenção a nível local, através das *Info-houses*, prevendo-se medidas como:

a) implementação de iniciativas de formação sobre programas de saída, para funcionários específicos que trabalham nas *info-houses* e lidam com casos de particular complexidade que envolvem questões de segurança nacional e, por isso, devem ser tratados e coordenados em colaboração com o serviço de segurança e intelligence;
b) elaboração de um guia geral sobre as possíveis medidas disponíveis para os municípios, em casos concretos de radicalização, incluindo esquemas de mentoria, intervenções sociais, retirada de menores, e medidas educativas, de saúde, emprego e habitação;
c) preparação de linhas de orientação para ajudar os municípios e outras organizações do setor público a evitarem colaborar com associações e organizações que promovem mensagens extremistas e contribuem para a radicalização;
d) fornecimento de serviços de consultoria para municípios onde seja relevante formular um plano de ação local para prevenir a radicalização e extremismo;
e) desenvolvimento de competências e aumento do conhecimento dos municípios sobre intervenções com grupos de risco, que são suscetíveis de tentativas de radicalização e recrutamento por organizações extremistas, como refugiados menores desacompanhados, pessoas mentalmente vulneráveis, assim como mulheres (The Danish Government, 2016).

[143] Para ser usado por todas as entidades envolvidas nos esforços preventivos.

Em terceiro lugar, prevê-se o aperfeiçoamento das competências dos profissionais da linha da frente, através de:

a) formação e aconselhamento a profissionais envolvidos em esforços de prevenção da radicalização e do extremismo, e, no geral, de todos os que trabalham em contacto direto com o público, para que possam detetar e responder a sinais de radicalização (incluem-se aqui funcionários dos serviços sociais, escolas, autarquias, centros de emprego, centros de asilo, serviços de saúde mental, trabalhadores comunitários, entre outros);
b) criação de um conjunto de materiais educativos com conhecimento geral sobre o processo de radicalização, o extremismo, sinais preocupantes e formas de atuação (The Danish Government, 2016).

Em quarto, e relativamente ao trabalho com grupos extremistas e indivíduos em risco de radicalização, este Plano de Ação estabelece o seguinte:

a) estabelecimento de uma *hotline* nacional através da qual os pais, parentes ou outros podem procurar aconselhamento e orientação caso suspeitem que os seus filhos ou alguém conhecido está em risco de se radicalizar, de aderir a um grupo extremista ou tenciona viajar para um território de conflito no exterior;
b) criação de um corpo nacional de mentores profissionais e *coaches* para pais[144], com o objetivo de trabalhar com indivíduos ou pais de indivíduos que estão em risco de se radicalizar ou pertençam a um círculo extremista;
c) programas de saída para indivíduos que integram grupos extremistas, sendo estes da responsabilidade dos serviços de segurança e *intelligence* dinamarqueses, em estreita ligação com a polícia e serviços de assistência social e reabilitação, ao nível local;
d) criação de centro administrado por ONGs, onde indivíduos em risco de radicalização possam procurar ajuda em áreas como o emprego, habitação, educação e formação profissional, etc. (The Danish Government, 2016).

Em quinto lugar, remete-se para o problema dos combatentes terroristas estrangeiros, prevendo-se medidas como:

a) criação de uma *task force* especial com foco nesta problemática;

[144] Existem acordos intermunicípios que permitem que os que não têm disponíveis mentores possam pedi-los *emprestados* a outros municípios (The Danish Government, 2016).

b) adoção de medidas legislativas mais rígidas, como a criminalização da viagem e permanência em determinadas zonas de conflito, sem autorização da polícia dinamarquesa, a revogação ou recusa de emissão de passaportes de cidadãos que tencionam deixar o país com este propósito, assim como a anulação de autorizações de residência de imigrantes e o cancelamento de qualquer apoio social de que os indivíduos beneficiem;
c) reforço dos poderes dos serviços de *intelligence* para obterem informações sobre combatentes estrangeiros nacionais e acederem a dados das companhias aéreas, de modo a monitorizar as deslocações destes indivíduos de e para a Dinamarca;
d) proibição de condenados por crimes de terrorismo exercerem funções que envolvam contacto direto com crianças e jovens até aos 15 anos de idade, de modo a protegê-los da sua potencial influência como agentes radicalizadores;
e) e produção de um folheto informativo, em várias línguas para pais de indivíduos que viajaram, regressaram ou estão em risco de viajar para zonas de conflito, a fim de alertá-los para os riscos associados e informá-los sobre onde podem obter ajuda das autoridades (The Danish Government, 2016).

Em sexto, aborda-se o problema da radicalização nas prisões, definindo-se medidas como:

a) possibilidade de colocação de reclusos radicalizados e extremistas em unidades especiais, de modo a não exercerem influência sobre terceiros;
b) criação de uma unidade de radicalização e um ponto de contacto, dentro do departamento de prisões e reinserção social, para reforçar a colaboração com as autoridades externas (serviços de informações, ministério público, polícia, autarquias, etc.), nomeadamente no que toca a troca de informações sobre indivíduos que mostram sinais de radicalização, assim como para garantir uma melhor coordenação dos esforços internos de prevenção da radicalização;
c) participação em programas de saída como um requisito obrigatório para a concessão de liberdade condicional a reclusos radicalizados, condenados por atividades ligadas ao terrorismo, de modo a motivar o seu envolvimento;
d) formação adicional do staff prisional para detetar sinais de radicalização e extremismo;

e) intensificação dos procedimentos de triagem e monitorização de representantes religiosos que trabalham nas prisões, nomeadamente através da obrigatoriedade de realização dos sermões na língua dinamarquesa;
f) enfatização do dever destes últimos notificarem a polícia sobre potenciais atos de terrorismo e outros crimes graves de que tomem conhecimento, independentemente do seu voto de confidencialidade (The Danish Government, 2016).

Em sétimo lugar, preveem-se esforços para lidar com o problema da radicalização ocorrida no seio de grupos criminais, nomeadamente:

a) desenvolvimento de um projeto de investigação sobre a passagem de indivíduos entre gangs criminais e grupos extremistas, tendo sido também criado um ponto de contacto nacional para programas de saída, de modo a identificar estes indivíduos com *comportamentos cruzados*;
b) implementação de novos métodos para prevenir o recrutamento de indivíduos de grupos criminais para grupos extremistas (por exemplo, aumentando o foco nos programas de saída para indivíduos associados a gangs);
c) investigação e punição de crimes regulares cometidos por grupos de indivíduos radicalizados;
d) e resposta consistente das autoridades perante declarações extremistas (The Danish Government, 2016).

Em oitavo lugar, são estabelecidas medidas destinadas a atuar dentro do sistema de asilo, tais como:

a) formação dos profissionais dos serviços de imigração e centros de acolhimento no sentido de os capacitar para identificar, reportar e lidar com sinais de radicalização entre os requerentes de asilo;
b) criação de competências para lidar com menores desacompanhados, que podem constituir um grupo de risco especial no que diz respeito à radicalização;
c) presença de um elemento dos serviços de intelligence na divisão de asilo do serviço de imigração dinamarquês, de modo a garantir a obtenção de informações relevantes no processamento destes casos (The Danish Government, 2016).

Em nono lugar é valorizado o papel das escolas e a importância da educação para a prevenção da radicalização nos jovens, reforçando-se a necessidade de:

a) crescente foco na prevenção precoce em creches, escolas primárias e secundárias, fomentando a resiliência das crianças e jovens face a visões e movimentos extremistas, trabalhando as suas competências democráticas;
b) fortalecimento do sentido de cidadania (através da introdução nos planos académicos, a nível nacional, de disciplinas obrigatórias que abordem os temas dos direitos humanos, saúde, sexualidade e família, assim como de semanas temáticas sobre o sentimento de comunidade, democracia e cidadania) e estímulo da sua capacidade crítica, inclusive no uso de fontes digitais;
c) contratação de consultores especializados na prevenção da radicalização e do extremismo para fornecerem orientação às escolas, organizando diversos eventos em todo o país sobre como trabalhar a democracia, a cidadania e a prevenção da radicalização em contexto escolar e operando uma *hotline* de aconselhamento para professores, funcionários e administradores escolares que necessitem de ajuda para lidar com esta temática;
d) preparação de atividades e planos de ação para lidar com casos de radicalização e tentativas de recrutamento em contexto escolar ou nas proximidades;
e) formação dos profissionais do setor da educação para serem capazes de promover as competências de interação social e reflexão critica entre crianças e jovens;
f) implementação de um projeto de prevenção de crimes de ódio em determinadas escolas, com o objetivo de lhes dar ferramentas para prevenir a polarização e o *bullying*, assim como lidar com preconceitos e estereótipos (The Danish Government, 2016).

Os jovens e as organizações e atores da sociedade civil constituem a décima área de atuação definida no Plano de Ação dinamarquês, prevendo-se as seguintes medidas:

a) criação de um corpo de diálogo juvenil, a nível nacional, composto por jovens com idades compreendidas entre os 18 e 35 anos, com o objetivo de fomentar o diálogo contínuo sobre temas significativos para o seu desenvolvimento, independência e sentimento de pertença às comunidades (por exemplo, assuntos como identidade, relações familiares, autoexpressão,

liberdade e responsabilidade, direitos e deveres, grupos pró e antissociais, discriminação, imagem de amigos e inimigos, tolerância, extremismo, etc.);

b) desenvolvimento de um programa de formação e aconselhamento para associações e organizações locais, destinado a dotá-las das competências para atrair jovens vulneráveis para atividades comunitárias, num esforço de prevenção da influência negativa de grupos extremistas;
c) apoio às colaborações entre municípios e representantes locais da sociedade civil, com o objetivo de criar ambientes construtivos e ajudar a prevenir o recrutamento de jovens para grupos extremistas;
d) e uso mais eficiente da comunidade local (organizações da sociedade civil e pessoas capacitadas) em esforços de prevenção coordenados pelos serviços de informações (The Danish Government, 2016).

Em décimo primeiro lugar, são definidas iniciativas para prevenir a radicalização em zonas residenciais vulneráveis, nomeadamente:

a) elaboração de planos de desenvolvimento para essas áreas, com inclusão de atividades e medidas sociais (atividades de prevenção geral ou intervenções mais direcionadas para jovens com comportamentos problemáticos) destinadas a melhorar a segurança e quebrar o ciclo de herança social negativa, dando alternativas às crianças e jovens que andam pelas ruas e são muitas vezes atraídos para atividades criminais e/ou extremistas;
b) implementação de intervenções especiais (envolvendo vários setores) em zonas residenciais identificadas pela polícia, a nível distrital, como sendo particularmente vulneráveis, por serem fortemente afetadas pelo crime e desordem;
c) especial foco na prevenção do recrutamento para grupos extremistas de irmãos mais novos de elementos que já os integram (The Danish Government, 2016).

Em décimo segundo lugar, é abordada a preocupação com a radicalização na Internet e nas redes sociais, sendo realçada a importância da implementação de medidas como:

a) combate à radicalização online, através de medidas como a monitorização do uso da internet por grupos extremistas;
b) o controlo da disseminação de conteúdos extremistas e perseguição mais rigorosa desses crimes;

c) mecanismos de remoção rápida de conteúdos extremistas violentos[145] e de restrição de acesso a páginas estrangeiras que contenham este tipo de propaganda;
d) incentivos às organizações da sociedade civil e instituições de ensino para desenvolverem contranarrativas online;
e) criação de material educativo sobre como ser crítico em relação a fontes, resistir a técnicas de propaganda e desenvolver bem-estar digital, sendo este dirigido a escolas primárias, secundárias e centros de atividades pós-escolares (The Danish Government, 2016).

Em décimo terceiro são previstas medidas rigorosas para representantes religiosos envolvidos em dinâmicas de radicalização, entre as quais se destacam as seguintes:

a) possível revogação das suas credenciais de pregadores;
b) proibição da entrada no país de pregadores do ódio estrangeiros;
c) e atribuição de sanções (The Danish Government, 2016).

Em décimo quarto lugar remete-se para a importância do investimento na pesquisa, avaliação e análise, definindo-se:

a) estabelecimento de uma rede de investigação constituída por autoridades e investigadores, com o objetivo de contribuir para qualificar o esforço de prevenção existente e as orientações fornecidas por atores nacionais;
b) financiamento de estudos na área da radicalização e do terrorismo;
c) e avaliação externa dos resultados alcançados com as iniciativas de prevenção da radicalização e do extremismo (The Danish Government, 2016).

Por último, faz-se menção à necessidade de empenhar esforços, a nível internacional, através de:

a) contributo para o esforço internacional de combate à radicalização e extremismo, através de intervenções direcionadas (como a participação na coligação global contra o Estado Islâmico) e iniciativas mais indiretas, nomeadamente no apoio a políticas de desenvolvimento em países e regiões onde estas problemáticas podem florescer;

[145] Neste documento prevê-se que o trabalho seja encabeçado por uma nova unidade, criada sob a alçada dos serviços de informações dinamarqueses, com a colaboração da indústria da Internet e outras entidades (The Danish Government, 2016).

b) melhor intercâmbio internacional de informações relativas a combatentes estrangeiros;
c) e melhor coordenação dos esforços nacionais e internacionais, inclusive no âmbito da União Europeia (The Danish Government, 2016).

3.4. Considerações gerais relativas aos três Planos de Ação

No fundo, se atentarmos ao grau de empenho, elaboração e abrangência patente nos planos de ação nacionais, podemos dizer que em pontos opostos se encontram a Croácia, de um lado, e o Reino Unido e a Dinamarca, do outro: a primeira, com uma abordagem ainda incipiente ao fenómeno da radicalização – conceito que, aliás, nunca é claramente referido no documento oficial –, com foco quase exclusivo na prevenção primária; e os segundos, com a apresentação de esforços complexos e integrados, destinados a atuar nos diferentes níveis de prevenção e nas mais diversas áreas onde a intervenção se afigura como importante.

De facto, a avaliação da ameaça do terrorismo feita pela Croácia e a ausência de preocupações significativas com as problemáticas que lhe são inerentes – como é o caso da radicalização e recrutamento de cidadãos nacionais ou residentes –, reflete-se, desde logo, no facto de este país não ter dedicado um plano de ação exclusivamente para estes fenómenos, tendo optado por um plano mais genérico em que se prevê o combate ao terrorismo através da atuação em vários quadrantes, abordando, em diferentes momentos, aspetos que concorrem direta ou indiretamente para a prevenção da radicalização e do recrutamento. Tratam-se, sobretudo, de medidas de prevenção primária da radicalização, ou seja, que se dirigem, de forma ampla, à população geral ou a determinadas comunidades consideradas mais vulneráveis, com vista a aumentar a sua resiliência e reduzir as ameaças ou fatores de risco a que estão expostas. Aqui enquadram-se as iniciativas de prevenção da promoção e incitamento ao terrorismo; eliminação das condições sociais que funcionam como fatores de risco; prevenção da propagação de ideologias extremistas e aumento da tolerância (diálogo intercultural e inter-religioso); cooperação internacional para eliminar as condições sociopolíticas e socioeconómicas do terrorismo; prevenção das atividades de recrutamento para o terrorismo; sensibilização da população geral e do setor privado; formação dos

profissionais da linha da frente sobre o combate ao terrorismo; e, em certa medida, o incentivo à investigação científica no domínio do contraterrorismo.

Por sua vez, no que toca aos seus traços gerais, os Planos de Ação do Reino Unido e da Dinamarca são semelhantes, sendo que ambos os países – em maior ou menor extensão, pessoalmente afetados pelo problema da radicalização que conduz ao extremismo – adotaram uma abordagem integrada para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Esta abrangência é visível, desde logo, nos diferentes níveis de prevenção ambicionados, que vão para além da prevenção primária prevista no Plano Croata, focando-se também na prevenção secundária – cujo propósito consiste em influenciar o trajeto de indivíduos em risco de radicalização (ou que já iniciaram este processo) – e terciária – cujas medidas se destinam à reabilitação daqueles que infringiram a lei, ao se envolverem em atividades de carácter terrorista. Para além disso, nestes dois planos são previstas iniciativas para diferentes áreas ou setores, cuja relevância, em termos de uma maior vulnerabilidade, justifica a implicação de uma atenção redobrada, sendo exemplo disso as escolas, as prisões, a Internet, entre outros. Ambos os planos englobam medidas destinadas a atingir os seguintes objetivos: promoção dos valores de uma sociedade democrática; prevenção da propagação de ideologias extremistas; promoção da disseminação de contranarrativas, online e offline; identificação de indivíduos em risco de radicalização; intervenções precoces com esses indivíduos, para os reconduzir à normatividade; desradicalização e/ou desvinculação de indivíduos que cometeram atos violentos ou fazem parte de grupos extremistas; sensibilização e formação dos profissionais da linha da frente; partilha de conhecimentos e apoio à investigação académica no domínio da radicalização.

No que diz respeito à implementação no terreno, os três países adotam um modelo de interagências, em que existem várias entidades estatutariamente responsáveis pelos esforços de prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo. O Reino Unido e a Dinamarca definem como entidades estatutárias as forças e serviços de segurança, escolas, prisões e serviços de reinserção social, autoridades locais, serviços sociais e de saúde. A Croácia, por sua vez, enumera também um grande conjunto de entidades oficialmente responsáveis por implementar o plano de ação nacional, das quais se destacam as forças e serviços de segurança, os serviços de saúde, organizações culturais e de turismo, as escolas, autoridades locais, entre outras. Para além destes, em todos os casos é promovido o envolvimento de outros atores, como organizações da

sociedade civil, entidades religiosas, teólogos, comunidades, setor privado (nomeadamente empresas ligadas à indústria da Internet) e académicos.

No que toca à coordenação dos esforços, esta é centralizada numa entidade estatal, e no caso do Reino Unido e da Dinamarca existem extensões locais que garantem o seu funcionamento prático e fazem a ponte entre as diretrizes nacionais e a implementação local.

PARTE III – A PREVENÇÃO DA RADICALIZAÇÃO JIHADISTA EM PORTUGAL

Nesta terceira parte olharemos para Portugal como Estado-Membro da UE, numa tentativa de verificar de que forma a evolução legislativa e política, operada nesse contexto – e dissecada na parte II –, tem sido transposta para o plano nacional. Naturalmente, num primeiro momento olharemos para a evolução da ameaça terrorista em Portugal, com particular destaque para as atividades ligadas ao terrorismo de matriz jihadista, registadas no nosso território ao longo das últimas duas décadas. Posteriormente, analisaremos a legislação adotada para dar resposta a esta ameaça, sendo que, para este efeito, teremos em conta, essencialmente, a Lei de Combate ao Terrorismo e a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo. Não nos limitaremos à análise jurídica destes documentos, sendo que, para cumprir com os objetivos desta investigação, necessitamos de aceder também às práticas efetivamente levadas a cabo com vista à sua implementação, nomeadamente, para a criação do *Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo* – previsto na referida estratégia.

Capítulo 1 – Evolução da ameaça terrorista em Portugal

Na sua obra *Terrorismo e Contraterrorismo, Sistemas de Segurança Interna*, Matos (2016) traça uma breve evolução da ameaça terrorista, em Portugal, tendo por referência as quatro vagas do terrorismo moderno, preconizadas por Rapoport (2004)[146]. O autor começa por referir que "Portugal, num período mais recente da sua História, foi por diversas vezes alvo do fenómeno terrorista, ainda que este se tenha manifestado, em cada momento, sob as causas mais díspares e com impactos diferenciados" (Matos, 2016, p. 55).

Partindo da primeira vaga ou *Vaga Anarquista*, Matos (2016) começa por elencar o atentado que acabaria por levar ao fim da Monarquia Constitucional e à implantação da República Portuguesa, isto é, o Regicídio de D. Carlos I e do seu filho

[146] Analisadas anteriormente, no capítulo 2.

D. Luís Filipe, em 1908, na cidade de Lisboa. Dez anos mais tarde, em 1918, seguir-se-ia o homicídio do Presidente Sidónio Pais, também na capital do país (Matos, 2016).

Passando para a segunda vaga – *Vaga Anticolonialista* –, destacam-se a tentativa de ataque contra António de Oliveira Salazar, em 1937, perpetrado por elementos da Frente Popular (que incluía elementos do Partido Comunista Português [PCP], do movimento anarquista e sindicalistas radicais), que colocaram explosivos no local onde habitualmente era estacionado o carro do então Presidente do Conselho de Ministros; assim como, a partir do início dos anos 60, várias ações violentas, de cariz subversivo (com recurso a técnicas de guerrilha, sabotagem, guerra psicológica e homicídio contra alvos da administração colonial, assim como da população civil), levadas a cabo pelos Movimentos Independentistas ou de Resistência e que foram consideradas atos terroristas pelo Estado Português (Matos, 2016).

Depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, iniciou-se a terceira vaga de terrorismo, denominada de *New Left* ou *Esquerda Revolucionária*. Inicialmente, *grupos terroristas contrarrevolucionários* (Pereira, conforme citado em Matos, 2016: 56) – que constituíam a chamada *Rede Bombista do Norte* – levaram a cabo mais de cem atendados nessa região do país, maioritariamente com recurso a engenhos explosivos e visando sobretudo alvos de esquerda, embora não resultando num grande número de vítimas mortais. Posteriormente, no início dos anos 80, "uma nova onda de violência emerge pela mão das Forças Populares 25 de Abril (FP-25)" (Matos, 2016, p. 56), organização com mais eficácia que as anteriores, e que tinha como alvo o setor económico (sobretudo bancos), indivíduos ligados ao grande patronato e membros das Forças e Serviços de Segurança, assim como outros símbolos do capitalismo (por exemplo, a Embaixada dos EUA e da NATO). As FP-25 ter-se-ão mantido no ativo até aos inícios da década de 90, somando um total de mais de 300 ações violentas, das quais se destacam os assassinatos do Diretor-Geral dos Serviços Prisionais, em 1986, e de um agente da Polícia Judiciária, em 1987 (Matos, 2016).

Por fim, ainda durante a década de 80 e coexistindo com a vaga anterior, emerge em Portugal a quarta vaga ou *Vaga Religiosa*, que se caracterizou essencialmente pela atuação de grupos externos, nomeadamente: 1) o grupo terrorista Arménio ARA (Exército Revolucionário Arménio[147]), que proclamava a defesa e autodeterminação do povo Arménio, argumentando ser vítima de genocídio por parte da Turquia. Esta

[147] A sigla remete para a designação na língua inglesa, *Armenian Revolutionary Army*.

organização conduziu dois ataques em território nacional, sendo que o primeiro, em julho de 1982, consistiu no assassinato do diplomata turco, em Linda-a-Velha, e o segundo, em julho de 1983, na tomada de assalto da Embaixada Turca em Lisboa e da residência do embaixador, resultando na morte da mulher do encarregado de negócios e de um agente da PSP, assim como dos cinco terroristas responsáveis pelo ataque. 2) o grupo Abu Nidal, que em Abril de 1983, assassinou o representante da OLP (Organização para a Libertação da Palestina), Issam Sartawi, em Albufeira (Matos, 2016).

No que diz respeito à ameaça do terrorismo jihadista – que, como vimos no capítulo anterior, é atualmente uma das maiores preocupações da União Europeia, em termos securitários – Matos (2016) refere que esta

> "só se implantaria de modo definitivo, e em especial a partir do 11 de setembro de 2001, pela afirmação, à escala global, de um movimento liderado pela al-Qaeda e Movimentos associados (AQAM), qual «nebulosa terrorista» que passaria a atuar a partir de então – e faria atuar, por efeito de mimetização – segundo «uma estratégia global, caracterizada por uma geometria variável de ameaças e de alvos»" (p. 58).

Importa perceber se esta ameaça também afeta o território português, e em que medida.

1.1. O terrorismo de matriz jihadista

Tal como se verificou um pouco por todo o *mundo ocidental* e, particularmente, na Europa, foi após os ataques 11 de setembro de 2001 que surgiram, em Portugal, as primeiras preocupações securitárias ligadas ao terrorismo de inspiração jihadista. Deste modo, com base na análise do Relatório Anual de Segurança Interna (RASI), nas suas publicações relativas ao intervalo temporal entre 2001 e o momento presente (2020), traçaremos a evolução desta ameaça em território nacional.

No RASI relativo ao ano de 2001, está patente a ideia de que não se registam, em Portugal, "atividades de qualquer grupo terrorista interno, pelo que a dimensão da ameaça resulta essencialmente do impacto de eventos internacionais, assim como da potencial utilização do nosso território como refúgio ou apoio logístico a organizações

terroristas internacionais" (p. 76). Assim, neste relatório é referido que os serviços de informações portugueses têm dado conta da passagem pelo nosso território de indivíduos suspeitos de colaborarem ou pertencerem a grupos terroristas de matriz islamista, e do desenvolvimento de atividades conexas a este fenómeno (RASI, 2001).

Nos relatórios dos anos seguintes, continuou patente a ausência de atividades de planeamento de ataques terroristas em Portugal (RASI, 2002; 2003), realçando-se a inexistência de uma ameaça interna, uma vez que "não se detetaram indícios consistentes da existência de qualquer grupo terrorista nacional ou da utilização de movimentos radicais nacionais por organizações terroristas estrangeiras" (RASI 2003, p. 10). No entanto, no RASI de 2002 é referido que o desmantelamento de células terroristas a operar no espaço europeu oferece evidências da ligação do terrorismo internacional ao nosso país – sobretudo de carácter logístico –, sendo também reportada a deteção, ao nível interno, de "discursos que remetem para um sectarismo conotado com o Islão radical" (RASI, 2002, p. 137), com potenciais pretensões de recrutamento.

Do mesmo modo, em 2003 é salientado que Portugal tem vindo "a servir de plataforma para o desenvolvimento de certas atividades de apoio a células ou outras estruturas terroristas implantadas na Europa" (RASI 2003, p.157), sendo feita menção ao acompanhamento, por parte dos serviços de informações portugueses, das atividades de organizações e indivíduos com ligações ao radicalismo islâmico e com redes de apoio logístico ou financeiro ao terrorismo. Neste sentido, é dado destaque ao desmantelamento parcial de uma rede de indivíduos oriundos do Norte de África que teriam vindo para Portugal após o 11 de setembro e teriam ligações a estruturas terroristas islamistas[148], dedicando-se a atividades de auxílio à imigração ilegal, à obtenção e falsificação de documentos e à recolha de fundos para a rede. Quanto à existência de tendências ou focos de extremismo religioso islâmico no interior do nosso país, é referido que estes são residuais, mas merecem atenção redobrada, uma vez que podem constituir "uma antecâmara para o recrutamento de novos membros para as estruturas terroristas a operar na Europa", assim como de financiamento (RASI, 2003, p. 157).

Em 2004, na sequência dos atentados de 11 de março, em Madrid, assim como do desmantelamento de células terroristas em vários países europeus (nomeadamente,

[148] Várias evidências apontam para que pelo menos um dos membros desta rede – o argelino Sofiane Laib – teria privado diretamente com Mohamed Atta, um dos terroristas envolvidos no ataque de 11 de setembro de 2001 (Vegar, 2007).

na vizinha Espanha) e do homicídio do cineasta holandês Theo Van Gogh por um extremista islamista, assistiu-se ao agravamento da ameaça do terrorismo de matriz islamista, na Europa, não só ao nível do cometimento de atentados, mas também no que diz respeito à difusão da ideologia extremista que os sustenta e legitima. Em Portugal, no entanto, não se verificou uma alteração da ameaça de fenómenos de radicalização, sendo possível ler no RASI de 2004 que "No campo da difusão dos princípios ideológico-religiosos, a ameaça em Portugal mantem-se em níveis moderados" (p. 162). No entanto, tal como nos relatórios anteriores, é mencionada a existência de estruturas que se dedicam ao apoio logístico a grupos de natureza terrorista, o que é visto com preocupação, desde logo pelo risco de estas poderem vir a desenvolver outro tipo de atividades, nomeadamente com vista ao recrutamento de membros para a formação de células locais (RASI, 2004).

Os atentados de 7 de julho de 2005, em Londres, vieram confirmar o recrudescimento na Europa da atividade de células islamistas locais, inspiradas na ideologia de grupos como a al-Qaeda (organização nessa altura identificada como a constituinte de maior ameaça para o Ocidente). Assim, no RASI desse ano é mencionado que "as redes jihadistas transnacionais representam hoje para Portugal uma ameaça real" (RASI, 2005, p. 248), tendo sido mais uma vez detetada a presença, em território nacional, de indivíduos "suspeitos de integrarem células terroristas noutros países europeus e de estarem envolvidos em recrutamento e preparação de atentados", o que foi considerado um fator de risco considerável, embora não existam indícios de intenções de atingir diretamente Portugal. Para além disso, é uma vez mais reforçada a presença de indivíduos que se deslocaram ao nosso país com o objetivo de desenvolver atividades de apoio logístico, nomeadamente, procura de documentos falsos, de financiamento, assim como de refúgio temporário, dedicando-se paralelamente a atividades ilegais como tráfico de estupefacientes, roubo e furto de documentos, cartões de crédito e telemóveis, tal como auxílio à imigração ilegal. Por último, é referido que o Serviço de Informações de Segurança (SIS) estaria a acompanhar as correntes e movimentos do islamismo radical, num esforço de evitar a sua influência sobre a comunidade islâmica portuguesa, que se poderia traduzir no seu perigoso isolamento da sociedade geral (RASI, 2005).

Nos anos seguintes, o panorama nacional não sofreria alterações significativas no que concerne à ameaça jihadista conectada com a al-Qaeda, que se manteve moderada, continuando o nosso país a ser percecionado como uma plataforma para

obtenção de apoio logístico, com a ocorrência de casos pontuais de deslocação de extremistas com ligações a redes jihadistas a operar no exterior, nomeadamente noutros países europeus (RASI 2006; 2007; 2008). Assim, no RASI relativo ao ano de 2007 é destacada a extradição de um cidadão argelino, residente em Portugal, para Itália, onde estaria a ser investigado por prestar apoio logístico a uma rede terrorista transnacional (RASI, 2007). É de ressalvar que no RASI de 2008 é pela primeira vez utilizado o termo *radicalização violenta* (p. 278), sendo referido que durante esse ano não foram detetadas dinâmicas dessa natureza, nem casos de recrutamento para organizações terroristas, no seio das comunidades da diáspora. Neste relatório é também referido que Portugal não foi mencionado nos comunicados da al-Qaeda e grupos associados, não se constituindo como alvo das ameaças destes (RASI, 2008).

No último trimestre de 2010, a ameaça terrorista jihadista registou um forte incremento na Europa, quer numa perspetiva externa, quer endógena, sendo especialmente visados os países que mantinham presença militar no Afeganistão, ou que introduziram alterações legais (como a proibição do véu integral em espaços públicos) ou foram associados à questão remanescente das caricaturas de Maomé – o que foi considerado, por movimentos extremistas, como atentados aos direitos dos muçulmanos residentes em solo europeu. Neste contexto, o RASI referente a este ano estabelece que "Portugal não está imune ao desenvolvimento, no seu território, de atividades relacionadas com o terrorismo de matriz islamista" (RASI, 2010, p. 45). Para esta avaliação foram considerandos fatores como a presença de contingentes militares portugueses em zonas de conflito, como o Afeganistão, "que pode constituir um fator de motivação para casos de radicalização violenta de indivíduos ou para a seleção do nosso país como um alvo de oportunidade para a realização de atentados" (RASI, 2010, p. 45), assim como o risco de projeção da ameaça existente em zonas geograficamente próximas ou de onde são provenientes imigrantes residentes em Portugal, nomeadamente a Europa, o Sahel, o Magreb ou o subcontinente indiano. A *autorradicalização* na Internet é também destacada como um potencial fator de risco para o recrutamento de jovens portugueses ou residentes em território nacional para zonas de conflito jihadista. Não obstante estas preocupações, neste período não se registaram atividades que as corroborassem (RASI, 2010).

No entanto, no ano seguinte foram detetados os primeiros indícios da existência de dinâmicas de radicalização e adesão ao extremismo de matriz islamista, em território nacional, embora essencialmente facilitadas pelo uso da Internet, e não pela presença

física de organizações extremistas ou terroristas com estes objetivos (RASI, 2011). Assim, à semelhança do ano anterior e dos seguintes, foram desenvolvidos esforços, por parte dos serviços de informações, no sentido de acompanhar fenómenos de radicalização online (RASI, 2011; 2012; 2013).

Entre 2012 e 2013 não se verificou um aumento significativo da ameaça do terrorismo jihadista na Europa, de forma geral, assim como em Portugal, em particular. Como é possível ler nos RASI relativos a este período temporal, "não foram recolhidos indícios que revelem a intenção ou capacidade de grupos terroristas islamistas, de estruturas locais ou de indivíduos isolados atentarem contra alvos, seletivos ou indiscriminados" (RASI, 2013, p. 143).

No entanto, a partir de 2014 o panorama internacional viria a alterar-se, na sequência da ascensão do grupo jihadista autodenominado Estado Islâmico, na região sírio-iraquiana, que passou a ser o principal palco da jihad internacional, atraindo para aí um elevado contingente de Combatentes Terroristas Estrangeiros (CTE) oriundos de todo o mundo, inclusive de países europeus. De acordo com o RASI relativo a 2014, entre estes CTE encontram-se *alguns* cidadãos de nacionalidade portuguesa e luso-descendentes (RASI, 2014), maioritariamente convertidos. No relatório do ano seguinte é referido que esse grupo de indivíduos que viajaram para a Síria e que têm ligações ao EI, estaria a ser acompanhado desde o ano 2013 (RASI, 2015). Para além disso, foram detetadas células relacionadas com o recrutamento e encaminhamento de novos elementos para a Síria ou para o Iraque, envolvidas também em atividades de apoio logístico a grupos terroristas transnacionais como o EI e a al-Qaeda. Como é mencionado no RASI relativo ao ano de 2015, foram "identificados casos de radicalização e conexões entre cidadãos e/ou estruturas, e organizações jihadistas de cariz internacional" (RASI, 2015, p. 85). Apesar destes fatores de incremento da ameaça do terrorismo jihadista, continuaram inexistentes os indícios de intensões para atacar diretamente o nosso país (RASI, 2014; 2015).

Em linha com estes últimos dois anos, a ameaça terrorista de matriz islamista continuou a aumentar a nível global e atingiu, em 2016, "um nível sem precedentes na Europa" (RASI, 2016, p. 71), sendo o EI o principal agente dessa ameaça, não obstante a subsistência de outras organizações como a al-Qaeda. Esta ameaça materializou-se sobretudo nos ataques de 13 de novembro de 2015, em Paris, e de 22 de março de 2016, em Bruxelas. Quanto ao território nacional, no RASI de 2016 é mais uma vez feita referência a atividades pontuais de apoio a estruturas jihadista a operar no exterior do

país, particularmente em países europeus e na região sírio-iraquiana. A situação dos CTE com nacionalidade portuguesa é também aqui considerada "um fator de preocupação acrescida, sobretudo pelos riscos associados ao seu potencial regresso a Portugal ou a outros países europeus" (p. 73).

Esta preocupação com os CTE europeus manteve-se nos anos seguintes, muito associada às consecutivas derrotas e perdas de território do EI na Síria e no Iraque, e ao aumento das probabilidades de estes regressarem aos seus países de origem ou a países terceiros, com o potencial para se envolverem em atividades de índole terrorista. Assim, no RASI relativo ao ano de 2017, pode ler-se que o regresso destes indivíduos "afigura-se a principal ameaça à segurança europeia" (p. 71), dado que estes poderão continuar a ser um recurso operacional dos grupos terroristas a que se afiliaram, podendo dedicar-se a atividades de recrutamento e radicalização de terceiros, apoio logístico e financeiro e planeamento e execução de ataques terroristas em solo europeu. No caso dos CTE com nacionalidade portuguesa, no RASI de 2019 é referido que, dos dezassete (nos quais se incluem mulheres), "nove estão dados como mortos, dois encontram-se em paradeiro desconhecido, dois estão detidos em campos de detenção na Síria e no Iraque, e os restantes (quatro) permanecem em campos de refugiados" (p. 81). No ano seguinte – e no último relatório disponível até à data – continua a ser dado destaque a esta problemática, sendo frisado que o regresso destes indivíduos poderá contribuir para a emergência de fatores de risco, até então mitigados na realidade portuguesa (RASI, 2020).

Nos últimos anos, a projeção da ameaça jihadista na Europa tem tido como principais agentes extremistas ativos em solo europeu, que atuam, de forma isolada, sob inspiração ou influência do movimento jihadista global, não possuindo vínculos formais às principais organizações terroristas (RASI, 2019; 2020).

O Relatório Anual de Segurança Interna relativo ao ano de 2020 – período em que a pandemia COVID-19 assolou o mundo – dá-se conta dos efeitos que o confinamento poderá ter no agravamento de fatores de risco que propiciam fenómenos de radicalização violenta, nomeadamente a deterioração da saúde mental, aumento das vulnerabilidades de carácter social e económico, assim como a maior exposição da população portuguesa a dinâmicas de radicalização na Internet (RASI, 2020).

Embora exista a consciência de que Portugal não está imune aos riscos que se colocam noutros países europeus mais afetados pelo terrorismo de inspiração jihadista, a ameaça terrorista continuou a ser classificada como moderada, desde logo, porque

persistiram as ausências de referências ao nosso país, na propaganda difundida por grupos e organizações jihadistas, mantendo-se também a inexistência de indícios da preparação de ataques violentos tendo Portugal como alvo preferencial (RASI, 2017; 2018; 2019; 2020). Persistem, no entanto, as referências à passagem pontual, por território nacional, de indivíduos com conexões a redes extremistas e terroristas, com o objetivo de aqui obterem apoio logístico para as mesmas, não sendo afastada também a hipótese de, no futuro, existirem intensões de levar a cabo ações violentas contra interesses estrangeiros radicados em Portugal (RASI; 2019).

Após esta descrição da ameaça jihadista em Portugal, feita com recurso à avaliação providenciada pelo Sistema de Segurança Interna nos seus relatórios anuais, passaremos a elencar uma série de episódios que merecem especial destaque, por ilustrarem, de forma mais concreta, as atividades com ligações ao terrorismo jihadista que tiveram como palco o território nacional, nas últimas duas décadas.

1.1.1. Detenções de cidadãos estrangeiros com ligações a redes terroristas

Desde 2002, foram detidos, em Portugal, alguns indivíduos estrangeiros procurados por crimes de terrorismo. Entre estes destacam-se: em 2002, Abu Salem Ansari, um dos autores dos ataques bombistas em Mumbai, na Índia, em 1993, dos quais resultaram 273 vítimas mortais; em 2003, Sofiane Laib[149], membro da célula de Hamburgo, responsável pelo planeamento dos ataques de 11 de setembro de 2001; em 2004, poucos dias antes do Euro 2004, foram detidos no norte do país vários cidadãos com ascendência magrebina (entre eles Nouredine el-Fathmi e Mohammed el-Morabit), com ligações ao grupo terrorista holandês *Hofstadt*; no mesmo ano, Adil el-Atmani, cidadão marroquino que em abril de 2011 viria a ser um dos responsáveis pelo ataque terrorista na Praça Jemaa el-Fna, em Marraquexe, tentou entrar ilegalmente em Portugal, por via marítima; entre 2005 e 2006, foram detidos três cidadãos holandeses de ascendência cabo-verdiana e com ligações ao *Hofstadt*, suspeitos de um triplo homicídio ocorrido na Holanda; e ainda em 2006, o argelino Samir Boussaha, acusado de associação terrorista e recrutamento para esses fins (Matos, 2016).

[149] Este fazia parte da anteriormente referida rede de cidadãos do norte de África desmantelada nesse ano, e identificada no RASI de 2003 como possuindo ligações a estruturas terroristas islamistas no estrangeiro e dedicando-se ao auxílio à imigração ilegal, à obtenção e falsificação de documentos e à recolha de fundos.

Mais recentemente, em setembro de 2021, dois cidadãos iraquianos, que se encontravam em Portugal desde 2017, foram detidos pela Unidade Nacional Contraterrorismo (UNCT) da Polícia Judiciária, em Lisboa, por suspeita de crimes de terrorismo no Iraque[150], onde terão integrado a estrutura do Estado Islâmico (Panda & Alves, 2021).

1.1.2. Atividades de radicalização e recrutamento

Em janeiro de 2008, foi desmantelada em Barcelona uma célula terrorista com planos para ataques em vários países, nomeadamente em Espanha, Alemanha, França, Reino Unido e Portugal, sendo que os ataques seriam levados a cabo por "células itinerantes já implantadas ou em fase de implantação" nos países a atingir. Dos vários elementos de nacionalidade paquistanesa e indiana detidos, um tinha ligações a Portugal, tendo mesmo requerido um visto de residência para permanecer no país (Matos, 2016, p. 62).

De facto, meses mais tarde seria revelado pelo líder espiritual da comunidade islâmica de Lisboa, o xeque David Munir, que um grupo de indivíduos estrangeiros, dessas mesmas nacionalidades, teria estado em Portugal – mais precisamente, em Lisboa – com o objetivo de recrutar elementos da comunidade islâmica nacional para a *jihad*, nomeadamente, para conduzir ataques neste território. Segundo o imã, apesar de estes terem permanecido no país durante alguns anos, as suas tentativas de radicalização e recrutamento não surtiram efeito, uma vez que a própria comunidade rejeitou esses elementos extremistas (Mendes, 2008; M. Pinto, 2012).

Foi relativamente ao cidadão marroquino Abdesselam Tazi que se concretizou a primeira condenação, em Portugal, por crimes ligados ao terrorismo jihadista. Este foi condenado, em julho de 2019, a 12 anos de prisão pelos crimes de recrutamento e financiamento para o terrorismo, assim como de falsificação de documentos (passaporte e cartão de crédito), não tendo ficado provado que o mesmo possuía ligações diretas ao Estado Islâmico, embora existissem indícios deste vínculo (N. Pinto, 2019).

Abdesselam Tazi, de 65 anos, entrou em Portugal no final de 2013, num voo proveniente da Guiné-Bissau e na posse de documentos falsos, sendo detetado no

[150] Segundo dados publicados na imprensa nacional, estes cidadãos são também objeto de investigação criminal por parte das autoridades Iraquianas competentes, existindo provas que sustentam a suspeita da prática de crimes de adesão a apoio a organização terrorista internacional (mais concretamente, ao Estado Islâmico) e crimes contra a humanidade (Machado, 2021).

aeroporto e pedido asilo – tal como aconteceu com Hicham el Hanafi, que viajou no mesmo voo. Na sequência deste acontecimento, ambos foram alojados no Centro Português para os Refugiados, situado na Bobadela, no concelho de Loures, sendo posteriormente realojados para uma instituição de solidariedade social, em Aveiro, onde acabaram por arrendar um quarto juntos (N. Pinto, 2019).

Mais tarde, em 2015, através de uma denúncia do próprio irmão de Hicham el Hanafi ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, que dava conta de que Tazi teria radicalizado o seu irmão e que estariam ambos a recrutar outros refugiados marroquinos para o Estado Islâmico, foi aberto um inquérito pelo Departamento Central de Investigação e Ação Penal, dando-se início à investigação e vigilância destes indivíduos (N. Pinto, 2019).

Enquanto que Hicham el Hanafi acabou detido em França, em novembro de 2016, por envolvimento na preparação de um ataque terrorista, Abdesselam Tazi foi colocado em prisão preventiva, em março de 2017, na prisão de alta segurança de Monsanto, sendo acusado de radicalizar e recrutar, em Portugal, jovens marroquinos que chegavam ao nosso país, com o objetivo de que estes viessem a integrar as fileiras do Estado Islâmico. Para isso, visitava regularmente o Centro de Acolhimento para Refugiados, não só para prestar apoio às pessoas que ajudara a viajar para Portugal, mas também para entrar em contacto com outros jovens migrantes marroquinos que pudessem ser radicalizados e recrutados para a *jihad*. Prestava-lhes apoio financeiro, oferecendo-lhes 1500 euros por mês (Lusa, 2019).

Para além de Hicham el Hanafi, outros dois jovens marroquinos foram recrutados por Tazi e acabaram por viajar para a Síria (Franco, 2019).

1.1.3. Os combatentes terroristas estrangeiros com nacionalidade portuguesa e lusodescendentes – a Célula de Leyton

Em dezembro de 2019, decorridos cerca de seis anos desde o início da investigação por parte dos serviços e forças de segurança portugueses, em cooperação com os seus congéneres europeus – que se desencadeou na sequencia de um alerta por parte das autoridades britânicas – (Marcelino, 2019), pela primeira vez na história um grupo de oito indivíduos de nacionalidade portuguesa foi então presente a tribunal por pertencer a uma organização terrorista, mais precisamente ao Estado Islâmico, sendo os

seus elementos acusados pelo Ministério Público pelos crimes de adesão, recrutamento e financiamento para esta mesma organização (N. Pinto & Lima, 2019).

Deste grupo de acusados fazem parte seis jihadistas pertencentes à denominada *célula de Leyton* e que haviam viajado para a Síria, onde se alistaram nas fileiras do Estado Islâmico – Nero Saraiva, Fábio Poças, Edgar Rodrigues da Costa, Celso Rodrigues da Costa, Sadjo Turé e Sandro Marques, embora seja presumível que apenas o primeiro se encontre com vida –, e ainda outros dois membros da rede que, apesar de não terem viajado para aquele território de conflito, tomaram parte ativa no recrutamento para a *jihad* e apoio logístico à célula em questão – Rómulo Rodrigues da Costa e Cassimo Turé. Enquanto que Nero Saraiva – considerado o mais perigoso membro do grupo – se encontra preso, desde março de 2019, na Síria, sob controlo das forças curdas, país para o qual foi o primeiro do grupo a viajar e onde é considerado um elemento valioso, por ter sido dos primeiros jihadistas europeus a viajarem para lá, Rómulo Rodrigues da Costa está detido, desde junho de 2019, no Estabelecimento Prisional de Monsanto, e Cassimo Turé regressou a Londres (N. Pinto & Lima, 2019; N. Pinto, 2020).

À exceção de Rómulo Rodrigues da Costa e Cassimo Turé, todos se deslocaram para a Síria entre os anos 2012 e 2014, tendo estado envolvidos em várias atividades ilegais, nomeadamente, no rapto do fotojornalista britânico John Cantlie e no recrutamento de cidadãos europeus para o grupo terrorista Estado Islâmico, o qual integraram (N. Pinto, 2020).

De acordo com o que é documentado pela imprensa nacional, a radicalização destes oito indivíduos terá ocorrido entre 2011 e 2012. À exceção dos irmãos Cassimo e Sadjo Turé, que já professavam a fé muçulmana, todos os restantes se converteram ao Islão em Londres, mais precisamente em Leyton (de onde provém a designação da célula que constituem). Foi neste distrito de Londres, onde reside uma das maiores comunidades muçulmanas de Inglaterra, que os emigrantes portugueses se encontraram e se radicalizaram (Marcelino, 2019). A partir dessa altura envolveram-se em várias atividades consonantes com a sua integração no denominado *movimento jihadista global*. Assim, depois da passagem por outros países – ora com o objetivo de frequentar campos de treino terrorista (por exemplo, na Tanzânia), ora como forma de melhor contornar as autoridades (nomeadamente, pelo Sudão e Turquia) –, Nero, Edgar, Celso e Sadjo conseguiram entrar na Síria, embora com alguma discrepância temporal. Alguns

deles viajaram com as respetivas esposas – também elas radicalizadas – e filhos (N. Pinto & Lima, 2019).

Nero Saraiva – que adotou o nome de guerra Abu Yakoub al-Andaloussi – terá sido o primeiro a chegar à Síria, sendo também aquele que, segundo consta, terá alcançado um estatuto de maior importância dentro da organização que viria a dar origem ao atual Estado Islâmico, existindo indícios da sua proximidade a Omar al-Shishani, que viria a assumir o papel de líder militar deste grupo. Por sua vez, os restantes acabaram por regressar à Europa em agosto de 2012, com o objetivo de obterem financiamento para a *jihad* e recrutar mais elementos para a organização terrorista. Esta atividade de recrutamento era levada a cabo, essencialmente, por Sadjo Turé, em Londres, sendo os cidadãos britânicos recrutados posteriormente enviados para Lisboa, que servia de ponto de passagem para o destino final: a Síria. Em Portugal, estes eram recebidos por Edgar Costa, Celso Costa, Sandro Marques e Cassimo Turé, que se encarregavam de os acolher no país e tratar de todas as questões relacionadas com a viagem, nomeadamente comprando-lhes as passagens e levando-os ao aeroporto (N. Pinto & Lima, 2019).

Entre 2013 e 2014, Fábio, Edgar, Celso, Sadjo e Sandro acabaram por se conseguir juntar a Nero Saraiva, na Síria, levando consigo as respetivas famílias. Os seis lutaram sob a bandeira do Estado Islâmico e, à exceção de Nero, acabaram por perder a vida (N. Pinto & Lima, 2019).

Quanto a Rómulo Rodrigues da Costa e Cassimo Turé, que permaneceram em Leyton (Londres), estes dedicaram-se essencialmente ao apoio logístico à célula (por exemplo, adquirindo bilhetes e providenciando passaportes falsos para as viagens), havendo também a convicção de que Rómulo funcionasse como o seu mentor (N. Pinto & Lima, 2019).

Outra questão que se coloca, para além da responsabilidade criminal destes indivíduos, é a existência de cerca de duas dezenas de seus descendentes e esposas, com ambições de serem repatriados para Portugal (Marcelino, 2019) – o que levanta várias preocupações do ponto de vista da segurança interna.

Uma das esposas destes jihadistas, mais precisamente de Fábio Poças, é aquela que ficou conhecida na imprensa nacional como *a noiva portuguesa da jihad*: Ângela Barreto. Filha de um casal alentejano, Ângela nasceu na Holanda, para onde os pais emigraram e de onde, com apenas 19 anos de idade, fugiu para a Síria, com o objetivo de se juntar ao *noivo jihadista* que conheceu através do *Facebook*, uns meses antes,

enquanto os pais se encontravam de férias em Portugal – onde se recusou a vir, alegadamente por ter sido proibida por estes de usar burca (Moleiro & Franco, 2014).

Tal como Fábio Poças e a maioria dos combatentes terroristas estrangeiros portugueses, também Ângela nasceu numa família de tradição católica, tendo-se convertido ao Islão e radicalizado num curto espaço de tempo (Moleiro e Franco, 2014).

Para além de Ângela, outras 15 mulheres casaram com jihadistas portugueses e, juntamente com os seus filhos menores (um total de 27), encontram-se em campos de detenção, na Síria (Diário de Notícias, 2021), tendo sido identificadas pelas Forças e Serviços de Segurança Portugueses dada a possibilidade de estas regressarem à Europa ou até mesmo a Portugal (N. Pinto, 2018).

1.2. A importância da comunidade islâmica portuguesa

Comparativamente a outros países europeus, é inegável que Portugal se encontra numa situação menos comprometida no que diz respeito a atividades relacionadas com o terrorismo de inspiração salafista-jihadista, não se assistindo a fenómenos de radicalização e recrutamento em grande escala, como é possível concluir com base na análise prévia de documentos oficiais (RASI) e outras fontes secundárias. Certamente que para este panorama concorrerão vários fatores, sendo muitas vezes apontada como variável diferenciadora a pequena dimensão e boa integração da comunidade islâmica aqui presente. Esta afirmação tem por base a ideia de que frequentemente é nas franjas das comunidades da diáspora muçulmana que surgem focos de radicalização com potencial para evoluírem para atividades ligadas ao terrorismo (Pires, 2016; Matos, 2016).

De acordo com o que é referido, por exemplo, no Relatório Anual de Segurança Interna relativo ao ano de 2003, os suspeitos identificados em Portugal por atividades de apoio ao terrorismo não são representativos da comunidade islâmica nacional, que demonstra um "elevado grau de assimilação dos valores culturais portugueses" (RASI, 2003, p. 157).

De facto, segundo Fishman (2010), o nível a que as diversas comunidades se sentem integradas ou incluídas na comunidade mais ampla tem sido teorizada como tendo impacto no grau de vulnerabilidade que apresentam face à radicalização que conduz ao terrorismo. Assim, "comunidades com altos níveis de inclusão e integração podem ser menos suscetíveis a dar origem à radicalização" (Fishman, 2010, p. 23).

Existem alguns indicadores que podem ser utilizados para medir a extensão da marginalização de uma comunidade, nomeadamente: 1) indicadores económicos, ou seja, perceber em que medida uma comunidade enfrenta dificuldade financeiras, quais são as taxas de desemprego, até que ponto é que a sua situação económica é similar à da comunidade mais ampla ou outros subgrupos; 2) capital social, isto é, o nível de confiança que os membros da comunidade depositam nos vizinhos e no governo, o que pode ser aferido através de questões como o voluntarismo ou pertença a associações ou clubes (sendo que altos níveis de capital social, por norma, refletem altos níveis de integração); 3) inclusão/exclusão política (por exemplo, exercício do poder de voto, posse ou tentativa de posse de cargos políticos, papel ativo em atividades de um partido, etc.) que pode ser um indicador do seu envolvimento na comunidade mais ampla; 4) apoio social, mais concretamente a existência de serviços sociais ao dispor da comunidade, que podem funcionar como um fator de proteção para a radicalização (por exemplo, programas de apoio a crianças, a mulheres e a imigrantes); e 4) características demográficas, nomeadamente aspetos como a estrutura etária da comunidade, a nacionalidade (quando não nascidos no país), a idade de chegada ao país (sendo que quando a chegada acontece na fase da adolescência, a vulnerabilidade aumenta), o tamanho, a sua distribuição espacial (a concentração em enclaves sociais aumenta a sua marginalização), o domínio da língua oficial (se a geração mais velha não a falar, pode ter mais dificuldade em aceder a determinados recursos, como assistência financeira), o número de indivíduos a frequentar cursos dessa língua, o número de crianças registadas com nomes tipicamente nacionais, entre outros (Fishman, 2010).

Tendo em conta estes aspetos, importa, portanto, determo-nos um pouco na análise das características da comunidade islâmica portuguesa.

Atualmente, estima-se que o número de muçulmanos em Portugal ronde as 50 mil pessoas, distribuídas por várias zonas do país[151], como Porto, Algarve e, em maior proporção, grande Lisboa (Lusa, 2018). Tendo como termo de comparação a realidade de outros países da Europa Ocidental, a comunidade muçulmana residente em Portugal é de pequena dimensão – constitui cerca de 0,48% do total de população[152], em contraposição aos 8% verificados em países como a França (M. Pinto, 2012) – e de

[151] Segundo dados apresentados em fevereiro de 2020, na página de *Facebook* oficial da Mesquita Central de Lisboa, existem em Portugal 54 locais de culto do Islão (incluindo-se as regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

[152] Esta percentagem foi calculada tendo por referência os números da PORDATA – Base de Dados de Portugal Contemporâneo, que apontam para que em 2019 existissem em Portugal 10.286.300 habitantes, assim como a estimativa de que destes, cerca de 50.000 seriam muçulmanos.

origem recente (Costa, 2006). Em 2018, a Comunidade Islâmica de Lisboa (CIL) – a primeira, em Portugal – celebrou os 50 anos da sua existência, tendo sido fundada em 1968 (Lusa, 2018). No entanto, a presença muçulmana neste território é ancestral (Costa, 2006).

De facto, os muçulmanos[153] chegaram à Península Ibérica no ano 711 e aqui permaneceram até ao ano 1492. Durante estes oito séculos de domínio do então designado *al-Andalus* – e concretamente, da sua parte mais ocidental, *Gharb al-Andalus*, onde atualmente se insere o território português – assistiu-se a um processo de islamização dos povos que aqui residiam e que, progressivamente, assimilaram uma nova realidade religiosa[154] e cultural. Esta última deixou, aliás, um legado que perdura até hoje em vários aspetos da língua[155] e cultura portuguesa (Costa, 2006; Suisse, 2020). Durante esse longo período temporal, coexistiram no mesmo espaço cristãos, judeus e muçulmanos, havendo uma oscilação entre fases de maior harmonia e tolerância e outras pautadas por climas de tensão e intransigência religiosa, cujo culminar se deu em 1496, quando D. Manuel assinou um decreto onde se estabelecia que os judeus e muçulmanos que não se convertessem ao Cristianismo, seriam expulsos. Nos séculos seguintes, a presença de muçulmanos em Portugal foi rareando, até se tornarem inexistentes (Costa, 2006).

Este panorama nacional viria a alterar-se profundamente na segunda metade do século XX, no decurso dos processos de descolonização e, posteriormente, da Revolução de 25 de Abril de 1974, que deram origem a vários movimentos migratórios provenientes das ex-colónias portuguesas, especialmente de Moçambique e da Guiné-Bissau. Estes fixaram-se essencialmente em Lisboa e nos seus arredores e, mais do que à sua religião, eram identificados por referência à sua etnia e nacionalidade, não enfrentando, apesar disso, dificuldades de integração na sociedade dominante. Para esta facilidade de integração social concorreram o facto de serem migrantes provenientes das antigas colónias e, consequentemente não se depararem com uma barreira linguística, nem com uma cultura totalmente desconhecida; e estarem dotados de boas condições para se integrar profissionalmente, uma vez que se tratava sobretudo de pessoas ligadas

[153] Onde se englobam povos árabes, berberes e persas (Suisse, 2020).

[154] A religião muçulmana não foi imposta aos cristãos e judeus, pelo que alguns não se converteram e continuaram a professar a sua fé, embora para isso fossem obrigados a pagar um tributo, a *jizya*, que lhes conferia o estatuto de *dhimmis*, isto é, protegidos. Estes povos que aceitaram o domínio muçulmano, mas preservaram a sua fé eram conhecidos por *moçárabes* e encontravam-se na base da escala social (Costa, 2006).

[155] Para uma leitura mais aprofundada sobre o legado árabe na língua portuguesa, ver, por exemplo, o artigo de Suisse (2020).

ao setor terciário e ao comércio, às forças armadas portuguesas e à administração colonial, ou de estudantes que procuravam a ex-metrópole para prosseguir os seus estudos (Costa, 2006; Matos, 2016; M. (Pinto, 2012).

Durante as décadas de 80 e 90, intensificou-se o fluxo migratório proveniente da Guiné-Bissau, agora fortemente marcado pela presença de jovens do sexo masculino que procuravam emprego no setor da construção civil. Passou então a notar-se uma maior diferenciação do contexto socioeconómico da comunidade imigrante muçulmana residente em Portugal. Para além disso, durante este período, o território português começou a atrair muçulmanos provenientes de outras zonas geográficas[156], nomeadamente de países do Magrebe Islâmico (Marrocos, Tunísia, Argélia e Mauritânia), do subcontinente indiano (Paquistão e Bangladesh) e também da África subsariana (Senegal) (Costa, 2006; Matos, 2016; M. Pinto, 2012). Naturalmente, a facilidade de integração social e profissional experienciada pela primeira vaga de imigrantes não foi partilhada por esta última, dado o seu desconhecimento da língua portuguesa e ausência de laços com o seu país de acolhimento. Assim, estas correntes migratórias constituídas maioritariamente por grupos de homens, em idade ativa, sentiram algumas dificuldades económicas, trabalhando essencialmente como comerciantes, vendedores ambulantes e na construção civil (Costa, 2006; M. Pinto, 2012).

Como reflexo desta crescente diversificação étnica, cultural e socioeconómica da comunidade muçulmana portuguesa, as práticas religiosas tornaram-se mais variadas e assistiu-se a um aumento dos locais de culto, por todo o país – pois se anteriormente esta comunidade se concentrava exclusivamente na zona da grande Lisboa, agora está presente em todo o país, embora em menor número (Costa, 2006). Segundo Costa (2006), a procura de mesquitas e centros islâmicos é, para alguns, uma forma de reforçar a sua identidade e alimentar o sentimento de pertença a um grupo, numa sociedade onde, à partida, não têm ligações nem estabilidade. Como a autora explica,

> "Como é normal acontecer em situações de integração em novos ambientes, verificou-se que alguns destes imigrantes se tornaram mais conscientes da sua religião, e como tal, frequentadores das mesquitas e

[156] Segundo M. Pinto (2012), este aumento da procura por imigrantes de outras nacionalidades deveu-se à entrada de Portugal para a CEE e para o Espaço Schengen, e da maior facilidade de aqui obter um visto de residência que lhes permitisse viver legalmente na Europa. Assim, muitos residiram em Portugal durante poucos anos, deslocando-se, posteriormente, para outros países europeus, onde procuraram melhores condições de vida.

> centros islâmicos após a sua chegada a Portugal. Tal constitui uma tentativa de adquirir um sentimento de pertença a um grupo, o que ajuda os recém-chegados a recuperar e renegociar as suas identidades numa sociedade que lhes é estranha. O Islão é para muitos, sobretudo os chegados no seguimento dos novos fluxos migratórios, sinónimo de lar, pois é a única coisa que têm como certo numa situação nova que para eles é repleta de incertezas" (Costa, 2006, p. 12).

Embora em Portugal existam muçulmanos de tradição Sunita e Xiita, os primeiros constituem a maioria, entre os quais é ainda possível identificar diferentes correntes ou movimentos, nomeadamente o *Ahle Sunnah wa Jamaat*[157] e o *Tabligh Jamaat*, sendo este último que tem vindo a adquirir mais importância entre a comunidade muçulmana portuguesa, especialmente na população oriunda do Bangladesh (Costa, 2006).

O *Tabligh Jamaat* consiste num movimento missionário islâmico criado na Índia, em 1920, e posteriormente difundido por todo o mundo. Defende uma visão conservadora do islão, pautada pelo seguimento do modo de vida e dos hábitos do Profeta, rejeitando, por isso, alguns aspetos da vida ocidental. Dado o carácter mais restritivo da religião praticada pelos membros deste movimento, e do facto de algumas individualidades condenadas por atos de terrorismo[158] terem-no integrado antes de se radicalizarem, o *Tabligh Jamaat* chegou a ser acusado, por países europeus, "de fomentar um ambiente propício à divulgação de ideais mais extremistas" (Costa, 2006, p. 13). Neste sentido, Matos (2016: 60) refere que também em Portugal este "tem suscitado particular interesse junto das Forças e Serviços de Segurança e Serviços de Informações" (p. 60), pela visão fundamentalista que propaga e que pode ser muito atrativa especialmente para jovens imigrantes vulneráveis. Como o autor explica,

> "É um movimento religioso extremamente apelativo junto de franjas da comunidade que se encontrem em fase de integração ou adaptação no país de acolhimento, apresentando-se como alternativa a sentimentos de rejeição, exclusão ou inadaptação social, proclamando visões do mundo

[157] Os seus membros praticam o culto do Profeta Maomé e a adoração dos santos e dos mestres sufis (Costa, 2006).

[158] Entre estes destacam-se Zacarias Moussaoui, condenado nos EUA pelo seu envolvimento nos atentados de 11 de setembro de 2001, e Djamel Beghal, participante numa tentativa de ataque à embaixada americana em França (Costa, 2006) e mentor de Cherif Kouachi e Amedy Coulibaly, responsáveis pelos ataques de janeiro de 2015, no mesmo país (Le Figaro, 2015).

distorcidas por uma narrativa pan-islamista de cariz fundamentalista" (Matos, 2016, p. 60).

Estas desconfianças não se baseiam, no entanto, na existência de alguma ligação direta entre a pertença a este grupo e o envolvimento em atividades relacionadas com extremismo violento (Costa, 2006).

De facto, apesar da crescente heterogeneidade no seio da comunidade islâmica portuguesa, esta é, de modo geral, bem integrada social e culturalmente (Costa, 2006; Matos, 2016; Pinto, 2012), pelo que, segundo Matos (2016), não existem indícios técnicos de que esta se apresente como uma fonte de ameaça para a segurança interna, nomeadamente no que diz respeito ao fenómeno terrorista de matriz islamista. O mesmo é concluído por Costa (2006), que refere que "em Portugal não se verificam as condições que em outras sociedades facilitaram a formação de agrupamentos radicais" (p. 20).

Não obstante, Matos (2016) ressalva o facto de ser "nas franjas destas comunidades que se infiltram e instalam, em transito ou em definitivo, indivíduos que à sua margem desenvolvem atividades criminosas" (p. 60) relacionadas com o terrorismo internacional de matriz islamista, nomeadamente ações destinadas ao apoio logístico, financiamento, recrutamento e radicalização, em território nacional. Assim, afirmações perentórias relativas à imunidade da comunidade islâmica em Portugal face a fenómenos de radicalização[159] devem ser lidas com alguma precaução, existindo vários episódios, ao longo dos últimos anos, que as questionam, como vimos no tópico anterior.

[159] Em marco de 2018, numa entrevista à Agência Lusa, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva mencionou que a comunidade islâmica em Portugal é "totalmente imune a fenómenos de radicalização" (conforme citado em Agência Lusa, 2018).

Capítulo 2 – Transposição de diretivas e recomendações da União Europeia

Como ficou demonstrado no capítulo anterior, a União Europeia tem, nos últimos anos, enfatizado permanentemente a necessidade de os Estados-Membros adotarem esforços que concorram, de forma integrada, para combater o flagelo do terrorismo, inclusive através de medidas de carácter preventivo que abordem o fenómeno da radicalização. Tem-no feito através da adoção de diferentes tipos de atos legislativos, com diferentes níveis de vinculação. Assim, atendendo a tais demandas e como imposição inerente à sua pertença a este organismo, também em Portugal temos assistido a desenvolvimentos nesta matéria.

Esta crescente preocupação com o terrorismo, em geral, e com a radicalização, em particular, tem-se materializado, essencialmente, no plano legislativo, tendo-se verificado, na última década, uma sucessão de leis, propostas-de-lei e resoluções que visam acompanhar não só as diretrizes da UE, mas a própria evolução do fenómeno, dentro e fora das fronteiras nacionais. Aqui, achamos pertinente mencionar as várias alterações à Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, Lei de Combate ao Terrorismo, assim como a aprovação, a 20 de Fevereiro de 2015, de uma Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT).

2.1. A Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto, Lei de Combate ao Terrorismo

No ordenamento jurídico português, a previsão e punição dos atos e das organizações terroristas, estão previstos na Lei n.º 52/2003 - Lei de Combate ao Terrorismo[160], que transpôs para a ordem jurídica interna a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de junho, relativa à luta contra o terrorismo, refletindo igualmente as posteriores alterações a que esta tem sido sujeita, nomeadamente a Decisão-Quadro 2008/919/JAI de 28 de novembro de 2008 do Conselho, que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo, e a Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de

[160] Como refere Matos (2016), a promulgação desta lei constitui "prova das profundas alterações operadas, após o 11 de setembro, nos sistemas de segurança interna dos Estados-Membros da UE" (p. 86).

2017, relativa à luta contra o terrorismo, e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI.

De facto, do ponto de vista legislativo, tem existido um esforço para acompanhar as diretrizes europeias, que se baseiam na própria evolução da ameaça terrorista. No que toca às medidas legais que concorrem para a dimensão da prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, destacamos as seguintes alterações ao Artigo 4.º da Lei n.º 52/2003, que define o que são atos de terrorismo:

1) a Lei n.º 17/2011 que, dando cumprimento à Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, criminaliza o incitamento público à prática de infrações terroristas[161], o recrutamento[162] e o treino de terceiros para o terrorismo[163];
2) a Lei n.º 60/2015, que tipifica como crime a apologia pública ao terrorismo[164] e o acesso a mensagens de incitamento[165], inclusive com recurso à Internet[166], assim como as deslocações para a prática de atos de terrorismo[167] e a facilitação e organização de tais deslocações[168].
3) a Lei n.º 16/2019, que transpõe a Diretiva UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, e passa a prever como crime não só o fornecimento

[161] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 3 – Quem, por qualquer meio, difundir mensagem ao público incitando à prática dos factos previstos...
[162] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 6 – Quem, por qualquer meio, recrutar outrem para a prática dos factos previstos...
[163] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 7 – Quem, por qualquer meio, treinar ou instruir outrem (...) sobre o fabrico ou a utilização de explosivos, armas de fogo ou outras armas e substâncias nocivas ou perigosas, ou sobre outros métodos e técnicas específicos para a prática dos factos previstos...
[164] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 8 – Quem, em reunião pública, através de meio de comunicação social, por divulgação de escrito ou outro meio de reprodução técnica, recompensar ou louvar outra pessoa, grupo, organização ou associação pela prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, de forma adequada a criar perigo da prática de outro crime da mesma espécie...
[165] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 5 – Quem, com o propósito de ser recrutado para a prática dos factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º, com a intenção nele referida, aceder ou obtiver acesso, através de sistema informático ou por qualquer outro meio, às mensagens aludidas no n.º 3 e delas fizer uso na prática dos respetivos atos preparatórios...
[166] A referência à criminalização de várias condutas com recurso ao meio virtual é feita em diversos números do artigo 4.º, sendo alguns exclusivamente direcionadas para esta dinâmica, nomeadamente o n.º 9, em que se refere o seguinte: "Quando os factos previstos no número anterior [incitamento público a atos de terrorismo] forem praticados por meios de comunicação eletrónica, acessíveis por Internet..."
[167] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.ºs 10 – Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista a dar (...) apoio logístico, treino, instrução ou conhecimentos– e n.º 11 – Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista à adesão a uma organização terrorista ou ao cometimento de factos previstos no n.º 1 do artigo 2.º.
[168] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 12 – Quem organizar ou facilitar a viagem ou tentativa de viagem previstas nos números anteriores...

de treino (inserido pela Lei n.º 17/2011), mas também o seu recebimento ou adquirição[169], nomeadamente viajando para territórios no estrangeiro[170].

2.2. A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT)

A ENCT, que se afigura como o "instrumento primordial da luta" contra o terrorismo (Conselho de Ministros, 2015), pretende refletir a abordagem da União Europeia ao fenómeno do terrorismo, sendo por isso altamente inspirada nas diretrizes emanadas desta organização a que pertence, especialmente na Estratégia Antiterrorista da UE (desde logo, no que toca à sua organização em Pilares), na Estratégia da União Europeia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo e nos planos de ação relativos à sua implementação. Neste sentido, A ENCT assenta em cinco pilares ou objetivos estratégicos: 1) detetar, 2) prevenir, 3) proteger, 4) perseguir e 5) responder, sendo no segundo pilar que se aborda a problemática da radicalização, assumindo-se o compromisso de "conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015).

A prossecução deste objetivo estratégico de prevenção do terrorismo é concretizada através da adoção de diversas linhas de ação que, na sua maioria, concorrem exatamente para a prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo. São elas:

i) Defender os valores da justiça, da segurança, da democracia, da liberdade e da igualdade;
ii) Adotar um Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo que promova: a monitorização das condições propensas à adesão de indivíduos para a prática de atividades terroristas; *Estratégias de saída*, concretizadas no apoio a pessoas que pretendam abandonar o extremismo violento, mediante uma abordagem interdisciplinar, alicerçada na colaboração intersectorial entre todas as

[169] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 7 – Quem, por qualquer meio (...) receber de outrem ou adquirir por si próprio treino, instrução ou conhecimentos...
[170] Lei n.º 52/2003, Artigo 4.º n.º 10 – Quem, por qualquer meio, viajar ou tentar viajar para um território diferente do seu Estado de residência ou nacionalidade, com vista a (...) receber ou adquirir por si próprio apoio logístico, treino, instrução ou conhecimentos...

autoridades competentes; e *Estratégias de inclusão*, dos cidadãos na sociedade, mediante estimulação do sentimento de pertença, que reduzam e ou impeçam os ideais radicais, o aparecimento dos designados *lobos solitários*, envolvendo a sociedade civil na luta contra a radicalização;

iii) Consciencializar os operadores públicos e privados da natureza crítica da segurança informática;

iv) Intensificar a cooperação entre todos os sectores da sociedade civil, por forma a responder aos desafios que a utilização da Internet coloca no domínio da radicalização e do recrutamento para o terrorismo;

v) Desenvolver o sentido crítico entre os jovens, envolvendo os sectores da educação, da formação e da animação juvenil e dinamizando uma orientação pedagógica no sentido de educação para a cidadania;

vi) Combater as situações de exclusão social, em especial aquelas que se manifestam em zonas mais problemáticas, como sucede com as situadas nas periferias das grandes urbes;

vii) Intervir, analisar e debater o fenómeno do terrorismo e da radicalização, baseados na colaboração e na experiência entre as diferentes entidades;

viii) Estimular o diálogo inter-religioso e intercultural entre as comunidades;

ix) Manter atualizado e em efetividade de aplicação o Plano de Ação Nacional contra Ataques Nucleares, Biológicos, Químicos e Radiológicos (não relevante para a prevenção da radicalização);

x) Intensificar a cooperação entre as entidades e forças e serviços de segurança com competências em matéria antiterrorista;

xi) Defender a sociedade de conteúdos de apologia da violência e do terrorismo publicamente acessíveis pela Internet, promovendo a sua remoção ou bloqueio;

xii) Robustecer os instrumentos de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo (Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015).

A entidade competente pela coordenação dos planos de execução das ações previstas nesta Estratégia é a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) [171] (Decreto Regulamentar n.º 2/2016).

Destas ações preventivas previstas na ENCT, destacamos essencialmente a segunda, que remete para a necessidade de adoção de um "Plano de Acão de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo" (embora entendemos que muitas das iniciativas previstas nas restantes alíneas devem ser também enquadradas neste Plano). Decorridos seis anos desde a aprovação da ENCT, o conteúdo deste plano continua fora do escrutínio público, embora a sua existência tenha sido recentemente revelada pela Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna (SG-SSI).

De facto, segundo o que foi avançado em fevereiro de 2021, pela imprensa nacional, e de acordo com informações prestadas pela SG-SSI, Helena Fazenda, este documento terá sido aprovado no final do ano 2017, tendo como denominação "Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização, dos Extremismos Violentos e do Recrutamento para o Terrorismo (PAPREVRT)". Este prevê vários tipos de medidas, sendo que algumas delas são da competência exclusiva das entidades que integram a UCAT, e outras são de natureza transversal (Marcelino, 2021).

No entanto, o conteúdo deste plano (e até fevereiro de 2021, a sua própria existência) é totalmente desconhecido não só do público em geral, como dos especialistas e investigadores da área, assim como da Assembleia da República Portuguesa – que precisamente no ano de 2017 recomendou ao Governo que elaborasse as estratégias e planos de ação previstos na ENCT, nomeadamente o que aqui abordamos (Resolução da Assembleia da República n.º 134/2017) –, o que levanta dúvidas sobre a exatidão da informação[172]. Para além disso, contrariamente ao que é comum verificar-se, a introdução desta inovação não é mencionada no RASI relativo a esse ano (ou aos seguintes), sendo inexistente qualquer referência a este Plano na página da Internet da Comissão Europeia onde consta uma lista de todos os documentos

[171] A UCAT – órgão responsável pela coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo – é composta por representantes das seguintes entidades: Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana, Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública, Diretor Nacional da Polícia Judiciária, Diretor Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, Diretor do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa, Diretor do Serviço de Informações de Segurança, Comandante-Geral da Polícia Marítima, para além de outros que podem oportunamente participar nas reuniões, mediante convite (Decreto Regulamentar n.º 2/2016).

[172] Em entrevista ao Diário de Notícias, o deputado Carlos Peixoto refere: *não acredito que um plano dessa importância possa ter sido aprovado sem que tenha sido publicitado* (conforme citado em Marcelino, 2021).

estratégicos oficiais nesta matéria, organizados por Estado-Membro, sendo apenas mencionada a ENCT (Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos, 2021d).

Este *secretismo* é, no entanto, justificado pela sensibilidade da matéria em questão. Como é argumentado pelo gabinete do SG-SSI, "por se tratar de matéria sensível e classificada, todas as dinâmicas diárias que permitem, de forma integrada, aplicar as medidas e ações associadas à implementação da ENCT, são de natureza reservada" (conforme citado em Marcelino, 2021).

A este propósito, é importante referir que no decorrer das entrevistas realizadas a especialistas e académicos portugueses, no âmbito da presente investigação, partimos da premissa de que o Plano não tinha até então sido criado, o que não foi nunca contestado por estes. Pelo contrário, as respostas apresentadas pelos entrevistados revelam o seu desconhecimento da sua existência (como será demonstrado posteriormente), o que, desde logo, é indiciador da sua falta de expressão do ponto de visto de implementação prática – ou, de outra forma, já teria sido notado por aqueles que diariamente trabalham com ou se dedicam ao estudo de questões ligadas ao terrorismo, em geral, ou ao fenómeno da radicalização, em particular.

De ressalvar que uma das orientações fornecidas pela ONU, no que concerne ao processo de criação e implementação de Plano de Ação eficazes, remete exatamente para a necessidade de estes serem divulgados junto de todas as partes envolvidas e parceiros relevantes (UNOCT, 2018). Também Neumann (2016) salienta a importância de uma atitude de transparência, para que mesmo as organizações da sociedade civil tenham conhecimento do que está a ser feito e por parte de que entidade, podendo assim enquadrar as suas próprias atividades e contribuir para os objetivos estipulados.

2.3. A importância de um Plano de Ação

No decorrer das entrevistas realizadas a especialistas nacionais e internacionais, nesta procura de entendimento da forma como as diretrizes europeias têm sido transpostas para a jurisdição portuguesa, abordamos a questão do Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo. Dada a inexistência de um Plano de Ação Nacional, oficial e de conhecimento público, apesar das sucessivas recomendações da UE no sentido de que todos os Estados-Membros procedessem à sua elaboração, consideramos pertinente para esta investigação

questionar os especialistas nacionais e internacionais quanto à importância que atribuem à adoção de tal Plano, num país – como Portugal – onde o risco de radicalização é avaliado como baixo.

A maioria dos entrevistados (dos dois grupos) considera importante que Portugal elabore este Plano, pelas mais variadas razões, consoante veremos nesta secção.

Começando pelo grupo composto por especialistas internacionais, é importante notar que, por vezes, a sua resposta não se reporta especificamente ao caso de Portugal – por não deterem um conhecimento aprofundado da nossa realidade –, mas refere-se a países, no geral, onde aparentemente a ameaça do terrorismo jihadista não tem visibilidade. Neste sentido, quatro dos cinco entrevistados consideram que, mesmo nestes casos, é importante que exista um Plano de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. No fundo, "faz sentido ter-se um plano de ação, mesmo que não se seja diretamente afetado pelo terrorismo" (Neumann); estes "são bons" (Nesser) e a sua existência "tem as suas vantagens (...) é a forma ordenada e ideal" (Vidino) para prevenir este fenómeno. Como refere Levitt,

> "Acredito que a única razão pela qual os outros países europeus têm sido mais ativos nesta questão é porque enfrentam mais ameaças; como em Portugal isso não acontece, não há essa pressão. Mas este fenómeno não respeita fronteiras (...) e se eu estivesse sentado numa sala com decisores portugueses, dir-lhes-ia: vocês têm a vantagem de poderem desenvolver um Plano de Ação Nacional antes de haver uma crise. (...) Porque irá acontecer, vocês terão pessoas em Portugal – sejam ou não portuguesas – que se irão radicalizar, seja em que ideologia for. E vocês podem antecipar-se a isso".

Esta ideia de antecipação de um problema futuro é, aliás, o principal motivo para esta posição dos especialistas internacionais (e um dos principais, para os nacionais), como se verifica na Tabela 6. De facto, tal como Levitt, também Neumann e Nesser remetem para esta questão, referindo que:

> "é importante que os países percebam claramente que estes planos de ação têm a ver com prevenção, e a ideia da prevenção é que se faça algo antes que haja terrorismo. Por isso acho que é útil convencer mesmo países como Portugal, que não tiveram um problema massivo no passado, que talvez seja importante pensar sobre esta questão, caso algo aconteça no futuro" (Neumann);

> "A meu ver, os planos de ação, desde que não sejam apenas simbólicos, representam uma oportunidade de preparação para o imprevisto. (...) Ao não formular planos de ação, os Estados correm o risco de não estar preparados quando ocorrerem atos imprevistos de extremismo. Portanto, não criar um pode ser uma oportunidade perdida" (Nesser).

Isto porque se parte do pressuposto de que nenhum país está imune a esta ameaça da radicalização e do terrorismo, que é transnacional, e mesmo naqueles cujo passado aponta para o contrário, a qualquer altura as circunstâncias podem alterar-se, por qualquer motivo que no momento atual não se conseguiria prever. É exatamente esta ideia que Nesser ressalva, dando o exemplo da Dinamarca:

> "Muitos dos novos atores de ameaças que os Estados enfrentam são transnacionais e podem surgir em novos locais, quando surge uma massa crítica de extremistas ou redes. Era difícil um país como a Dinamarca prever que se tornaria um alvo altamente priorizado e uma arena para a mobilização jihadista após a publicação dos cartoons de Maomé, em 2005. Às vezes, as redes terroristas transnacionais transferem atividades para novos países devido a esses eventos desencadeadores, ou porque se tornou mais difícil operar onde funcionavam no passado. É por isso que todos os países europeus devem implementar algumas medidas preventivas, destinadas a impedir a formação de redes, mesmo quando a ameaça é baixa" (Nesser).

Tabela 6 – Razões que justificam a existência de um Plano de Ação (Entrevistados internacionais)

Importância de um Plano de Ação Nacional	Importante						Depende da escala do problema
	Alocar recursos	Antecipar o problema	Consciencializar as instituições	Coordenar esforços	Dissuadir	Criar ou rever procedimentos legais	
Vidino	x			x		x	
Levitt		x			x		
Neumann		x					
Nesser		x	x			x	
Hegghammer							x

Fonte: Elaboração própria

O mesmo especialista avança ainda com o argumento de que um Plano de Ação pode ser útil para consciencializar os atores estatais e não estatais para o problema da radicalização que conduz ao extremismo violento, e assim prepará-los para atuar

precocemente em eventuais situações que possam surgir, evitando o seu escalar para um problema mais grave. Conforme este explica,

> "Planos de ação são bons, na medida em que aumentam a conscientização entre as instituições do Estado e ONGs sobre a radicalização e o extremismo. (...) podem desempenhar um papel na prevenção de que um problema de extremismo limitado se transforme numa ameaça. Por exemplo, se os funcionários do setor público, como escolas e serviços de saúde, estão cientes dos sinais de radicalização, isso aumenta a probabilidade e a oportunidade de intervenções precoces" (Nesser).

Nesser acrescenta ainda que os Planos de Ação podem ser uma base para a criação ou revisão de "procedimentos de aplicação da lei e da legislação, de modo a verificar se são adequados para combater o extremismo". Esta opinião é partilhada por Vidino, que refere que este documento "fornece uma base legal para muitas ações".

Apesar de considerar importante a existência de um Plano de Ação, Vidino refere que "mesmo sem uma estratégia nacional, muitas coisas podem ser feitas no terreno, especialmente em países como Portugal (...), onde o problema é relativamente pequeno. No entanto, a coordenação destas ações e a alocação de recursos podem ser melhor asseguradas através desse Plano, uma vez que cria uma estrutura nacional, força todos os diferentes atores a atuar em conjunto, aloca recursos..." (Vidino).

Por fim, este Plano pode ter ainda um efeito dissuasor sobre potenciais extremistas que ponderem exercer atividades em Portugal. Isto é, como explica Levitt, "se pensarmos, muitos países já adotaram medidas e se nós não as tivermos, então se eu for um extremista e estiver a pensar num sítio para onde ir, no espaço Schengen, se calhar vou para Portugal".

Por outro lado, Hegghammer considera que a importância de um Plano de Ação para a prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo "depende da escala do problema em questão", ou seja, qualquer resposta deve ser proporcional à realidade vivenciada num dado país, tendo presente que a insuficiência de ações irá conduzir ao agravamento da ameaça. Segundo o mesmo,

> "Não faz sentido implantar programas caros contra um pequeno problema. Não sei o suficiente sobre a situação em Portugal para dizer se os esforços do CT estão subcalibrados. Mas, de modo geral, a subcalibração irá, por definição, levar a mais atividades jihadistas. Se o

> tempo passar e pouco acontecer, provavelmente não houve subcalibração" (Hegghammer).

Passando para o grupo de entrevistados portugueses, estes posicionam-se de forma unânime quanto à afirmação da importância da existência e implementação efetiva de um Plano de Ação nacional, referindo-o como sendo "importante" (Carvalho), "muito importante" (Lemos Pires), "fundamental" (Pathé Duarte), "premente" (Torres), "vital" (Tomé), "absolutamente crucial" (Liberado) ou até mesmo intitulando-o de "a joia da coroa da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo" (Ventura).

Conforme indicado na Tabela 7, várias razões foram apontadas para esta pertinência, destacando-se – à semelhança do verificado no grupo de especialistas internacionais – o seu papel crucial na antecipação de um fenómeno imprevisível que poderá acabar por afetar o nosso país, assim como a capacidade para coordenar esforços e fornecer linhas de ação claras.

Tabela 7 – Razões que justificam a existência de um Plano de Ação (Entrevistados nacionais)

Importância de um Plano de Ação Nacional	Importante			
	Transpor diretrizes da UE	Antecipar o problema	Coordenar esforços	Gerar sinergias
Carvalho		x	x	
Pathé Duarte		x		
Ventura			x	
Torres			x	x
Tomé	x	x	x	
Lemos Pires		x		
Liberado			x	

Fonte: Elaboração própria

Relativamente à antecipação do problema, vários especialistas ressalvam esta ideia de que confiar que nada irá acontecer e, consequentemente, abstermo-nos de tomar as medidas necessárias para prevenir o problema da radicalização jihadista, não é uma estratégia que deva ser adotada, pois a qualquer momento o panorama pode modificar-se. Tomé expressa-o claramente:

> "Como nem sempre há sensibilidade, ou se menoriza o risco, ou achamos que, em última análise, nada acontecerá no nosso país. Mas, como nós sabemos, essa estratégia normalmente não é bem-sucedida, porque em

> algum momento ocorre alguma coisa que nos leva a perceber que, afinal, não estávamos preparados como poderíamos estar. (...) não nos podemos pôr a jeito, porque há aqui um grande risco".

Pathé Duarte defende o mesmo princípio, referindo que "não nos precavermos é estarmos a brincar com uma realidade que nos pode explodir, mais tarde ou mais cedo, na mão". No mesmo sentido, Carvalho relembra que a prevenção da radicalização não é algo que surta resultados instantâneos e sempre bem-sucedidos, sendo importante trabalhar com a comunidade para evitar que o problema se instale. Nas suas palavras, "a comunidade deve ser trabalhada antes das coisas acontecerem. E a prevenção é um trabalho a longo prazo, cujos efeitos não são de resultado imediato – até porque modificar as crenças de alguém é algo extremamente difícil e quase impossível" (Carvalho). Lemos Pires refere algo muito semelhante, defendendo a existência de "um plano que previna, que vigie, e que garanta que não há abusos de qualquer parte, porque depois às vezes já é demasiado tarde, quando alguém já está a ser radicalizado e já não volta atrás".

Paralelamente, a maioria dos entrevistados refere que com este plano seria possível melhor coordenar as iniciativas no terreno, assim como mobilizar, de forma mais eficaz, as diferentes entidades e atores intervenientes, definindo os seus papéis e garantindo uma boa articulação entre os mesmos. Isto porque, segundo Torres,

> "Portugal tem uma tradição de produzir boa legislação relativamente a quase tudo, o problema reside, por vezes, na sua aplicação prática. Neste capítulo, penso que a definição e operacionalização do Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, assente na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT/2015), poderá trazer orientações específicas da maior importância neste particular domínio".

O mesmo é mencionado por Tomé, que acredita que, com um Plano de Ação,

> "estamos todos muito melhor defendidos: prever cenários, ser muito claro sobre quem coordena, quem comanda, quem articula, dentro das respetivas competências que estão estabelecidas legalmente. Isso tem que ser feito, tem que ser pensado, preparado, e podemos fazê-lo, até para nosso descanso interno".

Também Ventura remete para esta ideia de coordenação ao nível nacional, lembrando que "há várias entidades a nível nacional a desenvolver iniciativas e programas, peca-se pela inexistência de um programa concreto e formal". Na mesma linha de pensamento, Carvalho afirma que "a inexistência deste plano constitui um vazio de orientação para quem se interessa por trabalhar esta temática".

Por sua vez, Liberado conclui que,

> "Sem este, a idealização da ENCT fica (...) a «meio caminho», dado a não existência de diretrizes que potenciem a efetiva «mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra a ameaça terrorista»".

Para além destas duas razões maioritariamente apresentadas para a criação de um Plano de Ação, Torres acrescenta que este seria útil para "gerar sinergias no capítulo do desenvolvimento civilizacional, da confiança nas instituições, da prosperidade económica e da própria coesão social". E, por fim, mas não menos importante, Tomé relembra que a criação de um Plano de Ação para a prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo tem sido uma constante orientação dada pela UE e que vários Estados-Membros já acataram, para benefício da segurança dos próprios e da União, como um todo. No entanto, apesar de ter assumido esse compromisso, Portugal continua em falta, tal como explica Tomé:

> "... se recebermos uma visita oficial do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE, ou do Comissário Europeu para os Assuntos Internos e nos perguntarem pelos planos que estavam previstos, o que dizemos? Que estamos a trabalhar neles? Bem, a primeira vez, até pode ser; dito duas, quatro vezes, até os interlocutores deixam de perguntar, porque se sentem já eles próprios desconfortáveis. (...) Da mesma forma que, nestes domínios, a nossa segurança depende de outros (depende da partilha de informações, depende da articulação e da agilidade), a dos outros também depende de nós, e estes são sinais que os outros esperam que lhes demos para os reconfortar: de que estamos a fazer tudo o que está ao nosso alcance – ou ao alcance que é exclusivamente nacional – para que, se necessário for, nós os ajudemos a prevenir fenómenos de radicalização e de ação jihadista também nos seus territórios".

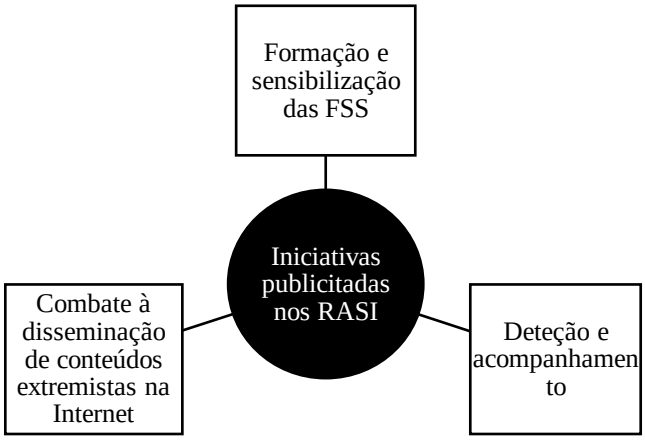
2.4. Iniciativas concretas adotadas no terreno

Enquadradas ou não por um Plano de Ação nacional, julgamos importante perceber se as instruções da União Europeia com vista à prevenção da radicalização e do recrutamento que conduz ao terrorismo têm produzido efeitos no terreno. Por outras palavras, a (in)existência de um Plano de Ação ou de uma estrutura de coordenação oficial não invalida que medidas avulsas sejam concebidas e implementadas no terreno, pelas entidades que se prontifiquem a fazê-lo.

Deste modo, com recurso a documentos oficiais (nomeadamente, ao RASI) e a informação obtida junto do grupo de académicos e especialistas nacionais entrevistados, posteriormente complementada com dados disponíveis em fontes abertas, procuramos apurar a existência de tais medidas, assim como as suas características principais.

Começando pelos Relatórios Anuais de Segurança Interna publicados entre 2001 e 2020, através da análise destes documentos é possível identificar as seguintes categorias de iniciativas que concorrem para a prevenção da radicalização e do recrutamento que conduz ao terrorismo: sensibilização e formação das forças e serviços de segurança, nomeadamente através da participação em projetos internacionais impulsionados por organismos da União Europeia; cooperação com outros Estados-Membros, especialmente para combater a difusão de conteúdos extremistas e terroristas na Internet; e deteção e acompanhamento de cidadãos nacionais suspeitos de radicalização ou de possuírem ligações a movimentos jihadistas internacionais (ver Figura 1).

Figura 1 – Iniciativas de prevenção da radicalização desenvolvidas em Portugal, segundo dados dos RASI



Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito à sensibilização e formação das forças e serviços de segurança, esta tem sido feita essencialmente através da participação de representantes destas entidades em projetos internacionais, impulsionados por organismos da União Europeia. Por exemplo, em 2010 a Polícia Judiciária (PJ) iniciou a sua participação no Projeto CoPPRa – Community Policing and Prevention of Radicalization (RASI, 2010), financiado pela União Europeia e cofinanciado pela Polícia Federal Belga, e que tem como objetivo aumentar as competências dos polícias para prevenir a radicalização[173], no âmbito das suas funções ligadas ao policiamento comunitário (RAN Collection, 2019). Na qualidade de ponto de contacto nacional para o subgrupo de autoridades de aplicação da lei, da RAN (RAN POL), a PJ tem participado em várias reuniões e iniciativas desta rede (RASI, 2017), integrando também outros projetos internacionais como o DANTE (Detecting & Analysing Terrorist Content Online), INVISO (deteção em tempo real de jihadistas), no MATES (Multiagency Approach Targeting Radicalized Youth), e no NEXUS (relacionado com a problemática dos combatentes terroristas estrangeiros), este no âmbito da Interpol, entre outros (RASI, 2018; 2019). Quer a PJ, quer a PSP participam no Centro de Conhecimento da CEPOL[174] sobre o terrorismo (RASI, 2018), sendo que a última também integra outros grupos de trabalho, como

[173] O CoPPRa tem como abordagem a formação de profissionais da polícia, com o objetivo de os dotar as competências necessárias para detetarem sinais precoces de radicalização e responderem de forma adequada, potenciando a sua condição privilegiada de contacto direto e conhecimento das comunidades (RAN Collection, 2019).
[174] Agência da União Europeia para a Formação Policial

sendo o *Intelligence* e o *Community Policing Preventing Terrorism and Radicalization at Airports*, ambos no âmbito da rede AIRPOL (RASI, 2018).

Para além disso, tal como é referido no RASI relativo ao ano de 2019, Portugal tem acompanhado "os principais fora [internacionais] sobre estratégias de prevenção da radicalização e de combate aos fenómenos extremistas" (p. 255), tendo participação ativa no Grupo de Peritos de Alto Nível da Comissão sobre Radicalização (HLCEG-R), para apoiar a Comissão no desenho de programas e iniciativas de prevenção da radicalização, na RAN, na Rede Europeia de Comunicações Estratégicas[175] (ESCN) e no Fórum Internet da UE[176].

Para além da participação no Fórum Internet da UE, Portugal está também empenhado no reforço da cooperação, ao nível da UE, para combater a radicalização online, sendo a PJ o ponto de contacto nacional para a Unidade da UE de Sinalização de Conteúdos na Internet (IRU da UE), que tem com objetivo localizar, identificar e referenciar conteúdos extremistas violentos no meio virtual (RASI, 2017).

Em vários relatórios é feita menção ao "trabalho de pesquisa e análise" (ver, por exemplo, RASI, 2014, p. 124) levado a cabo pelo Serviço de Informações de Segurança (SIS), no sentido de acompanhar eventuais fenómenos de radicalização, assim como de detetar ligações de cidadãos nacionais com movimentos jihadistas internacionais (RASI, 2014).

Por fim, e ainda que de modo abstrato, é referido que as FSS têm operacionalizado as medidas estratégicas previstas na ENCT – nomeadamente no quadrante da prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo –, "através dos respetivos modelos de policiamento, como o modelo integrado de policiamento de proximidade" (RASI, 2016, p. 198).

Quanto à informação fornecida pelos especialistas e académicos nacionais, de forma transversal, a maioria mostrou ter tido conhecimento ou até ter participado em algum tipo de iniciativa de prevenção da radicalização (Figura 2), sendo que as mais apontadas correspondem a ações de formação e sensibilização para agentes da linha da frente, impulsionadas por entidades tão diversas como as forças e serviços de segurança (PJ, PSP, GNR e SEF), serviços prisionais e de reinserção social (DGRSP), Autarquias

[175] No original, European Strategic Communications Network (RASI, 2019: 255).
[176] O Fórum Internet da UE junta os ministros dos assuntos internos da UE, a indústria da Internet e outros stakeholders, numa base voluntária, com o objetivo de restringir o acesso a material terrorista online e capacitar os parceiros da sociedade civil para aumentar o volume de contranarrativas eficazes online (Comissão Europeia, 8 de dezembro de 2016).

e instituições ligadas à Segurança Social, Associação Portuguesa de Apoio às Vítimas (APAV), assim como entidades privadas. Algumas são impulsionadas pela *Radicalisation Awareness Network*, sendo que outras são financiadas por fundos europeus.

Por exemplo, Pathé Duarte menciona ações de formação (nas quais participou, como formador), de consciencialização e debate, organizadas por entidades públicas ("autarquias, integradas no âmbito da segurança social") e privadas ("algumas IPS, ONG's, ..."). Ventura reitera as iniciativas das autarquias, referindo que "o poder local, alguns municípios têm desenvolvido projetos, como Sintra, por exemplo", e salienta a proatividade da APAV que, segundo o mesmo

> "tem feito um trabalho notável nesta sede, que transcende em muito a sua obrigação de primeira linha de apoio à vítima, com o desenvolvimento de projetos como o Hate No More ou o Counter@ct. Por ex., fez um ano em março que organizaram uma cerimónia evocativa do dia europeu das vítimas de terrorismo (dia 11 de março, por causa dos atentados em Espanha) (...) portanto têm tido iniciativas que vão muito além do seu papel, com um trabalho muito relevante nesta área da prevenção da radicalização" (Ventura).

Para além disso, Ventura destaca o papel desempenhado pela RAN, no âmbito da qual refere que se têm desenvolvido várias ações de formação destinadas não só às FSS (RAN POL), mas também a organizações da sociedade civil, com o objetivo de que estes possam sensibilizar os agentes da linha da frente para o tema da radicalização e para o seu papel na prevenção primária (ou "*geral"*, como refere), e dotá-los de competências para detetar eventuais sinais de alerta precoce. Como explica,

> "já não são só as polícias (PJ, PSP, GNR e SEF), mas também os Ministérios da Educação, da Saúde, dos Negócios Estrangeiros, a APAV, o Conselho Português para os Refugiados, o Alto Comissariado para as Migrações... formamos enfermeiros, médicos, professores e educadores... (...) passar-lhes a mensagem do papel que podem ter do ponto de vista da prevenção geral, de sensibilização dos seus destinatários (doentes, alunos, internados, refugiados, imigrantes, vítimas) e para atuar ao mesmo tempo num pilar que está na nossa Estratégia Nacional de Contraterrorismo, que é a deteção – serem eles os primeiros olhos e ouvidos, porque nós não estamos em todo o lado. Portanto, utilizá-los

> como os nossos agentes de primeira linha, não só com um papel pedagógico e educativo que têm que fazer, de transmissão de valores, de discursos de tolerância e direito à diferença, mas também, se for o caso, de detetarem qualquer coisa estranha ou perigosa que possa estar em curso e da qual não temos conhecimento" (Ventura).

Ventura dá também como exemplo um evento ocorrido em 2017 e organizado pela PJ, sobre o tema "Polícia e Famílias, que contou com a presença de familiares de combatentes terroristas estrangeiros mortos na Síria e no Iraque: Vieram cá familiares de combatentes estrangeiros mortos na Síria e no Iraque, mães e irmãos, falar de como as coisas correram, como foram, que dificuldades tiveram... foi muito interessante", acrescentando que "os serviços de informações também têm feito alguma coisa".

No mesmo sentido, também Tomé menciona que, no passado, ele próprio coordenou um curso de "formação conjunta" organizado pelas FSS e dirigidas aos seus elementos. Este terá sido

> "o primeiro e único curso que houve até agora sobre combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo, que juntou todas as forças e serviços de segurança (desde a polícia marítima, PJ, intelligence, etc.). A formação foi dada por elementos deles, nas instalações de vários deles, de forma rotativa, e a ideia era que fosse o primeiro (...) e depois replicarem esses maiores conhecimentos e competências ao nível interno de cada uma das estruturas. Mas isso não teve sequência".

Ainda neste âmbito da formação e sensibilização de agentes de primeira linha, Liberado refere que também a DGRSP está atualmente envolvida em dois projetos internacionais (INTEGRA e R2JUST), financiados pela Comissão Europeia. Tal como explica,

> "No projeto INTEGRA[177], integrando o Consórcio como parceiro associado, 10 profissionais do staff prisional e de reinserção participaram em atividades de formação presencial (Toulouse, Sófia e Lisboa – o último, devido à pandemia COVID-19, em formato inteiramente virtual) e e-Learning com o objetivo de potenciarem a suas competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção com indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de

[177] Integrated community, probation and prison services radicalisation prevention approach.

> radicalização). (...) No projeto R4JUST[178], integrando o Consórcio como parceiro formal, 100 profissionais do staff prisional e 10 do staff de reinserção participarão em atividades de formação com vista a potenciarem as suas competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção, mas também na avaliação do risco de indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de radicalização). (...) Este projeto prevê, também, a formação de formadores, potenciando a posterior realização de eventos de formação intrainstitucionais".

Adicionalmente, Carvalho remete para a existência de iniciativas de prevenção geral, referindo que "De acordo com o conhecimento que tenho, o público-alvo são os jovens e os programas são implementados em parcerias estabelecidas entre academia e sociedade civil". Também Ventura menciona um trabalho de disseminação de contranarrativas na Internet, desenvolvido pela PJ, SIS e organizações da sociedade civil, em parceria com entidades internacionais, no âmbito do projeto Counter@ct[179].

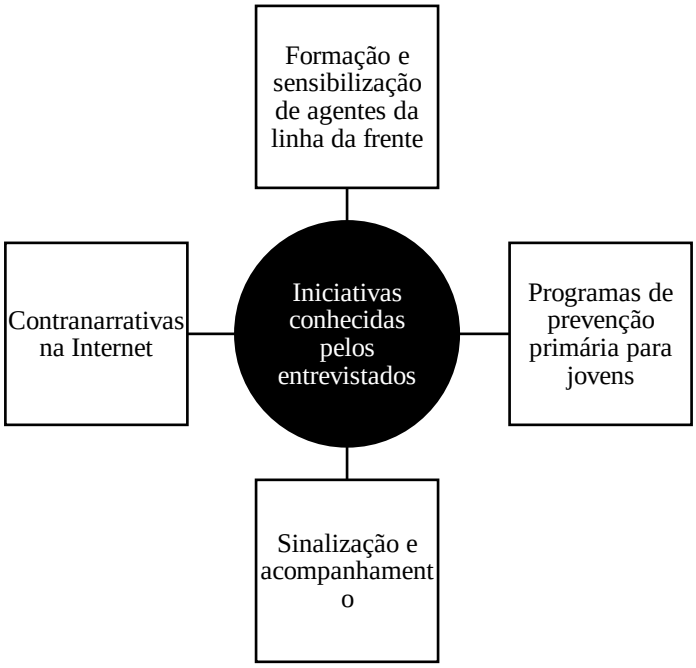
Por fim, Pathé Duarte e Tomé mencionam ter tido conhecimento de ações de sinalização e acompanhamento de indivíduos eventualmente em processo de radicalização, em que houve articulação entre as FSS e sociedade civil. Citando Pathé Duarte, "no âmbito de atuação no terreno, diretamente já aconteceu, articulação com polícias, com intell e sociedade civil, serviço social e autarquias... Medidas de identificação e acompanhamento". Do mesmo modo, Tomé partilha que

> "Há um trabalho feito no âmbito do policiamento de proximidade, em particular no âmbito da PSP e da GNR. O SEF também (...) E, portanto, há aqui um trabalho de articulação com as comunidades locais, que às vezes inclui comunidades não portuguesas ou misturadas, não é só de portugueses. E obviamente a Polícia Judiciária, que tem em Portugal a competência para investigar, mas antes da investigação judicial propriamente dita também há bastante trabalho no terreno, com algumas antenas e até aproximações a pessoas que estão ou estavam em processo de radicalização, por parte daquilo que são os nossos serviços de intelligence. Portanto, isto significa uma monitorização, um

[178] Radicalisation Prevention Competences' Development Programme for Justice Professionals).
[179] Preventing and fighting online radicalization.

acompanhamento para além da atuação, da vigilância e colaboração com países terceiros quando há pessoas que passam pelo nosso território".

Figura 2 – Iniciativas de prevenção da radicalização desenvolvidas em Portugal, segundo entrevistados nacionais



Fonte: Elaboração própria

Ainda que seja possível identificar algumas iniciativas de prevenção de radicalização que ocorreram em Portugal, Pathé Duarte e Tomé concluem que ainda não existe uma cultura de combate ao terrorismo e, por conseguinte, à radicalização. A isto se deve o baixo nível de ameaça, que até ao momento não tornou flagrante a necessidade de adoção de medidas (Pathé Duarte) e a ausência de consciencialização para este fenómeno, por parte das estruturas de poder (Pathé Duarte e Tomé). Como referem estes especialistas,

"... não há, em Portugal, uma cultura de combate ao terrorismo, não há... muito menos de radicalização e contrarradicalização, etc., e inclusivamente, muito menos uma cultura de combate ao extremismo violento. Várias razões apontam para isso. Por um lado, não tivemos essa necessidade e, por outro, há uma ausência total de consciencialização" (Pathé Duarte).

"... isto tem muito que ver com a sensibilidade de quem está a decidir, e nem sempre há essa sensibilidade. (...) Como nem sempre há

> sensibilidade, ou se menoriza o risco, ou achamos que, em última análise, nada acontecerá no nosso país" (Tomé).

Por não existir esta consciencialização e cultura de prevenção da radicalização, e por não se considerar uma questão premente, aquilo que temos, segundo Pathé Duarte, são medidas "muito incipientes". Tal como este refere,

> "a necessidade é mestre de engenho, e não há necessidade desta resposta articulada, pelo menos para já. E, portanto, não tem havido grandes ações. (...) não é um tema premente. Não é um tema que bloqueia, que feche, «vamos para isto». É tocado... Por ex, foi muito avançado na fase de 2015-2016 mas não é um tema que esteja muito presente. Cá está, não há consciencialização, não há *awareness* deste processo".

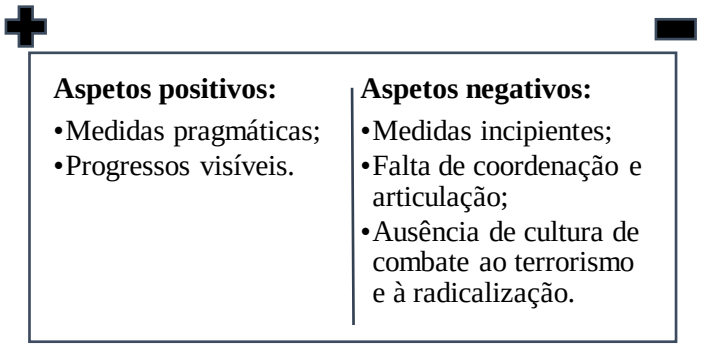
Para além disso, Tomé refere que existe falta de coordenação e articulação dentro das FSS, nomeadamente no que toca à replicação e potencialização de conhecimento adquirido. Como exemplo aponta o já mencionado curso que o próprio coordenou e que não foi replicado dentro de cada entidade, como estaria inicialmente previsto. Para além disso, estende a sua crítica ao domínio da partilha de informações operacionais, mencionando o seguinte:

> "(...) Outra questão que, por exemplo, me parece um pouco estranha é que, no âmbito do sistema de segurança interna (SSI), foi criada aquela equipa técnica para em permanência acompanhar o fenómeno. Mas, na verdade, o que me parece que deveria ter sido (e, na altura, eu próprio pensava que seria mais esse o modelo) é o acompanhamento permanente entre as forças e serviços de segurança – não é fisicamente estarem representantes num espaço físico, mas sim em permanente contacto para acompanharem o fenómeno. Ora, não foi isto que aconteceu. (...) a partilha de informações".

Não obstante estas críticas (ver Figura 3), Tomé é da opinião de que se tem feito um bom trabalho, notando-se progressos nesta matéria. No entanto, salienta que "isto não significa que esteja tudo feito, em termos de combate à radicalização jihadista, longe disso".

Partindo do princípio de que "Os grandes feitos são alcançados com pequenos passos", Torres apresenta uma visão mais otimista, defendendo que se tem adotado uma "visão pragmática de atuação neste capítulo".

Figura 3 – Opinião dos entrevistados sobre as iniciativas de P/CVE desenvolvidas



Fonte: Elaboração própria

2.5. Adequação dos instrumentos legais vigentes e alterações propostas

Recuando um pouco e focando-nos novamente nos instrumentos legais disponíveis atualmente em Portugal para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, consideramos pertinente avaliar a sua adequação para dar resposta ao fenómeno da radicalização jihadista, em Portugal. Para isso, perguntámos à amostra de especialistas portugueses se consideram que estes são adequados/suficientes e se proporiam alguma alteração legislativa.

As respostas dividiram-se igualmente[180] entre os que consideram que os instrumentos são adequados ou suficientes (Carvalho, Torres e Liberado) e os que têm uma visão oposta, acreditando que são insuficientes (Pathé Duarte, Ventura e Tomé). Por exemplo, para Torres, existe uma adequação face ao nível de risco de radicalização, em Portugal, referindo que "É sempre uma questão de dosagem certa, de progressividade de atuação, assente numa racionalidade custo/benefício. Nesse sentido, julgo que por ora são suficientes". Neste sentido, destaca a relevância da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo que, segundo o mesmo, "de forma discreta (...) já levou a algumas importantes «vitórias históricas»" (Torres). Também Liberado defende que tem havido um esforço para seguir as tendências europeias, mencionando que "independentemente do tipo de radicalização, Portugal tem respondido e se esforçado por corresponder à transposição das recomendações da UE, mais concretamente após as

[180] Quanto a esta questão, um dos entrevistados (Lemos Pires) não se pronunciou.

Diretivas (UE) 2017/541 e 2018/843, a última levando à criação da Lei n.º 58/2020, 31 de agosto".

Por outro lado, Pathé Duarte assume que os instrumentos legais são insuficientes, apontando como limitação a impossibilidade de os serviços de informações portugueses intercetarem comunicações com carácter preventivo, o que não é comum nos restantes Estados-Membros da UE. Tal como salienta, "É um absurdo porque não há – e penso que é o único país europeu em que isso não é possível – possibilidade de fazer a deteção da ameaça em potência. Isso não existe" (Pathé Duarte). No mesmo sentido, e embora ressalve que nos últimos anos temos assistido a uma evolução positiva, Tomé considera que continuam a existir lacunas na legislação nacional e europeia, dando como exemplo o vazio legislativo que existe quanto à resposta face ao problema dos combatentes terroristas estrangeiros que viajaram para a Síria, e reiterando a ideia crítica também avançada por Pathé Duarte, quanto à impossibilidade de acesso a metadados (interceção de comunicações). Citando este especialista,

> "... se recuarmos 5 anos (...) Têm sido feitos bastantes progressos, mas isto não significa que esteja tudo feito, em termos de combate à radicalização jihadista, longe disso. (..) por exemplo, hoje não está definido no quadro europeu o que fazer contra os cidadãos europeus que se deslocaram para os territórios da Síria e do Iraque. Essa é outra das questões que estão por resolver" (Tomé).

Ventura, por sua vez, embora não consiga apontar uma solução legislativa para o problema, refere que a legislação vigente não fornece margem necessária para atuar em determinados domínios em que já se assiste a um processo de radicalização, nomeadamente quando se trata de radicalização cognitiva, sem expressão comportamental (radicalização violenta). Isto porque, como menciona,

> "O direito à crença política, religiosa, confessional é livre, desde que isso não signifique a tal transgressão dos domínios do proibido, que são os terrenos criminais. (...) Contra a pessoa que diz que acha que é islamista e que o Bin Laden é que é muito bom e o Abu Bakr al-Bagdadi, mas que não passa desta dimensão, temos pena, é uma preocupação, mas não é aqui que vamos agir. Aqui as coisas são claras".

Ventura acrescenta que, mesmo que um indivíduo pertença a um grupo extremista, se não estiver indiciado pela prática de um crime, nenhuma intervenção

compulsória é possível, tendo em conta o quadro legislativo pelo qual nos regemos. Como explica,

> "Imagine um grupo de extrema direita, nazis, mas não temos nada, não temos inquérito, não temos instrumento, mas gostávamos de levar a cabo um programa de afastamento. (...) Com gente desta, não temos qualquer tipo de instrumento. Podemos organizar um programa e eles vêm voluntariamente ou não... se entenderem não vir, nada podemos fazer. Se me perguntar «como se legisla sobre isso?» tenho muita dificuldade em responder, porque tudo isto anda em torno da legislação criminal, do direito penal substantivo, do direito processual penal adjetivo (que diz quais são as regras), e fora deste quadro não temos instrumentos, é na base do voluntariado".

Tendo isto em conta, vários dos entrevistados apresentaram propostas de alterações legislativas ou melhorias nos procedimentos (Figura 4).

Figura 4 – Alterações legislativas propostas pelos entrevistados nacionais

Fonte: Elaboração própria

Por exemplo, Carvalho, embora inicialmente afirmasse que os instrumentos legais são suficientes, recomenda uma "maior sensibilização para a problemática por parte dos magistrados envolvidos no julgamento de casos de terrorismo. Isto porque, na sua opinião, há alguns casos em que os crimes não foram julgados como terrorismo e isso pode ter impacto na consciencialização da sociedade e na restauração das vítimas".

Já Tomé e Pathé Duarte, no seguimento da sua crítica à impossibilidade de os serviços de informações poderem intercetar comunicações, de forma preventiva, admitem que se deveria proceder a alterações legislativas que pusessem fim a esta limitação que, em certa medida, faz com que as nossas forças e serviços de segurança só tenham acesso a informações disponibilizadas pelos serviços de intelligence de outros países. Citando Tomé,

> "Onde poderia haver alteração legislativa, do meu ponto de vista, é o serviço de intelligence ter acesso a metadados. (...) no âmbito da prevenção (combater o terrorismo e a criminalidade) os serviços de intelligence devem ter particulares apetências, mas para isso têm que aceder a informação, porque intelligence é o acesso à informação. Porque senão, o que é que tem que acontecer? Das duas uma, ou a nossa intelligence frequentemente – e, a partir daí, as outras FSS – só têm a informação quando alguma força estrangeira a cede ou partilha ou pergunta e, portanto, ficamos dependentes de que outros nos digam alguma coisa ou partilhem a informação; ou então tem que se fazer algo que viola a lei estabelecida... (...) Portanto, ter-se acesso obviamente a metadados – e mais uma vez, não é a tudo, nem todos a acederem a tudo, mas sim dentro de certas regras – acho que seria um passo importante a ser dado".

Pathé Duarte partilha da mesma opinião, defendendo uma "Alteração, desde logo, na lei dos dados e na possibilidade de os serviços de informações poderem intercetarem comunicações. (...) Ou há sorte e se encontra qualquer coisa, ou é um serviço congénere que passa a informação. Assim, propõe que esse acesso passe a ser permitido por lei, recorrendo-se a um colégio de juízes que na altura e no momento avalie essa possibilidade, que não cerceie a intelligence, que é a linha da frente para o fazer".

Paralelamente, considerando esta questão específica, assim como a ausência de uma cultura de contraterrorismo em Portugal, de forma transversal, Pathé Duarte defende a criação de "uma estrutura que favoreça uma resposta coordenada", mais precisamente, de um "Joint Fusion Centre" – à semelhança do que existe em Espanha e no Reino Unido, por exemplo, e que não é comparável com a UCAT que, citando o mesmo, "é uma plataforma de encontro, não tem dimensão operacional". Neste Joint Fusion Centre seriam integrados elementos das várias forças e serviços de segurança

(nomeadamente, a PJ, PSP, GNR, SIS e SEF), assim como o Ministério Público, facilitando-se a articulação e operacionalização de ações de prevenção e combate à radicalização e ao terrorismo, no terreno. Como o especialista esclarece,

> "Os joint centres têm uma dimensão operacional, em que no fundo você está a juntar as forças e serviços de segurança que trabalham no terreno e têm capacidade de identificação e prevenção, com a intelligence e com o Ministério Público. No fundo, tem os principais elementos de combate direto ao terrorismo e à radicalização todos juntos, a trabalhar em equipa – o que, desde logo, favorece a possibilidade de interceção de comunicações, por parte dos serviços de intelligence, que não o podem fazer, pelo menos legalmente – e permite, portanto, uma operacionalização muito maior. Respondendo a quem, não sei, ao Primeiro Ministro, a um Secretário de Segurança Interna, depois no organograma logo se veria. (...) criava-se efetivamente um departamento que (...) permitisse cumprir verdadeiramente a estratégia de combate ao terrorismo definida em Portugal, com os 5 objetivos (detetar, prevenir, etc...), mas assim não conseguimos nada. Veja os 5 objetivos e, quanto muito, conseguimos 2 ou 3" (Pathé Duarte).

Por sua vez, Liberado admite que, apesar do esforço demonstrado por Portugal no sentido de acompanhar os avanços europeus, a legislação em matéria de terrorismo deveria ser mais preventiva e não tão reativa, apontando como exemplo o facto de não existir legislação específica para os crimes de ciberterrorismo. No seu entendimento,

> "a conceptualização da nossa Lei de Combate ao Terrorismo, tal como a Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, é demasiadamente reativa (i.e., de "combate", tal como o seu título indica) ao invés de preventiva. O combate ao terrorismo no ciberespaço (e.g., disseminação de conteúdo extremista, potenciador de discurso de ódio), por exemplo, carece de legislação específica. E, do ponto de vista preventivo, é absolutamente essencial".

PARTE IV – UM PLANO DE AÇÃO PARA PORTUGAL

Partindo dos trabalhos anteriores, na quarta parte partiremos da questão *Em que deve consistir o Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo?* Sendo que a resposta passará inevitavelmente pela análise do risco de radicalização em Portugal, baseada numa avaliação das vulnerabilidades e ameaças associadas aos principais grupos de risco. Deste modo, será possível aferir a necessidade e urgência da implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização jihadista, assim como identificar a natureza de tais medidas. Reconhecido o tipo de medidas que se impõem, partiremos para a proposta de iniciativas concretas, com base na pesquisa das medidas adotadas noutros Estados-Membros e no estado da arte relativo às *melhores práticas* neste campo. Daqui resultará o nosso contributo para a elaboração do esperado Plano de Ação.

Capítulo 1 – O processo de desenvolvimento

Depois dos trabalhos de análise realizados nas secções anteriores, nesta quarta e última parte partiremos da questão *Em que deve consistir o Plano de Ação de Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, em Portugal*, sendo que a resposta passará inevitavelmente pela análise do risco de radicalização no nosso país, atendendo às vulnerabilidades e ameaças existentes, assim como pela identificação de ações concretas destinadas a gerir esse risco.

Evidentemente, com a proposta de gestão do risco de radicalização que aqui apresentamos não temos aspirações de reduzir o risco a zero. Aliás, tal pretensão seria utópica tendo em conta que, como refere Torres (2015), "por mais planeamento e investimento que se faça em segurança, por mais meios que se empreguem, é impossível reduzir a zero o risco de concretização de uma qualquer ameaça. Existe sempre o fator de imprevisibilidade e/ou surpresa (...). Nesse sentido, há que ter em atenção o chamado «risco estrutural», ou seja, aquele nível de risco que permanece ativo independentemente da taxa de esforço garantida para o contrariar, mesmo que esta, por hipótese académica, tenda para o infinito" (p. 15).

Não queremos com isto dizer que, por não ser possível eliminar totalmente o risco de radicalização, nada se deva fazer. Bem pelo contrário, o que daqui decorre é a

necessidade de calcular rigorosamente a sua natureza e dimensão, e com base nessa informação elaborar um "plano de contingência escrupulosamente delineado" (Torres, 2015, p. 15) para o reduzir, ou seja, um plano de ação para a prevenção da radicalização.

Antes de partir para a análise e gestão do risco de radicalização, deter-nos-emos na análise das linhas orientadoras da ONU para o desenvolvimento de um Plano de Ação Nacional.

1.1. As linhas orientadoras da ONU

Apesar da rápida proliferação de Planos de Ação nacionais, no interior da União Europeia, existem ainda disponíveis poucas diretrizes capazes de avaliar os pontos fortes destes planos estratégicos e as suas componentes essenciais (Feve & Elshimi, 2018). Deste modo, apresentamos aqui as orientações emanadas pela Organização das Nações Unidas.

Tal como a União Europeia, a ONU tem vindo a incentivar os seus Estados-Membros a adotarem Planos de Ação Nacionais para prevenir a radicalização que conduz ao terrorismo, afirmando que estes "são urgentemente necessários para ajudar os Estados Membros a enfrentar este flagelo de uma forma abrangente" (UNOCT, 2018, p. 52).

Assim, para além de em 2015 ter publicado o *Plano de Ação para Prevenir o Extremismo Violento* (Assembleia Geral das Nações Unidas, 24 de dezembro de 2015), sugerindo reiteradamente aos Estados-Membros que sejam adotadas as recomendações aí patentes (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1 de julho de 2016), esta organização intergovernamental tem apoiado os seus esforços, auxiliando-os na elaboração dos seus Planos de Ação nacionais, quando solicitado. Neste sentido, e com base na experiência decorrente desta prática, em 2018 a ONU publicou um *Guia de Referência*, que visa melhorar a capacidade dos Estados-Membros ou organizações regionais para desenvolverem os seus Planos de Ação, oferendo orientações práticas (UNOCT, 2018).

Neste guia é reconhecido que não existe um modelo *one-size-fits-all*, sendo dada ênfase à necessidade de planos de ação inclusivos e abrangentes, que abordem os fatores contextuais que conduzem ao extremismo violento, com base em políticas fundadas em evidências (UNOCT, 2018).

Assim, as orientações fornecidas neste documento dividem-se em três categorias de princípios considerados essenciais para auxiliar os Estados-Membros nesta tarefa (UNOCT, 2018).

Na primeira categoria – *considerações gerais* – são estabelecidos nove princípios abrangentes que podem fornecer diretrizes essenciais a serem consideradas, nomeadamente (UNOCT, 2018):

1) A responsabilidade primária pela implementação de um Plano de Ação cabe a cada Estado-Membro, que deve ter em conta o contexto e necessidades nacionais específicas, quando faz a transposição das indicações patentes no Plano da ONU;
2) Os Planos de Ação nacionais devem estar enquadrados pelas várias orientações da ONU, nomeadamente pela Estratégia Global de Contraterrorismo e, de forma mais ampla, pela sua agenda para a prevenção de conflitos e manutenção da paz;
3) O papel da ONU é apoiar os Estados-Membros ou regiões, quando estes o solicitem e consintam;
4) Os Planos de Ação devem ser desenvolvidos de modo interdisciplinar, inclusivo e holístico, extraindo contribuições de uma variedade de atores governamentais (forças e serviços de segurança, serviços sociais, ministérios relevantes e autoridades regionais e locais) e não governamentais (jovens, famílias, mulheres, líderes religiosos, culturais e ligados à educação, comunidades locais, organizações da sociedade civil, comunicação social e setor privado) ao longo de todo o processo;
5) Os Planos de Ação devem ser baseados em evidências – usando dados padronizados, desagregados por sexo e empíricos – e contextualizados, de modo a responder aos desafios locais, nacionais e regionais, pelo que deve ser fomentada uma relação próxima entre os profissionais envolvidos na formulação de políticas e os que se dedicam à investigação científica;
6) Deve ser promovido o respeito pelos direitos humanos, nomeadamente o princípio da igualdade perante a lei e igual proteção, em todas as relações governo-cidadão;
7) Os Planos de Ação devem contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ao abordar as causas do extremismo violento

(nomeadamente, através da erradicação da pobreza, garantia de educação inclusiva, igualdade de género e capacitação das mulheres e raparigas, etc.);

8) Os Planos de Ação devem estar alinhados com outras políticas da ONU, nomeadamente as relativas ao fenómeno dos combatentes estrangeiros, e ser consistentes com o direito internacional no domínio dos direitos humanos e com outros planos de ação nacionais relacionados com este assunto;
9) Os Planos de Ação devem ser baseados numa abordagem de *«Do-No-Harm»*[181], de modo a evitar impactar negativamente o trabalho dos ministérios e departamentos governamentais relacionados, como o da Educação, Desenvolvimento, Interior, Religião, Ministério da Mulher e da Juventude, e serviços prestados à população, em particular a pessoas em situação de vulnerabilidade. Da mesma forma, os ministérios e departamentos governamentais relacionados devem garantir que as suas políticas são sensíveis à prevenção e combate do extremismo violento e desenvolvidas de uma forma a não causar danos nesta agenda (UNOCT, 2018).

A segunda categoria diz respeito aos *princípios processuais e institucionais* que podem orientar o desenvolvimento passo-a-passo de Planos de Ação nacionais e regionais, sendo eles (UNOCT, 2018):

1. Em primeiro lugar, devem ser identificados e divulgados os parceiros governamentais e não governamentais relevantes, envolvendo-os na análise das ameaças e dos fatores que conduzem ao extremismo violento, assim como no desenvolvimento e implementação do Plano de Ação;
2. Esses parceiros devem formar um grupo de trabalho inclusivo, definindo-se claramente as funções e responsabilidades de cada participante;
3. O grupo de trabalho deve começar por fazer uma avaliação abrangente das necessidades, o que inclui: a) identificar as ameaças e analisar as correspondentes vulnerabilidades e potenciadores contextuais, locais, nacionais e regionais; b) rever a legislação já existente; c) identificar lições aprendidas e melhores práticas a nível local, nacional, regional e internacional, e mapear os esforços de P/CVE implementados ou planeados em todos os setores (governamentais ou não); d) determinar as intervenções

[181] Em tradução livre, *não causar dano*.

necessárias para lidar com as ameaças e lacunas existentes e emergentes; e) identificar medidas para integrar a prevenção do extremismo violento nas estratégias governamentais existentes;

4. Do seio deste grupo de trabalho deve ser selecionado um comité de redação para sintetizar o conjunto necessário de ações e intervenções, dando corpo a um projeto de Plano de Ação;
5. Consoante os requisitos constitucionais, o Plano de Ação deve ser adotado pelo órgão executivo superior ou pelo órgão legislativo, de modo a garantir o máximo de propriedade e legitimidade democrática;
6. O Plano deve prever a criação de um comité interinstitucional responsável pela supervisão e gestão da sua implementação, e que obedeça às seguintes características: a) seja orientado por um mandato político claro, em que estejam explícitos os papeis e responsabilidades de cada uma das entidades e parceiros participantes; b) funcione como um centro de coordenação com e entre as autoridades e iniciativas governamentais nacionais e locais; c) atue como um canal consolidador do apoio internacional e regional, incluindo assistência técnica, capacitação, assim como mobilização e distribuição de recursos; d) preveja mecanismos de resolução de litígios ou de reconciliação para superar potenciais conflitos entre as partes interessadas, de modo a garantir uma cooperação eficaz a longo prazo;
7. Deve incluir um guia de implementação que descreva claramente os objetivos, resultados, cronogramas, assim como a alocação de recursos e capacidades para lidar com os fatores *push e pull* do extremismo;
8. Devem ser criadas sinergias na alocação de recursos, levando em consideração a interdependência dos fatores políticos, sociais e económicos que potenciam o extremismo violento. Não deve ser ignorada a ideia de que é mais vantajoso investir na prevenção do que na mitigação das consequências;
9. O plano deve ser divulgado junto de todas as partes interessadas e parceiros relevantes, sendo também importante promover a consciencialização a nível nacional e local;
10. A implementação eficaz de um Plano de Ação requer mecanismos de monitorização e avaliação, sendo que estes permitirão identificar os seus pontos fortes e fracos e fazer os ajustes necessários para atingir os objetivos

> de curto e longo prazo, assim como para evitar provocar danos (UNOCT, 2018).

Por último, a terceira categoria de recomendações feitas pela ONU diz respeito às áreas temáticas chave que devem ser incorporadas num Plano de Ação Nacional ou Regional, nomeadamente: a) diálogo e prevenção de conflitos; b) boa governança, direito humanos e aplicação da lei; c) envolvimento das comunidades; d) capacitação dos jovens; e) igualdade de género e capacitação das mulheres; f) educação, desenvolvimento de competências e apoio ao emprego; e g) comunicações estratégicas, internet e redes sociais (UNOCT, 2018).

1.2. O que prevenir: radicalização ideológica e/ou a radicalização violenta?

Dada a confusão e discórdia envolvidas no entendimento sobre o conceito de radicalização[182], consideramos importante abordar essa questão nas entrevistas realizadas a especialistas e académicos nacionais e internacionais.

Do conjunto de respostas fornecidas, existem essencialmente três aspetos identificados por uma grande parte dos entrevistados para traduzir o fenómeno da radicalização: em primeiro lugar, a ideia de que se trata de um *processo*, que acontece de forma gradual e pode ser mais ou menos prolongado no tempo; em segundo, o facto de, no decorrer desse processo, ocorrer uma *mudança ao nível cognitivo*, que passa pela adoção de crenças ou ideias extremistas (a ideologia); e, por fim – e no limite – a concretização numa *mudança comportamental*, pautada pela violência (extremismo violento, nomeadamente terrorismo).

A principal questão com a qual nos debatemos no decorrer desta análise consiste em determinar o que é que se pretende efetivamente prevenir com este Plano de Ação: o processo de mudança cognitiva (radicalização ideológica) ou somente a adoção de comportamentos violentos (radicalização violenta)?

Para este efeito, apresentamos a definição defendida por Levitt. Segundo este especialista,

> "[Ser radical] não é necessariamente estar envolvido em violência ou atividades extremistas e certamente que não é estar envolvido em

[182] Este assunto foi abordado no capítulo 2.

> atividades ilegais. (...) Podes pensar aquilo que tu quiseres e não há nada de ilegal nisso. (...) A radicalização é o processo de desenvolver ideias extremas, e é um processo que não é sempre mau, mas podemos ter radicalização para a violência. Quer a pessoa esteja ou não envolvida em violência, podemos estar a assistir a um percurso de radicalização e é aí que o problema começa".

Analisando a sua resposta somos imediatamente remetidos para a discussão já apresentada no capítulo 2 e que contrapõe as definições que se focam preponderantemente na mudança comportamental e na adoção de atos violentos, que constituem crime; e aquelas que colocam a tónica no plano da cognição, isto é, na adoção de um sistema de crenças que geralmente está na base da legitimação dessa mesma alteração do comportamento visível. Levitt enquadra-se na última categoria, defendendo que é importante atuar o mais precocemente possível, quando a radicalização ainda não se reflete no plano das ações, pois é nessa altura que "podemos ter um maior impacto".

Precisamente por considerar que a adoção de ideias ou crenças extremistas pode ser a etapa que antecede o envolvimento em ações violentas, Levitt vê benefícios em intervir desde então, desde logo porque quanto mais cedo se tentar reverter o processo de radicalização, mais fácil será esta tarefa e mais eficazes serão os resultados. Tal como o mesmo refere,

> "O benefício é que se puderes mudar essa trajetória o mais cedo possível durante o processo, e se puderes identificar que alguém está no caminho para a radicalização, podes então intervir com muito mais sucesso e com um custo muito menor do que se essa pessoa já estiver radicalizada. Alguém que já está totalmente radicalizado, não está aberto a novas ideias, já está comprometido com a violência, é muito mais difícil trazê-lo de volta. Isso não existe, na minha opinião. Bem, estou a ser injusto, pode acontecer, mas é muito, muito raro. Há poucos casos reais de desradicalização. O que podes ter é desmobilização, onde convences alguém a não agir dessa forma. Eles continuam na mesma zangados, radicais, e acreditam que usar violência é o correto, mas por uma razão ou outra acreditam que não é o correto neste momento. Mas isso pode mudar e por isso o que se quer mesmo é poder atuar o mais cedo possível no processo".

Obviamente, esta intervenção precoce não se faz sem dificuldades, desde logo porque o indivíduo não terá cometido nenhum crime que justifique e acione a aplicação de mecanismos legais, pelo que é necessário haver um envolvimento não só das forças e serviços de segurança, mas de diversos atores que atuam na linha da frente e estão melhor posicionados para detetar um processo de radicalização e contribuir para a sua reversão. Como Levitt reconhece,

> "O problema de agir o mais cedo possível no processo é que eles ainda não quebraram nenhuma lei. Então, significa que não será apenas um problema para as forças de segurança, ou para advogados, ou procuradores ou intelligence – terá de haver algum papel das forças de segurança ou intelligence porque serão eles (não sempre, mas muito provavelmente) que irão detetar isto primeiro, por causa da sua capacidade, das atividades de intelligence que desenvolvem – mas será um trabalho de assistentes sociais, de psiquiatras, professores, bibliotecários, pessoas numa comunidade".

Tal como Levitt, também Ventura chama para a discussão sobre o foco ou não na radicalização que é apenas cognitiva ou ideológica, ou seja, que não tem expressão em comportamentos violentos. Embora concorde com o primeiro no que toca ao interesse académico do estudo da radicalização unicamente cognitiva, Ventura refere que, do ponto de vista de intervenção legal, esse tipo de radicalização não é relevante, uma vez que a adesão a uma qualquer ideologia extremista, por si só, não constitui crime no nosso ordenamento jurídico. Citando o especialista,

> "A radicalização, concebo-a com ideológica, (...) no sentido do extremar dessa ideologia. (...) A grande questão que se coloca – e tenho que falar por dever de ofício – é que, como costumo dizer, nós não somos polícias das ideologias, já houve uma polícia que foi, no passado (PIDE). O que nos interessa (e que é um limite muito importante) é a Lei criminal. Se quiser nestes termos, ser fascista ou ser nazi provavelmente é uma forma de adesão ao extremismo ideológico (extrema-direita), mas ser fascista ou ser nazi não é crime. (...) Eu, como intelectual interessa-me a radicalização em todas as suas vertentes e dimensões; como polícia, como investigador criminal, interessa-me a ideologia na ação criminal.
>
> (...) Quando é a ideologia jihadista, salafista-jihadista, takfirista, wahabita, há várias orientações, volta-me a interessar a questão no

momento em que a ideologia religiosa se transforma também num projeto de ação política e que envolve, necessariamente, violência".

Este debate tem implicações no momento de desenhar as medidas de prevenção da radicalização, influenciando diretamente a resposta à questão *O que se pretende prevenir?* Indo de encontro à ideia defendida por Levitt, cada vez mais a resposta dos Estados tem inerente o princípio de que é necessário combater todo o tipo de extremismo, seja este violento ou não[183] – e basta olharmos para as medidas de P/CVE elencadas na Parte I, assim como para os Planos de Ação analisados na Parte 2, para confirmarmos esta opção pela prevenção do processo de mudança cognitiva, ou seja, ideológica, e não exclusivamente da adoção de comportamentos violentos.

Tal como defende Schmid (2014), o "extremismo islamista é inerentemente violento", sendo "falsa e ilusória" (p. 4) a distinção entre extremistas não-violentos e extremistas violentos, pelo que ambos têm que ser combatidos nas democracias liberais.

De modo a prevenir a ocorrência da radicalização é primordial compreender como é que este se desenvolve. Tendo já sido apresentadas algumas das principais teorias ou modelos que, através de diferentes perspetivas, procuram oferecer uma explicação para este fenómeno que afeta as sociedades ocidentais, inquirimos o grupo de especialistas internacionais que integram a nossa amostra quanto à sua opinião em relação às teorias ou modelos que melhor o fazem.

Embora todos os entrevistados mencionem uma ou várias teorias que consideram relevantes, a grande maioria concordou com o facto de não existir uma teoria que, de forma isolada, seja capaz de captar toda a complexidade que o processo de radicalização jihadista envolve, sendo referido, por exemplo, que "Existem diferentes modelos e teorias e todas elas realçam coisas diferentes" (Neumann), "Nenhuma teoria consegue, por si só, explicar um fenómeno tão complexo" (Vidino) e "Há muitos quadros de análise, mas penso que sozinho nenhum deles explica isto" (Levitt). Assim sendo, quatro dos cinco especialistas entrevistados recomendam a combinação de diferentes abordagens, de modo a garantir uma compreensão mais completa do fenómeno; e o quinto, embora tenha destacado somente uma teoria que considera explicar o fenómeno (o modelo das redes sociais de Sageman), ressalva que "isto não significa que não existem outras perspetivas ou paradigmas válidos" (Hegghammer).

[183] Esta questão é abordada com maior profundidade na Parte I, no ponto dedicado à explanação do conceito de *extremismo*.

Defendendo esta necessidade de combinação de diferentes abordagens, Vidino e Levitt optaram por não referir nenhuma teoria existente em particular, preferindo falar das várias perspetivas gerais que consideram importantes ter-se em conta. Neste sentido, Vidino indica que existem essencialmente três que, "em conjunto, fornecem uma abordagem relativamente sólida para a compreensão do fenómeno", sendo elas a sociológica ("focada no contexto social/económico/político em que a radicalização do indivíduo teve lugar"), a psicológica ("com foco na personalidade do indivíduo") e a teorias das redes ou conexões sociais ("compreendendo que as pessoas frequentemente se radicalizam sob a influência de outros"). Levitt, por sua vez, relembra que existem muitos fatores que podem influenciar a radicalização de um indivíduo, numa dada comunidade, pelo que para compreender este fenómeno é necessário que se olhe para cada caso, sob a perspetiva conjunta de várias áreas do saber. Como este refere,

> "(...) o que precisamos é de uma combinação de pessoas que percebam sobre terrorismo e o extremismo, mas também pessoas que compreendam como trabalha o cérebro, que percebam a teoria da coesão social e questões muito mais genéricas relacionadas com pessoas que buscam a pertença, um propósito, pessoas de famílias desestruturadas que procuram uma família, pessoas que não têm amigos e procuram tê-los, pessoas que se sentem como falhados e que procuram ir «from zero to hero»... Há uma gama muito vasta de razões pelas quais uma pessoa se torna aberta à ideia de radicalização, se torna radical, ou, pelo contrário, não se torna radical ou até já foi radical e muda. Portanto, acho que não existe uma teoria em particular que resulte. Acho que precisamos de olhar para os casos individuais, para as comunidades – acho que não é algo que possa ser feito ao nível nacional, mas para uma cidade, e mesmo aí podemos ter diferentes fenómenos em diferentes bairros".

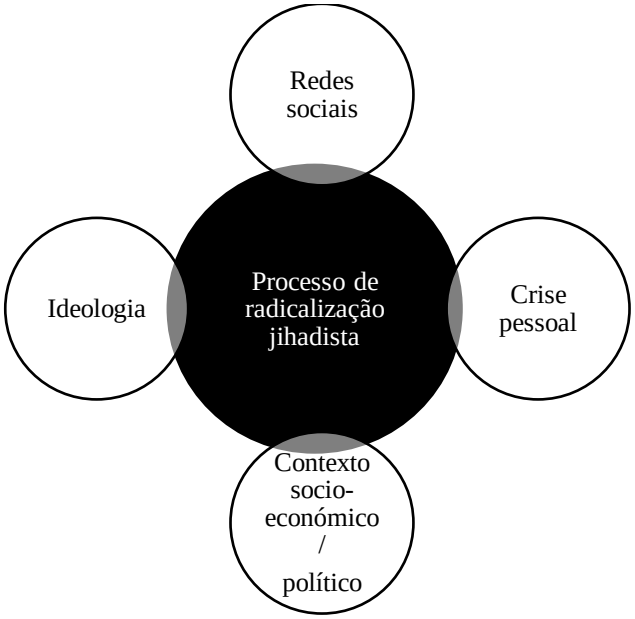
Considerando os vários modelos e teorias existentes, Neumann refere que todas acabam por abordar os mesmos aspetos – relações entre pessoas, ideologia e crise pessoal –, embora o peso ou relevância que lhes é atribuído varie, ou seja,

> "todos têm os mesmos ingredientes, que são: o papel das pessoas, a relação com pessoas, a influência de pessoas; o papel da ideologia e das crenças ideológicas; e, de certa forma, todos articulam a ideia de uma crise pessoal, a ideia de que as pessoas não se tornam extremistas do

nada, houve um momento em que se tornaram abertas a estas ideias, e pode ter sido devido a uma crise pessoal, um evento inesperado, etc.".

No fundo, estes académicos e especialistas na temática da radicalização jihadista chamam a atenção para a necessidade de ter em consideração diferentes tipos de dinâmicas que estão envolvidas neste processo, nomeadamente: a ideologia, as redes sociais, o contexto socioeconómico ou político e as crises pessoais (ver Figura 5). Todos estes aspetos têm que ser acautelados no âmbito dos esforços de prevenção.

Figura 5 – Dinâmicas envolvidas no processo de radicalização jihadista



Fonte: Elaboração própria

1.3. Análise do risco de radicalização jihadista em Portugal

Uma das preocupações associadas à elaboração de Planos de Ação nacionais, é a de que estes não sejam meros "exercícios no papel", criados tendo por base uma "mentalidade de cut and paste" (The Prevention Project, 2017, p. 2), apenas para responder às demandas de organismos internacionais (como a ONU ou a EU), em vez de espelharem as reais necessidades e idiossincrasias nacionais (Feve & Elshimi, 2018; The Prevention Project, 2017). De modo a contornar este erro, procedemos previamente à análise do risco de radicalização jihadista em Portugal.

Antes de partirmos para o processo de gestão do risco, urge esclarecer o que se entende por *risco*, uma vez que este conceito é frequentemente confundido com o de perigo ou ameaça (Torres, 2009). Segundo Torres (2009),

> "Embora não haja uma definição universalmente assumida, sempre podemos dizer que risco é a «probabilidade» de uma determinada «ameaça» explorar com sucesso uma «vulnerabilidade» potencial do sistema, resultando um determinado «impacte» num «ativo crítico» para a missão e objetivos de uma empresa, instituição ou Estado" (p. 50).

Assim, para analisarmos qualquer risco – e, neste caso, o risco de radicalização, em Portugal – é necessário debruçarmo-nos, de forma estruturada e pormenorizada, sobre cada um dos aspetos mencionados nesta definição, nomeadamente: 1) Identificar e valorar *os ativos críticos* que necessitam de proteção; 2) Identificar e avaliar as suas *vulnerabilidades;* 3) Fazer o levantamento das *ameaças* aos *ativos críticos;* 4) Avaliar os *riscos;* 5) Estudar as contramedidas de prevenção.

Os pontos 2 e 3, relativos às vulnerabilidades e ameaças aos ativos críticos, remetem genericamente para os denominados fatores de risco para a radicalização, entendidos como variáveis que aumentam a probabilidade deste processo ocorrer. Por outras palavras, indivíduos expostos a determinados *fatores de risco* poderão ser mais suscetíveis a enveredar por um processo de radicalização.

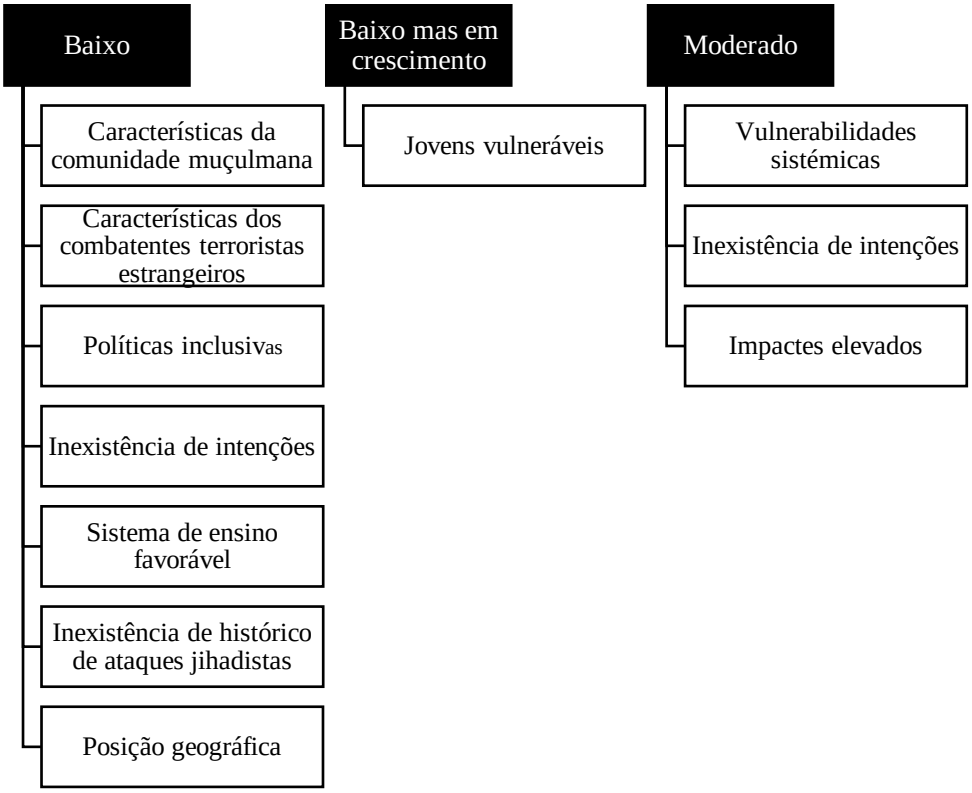
1.3.1. Risco abstrato

De acordo com a informação veiculada nos Relatórios Anuais de Segurança Interna (RASI), a ameaça terrorista em Portugal é considerada moderada e, apesar dos vários episódios ocorridos em território nacional, trata-se de uma ameaça colocada essencialmente por agentes externos, não se verificando a existência de dinâmicas internas de radicalização e recrutamento para organizações terroristas de inspiração jihadista.

Consentâneos com esta análise estão os especialistas e académicos nacionais. De facto, antes de partirmos para a análise de questões mais específicas que concorrem para avaliar o risco de radicalização em Portugal (nomeadamente o levantamento dos ativos críticos e o estudo das suas vulnerabilidades e ameaças), pedimos aos especialistas portugueses que nos indicassem, numa perspetiva geral, como classificam o risco de radicalização jihadista em Portugal, justificando a sua resposta. Todos o fizeram tendo

como ponto de comparação outros países europeus onde o fenómeno da radicalização jihadista assume proporções enormes. Assim, as respostas variaram entre o 1) "baixo" ou "muito baixo", 2) "baixo" mas em crescimento" e 3) "moderado", conforme o demonstrado na figura 6.

Figura 6 – Risco abstrato e suas variáveis explicativas



Fonte: Elaboração própria

Embora não se trate de uma resposta unânime, a grande maioria (cinco de sete entrevistados) assumiu que o risco de radicalização jihadista, em Portugal, é baixo ou muito baixo, conforme passamos a citar:

"Neste momento – e diria desde sempre – é baixo" (Ventura);

"... em comparação com outros países europeus(...) para já, a radicalização jihadista, em Portugal, é reduzida, ainda" (Pathé Duarte);

"Do ponto de vista de alguém que está na academia e que estuda estes temas com as limitações óbvias de não ser um agente das Forças e

> Serviços de Segurança, eu diria que o risco de radicalização jihadista em Portugal é relativamente baixo" (Carvalho);

> "Eu diria muito baixo, muito baixo em comparação com países digamos da nossa comunidade mais próxima, em particular europeus (...) Mas o risco existe e nós temos tido radicalizados no nosso país, não só portugueses noutros países, mas também portugueses e não só radicalizados e até recrutados no nosso próprio território. (...) o risco existe, mas por comparação, diria que é mais baixo" (Tomé).

> "É um risco menor do que em muitas regiões do mundo" (Lemos Pires).

Para este nível de risco reduzido concorrem vários fatores, sendo que os mais vezes apontados pelos especialistas nacionais estão relacionados com as características da comunidade muçulmana residente em Portugal, mais concretamente o facto de esta estar bem integrada na sociedade, ser de tamanho reduzido (em comparação com as comunidades muçulmanas residentes noutros países europeus onde o problema da radicalização jihadista assume maiores proporções) e ter uma postura de vigilância e intolerância face a eventuais tendências radicais que surjam no seu interior. Pathé Duarte remete diretamente para esta realidade, referindo que

> "há três ou quatro elementos que colaboram para isso [para o risco reduzido]. Elemento número 1: uma população muçulmana relativamente reduzida, em comparação com os principais países europeus onde essa radicalização jihadista acontece. Elemento número 2: essa população, por regra, é absorvida e está inserida e integrada na sociedade, não necessitando de ultrapassar a dimensão conflitual para fazer valer a sua voz. Elemento número 3 (que tem a ver com os dois anteriores): um controlo relativo ainda, por parte das estruturas centralizadas do islão, em relação a alguns desvios para o islamismo (que é o islão ativista) ou o jihadismo ou eventuais declarações ou discursos retóricos ou apelos à violência como forma de transformação".

O mesmo argumento é utilizado por Tomé, para quem o risco de radicalização é muito baixo porque:

> "... temos uma pequena comunidade muçulmana, ainda mais pequena uma comunidade muçulmana sunita, genericamente é bem integrada (...) é outra vantagem que Portugal tem relativamente a outros países, pois de uma maneira geral as comunidades estrangeiras ou de outras religiões estão mais bem integradas na sociedade portuguesa do que acontece noutros países. (...) é vigilante, facilmente repudiam quando começam a perceber elementos que vão num sentido de radicalização, digamos assim, colaborando com as autoridades. (...) nós sabemos que as mesquitas tradicionais, em Portugal, os imãs, os prelados, são colaborantes e eles próprios vigilantes – eles e as comunidades".

Carvalho também destaca a boa integração da comunidade muçulmana, assim como Lemos Pires, que menciona *a* "não existência de guetos em Portugal", o que, segundo o mesmo, é uma característica diferenciadora face a outros países europeus. Tal como explica,

> "Nós praticamente não vivemos como se vive em zonas como o Londonistão, em Paris e por aí fora... cidades na Europa que têm enormes comunidades extremamente fechadas, onde há uma norma ética própria, ou seja, com regras muito próprias e uma contaminação radical muito própria. Aqui em Portugal, felizmente, não existe, existe um sistema inclusivo de toda a sociedade, incluindo-se a sociedade islâmica, que está muito bem inserida em Portugal, de norte a sul, e o que previne – não evita, obviamente há casos – mas, de uma forma genérica, previne essa radicalização em Portugal".

Por sua vez, Ventura salienta o impacto que o tamanho reduzido desta comunidade muçulmana pode ter no surgimento de polos de radicalização, referindo que

> "... se quiser fazer a comparação com a França, com a bélgica, com os países que nos são mais próximos geograficamente, o que temos em termos de comunidade muçulmana de predominância sunita é uma coisa ínfima. Se comparada com a França, que tem cerca de 7% de população muçulmana, 5 a 6 milhões de pessoas, nós temos cerca de 50mil muçulmanos, o que é um farrapo, e obviamente que as tendências de radicalização também dependem da massa crítica que existe em cada país. Nós podemos ter aqui um vulcão de radicalização islamista, com

> 50mil pessoas, mas é mais provável em França, onde há 5 milhões de muçulmanos, ou até em Espanha, onde haverá cerca de 1 milhão e meio".

Aliado a este argumento, está o facto de, até ao momento, não terem havido atentados terroristas de inspiração jihadista (Ventura), em Portugal, dado "o baixo interesse que o país tem para grupos terroristas da matriz jihadista" (Carvalho). Também as características dos combatentes terroristas estrangeiros portugueses são muito peculiares e contribuem para esta avaliação do risco, uma vez que se trata de um pequeno grupo de indivíduos que se radicalizaram enquanto residiam fora do território nacional (Ventura e Pathé Duarte). Portanto, citando Ventura,

> "... o que nós temos é uma coisa muito mitigada, temos um pequeno número de combatentes terroristas estrangeiros, que seguiram para a Síria e para o Iraque: 14 na nossa contabilidade, dos quais 2 ainda estão presos, 1 está desaparecido e o resto estão mortos. Um grupo que também compara mal com os grupos avassaladores de França, da Bélgica, de Espanha, da Alemanha, dos Países Baixos, enfim... que têm centenas ou até milhares de pessoas que imigraram. Nós temos o equivalente a uma equipa de futebol, quer dizer... E para além disso não se radicalizaram em Portugal, o que é um elemento muito importante. Estamos a falar, em geral, de portugueses da diáspora francófona".

A própria posição geográfica de Portugal – com fronteira terrestre apenas com um país (Espanha) e proximidade, por via marítima, a países de maioria muçulmana empenhados em combater o jihadismo e com os quais se mantêm relações estreitas de cooperação e partilha de informações (Marrocos e Argélia) – contribui para o panorama português, no que diz respeito à ameaça jihadista. É nisso que acredita Tomé, referindo que

> "... temos algumas vantagens, até do ponto de vista geográfico: nós temos apenas fronteira terrestre com um país; nós temos o país vizinho muçulmano (Marrocos) que até faz um bom trabalho em termos de controlo de algumas movimentações, colabora com as autoridades europeias. (...) temos alguma sorte, do ponto de vista da posição geográfica, porque passamos a ter, nos últimos anos, uma colaboração muito útil com Marrocos e a Argélia, e creio que se não tivéssemos estes dois países aqui em baixo a colaborar, a partilhar informação, eles

> próprios a combater a mensagem jihadista, as coisas aqui poderiam ser um bocadinho diferentes".

Lemos Pires destaca ainda a importância do sistema de ensino obrigatório até aos 18 anos de idade, implementado em Portugal, considerando que tal política contribui para capacitar os jovens, tornando-os mais esclarecidos, informados e críticos face a ideologias radicais com que se deparem. Tal como explica,

> "... como é que se combate uma radicalização? Geralmente através de uma forte educação. Este é o primeiro elemento. (...) Ora, aqui em Portugal, não é que tenhamos o melhor sistema educativo do mundo, mas temos um sistema que é um sistema obrigatório, para rapazes e raparigas, o que quer dizer que todos até aos 18 anos têm uma educação obrigatória, inclusiva, aberta, tolerante, que não tem qualquer tipo de limitação e que está impedida de criar limitações ao conhecimento. Por exemplo, nós não temos nenhuma regra que impeça, por exemplo, o ensino da teoria da evolução, ou que obrigue a uma certa linha ideológica, ou que obrigue a ensinar religiões... e isso é extremamente importante no nosso sistema que é geral, universal e obrigatório para todos, o que faz logo à partida com que quem chega aos 18 anos e tenha um ensino normal esteja preparado para não ser contaminado por ideias radicais".

Na mesma linha, Carvalho defende que uma das razões que explicam o baixo risco de radicalização, em Portugal, são "as políticas inclusivas que Portugal tem vindo a adotar em linha com a União Europeia".

De uma perspetiva ligeiramente diferente, Liberado considera que embora se trate de um risco baixo, em comparação com outros Estados europeus, este é *real e em crescimento,* o que se deve essencialmente à existência de um segmento da população jovem que considera de risco, uma vez que apresenta vulnerabilidades que a pode tornar mais propensa à radicalização. Mais concretamente, Liberado refere-se a

> " jovens que optaram por terminar o seu percurso escolar num momento precoce, jovens migrantes cujo apoio estatal (e não falo meramente do ponto de vista financeiro) não foi suficiente, jovens (ou jovens adultos) que se encontram recorrentemente em contacto com o sistema de justiça criminal, entre outros. No fundo, trata-se de um grupo tradicionalmente intitulado como NEETs (i.e., not in education, employment or training), sem qualquer sentimento de pertença a determinado grupo/contexto

> social. Estes jovens existem, sem qualquer sombra de dúvida, no contexto nacional. Certamente não com a mesma prevalência evidenciada noutros contextos europeus, como o francês ou o belga (...) mas existem".

Por sua vez, Torres demarca-se dos restantes especialistas entrevistados, uma vez que, na sua opinião, "o risco de radicalização jihadista em Portugal é (ainda) moderado" e não baixo, como a maioria defende. Esta sua análise é fundada na sua ponderação das duas grandes componentes do risco: 1) probabilidade, que segundo Torres corresponde à "expetativa relativa de uma ameaça ser bem-sucedida a superar as vulnerabilidades extrínsecas e intrínsecas do seu «alvo»"; e 2) impactes, que define como os "efeitos decorrentes do sucesso efetivo da ameaça". Em relação à probabilidade, Torres refere que Portugal apresenta aquilo a que chama de "vulnerabilidades sistémicas", que derivam sobretudo da falta de experiência em lidar com o fenómeno da radicalização jihadista ("ausência de histórico que crie «lições aprendidas» e uma doutrina testada de atuação interna"), dos poucos recursos das forças de segurança ("forças de segurança com enormes limitações orçamentais") e das próprias características do sistema jurídico português, "de teor marcadamente garantista". Em contrapartida, dadas as características da comunidade muçulmana residente em Portugal – reduzida, moderada e bem integrada, tal como também referem outros especialistas – considera que não existem "intenções de favorecimento de processos de radicalização (...) pelo menos de uma forma estruturada e organizada". Não obstante, alerta para a existência de vulnerabilidades entre os jovens de contextos sociais desfavorecidos, que futuramente podem ser exploradas por agentes radicalizadores. Tal como refere,

> "tenho dúvidas quanto à existência de fatores volitivos (intenções), em Portugal, de favorecimento de processos de radicalização (não tanto no que respeita a capacidades, que considero bastantes), pelo menos de uma forma estruturada e organizada. Na verdade, as comunidades islâmicas em Portugal são muito reduzidas, moderadas e genericamente bem integradas. É claro que parece existir o florescimento de uma certa cultura de violência e de confrontação com as autoridades por parte de jovens residentes em zonas mais desfavorecidas, como em determinados bairros suburbanos, onde as oportunidades de ascensão social são mais limitadas, que pode ser explorada por pessoas ou movimentos mal-

intencionados. Mas são apenas hipóteses latentes, pelo menos por ora" (Torres).

Já no que diz respeito aos impactes (segunda componente do risco), Torres considera que são elevados, atentando não só os efeitos diretos dos eventuais atos de violência terrorista em território nacional, mas também os danos que isso poderia provocar na imagem de Portugal, geralmente tido como um país seguro e inclusivo. Como Torres refere,

> "iria minar a reconhecida reputação portuguesa de tolerância, de capacidade de acolhimento e integração indiscriminada de todas as pessoas, independentemente do género, raça, religião ou nacionalidade. Já nem falo dos potenciais efeitos mais dramáticos da radicalização, que seriam terríveis, nomeadamente se degenerarem em atos de grande violência e mediatismo que afetem o nosso «petróleo» – a perceção internacional de segurança no território".

Portanto, é nestes aspetos que Torres se fundamenta para atribuir o grau de moderado ao risco de radicalização jihadista em Portugal.

1.3.2. Identificação dos ativos críticos ou grupos de risco

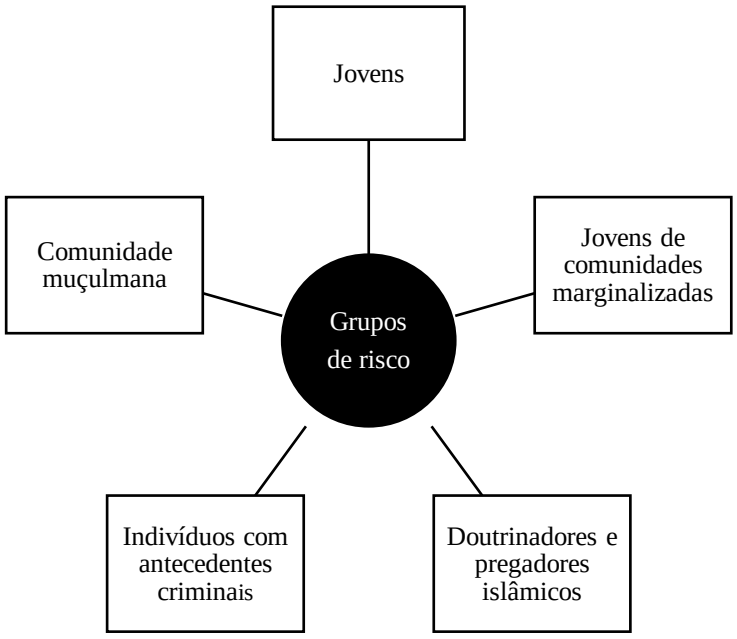
Como refere Torres (2009), "Para planear segurança há que ter a exata ideia do que é preciso proteger" (p. 53). Assim, numa primeira fase deste processo é necessário debruçarmo-nos sobre os ativos críticos[184] que poderão beneficiar de medidas protetivas, identificando-os. Ou seja, que pessoas queremos proteger da radicalização que conduz ao extremismo violento?

Não esquecendo a ideia de que qualquer pessoa se pode radicalizar, não existindo um perfil único que nos indique as características daqueles que têm maior probabilidade de enveredar por esse caminho, questionamos os especialistas portugueses quanto à existência de grupos, comunidades ou setores específicos na sociedade portuguesa que merecem a nossa atenção redobrada, no sentido de prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo jihadista.

[184] De modo geral, os ativos críticos podem ser catalogados de acordo com as seguintes classes: 1) Pessoas, 2) Infraestruturas, 3) Equipamentos e materiais, 4) Informação, 5) Atividades e operações e 6) Goodwill, isto é, o valor impalpável/imaterial da empresa, instituição ou Estado em questão (Torres, 2009). Mas, no nosso caso, cingir-nos-emos a uma só classe de ativos: as pessoas, uma vez que são estas que carecem de proteção face ao fenómeno da radicalização, não fazendo sentido falarmos noutras categorias de ativos críticos.

Assim, conforme ilustrado na figura 7, os grupos indicados foram 1) os jovens, em geral (Carvalho, Ventura, Lemos Pires e Liberado); e 2) os jovens de comunidades excluídas social e economicamente, em particular (Torres); 3) a comunidade muçulmana (Pathé Duarte, Torres, Tomé); e 4) os doutrinadores e pregadores islâmicos (Torres); assim como 5) os indivíduos com antecedentes criminais (Tomé e Liberado).

Figura 7 – Grupos de risco em Portugal



Fonte: Elaboração própria

1.3.3. Identificação das vulnerabilidades dos ativos críticos

Na sequência da indicação dos principais grupos de risco, tentamos perceber o que os coloca nessa posição, ou seja, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas que os tornam mais suscetíveis à radicalização jihadista (ver Tabela 8). Estas vulnerabilidades constituem-se como fatores de risco (sobretudo condições pessoais e *push factors*).

Tabela 8 – Vulnerabilidades associadas a cada grupo de risco

Jovens	Jovens de comunidades marginalizadas	Doutrinadores e pregadores islâmicos	Comunidade muçulmana	Indivíduos com antecedentes criminais
- Problemas de identidade; - Desemprego e dificuldades económicas; - Situações de incerteza; - Perceção de injustiças; - Proficiência digital; - Falta de sentido crítico.	- Problemas de identidade; - Problemas de integração; - Frustração e ausência de expetativas de futuro; - Microculturas de violência.	- Perceção de injustiças contra países muçulmanos	- Problemas de identidade; - Problemas de integração social; - Perceção de injustiças / indignação; -Descontentamento absoluto; - Perturbações mentais.	- Isolamento social; - Crises pessoais.

Fonte: Elaboração própria

Começando pelos jovens, foram apontados vários fatores pessoais que contribuem para a sua maior vulnerabilidade, destacando-se os problemas de identidade, onde se enquadra o sentimento de não-pertença e, consequentemente, a ânsia de integrar um grupo que dê significado e sentido à sua vida. Esta questão é referida por Ventura, Liberado e Lemos Pires. De facto, como refere o último,

> "É sempre o velho problema do risco de imitação, o problema da pertença. (...) não há muitas diferenças entre pertencer a um grupo jihadista radical ou pertencer a uma seita, um grupo de tráfico de droga. (...) pode não haver uma crença nos objetivos, uma absorção completa dos indivíduos, mas há uma identificação de grupo, uma narrativa de grupo. (...) a ausência de pertença pode levar a querer pertencer a um grupo destes que lhes dá identidade, força, protagonismo" (Lemos Pires).

Aliada a esta questão da procura de identidade, Carvalho salienta o impacto que situações de incerteza, como a provocada pela crise pandémica vivida na atualidade podem ter sobre os jovens, levando-os a procurar algo que lhes confira uma certa segurança ao nível psicológico, podendo esta ser encontrada na ideologia jihadista. Citando a investigadora,

> "... o confinamento, o caos e desorientação social provocam nas pessoas uma busca pela certeza e conforto psicológico. E muitas pessoas vão buscar essa redução de incerteza em conteúdos disseminados na internet. A narrativa jihadista explora estes sentimentos e oferece respostas simplistas e apelativas que são atrativas para os jovens".

Também o desemprego, como outras dificuldades socioeconómicas podem, segundo Carvalho e Ventura, constituir fatores de vulnerabilidade para os jovens. Conforme expõe Carvalho,

> "em Portugal, dado que é um dos países mais pobres da Europa Ocidental, ou seja, que não oferece muitas perspetivas de horizonte aos jovens em termos de emprego e estabilidade de vida, este pode ser um risco sério de exposição a narrativas extremistas e um fator de vulnerabilidade. O desemprego pode funcionar de duas formas: a pessoa sente-se vulnerável por estar nessa situação, e, por outro lado, tem mais tempo disponível para estar exposta e absorver narrativas extremistas".

Lemos Pires considera que também a falta de sentido crítico pode ser uma fragilidade de alguns jovens, explicando que

> "... muitas vezes é a simples imitação, a simples falta de referências de outro tipo, porque lá está, quem cresce em guetos passa a considerar que aquela realidade muita própria é a realidade deles – daí que a tal defesa seja abrir fronteiras, explicar que o mundo não é só aquele, mostrar outras formas de pensar".

Esta "incapacidade crítica, vulnerabilidade intelectual é também mencionada por Liberado, que acrescenta a crescente sensação de injustiça social/governamental" sentida pelos jovens, a par da sua "proficiência digital que potencia, sem qualquer dúvida, uma possível predisposição para se vincularem a um processo de radicalização online". Continuando no âmbito da camada mais jovem da sociedade, Torres considera que aqueles que fazem parte de comunidades com maiores privações económicas – "em especial a juventude dos bairros mais degradados nas zonas metropolitanas do Porto e, em especial, Lisboa" – apresentam vulnerabilidades peculiares que merecem a nossa preocupação, nomeadamente, como o mesmo indica:

> "marginalização económica e social, a sujeição a microculturas de violência nas comunidades onde vivem, a falta de expetativas e de oportunidades de ascensão social e, não menos importante, também como

corolário disso tudo (mas não só), sentimentos íntimos de frustração de vária ordem, baixa autoestima e sentimento de pertença".

Mais do que os jovens, Torres considera que é importante considerar as vulnerabilidades daqueles que exercem o papel de doutrinadores e pregadores islâmicos nos vários fóruns religiosos, uma vez que estes podem ser "veículos privilegiados de propagação do radicalismo (...) sendo importante zelar pela sua «lealdade» à interpretação moderada dos preceitos islâmicos". As vulnerabilidades destes estão ligadas a eventuais sentimentos de injustiça face à atuação dos países ocidentais em países maioritariamente muçulmanos. Citando Torres, "as vulnerabilidades poderão passar essencialmente por uma maior sensibilidade a eventuais injustiças percecionadas – mesmos que irreais – aquando de intervenções ocidentais de cariz militar ou político (exemplo, sanções e bloqueios económicos) dirigidas a países muçulmanos".

Este sentimento de injustiça pode, aliás, ser sentido pela comunidade muçulmana residente em Portugal, na sua generalidade. Assim entendem Tomé e Torres, este último argumentando que "apesar de moderada e bem integrada, como referi, pode singular e pontualmente ocorrer um ou outro caso de radicalização silenciosa pela catalisação de fatores externos (estímulos observados/captados que levem à indignação)". Paralelamente, existem outras vulnerabilidades que estão associadas a este grupo específico. Tal como se verifica com os jovens, entre os principais aspetos encontram-se, segundo Pathé Duarte e Tomé, os problemas de identidade ou a fragilidade identitária, assim como as dificuldades de integração social que esta comunidade pode experienciar e que eventualmente podem fazer sobressair uma necessidade de pertença, "a ideia de querer pertencer a um grupo ou a uma família, ou até o ideal de integrar algo maior, algo superior" (Tomé). Estas questões, juntamente com outras variáveis, podem espoletar um sentimento de "descontentamento absoluto" (Pathé Duarte) que, no limite, pode conduzir a um processo de radicalização. Como explica Pathé Duarte, "se vir o perfil de muitos, em todos eles há um processo de descontentamento que os leva a uma mudança (como dizia o Jean Racine «a minha única esperança está no meu desespero»), portanto, tudo vale e tudo é possível". Por fim, Torres ressalva que por vezes podem ser os problemas do foro mental a estar na base da radicalização de elementos desta comunidade, embora não se trate de uma vulnerabilidade exclusiva deste grupo. Como este especialista refere, "em diversos estudos já efetuados, alguma forma de demência mental camuflada é um elemento bastante comum".

Por fim, os indivíduos com antecedentes criminais – onde se incluem todos aqueles que estão/estiveram em contacto com o sistema de justiça criminal, podendo estes estar a cumprir pena privativa da liberdade – também devem ser alvo de preocupação acrescida, tal como mencionam Tomé e Liberado. No que toca aos indivíduos em reclusão, Liberado refere que, para além das vulnerabilidades que são transversais a outros grupos, acresce o facto de estarem sujeitos ao isolamento social e frequentemente enfrentarem crises pessoais, o que os pode tornar mais suscetíveis à adesão a narrativas radicais. Como este relata,

> "existe a particularidade de que, especialmente no caso de indivíduos que se encontram a cumprir uma pena privativa de liberdade (i.e., reclusos), o ambiente no qual se encontram poderá contribuir para acelerar o processo de radicalização dada a enfatização dos fatores e/ou indicadores ligados à dimensão da vulnerabilidade. (...) As prisões são, per se, locais de vulnerabilidade em que os indivíduos vivenciam o isolamento social e experienciam, recorrentemente, crises de índole pessoal (por exemplo, devido à inerente separação com as suas famílias e grupo de pares)".

1.3.4. Levantamento das ameaças aos *ativos críticos*

Posteriormente, questionamos os especialistas portugueses sobre as ameaças ou fontes de perigo – sejam entidades, circunstâncias ou eventos capazes de causar prejuízos ou danos relevantes (Torres, 2009; 2015) – com que os indivíduos de cada grupo de risco se podem confrontar, que podem eventualmente tirar partido das suas vulnerabilidades e aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização. Estamos essencialmente no plano dos *pull factors*.

Conforme é possível constatar na tabela 9, existem algumas ameaças que são transversais a vários grupos de risco, embora se possam revelar de forma diferente – como é o caso dos conteúdos radicais na internet e o contacto pessoal com extremistas, em diversos contextos.

Tabela 9 – Principais ameaças aos grupos de risco

Grupos vulneráveis / ameaças	Jovens	Jovens de comunidades marginalizadas	Doutrinadores e pregadores islamistas	Comunidade muçulmana	Indivíduos com antecedentes criminais
Conteúdos radicais na Internet	x	x	x	x	
Contacto pessoal com extremistas (familiares, CTE, facilitadores, doutrinadores, reclusos...)		x	x	x	x

Fonte: Elaboração própria

Começando pelos jovens, a maioria dos especialistas menciona que a principal ameaça com que se podem confrontar, em Portugal, são os conteúdos radicais difundidos no meio virtual. Tal como explica Carvalho, "é pouco provável haver contactos com extremistas violentos da matriz jihadista em Portugal. (...) Por isso, considero que o perigo reside nos conteúdos que são veiculados nas redes sociais e na internet". No mesmo sentido, Ventura refere que

> "... a grande preocupação é de facto os meios ciber, online, a radicalização online, tudo aquilo que circula... conteúdos que podem conduzir ao extremismo e que muitas vezes, por si só, são suficientes para que ocorra a autorradicalização, para que um indivíduo percorra esse caminho sozinho e aceda a conteúdos, por ex, na dark web, que ensinam a fazer explosivos, etc. Há um potencial de risco enorme e é um meio extremamente difícil de monitorizar. Não só a dark web, como a deep web, como também todas as aplicações que há – redes sociais, Facebooks, Twiters, Vibers, Instagram, etc. – que implicam man power, deste lado, seja das polícias ou dos serviços de informações, para fazer uma monitorização que implica uma dedicação muito aprofundada e uma grande disponibilidade de meios que nós não temos, em número".

Tomé reitera esta opinião de que esta é a principal ameaça, por sinal muito difícil de combater. Tal como argumenta,

> "A internet é uma ameaça, se pensarmos que não conseguimos, soberanamente, controlar o ciberespaço. As autoridades públicas policiais e judiciárias não têm, por si só, capacidade para gerir a indústria da internet, os conteúdos da internet e das redes sociais. (...) há outras

> margens possíveis de radicalização, mas eu creio que, no caso europeu e português, o online é uma base que deve merecer bastante atenção. (...) há sempre o risco de, em território português, haver um jovem que se sinta relativamente órfão da sociedade, relativamente marginalizado, nem tem que ter sido delinquente ou ter um contacto direto, mas que passe bastante tempo online e depois comece a contactar com este tipo de discursos e narrativas jihadistas. Obviamente o risco amplia, porque é praticamente impossível detetar a quantidade de jovens que estão relativamente isolados no seu quarto, no seu computador, que não denotam para outros (até porque têm, porventura, poucos contactos sociais), não dão sinais exteriores de estarem nesse processo e, quando se percebe, pode já ser tarde demais, porque pode já estar verdadeiramente radicalizado ou até se conhece só quando passa à ação".

Também Liberado alerta para esta fonte de perigo, fazendo referência a informação divulgada pelos Serviços de Informações de Segurança, que remete para a possibilidade de um aumento do fenómeno da radicalização online durante o período de confinamento recentemente vivido. Citando Liberado,

> "esta preocupação foi recentemente abordada, em setembro de 2020, por uma representante dos nossos Serviços de Informação e Segurança, especialmente enfatizando que «a situação em que vivemos de confinamento e maior isolamento, o fenómeno de radicalização online poderá ter assumido outra proporção» e que foram verificados «(jovens) indivíduos que agem sozinhos, estiveram muitos meses em casa, a consumir e a produzir propaganda jihadista em massa que (lhes) é apelativa»".

Naturalmente, Torres alude que os jovens de comunidades pobres e excluídas estão igualmente expostos ao contacto com narrativas extremistas na Internet, mas acrescenta que esse contacto pode ocorrer fisicamente, através da convivência pontual com agentes radicalizadores que cheguem ao nosso país ("eu diria que as ameaças passarão essencialmente pelos focos de ideologia radical que proliferam pelo ciberespaço e pelo eventual contacto pessoal com imigrantes ou visitantes de outras comunidades estrangeiras").

No que toca aos doutrinadores e pregadores islâmicos, Torres menciona a possibilidade de estes poderem ser influenciados por "teólogos fundamentalistas,

nomeadamente através da internet ou dos frequentes intercâmbios internacionais". Mas estes têm o potencial para os próprios se tornarem fontes de ameaça para os membros da comunidade muçulmana, caso se radicalizem e tencionem exercer influência sobre os demais. Como refere Torres, "tendo em conta que as comunidades onde se inserem são moderadas, os próprios doutrinadores poderão constituir-se uma ameaça, caso venham a interiorizar, por qualquer forma, alegadas injustiças praticadas contra países ou comunidades islâmicas".

Para além desta influência de doutrinadores extremistas, Pathé Duarte acrescenta que a comunidade muçulmana poderá estar exposta a uma série de outras ameaças externas, como o contacto pessoal ou virtual com facilitadores, com antigos ou atuais combatentes terroristas estrangeiros, ou até com membros da família que são extremistas, somando-se a exposição a propaganda online. Conforme refere,

> "...o contacto com os facilitadores, o contacto com antigos combatentes (que são coisas diferentes, um facilitador nem sempre é um antigo combatente, mas um antigo combatente pode ser um facilitador), ou atual combatente, ligações familiares (também pode acontecer e também é o caso, há casos específicos em França) e, regra geral, o contacto com a narrativa geral, que é fácil e impossível controlar, porque grassa com facilidade na Internet – aquilo a que podemos chamar de propaganda, em geral".

Após estes contactos, Pathé Duarte refere que podem ter lugar "viagens internacionais", que eventualmente contribuem para aumentar a probabilidade de radicalização destes indivíduos.

Por fim, Liberado considera que a principal fonte de perigo enfrentada pelos indivíduos com antecedentes criminais é o contacto com reclusos extremistas, quando cumprem pena de prisão. Este explica que

> "... o contexto prisional reúne, no mesmo espaço de confinamento, infratores com motivação política, incluindo radicais e/ou extremistas violentos, e criminosos "comuns". Logo, em vez de reduzir o risco de radicalização, o contexto prisional potencia a produção de uma ameaça ainda mais séria, combinando o fervor ideológico de indivíduos radicais e/ou extremistas violentos, com a energia e as habilidades criminosas «comuns» do criminoso".

1.3.5. Avaliação dos riscos

Após terem sido identificados os grupos de risco, as suas principais vulnerabilidades e as ameaças com que se podem confrontar, importa fazer uma análise integrada destes vários aspetos, de forma a obter-se uma imagem geral dos riscos de radicalização em Portugal.

Os principais grupos de risco identificados, no nosso território, são os jovens (no geral, ou os pertencentes a comunidades marginalizadas social e economicamente), os doutrinadores e pregadores islâmicos, a comunidade muçulmana e os indivíduos com antecedentes criminais.

Focando-nos nos jovens, existem determinados fatores de risco que, quando presentes, os podem tornar mais vulneráveis à radicalização, nomeadamente: problemas de identidade, desemprego e dificuldades económicas, situações de incerteza, perceção de injustiças, falta de proficiência digital e de sentido crítico. Reduzindo o foco de análise para os jovens de comunidades pobres e excluídas, somam-se outras vulnerabilidades, como sendo os problemas de integração, a frustração e ausência de expetativas de futuro, e a socialização em microculturas de violência.

Estas vulnerabilidades ou fatores de risco podem ser particularmente impactantes quando os jovens estão expostos a dois tipos de ameaças: o acesso a conteúdos radicais na Internet (radicalização online), e o contacto pessoal com extremistas, sejam eles familiares, combatentes terroristas estrangeiros, facilitadores, doutrinadores ou reclusos extremistas (quando os jovens se encontram em ambiente prisional).

No que toca aos doutrinadores e pregadores islâmicos, são essencialmente os sentimentos de injustiça face à atuação dos países ocidentais em países maioritariamente muçulmanos o principal fator que, em Portugal, os poderá tornar mais vulneráveis à radicalização. Esta vulnerabilidade pode ser explorada por teólogos fundamentalistas, quer em contactos pessoais, quer no meio virtual (ameaças).

Olhando para os membros da comunidade islâmica, de forma mais geral, os aspetos que os podem tornar mais frágeis e suscetíveis de enveredar por um processo de radicalização são: problemas de identidade, problemas de integração social e necessidade de pertença, perceção de injustiças e indignação (à semelhança dos doutrinadores e pregadores), descontentamento absoluto e eventuais perturbações do

foro mental. Sendo detentores deste tipo de vulnerabilidades, a sua suscetibilidade para se radicalizar pode aumentar perante a presença de fontes de ameaça externa capazes de os influenciar nesse sentido, nomeadamente doutrinadores extremistas, facilitadores, antigos ou atuais combatentes estrangeiros europeus e familiares extremistas, podendo o contacto com estes ser feito de forma presencial ou na Internet, onde podem ser também expostos a propaganda radical.

Por fim, relativamente aos indivíduos com antecedentes criminais, especialmente os que se encontram a cumprir pena de prisão, embora possam também ser afetados pelas vulnerabilidades associadas aos restantes grupos, é de salientar o isolamento social inerente à sua condição de reclusos, assim como as eventuais crises pessoais daí decorrentes. Neste caso, a principal fonte de ameaça é constituída pelo contacto com reclusos extremistas com potencial para agirem como agente radicalizador.

1.3.6. Medidas de prevenção recomendadas

Tal como já foi analisado anteriormente, os especialistas atribuem uma grande importância à existência de um Plano de Ação para a Prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo. Consequentemente, todos os entrevistados portugueses consideram que devem ser desenvolvidas e implementadas iniciativas concretas para prevenir o fenómeno da radicalização jihadista, em Portugal, uma vez que a melhor forma de prevenir o terrorismo (de inspiração jihadista ou não) é evitar os processos que estão na sua origem, nomeadamente a radicalização e o recrutamento. Por exemplo, Tomé refere que "A melhor forma de combater o terrorismo é sempre a prevenção e o primeiro alvo da prevenção é exatamente tentar impedir que haja processos de radicalização e, mais adiante, de recrutamento. Portanto, a prevenção é a melhor forma de combater o terrorismo". O mesmo é defendido por Pathé Duarte:

> "A forma mais eficaz de combate ao terrorismo é a prevenção – a prevenção e a deteção – só depois então a intervenção. A velha questão... se nós pensarmos, o instrumento mais eficaz de combate ao terrorismo não é no rótulo do contraterrorismo, mas sim no rótulo do combate ao extremismo violento. E a forma de combate ao extremismo violento tem vários instrumentos e um deles é (embora muitos deles falhem) ou contrabalançar a radicalização, ou desradicalizar, ou sinalizar potenciais

> elementos que se radicalizem, mas para isso é preciso um trabalho transversal, quer à comunidade, quer às forças e serviços de segurança, quer à intelligence, que previnam, que acompanhem numa primeira fase, para depois evitar, a médio e longo prazo, que haja ações violentas em nome da ideia".

Carvalho acrescenta que as medidas de prevenção da radicalização têm ainda a vantagem de surtir efeitos noutras vertentes de extrema importância, como a cidadania e o empoderamento das comunidades. Tal como argumenta, "A implementação de medidas de caráter preventivo é absolutamente essencial, até porque, quando estas são aplicadas, não trabalham apenas a prevenção do extremismo, mas procuram também promover a cidadania ativa ou o empoderamento, por exemplo" (Carvalho).

Portanto, estas medidas são importantes e devem ser implementadas, pois ainda que haja a consciência da impossibilidade de eliminar totalmente o risco de radicalização e terrorismo de qualquer sociedade, é possível mitigá-lo. É esta ideia que defende Ventura, quando declara que

> "... nós não podemos desistir das iniciativas de prevenção com base em ter havido 2 atentados, porque se houve 2 atentados é porque isto falhou tudo – não é assim. Há países em que há ressentimentos de natureza histórica, política, que são o combustível para levar algumas pessoas a fazerem coisas. Isto para dizer que há causas com séculos de história por trás. Portanto, podemos ter lá 50 mil programas de prevenção, eventualmente esses programas terem algum efeito mitigador, mas não podemos esperar que estes programas resolvam o problema de fundo, ao ponto de não haver mais atentados".

Dada esta posição de apoio a medidas de prevenção, pedimos aos dois grupos de entrevistados – especialistas nacionais e internacionais – que sugerissem iniciativas adequadas para implementar em Portugal, visto que o universo de medidas de prevenção é muito vasto, podendo atuar em diversas camadas (desde aquelas destinadas à prevenção primária, secundária ou até terciária) e em diferentes áreas (com jovens, na comunidade, nas prisões, no meio virtual, entre outras).

Quanto aos especialistas nacionais, as recomendações variam entre a implementação de medidas de prevenção primária, secundária e terciária, ações de formação e sensibilização de agentes da linha da frente e criação de mecanismos de

coordenação e articulação, sendo ainda feitas outras considerações que devem ser tidas em conta, de forma transversal.

No que toca à prevenção primária, Liberado começa por defender que esta representa o verdadeiro espírito da prevenção da radicalização. Segundo o especialista, este nível de prevenção...

> "... é fulcral, pois assenta na elaboração de atividades de prevenção concentradas em combater as causas (mais) profundas da proliferação de uma ideologia radical que poderá, eventualmente, levar a uma ideologia extremista violenta e aumentar os fatores de proteção. Se me permite, esta prevenção primária é «prevenção» no seu sentido mais cru, mais natural e, consequentemente, mais lato".

Dentro desta, Carvalho, Lemos Pires e Liberado destacam a importância das iniciativas que contribuam para fomentar o sentido crítico entre os jovens, de modo a que sejam capazes de avaliar as diversas narrativas com que se deparam. Citando Liberado, É "absolutamente fulcral capacitar estes jovens com pensamento crítico e trabalhar a sua resiliência face à exposição e (possível) vinculação a opiniões/pontos de vista de cariz extremista". Esta ideia é partilhada por Lemos Pires, que defende que "temos que garantir que, de facto, não existem crianças e jovens e pessoas cerceadas de um conhecimento amplo das situações", e por Carvalho, para quem "a promoção da resistência a narrativas extremistas, através da educação, é vital".

Ao mesmo tempo, Torres e Lemos Pires mencionam o empenho de esforços no combate à disseminação de narrativas extremistas, por parte do Estado e, mais concretamente, das FSS. Segundo Lemos Pires, "nós temos que monitorizar aquilo que é dito no espaço público; (...) temos que ter políticas ativas para impedir que a mensagem intolerante, que a mensagem prescritiva, que a mensagem que não tem nada a ver com os princípios fundamentais e democráticos possa ser difundida". O mesmo é reforçado por Torres, que relembra que esse combate deve ter também em conta narrativas difundidas no meio virtual: "as forças e serviços de segurança e os serviços de informações deverão também continuar o seu esforço permanente de deteção e eliminação / privação de acessos a fontes físicas e cibernéticas de radicalização, por todos os meios legais disponíveis".

Por outro lado, é importante que se difundam narrativas que questionem a ideologia jihadista e forneçam visões alternativas da realidade, uma vez que, tal como menciona Liberado, "este tipo de comunicação estratégica visa, claramente, aumentar a

resiliência e desenvolver a capacidade de pensamento crítico num grupo alvo potencialmente vulnerável".

Ainda no âmbito das medidas destinadas à população em geral, Torres menciona a importância do investimento, a longo prazo, em políticas que promovam a igualdade, ao nível social e económico, contribuindo para a inclusão dos segmentos mais desfavorecidos da população. Citando este especialista,

> "... obviamente [numa linha] mais complexa e morosa, teríamos todo um leque de políticas e medidas de cariz social, educacional, assistencial e económico que retirasse da pobreza as populações mais carenciadas e providenciasse igualdade de oportunidades de acesso a melhores condições de vida e ao elevador social, de resto, fazendo a apologia das principais virtudes da civilização ocidental, respaldadas em princípios de liberdade individual e de não discriminação de qualquer espécie".

Para além disso, Torres considera crucial aumentar o sentimento de confiança nas instituições Estatais, especialmente na Polícia, sobretudo no seio de comunidades suburbanas mais desfavorecidas, o que pode ser conseguido através de programas de proximidade. Como explica,

> "No caso do radicalismo islâmico, eu diria que a Polícia, enquanto braço visível e omnipresente do Estado nas comunidades suburbanas desfavorecidas, poderá garantir uma primeira e mais imediata linha de atuação dissuasória da radicalização, nomeadamente através de programas de proximidade especialmente dirigidas às chamadas ZUS (Zonas Urbanas Sensíveis), sendo que a Polícia de Segurança Pública teve uma primeira e pioneira abordagem nesse sentido há alguns anos. A ideia passa por aumentar o sentimento de confiança na Polícia / Estado, ajudando à integração comunitária e mitigando o risco de confinamento psicossociológico, que antecede o de radicalização".

Intimamente ligada a esta ideia de aproximação do Estado às comunidades está o combate à autoexclusão de qualquer grupo, que se queira fazer reger por normas que vão contra o que é defendido e aceite por uma sociedade democrática, como a portuguesa. É para isso que aponta Lemos Pires, quando afirma que

> "... temos que garantir que não existem subgrupos, dentro do Estado, que criam regras próprias e que são antidemocráticas e anticonstitucionais, porque é aí que, no fundo, está o limite. Volto sempre a dizer: o nosso

> limite está sempre nos direitos, liberdades e garantias, que são a base de tudo o resto. (...) prevenção é contactar as pessoas e mostrar-lhes que a norma é esta, a lei é esta, a deontologia é esta, Portugal está fundado nestes princípios. E é isto que nós fazemos melhor".

Segundo Lemos Pires, este combate à autoexclusão pode ser feito através do culto da cidadania, entre os jovens, não só de forma teórica – no qual as escolas devem ter um papel preponderante, de educação para esses valores – mas também na prática, através do incentivo para a participação em grupos ou associações com serviço cívico. De facto, como o mesmo explica,

> "... se eu, como cidadão, conhecer os meus deveres e os meus direitos, se eu, como cidadão, conhecer quais são os códigos de pertença ao país a que estou a ter fidelidade, isso é uma base fortíssima para garantir que não há outros princípios excludentes que me vão levar a outro tipo de lealdades. Portanto, a cidadania ensina-se e a cidadania pratica-se, as duas coisas, e nós devemos incentivar ambas. Devemos incentivar o culto da cidadania desde o princípio e ao longo de todo o percurso escolar: ensinar o que é a noção de país; ensinar o que é a sociedade; a solidariedade; lá está, direitos, liberdades, garantias, valores; (...) o espírito de impedir as exclusões, garantir que é um país inclusivo; combater as xenofobias; tudo isto faz parte de uma educação para a cidadania. Mas depois também é preciso praticar, e isso faz-se como? Incentivando, no fundo, as organizações cívicas, as pertenças a grupos cívicos. Ou seja, pensando mesmo em serviço cívico que um jovem pode fazer, num hospital, numa comunidade, etc., é a melhor maneira de aprender. E isso, em Portugal, pode ser muito mais desenvolvido".

Por outro lado, Liberado fala da necessidade de implementação de medidas de prevenção secundária...

> "... direcionadas a indivíduos que, possivelmente, já poderão ter iniciado o seu processo de radicalização, mas não cometeram nenhum crime, apenas existe uma alteração do ponto de vista ideológico. (...) um exemplo simples serão os indivíduos que se apercebem que estão em concordância com determinados pressupostos defendidos pelo Estado Islâmico e, futuramente, poderão inclusivamente ingressar no ISIS e sair de Portugal em virtude de tal ligação".

Portanto, estas medidas requerem uma prévia sinalização dos indivíduos em risco e um posterior acompanhamento que pode passar, por exemplo, por iniciativas tão diversas como programas de mentoria ou várias formas de apoio social, como sugere Liberado – "A mentoria é, em alguns casos, uma intervenção que se poderá aplicar nesta fase, em combinação com intervenções que procuram influenciar o contexto social do indivíduo (i.e., fornecendo apoio familiar e/ou uma rede – de grupo de pares – alternativa)".

Para que a identificação de indivíduos em risco seja eficaz, é necessário desenvolver ações de formação e sensibilização dos agentes da linha da frente. Pathé Duarte defende que este tipo de medida é importante para que os profissionais no terreno estejam conscientes e dotados do conhecimento adequado para identificar e sinalizar eventuais indivíduos em risco de radicalização ou já radicalizados, assim como, em último caso, intervir no sentido da sua desradicalização ou desvinculação. Segundo Pathé Duarte, estas ações podem assumir a forma de "formação de formadores".

> "... haver formação para deteção e prevenção no âmbito da radicalização, por parte das forças e serviços de segurança. O mesmo se passa em entidades da sociedade civil que trabalhem com essa questão: agentes sociais, câmaras municipais, juntas de freguesia, sociedade civil, mas também de âmbito religioso (muçulmanos ou não muçulmanos), escolas. Portanto, haver formação de quem está na rua para haver esse processo de deteção. Depois dessa formação, haver uma consciencialização".

Em última instância, como mencionam Liberado e Pathé Duarte, pode ser necessário submeter os indivíduos a um programa de desradicalização ou desvinculação, pelo que devem ser criadas as bases para que seja possível implementar intervenções dessa natureza. Assim, de acordo com Liberado, "deverão ser criadas as bases estruturais, organizacionais e intelectuais (i.e., ao nível do conhecimento), para que a prevenção terciária ocorra (caso necessário)".

Paralelamente, Pahté Duarte chama novamente a atenção para a necessidade da criação de uma estrutura ou mecanismo que garanta a coordenação e articulação das respostas, potenciando especialmente a partilha de informações. Neste sentido, recomenda um (já anteriormente mencionado) "joint fusion centre [que] permite a possibilidade de articulação e de operacionalização". Também Tomé reforça esta

necessidade das forças e serviços de segurança estarem "em permanente contacto para acompanharem o fenómeno e existir uma interoperabilidade de sistemas".

Alguns dos especialistas nacionais tecem ainda considerações de carácter mais geral, que devem ser tidas em conta para o sucesso das medidas de prevenção eventualmente implementadas em Portugal. Carvalho, por exemplo, salienta a importância do recurso a evidências científicas, na hora de optar por uma determinada iniciativa, assim como da implementação de procedimentos de avaliação de impacto destas. Para além disso, recomenda que as intervenções sejam adaptadas aos casos específicos, de modo a melhor satisfazerem as necessidades do público-alvo. Como indica,

> "Recomendaria que os programas de prevenção sejam construídos caso a caso, com recurso a evidência científica, ouvindo a comunidade a que se destina (por exemplo, os programas de prevenção devem ouvir os pais de jovens que decidiram viajar para teatros de conflito e incorporar nos programas o conhecimento em primeira mão destas pessoas) e que se prestem a avaliações de impacto".

Esta questão da adaptação das iniciativas é, aliás, sugerida também por Liberado e Torres, este último defendendo uma adequação aos diferentes grupos ou subgrupos populacionais, uma vez que, na sua opinião...

> "... o segredo do sucesso pode passar por fazer uma adequada segmentação em nichos de mercado dos diversos targets a atingir e dirigir-lhes individualmente as medidas cuja aceitação e efeitos sejam expectavelmente mais favoráveis. As mensagens não são aceites da mesma forma por todos os grupos e subgrupos populacionais".

Já Liberado menciona esta necessidade de adaptação quando se refere ao desenho dos programas de desradicalização e desvinculação, defendendo que é importante "ter em atenção as características (e.g., culturais, sociais) inerentes ao contexto nacional".

Ainda que de forma mais abstrata – uma vez que estes não detêm um conhecimento aprofundado sobre o panorama português no que diz respeito à questão da radicalização jihadista – questionamos os especialistas internacionais sobre as medidas que recomendariam para prevenir a radicalização jihadista num país como Portugal, onde o risco é geralmente considerado baixo. As respostas foram muito

díspares, sendo que algumas apontam para iniciativas concretas, enquanto que outras assumem a forma de recomendações gerais a ter em conta na delineação de um Plano.

Começando pelas recomendações gerais, Nesser refere que os Planos de Ação devem abranger todas as formas de extremismo, não se focando exclusivamente numa única ideologia. Para isso, aponta razões como a coexistência de vários tipos de extremismo numa determinada sociedade, embora o seu protagonismo possa ser variável ao longo do tempo; e também o facto de a atitude contrária, de foco apenas numa ideologia específica, quando esta tem uma fraca expressão, poder contribuir para a polarização e radicalização de indivíduos que, dessa forma, se sintam estigmatizados. Como afirma Nesser,

> "Os planos de ação devem ser formulados em termos gerais e não ter como alvo um tipo específico de extremismo (por exemplo, jihadismo), visto que diferentes tendências extremistas vêm e vão e se sobrepõem. (...) elaborar um plano de ação para um problema de extremismo específico, como o jihadismo, numa altura em que a ameaça é baixa, poderia potencialmente despertar a raiva e radicalizar as pessoas que se sentem estigmatizadas por este. Esta é uma razão importante pela qual os planos devem ser formulados da forma mais geral possível".

Isto não significa, no entanto, que todas as ações devam ser formuladas de forma geral, uma vez que os diferentes tipos de extremismo podem exigir abordagens diferenciadas. Assim, "os planos de ação devem refletir as lições aprendidas ao lidar com tipos específicos de extremismo, pois diferentes tipos de ameaça podem exigir abordagens diferentes" (Nesser).

Nesser recomenda também que se tenha um olhar atento para aquilo que é o panorama internacional, aprendendo com os países com mais experiência a lidar com elevados níveis de ameaça ("... recomendo monitorizar as tendências e as lições transnacionais, obtendo perceções gerais de países onde o nível de ameaça é mais elevado").

Levitt considera que é crucial implementar-se um sistema que permita avaliar sistematicamente a ameaça terrorista, em geral, e as dinâmicas locais (como a coesão social, integração e abandono escolar) cuja evolução num determinado sentido pode ser indicadora de uma maior vulnerabilidade. Assim, Levitt explica que,

> "Independentemente do nível de ameaça, o que se quer ter é um sistema através do qual possa haver uma avaliação (anual ou mais frequente) de

> múltiplas coisas: 1) da ameaça terrorista, em termos gerais; 2) do que está a acontecer a nível local, nas cidades, porque é aí que as coisas acontecem, nas ruas, nas escolas, nos espaços de lazer, em instituições religiosas, etc. Como é que as pessoas estão – e isto é algo que o governo deveria fazer não só para questões relacionadas com a segurança, mas como estratégia de boa governança: desenvolver coesão social; perceber como é que a comunidade imigrante está integrada na sociedade, especialmente em países como Portugal, onde pode haver uma barreira de comunicação; como é que estão as escolas? os jovens estão a abandonar a escola?"

Para que esta avaliação das dinâmicas locais seja possível, é necessário que sejam definidos procedimentos, de forma clara, de modo a que cada ator local (agente da primeira linha) saiba qual é o seu papel e como deve atuar perante uma determinada situação, nomeadamente no que toca à deteção e sinalização de indivíduos potencialmente vulneráveis. É isso que defende Levitt, colocando as seguintes questões:

> "... há alguma forma de detetar se um jovem na escola básica ou secundária de repente entra numa crise de vida? qual é o processo em vigor? Se um estudante deixa de ir às aulas, deixa de fazer os trabalhos de casa, se de repente começa a vestir-se todo de preto (há pessoas que se vestem de preto e não há problema nenhum nisso, mas se é uma mudança repentina) e se comporta de forma estranha e mostra uma faca aos colegas, na escola, por exemplo, há algum sistema implementado que torne possível identificar isso? E há algum sistema em vigor que determine quem deve ser chamado para intervir? E em que ponto os agentes de saúde pública podem ou devem solicitar a intervenção da polícia? Há algum dever de proteger ou dever de avisar?..."

Mas criar procedimentos não é suficiente, se não for dado a estes agentes da linha da frente o conhecimento necessário para desempenharem o papel que lhes é atribuído. É necessário educar e sensibilizar a população geral relativamente ao fenómeno da radicalização jihadista. Aqui podemos estar no âmbito prevenção primária – ou geral, como a denomina Neumann – que, segundo o mesmo,

> "se aplica a todos e está relacionada com educação, escolas, educar professores, sensibilização e criar materiais para as pessoas usarem no caso de quererem falar sobre isso. (...) educação e sensibilização entre os

> líderes comunitários, no seio das comunidades, junto dos pais. Basicamente, educar sobre o fenómeno e fazer com que as pessoas estejam atentas aos indicadores".

Não obstante, esta ideia da formação ou sensibilização trespassa para o nível da prevenção secundária, também recomendada por Neumann. Segundo este, as medidas desta "segunda camada" devem ser endereçadas para indivíduos particularmente vulneráveis, nomeadamente jovens pertencentes à comunidade muçulmana, e passam pela criação de programas educativos, estabelecimento de relações com a comunidade, assim como (mais uma vez) formação sobre indicadores e criação de uma *hotline* para reporte de casos potencialmente suspeitos de radicalização, sempre com o objetivo de se poder agir precocemente. Como Neumann refere,

> "... não se trata de forçar alguém a fazer algo, mas criar programas e materiais educativos, criar relações com a comunidade, networks de pessoas, educá-las sobre indicadores. O que vimos no passado foi que, quando a radicalização aconteceu, todos diziam que estava tudo normal e de repente tornou-se extremista. Se houvesse este conhecimento, seria visível que algo aconteceu antes, mas ninguém deu atenção a isso, ninguém sabia o que procurar. Por isso educar as pessoas em relação aos indicadores, para que se possa agir precocemente. Talvez também criar uma hotline, de modo a ter-se um sítio para onde as pessoas possam ligar para reportar algo, para conversar com alguém, etc.".

Vidino refere que, "caso o orçamento permita", devem ser adotadas medidas de prevenção primária, como, por exemplo, "iniciativas de diálogo inter-religioso, aulas de educação cívica e pensamento crítico nas escolas, e assim por diante – direcionadas a certos segmentos da população". Para isso, menciona que o ideal é que se estabeleçam parcerias com a comunidade e a sociedade civil.

No que toca à prevenção terciária, Vidino recomenda que se proceda à "desradicalização de indivíduos específicos". A este respeito, Neumann refere que, tendo em conta a realidade portuguesa, "Talvez neste ponto não precisem de um programa de desradicalização".

Uma das recomendações de Neumann a propósito das medidas de prevenção primária e secundária é que estas sejam pensadas de forma a não criarem alarme e ressentimento no seio das comunidades mais visadas (neste caso, da comunidade muçulmana), das quais se espera cooperação. Citando o próprio,

> "A ideia é ir ter com as comunidades muçulmanas e ter uma conversa sobre isto, sem que necessariamente se diga «eu acho que vocês são todos potenciais extremistas», porque o que é preciso, em qualquer programa de prevenção, é cooperação dessas comunidades, e se chegares lá – como se fez na Grã-Bretanha – e disseres isso, as pessoas ficam assutadas ou viram-se contra ti, e o que precisas é de cooperação".

Por fim, mas não menos importante, Hegghammer afirma que formar as forças e serviços de segurança sobre a radicalização e o terrorismo jihadista e trabalhar em rede com os serviços congéneres "é, de longe, a abordagem mais económica caso os níveis de atividade jihadista sejam baixos" – o que é o caso de Portugal. Assim, recomenda

> "Acima de tudo, manter uma massa crítica de conhecimento sobre o jihadismo na polícia e nos serviços de intelligence. Eles são os melhor posicionados para identificar novas tendências negativas que surgem. Mas, para o fazerem, precisam de saber o que procurar, portanto, formação contínua e trabalho em rede com serviços congéneres de outros países é crucial".

– **Síntese das medidas recomendadas**

Como é possível constatar da análise das respostas dos especialistas nacionais e internacionais, há recomendações que são comuns aos dois grupos e que merecem particular destaque. São elas:

a) Implementar medidas de prevenção primária que incluem medidas destinadas a: promover a confiança na polícia e no Estado; combater a autoexclusão de grupos; contribuir para a igualdade social e económica; fomentar o sentido crítico entre os jovens; incentivar o culto da cidadania; combater a disseminação de narrativas radicais; e difundir contranarrativas;
b) Implementar medidas de prevenção secundária que criem as condições necessárias para detetar e sinalizar indivíduos que apresentem comportamentos que apontem para o seu particular risco de radicalização, formando os profissionais da linha da frente e sensibilizando a população geral e criando, por exemplo, uma linha de emergência para reporte de casos suspeitos. Criar programas específicos para estes indivíduos vulneráveis

(como mentoria) e fornecer-lhes outros tipos de apoios sociais, quando necessário;

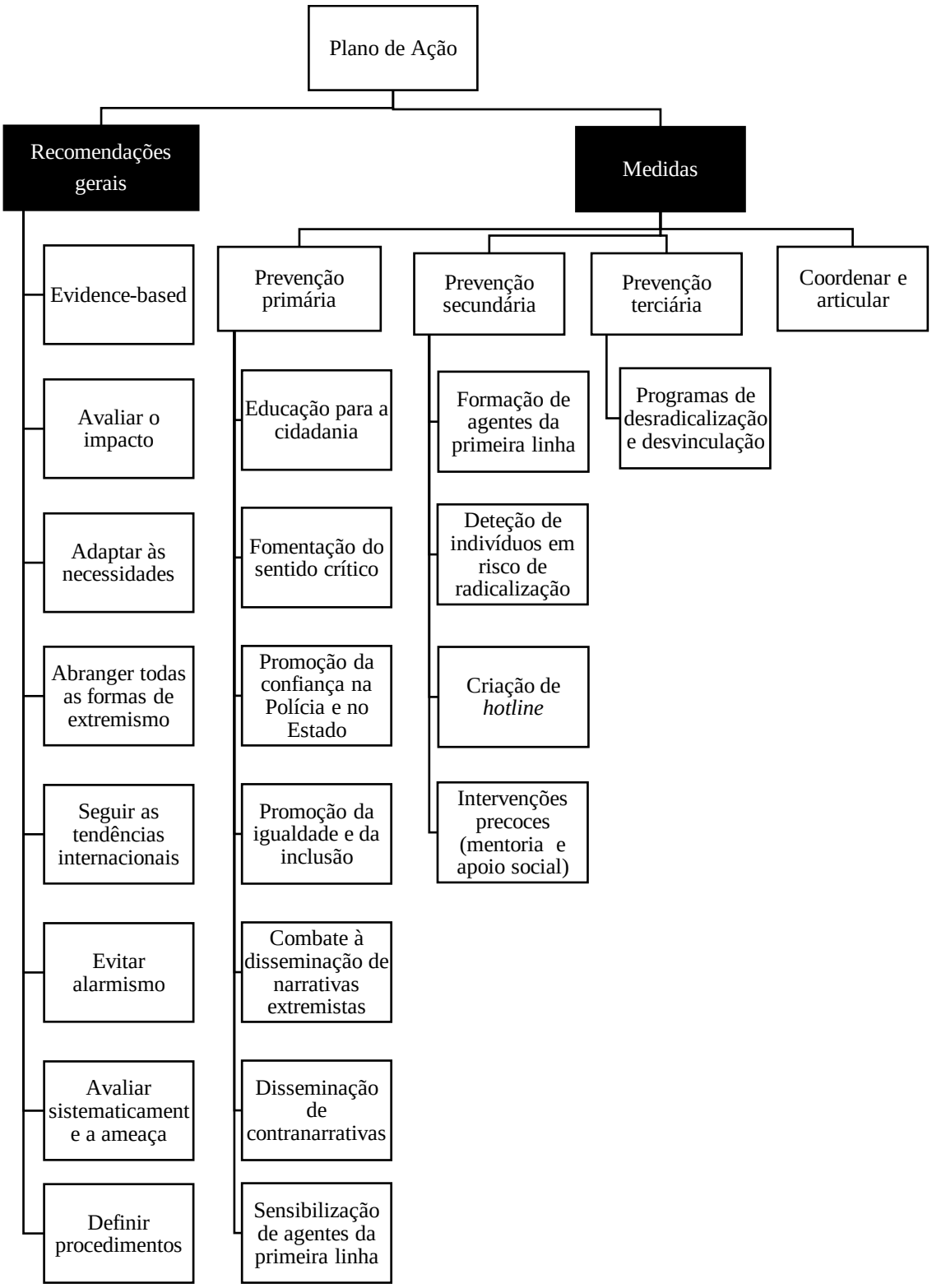
c) Prever e preparar programas de prevenção terciária, nomeadamente de desradicalização e desvinculação, que possam ser oportunamente acionados (embora adaptados a cada indivíduo) caso surjam casos de indivíduos que passaram por um processo de radicalização, tornando-se extremistas violentos.

Paralelamente, embora menos consensuais, foram indicadas as seguintes medidas ou procedimentos gerais a adotar:

a) Criar uma estrutura ou mecanismo que garanta a coordenação e articulação das respostas, potenciando especialmente a partilha de informações;
b) Definir procedimentos de forma clara;
c) Avaliar sistematicamente a ameaça;
d) Seguir as tendências internacionais e aprender com os países mais experientes;
e) Basear a escolha das iniciativas em evidências científicas sobre o que é mais eficaz;
f) Avaliar o impacto das medidas implementadas;
g) Adaptá-las ao contexto nacional, aos segmentos específicos da população e às idiossincrasias dos indivíduos;
h) Abranger todas as formas de extremismo e não apenas no jihadismo;
i) Evitar alarmismo e polarização de franjas da sociedade.

A figura seguinte agrega todas estas recomendações.

Figura 8– Compilação das medidas recomendadas pelos entrevistados nacionais e internacionais



Fonte: Elaboração própria

Capítulo 2 – Contributos para um Plano de Ação

Conforme delineamos no início desta investigação, um dos nossos objetivos principais consiste em apresentar um contributo para a elaboração de Plano de Ação para a prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, em Portugal.

Assim, no culminar deste processo em que começamos por nos debruçar sobre aquilo que é a prevenção da radicalização na Europa, na procura de pistas sobre o papel que deve também ser assumido por Portugal, passando também por uma análise cuidada das necessidades sentidas no plano nacional, das respostas existentes e das lacunas que faltam suprir, passamos agora a apresentar o que consideramos serem os seus aspetos – os quais derivam da integração de toda a informação até aqui recolhida (através da pesquisa bibliográfica e das entrevistas realizadas a especialistas na matéria) e cuidadosamente analisada.

1. Pertinência e objetivos principais

De acordo com informação oficial disponibilizada em fontes abertas, a ameaça terrorista em Portugal é considerada moderada e proveniente, essencialmente, de fontes externas, não se verificando, no nível interno, fortes evidências que apontem para a existência de dinâmicas de radicalização e recrutamento de cidadãos residentes em Portugal para organizações terroristas de inspiração jihadista. Assim, entende-se que o risco de radicalização em solo nacional é reduzido, em comparação com a realidade experienciada em muitos Estados-Membros da UE, onde os atentados terroristas das últimas décadas – assim como o fluxo de combatentes estrangeiros para a Síria e para o Iraque para se juntarem a grupos terroristas – revelaram o caracter endógeno da ameaça.

Não obstante, é necessário que Portugal, à semelhança daquilo que já se verifica em muitos Estados-Membros – em parte como resposta às necessidades sentidas internamente e, em certa medida, dando cumprimento às orientações da União Europeia –, implemente um conjunto de medidas destinadas a prevenir fenómenos de radicalização, de forma holística, isto é, atuando por camadas (prevenção primária, secundária e terciária), em diversas áreas-chave e contando com o envolvimento coordenado de diferentes atores relevantes.

O facto de Portugal atualmente não encarar um elevado risco de radicalização jihadista interna deixa-nos na posição vantajosa de podermos antecipar-nos a este fenómeno e a eventuais situações de crise às quais – como defendem vários especialistas – Portugal não está imune e poderá vir a experienciar no futuro. Deste modo, este Plano de Ação deve ter dois objetivos gerais distintos: por um lado, implementar ações que atuem sobre as condições que propiciam o surgimento de processos de radicalização, prevenindo-os na sua génese (prevenção primária); e, por outro, preparar e estabelecer os mecanismos e iniciativas a serem acionados, na eventualidade de serem detetados casos de radicalização que carecem de uma intervenção para reverter precocemente esse processo (prevenção secundária) ou, em casos mais graves em que foi manifestado um comportamento criminal, reabilitar o indivíduo, através de estratégias de desradicalização ou desvinculação (prevenção terciária).

2. Medidas a implementar

2.1. Prevenção primária

As medidas de prevenção primária da radicalização têm como alvo a população geral ou determinados setores ou grupos considerados mais vulneráveis, tendo como principal objetivo desenvolver a sua resiliência face ao extremismo violento, quer através de medidas que abordam diretamente esta problemática, quer de ações de carácter mais geral, capazes de contribuir para a prevenção de outros tipos de comportamentos criminais e desviantes. No caso de Portugal, as medidas devem ser especialmente pensadas para atingir os grupos considerados em maior risco de radicalização, nomeadamente os jovens (especialmente aqueles que pertencem a comunidades marginalizadas social e economicamente), a comunidade muçulmana e os indivíduos com antecedentes criminais.

Deste modo, propomos a adoção de iniciativas enquadradas nas categorias que se seguem.

2.1.1. Educação dos jovens

A estratégia mais confiável e resistente para prevenir a radicalização, a longo prazo, é a educação das camadas mais jovens da sociedade, para que estas cresçam em harmonia com os valores democráticos e direitos fundamentais, respeitando as diversidades religiosas, sociais ou culturais, e sendo capazes de avaliar diferentes narrativas com sentido crítico. Deste modo, é necessário garantir que estes aspetos são promovidos, sendo as escolas o local primordial para o fazer.

Assim, todos os estabelecimentos de ensino, em território nacional, devem ser responsáveis por incluir nos seus programas conteúdos e atividades educativas que se foquem nas seguintes áreas de atuação:

a) Culto da cidadania: Sensibilizar os jovens para os valores e princípios fundamentais das sociedades democráticas, incentivando a sua representação e participação cívica e estimulando o fortalecimento dos valores partilhados. As iniciativas que concorrem para este fim podem ser de vários tipos, desde as mais teóricas, destinadas a fazer com que os jovens compreendam e interiorizem noções como a de país, sociedade, solidariedade, direitos, deveres, etc., até às mais práticas (que podem assumir o carácter de atividades extracurriculares) em que se incentiva a pertença a organizações cívicas, o voluntariado, entre outras.

b) Fomentação do sentido crítico: dotar os jovens do conhecimento e competências necessárias para serem capazes de questionar e resistir à manipulação de indivíduos ou fontes de narrativas extremistas. Neste sentido, vários tipos de ações devem ser implementados, sendo de destacar aquelas que se destinam a:

i. Consciencializar os jovens sobre os valores, os direitos e as liberdades fundamentais e universais, com especial foco nas questões da liberdade religiosa e de expressão, nos direitos das minorias, na igualdade perante a lei e no direito à vida e à integridade física, frequentemente colocados em causa por ideologias extremistas como o jihadismo;

ii. Educar os jovens para o respeito pelas diversidades cultuais, sociais e religiosas, desconstruindo preconceitos e fomentando sentimentos de empatia e tolerância para lidar com as diferenças inerentes à complexidade das sociedades contemporâneas. A educação inter-religiosa é

particularmente importante para dotar os jovens dos conhecimentos necessários para questionarem as visões rígidas e dicotómicas apresentadas pelos defensores da ideologia jihadista.

iii. Aumentar a sua literacia mediática[185], de modo a torná-los resilientes às narrativas extremistas disseminadas através de meios de comunicação social, dos quais sobressaem as plataformas virtuais. Aqui incluem-se, por exemplo, a consciencialização para aquilo que são as estratégias e motivos por detrás da propaganda extremista, dos discursos de ódio, das notícias falsas e das teorias da conspiração, assim como a elucidação sobre as técnicas de disseminação (uso de algoritmos) que permitem que tais narrativas adquiram grande visibilidade.

Uma vez que se trata de iniciativas que não abordam diretamente a questão da radicalização, devem ser articuladas e estar em sintonia com outras estratégias nacionais, das quais se destacam a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (2017), o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021), assim como o Plano Estratégico para as Migrações (Alto Comissariado para as Migrações, 2020; Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015).

A principal entidade responsável pela implementação de tais medidas é o Ministério da Educação, que deve contar com a colaboração do poder local e organizações da sociedade civil para a persecução dos vários objetivos.

2.1.2. Promoção da confiança nas forças policiais

O estabelecimento de relações de confiança entre as forças e serviços de segurança e a comunidade é de grande importância para a prevenção da radicalização, pelo que deve ser fomentada, nomeadamente através do Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (no qual se enquadra o Programa Escola Segura).

Deste modo, os agentes responsáveis por estas funções devem ser formados em questões como diversidade cultural, direitos humanos e competências de comunicação intercultural.

[185] Entendida como a capacidade de aceder, criar, avaliar e compreender as mensagens dos vários meios de comunicação (Lopes, 2016: 47).

2.1.3. Igualdade económica e social

Estas medidas devem ser acompanhadas pelo permanente investimento em políticas públicas mais amplas que promovam a igualdade a todos os níveis, nomeadamente no campo social e económico, contribuindo para uma verdadeira integração dos segmentos mais desfavorecidos da população residente em território nacional, onde se incluem cidadãos portugueses e imigrantes. Assumem particular importância as medidas que promovem a igualdade de oportunidades e o combate à pobreza.

2.1.4. Combate à disseminação de narrativas radicais

Para além das medidas anteriores, que pretendem essencialmente mitigar determinados fatores de risco que podem funcionar como vulnerabilidades que colocam os indivíduos mais suscetíveis à radicalização, é necessário também atuar sobre as fontes externas de ameaça. Neste sentido, é crucial que sejam empenhados esforços no sentido de impedir que pessoas vulneráveis tenham contacto com narrativas extremistas e acabem influenciados por estas, radicalizando-se. No contexto português, esta ameaça está presente sobretudo no meio virtual, pelo que – não obstante a necessidade de uma contínua monitorização de potenciais agentes radicalizadores que tentem influenciar indivíduos, de modo presencial – é crucial acionar mecanismos que permitam a rápida remoção de conteúdos extremistas ilegais da Internet (como discursos de ódio e de incitamento à violência, assim como propaganda jihadista, entre outros), de modo a limitar a sua disseminação.

Para tal, devem ser adotados três tipos de ações prioritárias:

a) Implementar um sistema informático que filtre eficazmente conteúdos extremistas ilegais, impedindo o acesso aos mesmos, em todos os edifícios públicos, nomeadamente nas escolas, bibliotecas e centros de detenção de imigrantes;
b) Pressionar as empresas privadas operadoras de plataformas digitais (como o Google, Facebook, Youtube e Twitter) a adotar medidas específicas para identificar e eliminar conteúdos extremistas, no prazo de uma hora, assim como a criar mecanismos que permitam aos utilizadores denunciarem conteúdos desta natureza;

c) Investigar e perseguir legalmente os disseminadores de tais conteúdos extremistas, de acordo com a legislação vigente.

Os principais atores envolvidos nestes esforços são as Forças e Serviços de Segurança e o setor privado (a denominada Indústria da Internet).

2.1.5. Disseminação de narrativas alternativas e comunicações estratégicas

Paralelamente aos esforços para remover as narrativas radicais do espaço público (físico e virtual), é necessário fornecer aos indivíduos narrativas alternativas que, não desafiando diretamente as mensagens extremistas, ambicionam influenciá-los de forma positiva e unir a maioria silenciosa, enfraquecendo a atração pela ideologia jihadista.

Estas narrativas alternativas devem focar-se na divulgação dos valores e causas comuns da sociedade portuguesa e de comunidades particulares, como sendo a comunidade islâmica, tida como alvo preferencial da ação de agentes radicalizadores jihadistas. A sua divulgação pode ser levada a cabo *online* e *offline*, por uma vasta gama de atores e organizações da sociedade civil, encorajando-se sobretudo o papel das mesquitas e dos líderes religiosos, que granjeiam maior confiança por parte do público-alvo.

Para além disso, em momentos ou perante situações em que as ações do Estado sejam suscetíveis de gerar controvérsia na população geral ou em comunidades específicas, é importante que o próprio Estado faça comunicações estratégicas, que garantam que as suas posições e políticas são compreendidas, que desafiem tentativas de desinformação e divulguem ações que podem contribuir para o desenvolvimento de boas relações com essas comunidades.

2.2. Prevenção secundária

A prevenção secundária tem como alvos indivíduos ou grupos que se encontram em risco de radicalização, dada a sua exposição a ideologias extremistas, contactos com redes extremistas virtuais ou físicas ou manifestação de radicalização cognitiva, por exemplo. O objetivo destas ações consiste em impedir que progridam ao longo do

processo de radicalização, revertendo esse percurso quando já se iniciou, e evitando que, em última instância, os indivíduos se envolvam em atividades ligadas ao terrorismo. Para que isso seja possível é necessário, desde logo, que esses indivíduos sejam atempadamente sinalizados, cuidadosamente avaliados e objeto de intervenções desenhadas para reduzir o seu risco de radicalização.

Posto isto, propomos as ações que se seguem.

2.2.1. Formação de agentes da linha da frente

São vários os atores que, no âmbito das atividades que desempenham profissionalmente, se podem deparar com indivíduos que apresentam determinados sinais que alertem para uma possível situação de risco de radicalização. Entre estes encontram-se os professores, agentes das FSS, funcionários das prisões e dos serviços de reinserção social, assistentes sociais, técnicos da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, profissionais de saúde entre outros que trabalham diariamente com grupos de risco.

Mas para que a deteção e sinalização destes indivíduos ocorra é crucial dotar estes agentes da linha da frente com os conhecimentos e competências adequadas para desempenharem essa função. Assim, é necessário:

a) levar a cabo ações de formação e consciencialização para estes profissionais, em que se abordem conceitos e informações básicas ligadas ao fenómeno da radicalização jihadista, os sinais de alerta ou indicadores de mudança a ter em conta;
b) disponibilizar material informativo sobre o tema;
c) informar sobre os procedimentos a adotar em caso de suspeita, nomeadamente quanto à forma e entidade a quem a reportar.

2.2.2. Linha direta de sinalização

Para além de capacitar os profissionais da linha da frente para perceber potenciais sinais de radicalização, é também necessário definir e fornecer a estes atores um ponto de contacto para onde possam reportar os casos de risco que identificam. Para este efeito, deve ser criada uma linha direta de sinalização (*hotline*), de âmbito nacional,

cuja existência terá que ser amplamente divulgada junto dos potenciais utilizadores – o que pode ser feito durante as ações de formação acima sugeridas.

Esta linha de sinalização não deverá ser sediada nas forças de segurança, de modo a não inibir a sua procura.

2.2.3. Avaliação e intervenção precoce

Após a sinalização e receção do caso particular, através da linha direta de sinalização ou por outra via (nomeadamente, por meio das forças e serviços de segurança), uma equipa multidisciplinar terá como responsabilidade proceder à avaliação do risco de radicalização do indivíduo, no sentido de perceber se existe necessidade de propor a sua submissão a uma intervenção que previna a sua eventual progressão nesse processo.

Esta avaliação do risco individual deve ser feita considerando os seguintes aspetos: 1) envolvimento com um grupo, causa ou ideologia extremista; 2) intenção de causar danos; 3) capacidade para causar danos; e 4) fatores de proteção como situação familiar, estado de saúde mental e condição social, alojamento, entre outras.

Caso a avaliação seja positiva – e com o consentimento do indivíduo ou, tratando-se de menor, com a anuência dos seus pais – esta equipa deverá ponderar e decidir qual o tipo de intervenção é mais adequada às necessidades do caso concreto, podendo esta consistir em aconselhamento religioso, mentoria, serviços de saúde mental, apoio à família, entre outros.

Dado o carácter abrangente destas intervenções, várias entidades públicas e privadas devem estar envolvidas, através de parcerias, nomeadamente: FSS, profissionais das prisões, técnicos de inserção social, professores, assistentes sociais, autoridades locais, serviços de saúde física e mental, representantes religiosos, entre outros membros da sociedade civil.

2.3. Prevenção terciária

As medidas de prevenção primária destinam-se a indivíduos que se radicalizaram e envolveram em atividades ligadas ao terrorismo – como a execução e planeamento de ataques, atividades de apoio logístico, viajem para territórios no

estrangeiro para fins terroristas, entre outros atos tipificados na Lei de Combate ao Terrorismo (Lei 52/2003) – sendo o objetivo reabilitar e reintegrar o indivíduo na sociedade, prevenindo a sua reincidência.

É, pois, crucial que se criem as condições necessárias para que indivíduos envolvidos num processo judicial, pela prática de crimes de terrorismo (por exemplo, os combatentes terroristas estrangeiros que regressem a Portugal), sejam alvo de intervenções destinadas à sua desradicalização e/ou desvinculação de grupos terroristas. O tipo de intervenção deve ser adequado às necessidades de cada indivíduo, podendo consistir em ações de aconselhamento psicológico, educação, formação profissional, apoios sociais e aconselhamento religioso, entre outros que se verifiquem vantajosos para o processo de reabilitação.

Estes esforços de reabilitação podem ter lugar em dois ambientes distintos:

a) Em estabelecimentos prisionais, durante o cumprimento de uma pena privativa da liberdade, em que a participação do indivíduo em qualquer iniciativa de desradicalização ou desvinculação deve ser de carácter voluntário.
b) Na comunidade, no âmbito da suspensão provisória do processo ou da suspensão da execução da pena de prisão. Nestes casos, a participação do indivíduo é obrigatória.

Em ambos os casos, os profissionais responsáveis pela delegação destas intervenções (funcionários das prisões e dos serviços de reinserção social) deverão ter formação específica e abrangente sobre o fenómeno da radicalização e estratégias de saída.

3. Estrutura de coordenação

Embora a implementação deste plano de ação requeira uma abordagem holística e multi-institucional, envolvendo vários atores estatais e não estatais, a Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT) constitui a entidade com competência legalmente atribuída para a coordenação deste e de todos planos de execução das ações previstas na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo.

Assim, a UCAT será responsável por:

a) coordenar todos os esforços de prevenção da radicalização, a nível nacional, dando o seu parecer sobre iniciativas eventualmente propostas por entidades terceiras, públicas e privadas, de modo a evitar sobreposições, criar sinergias e impedir a implementação de ações contraproducentes;
b) supervisionar o cumprimento do plano e prestar o apoio à sua implementação;
c) fornecer os recursos necessários para a formação e consciencialização das forças e serviços de segurança e outros agentes da linha da frente, nomeadamente através de consultoria sobre aspetos a abordar, indicação de formadores, entre outros;
d) desenvolver ou promover o desenvolvimento de atividades de investigação científica na área da radicalização e contrarradicalização, mantendo atualizado o conhecimento sobre as melhores práticas;
e) estabelecer procedimentos com vista à avaliação do impacto das medidas implementadas;
f) avaliar sistematicamente o risco de radicalização nacional, propondo alterações ao plano sempre que se verificar um agravamento do mesmo, que justifique o reforço das medidas preventivas.

CONCLUSÕES

Nesta investigação tentamos dar resposta à questão *Em que deve consistir o Plano de Ação da Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, previsto na Estratégica Nacional de Combate ao Terrorismo?*, percorrendo, para isso, vários pontos que nos encaminharam, de forma sistemática, para este fim.

O terrorismo de matriz islamista e de inspiração jihadista nem sempre foi encarado, no seio da União Europeia, como uma ameaça interna. Com a nova perceção acerca do seu carácter endógeno, emergiram novas preocupações securitárias, sendo os responsáveis regionais e estatais assolados pela questão *como impedir que os cidadãos europeus e imigrantes aqui residentes se envolvam em atividades ligadas ao terrorismo e representem uma ameaça à segurança*? Os conceitos de radicalização, extremismo violento, contrarradicalização e prevenção e combate ao extremismo violento entraram então para o discurso político e académico, multiplicando-se as tentativas de compreender como se desenrola este complexo processo de mudança cognitiva e comportamental que, no limite, transforma pessoas *normais* em extremistas violentos, capazes de se envolverem em atividades terroristas. Deparamo-nos, assim, com várias teorias e modelos explicativos que, não sendo capazes de, isoladamente, abordar toda a complexidade inerente ao processo de radicalização, oferecem, em conjunto, importantes contributos para a sua compreensão, chamando essencialmente a atenção para a existência de várias dinâmicas que influenciam este processo, nomeadamente: a atração pela ideologia; as suas redes sociais; a ocorrência de uma crise pessoal; e o seu contexto social, económico e político. O peso destas pode variar, de caso para caso.

A grande complexidade associada ao processo de radicalização, assim como a enorme variedade de fatores e dinâmicas que o influenciam acabam por se refletir no plano da sua prevenção – comummente designada por Prevenção e Combate ao Extremismo Violento (P/CVE) –, onde não existe um modelo único e infalível. Aliás, tratando-se de uma área de investigação relativamente recente e que partilha das dificuldades de avaliação transversais a todos os esforços de prevenção (como estabelecer uma relação de causalidade entre a implementação de uma determinada medida e a inobservância de um fenómeno?), escasseiam ainda as evidências empíricas sobre a eficácia das medidas atualmente adotadas para este fim, falando-se sobretudo em *práticas promissoras* ou *boas práticas*. Não obstante, as iniciativas de prevenção têm proliferado um pouco por toda a europa, propondo-se a atuar em diferentes níveis

ou camadas (prevenção primária, secundária e terciária) e em áreas específicas (como são exemplo a educação de jovens, a remoção de conteúdos nocivos da Internet, a divulgação de contranarrativas, formação para profissionais da linha da frente, entre outras).

Embora a decisão e responsabilidade pela conceção e aplicação destas medidas caiba a cada Estado – como se verifica em qualquer questão ligada à segurança, em que o Estado é soberano –, a União Europeia tem assumido um importante papel de impulsionadora, pressionando os seus Estados-Membros não só a adotarem leis que criminalizem todos os atos de terrorismo, mas também recomendando a implementação de medidas preventivas que concorram para cumprir os objetivos do primeiro pilar da Estratégia Antiterrorista da UE: Prevenir. Assim, e sobretudo a partir de 2014 – em resposta ao agravamento da ameaça colocada pela radicalização de cidadãos europeus e residentes, envolvidos em atividades ligadas ao terrorismo de inspiração jihadista – a UE tem chamado os Estados-Membros a assumirem uma posição ativa nesta luta, elaborando Planos de Ação nacionais que permitam abordar este fenómeno, fornecendo-lhes apoio e orientação nesse processo, nomeadamente através de iniciativas de partilha de conhecimento e boas práticas, ocorridas no âmbito da RAN.

Decorrente deste apelo e/ou motivados por necessidades internas, vários Estados-Membros procederam à elaboração de Planos de Ação com vista à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo. Exemplo disso são o Reino Unido, a Dinamarca e a Croácia, sendo que a última, à semelhança de Portugal, e em contraposição aos dois primeiros países, não lida atualmente com um risco elevado de terrorismo jihadista – o que, no entanto, não a inibiu de apresentar uma resposta, numa lógica antecipatória. Naturalmente, a abordagem da Croácia no que diz respeito à prevenção da radicalização é ainda incipiente e focada essencialmente em medidas de prevenção primária, que ambicionam aumentar a resiliência da população e reduzir ameaças ou fatores de risco que potencialmente a pode tornar mais vulnerável à radicalização. Por sua vez, o Plano de Ação do Reino Unido e da Dinamarca – países direta e gravemente afetados pela radicalização dos seus cidadãos – revela uma abordagem de prevenção mais ampla e integrada, ambicionando intervir ao nível primário, mas também secundário e terciário, ou seja, definindo também medidas para indivíduos em risco de radicalização e para aqueles que já se envolveram em atividades de violência extremista.

Ao contrário destes países, até ao momento Portugal não divulgou publicamente o seu Plano de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, previsto na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo, pelo que os seus contornos não são conhecidos, nomeadamente por parte das entidades que, por norma, assumem um papel importante nos esforços preventivos, como é o caso das forças de segurança e até a comunidade académica. Assim, se por um lado Portugal tem acompanhado as diretrizes europeias relativas à criminalização dos atos de terrorismo, tendo procedido a sucessivas alterações à Lei n.º 52/2003, Lei de Combate ao Terrorismo, permanece esta lacuna na materialização do pilar da prevenção da ENCT. Consequentemente, as medidas efetivamente implementadas em território nacional, com vista à prevenção da radicalização, embora existam, são incipientes, não existindo uma estrutura responsável pela sua coordenação e articulação, denotando-se uma ausência de cultura de prevenção do terrorismo, especialmente no que diz respeito ao processo de radicalização.

Embora o risco de radicalização jihadista, em Portugal, seja geralmente considerado reduzido, a importância deste Plano não deve ser negligenciada, havendo fortes razões que justificam a sua criação, nomeadamente: a possibilidade de atuar antes de o problema estar instalado, prevenindo a sua emergência a longo prazo ou preparando, antecipadamente, uma resposta adequada para lidar com ele, no futuro; evitar o escalar de situações de risco para ameaças graves; criar ou rever procedimentos legais; coordenar todas as iniciativas que concorram para este fim e mobilizar as várias entidades que assumem um papel de relevância neste trabalho de prevenção da radicalização; gerar sinergias com outras áreas de desenvolvimento social; e cumprir o dever, enquanto Estado-Membro, de contribuir para a segurança coletiva da União.

Portanto, é imperativo que Portugal, à semelhança daquilo que já se verifica em muitos Estados-Membros, elabore um Plano de Ação nacional que congregue um conjunto de medidas destinadas a prevenir fenómenos de radicalização, de forma holística, com foco em dois objetivos distintos: por um lado, implementar ações que atuem sobre as condições que propiciam o surgimento de processos de radicalização, prevenindo-os na sua génese (prevenção primária); e, por outro, preparar e estabelecer os mecanismos e iniciativas a serem acionados, na eventualidade de serem detetados casos de indivíduos em risco de radicalização que carecem de uma intervenção para reverter precocemente esse processo (prevenção secundária) ou, em situações mais graves em que foi manifestado um comportamento criminal, reabilitar o indivíduo,

através de estratégias de desradicalização ou desvinculação que previnam a sua reincidência em atividades ligadas ao terrorismo (prevenção terciária).

Tratando-se de uma abordagem holística e integrada, pressupõe-se uma atuação em diversas áreas-chave, por vezes não se abordando explicitamente os desafios do extremismo e da radicalização, mas ambicionando trabalhar a resiliência das comunidades, por exemplo, através da educação dos jovens, da promoção da confiança nas forças policiais e da igualdade económica e social; e, noutros casos, combatendo-se diretamente a ameaça do extremismo jihadista, nomeadamente impedindo a disseminação de narrativas radicais e difundindo narrativas alternativas e comunicações estratégicas, formando os agentes da primeira linha para a deteção de casos suspeitos de radicalização, facilitando o processo de referenciação desses casos, através de linhas diretas, intervindo precocemente com indivíduos em risco ou, em última instância, reabilitando extremistas violentos. Para isso, é necessário um envolvimento intersectorial e multi-institucional, contando-se com a colaboração de vários atores estatais e não estatais – cujo papel é considerado relevante nas diversas áreas –, e sob a coordenação da Unidade de Coordenação Antiterrorismo.

No fundo, é crucial que este Plano seja o reflexo do reconhecimento de que o extremismo jihadista, como qualquer outro tipo de extremismo, é um problema social que requer uma resposta integrada e holística, com medidas preventivas destinadas a atuar a curto, médio e longo prazo e em diversos setores.

Limitações

De acordo com as boas práticas (ver, por exemplo, UNOCT, 2018), os Planos de Ação devem ser desenvolvidos por um grupo de trabalho constituído por atores governamentais (forças e serviços de segurança, serviços sociais, ministérios relevantes e autoridades regionais e locais) e não governamentais (membros da comunidade, organizações da sociedade civil, comunicação social e setor privado), capazes de lhe conferir uma visão holística. No entanto, embora conscientes da importância da inclusão de todos esses atores e da relevância dos seus pontos de vista diversificados, as características de uma investigação de doutoramento – nomeadamente as restrições temporais e escassez de recursos –, não tornaram viável a opção pela recolha de informação junto de todos esses parceiros governamentais e não governamentais

relevantes, que deveriam ser ouvidos no processo de avaliação e gestão do risco de radicalização. Como forma de contornar esta limitação, optamos por entrevistar individualidades cujo conhecimento sobre a temática da radicalização e do terrorismo é reconhecido a nível nacional e/ou internacional, considerando que estes estão na posição de nos fornecer uma visão abrangente sobre o fenómeno em estudo.

Para além disso, desde o início desta investigação delimitámos o nosso campo de análise ao estudo da prevenção da radicalização que conduz ao terrorismo de inspiração jihadista, pelo que os contributos que apresentamos para a criação de Plano de Ação têm em conta apenas esta ideologia. Embora uma grande parte das medidas recomendadas tenham um carácter geral e se apliquem à prevenção de qualquer tipo de extremismo, será importante garantir que, no Plano final, não sejam negligenciados outros aspetos, aqui não abordados, que se revelarão particularmente importantes para a prevenção de extremismos fundados noutras ideologias.

BIBLIOGRAFIA

A bibliogafia utilizada nesta tese está organizada na seguinte lógica: 1) Artigos científicos, livros, monografias e relatórios; 2) artigos de imprensa e outras publicações em websites; 3) legislação e outros documentos oficiais nacionais; e 4) legislação e outros documentos oficiais europeus e internacionais.

1. Artigos científicos, livros, monografias e relatórios

Agarwal, S., Sureka, A., & Goyal, V. (2015). Open source social media analytics for intelligence and security informatics applications. In N. Kumar & V. Bhatnagar (Eds.), *Big data analytics. Lecture Notes in Computer Science*, vol 9498 (pp. 21-37). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-27057-9_2

Agnew, R. (2010). A general strain theory of terrorism. *Theoretical Criminology*, 14(2), 131-153. https://doi.org/10.1177/1362480609350163

—— (2017). General strain theory and terrorism. In G. LaFree & J. Freilich (Eds.), *The handbook of the criminology of terrorism* (pp. 121-132). Wiley-Blackwell. https://www.wiley.com/en-us/The+Handbook+of+the+Criminology+of+Terrorism-p-9781118923979

Alaoui, A. (2017). Morocco's security strategy: preventing terrorism and countering extremism. *European View*, 16, 103–120. https://doi.org/10.1007/s12290-017-0449-3

Alarid, M. (2016). Recruitment and radicalization: The role of social media and new tecnology. In M. Hughes & M. Miklacic (Eds.), *Impunity: Coutering illicit power in war and transition* (pp. 313-329). CCO and PKSOI. https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/resources/docs/NDU-Impunity%20FINAL%20for%20Web.pdf

Aleixo, M. (2005). *A União Europeia e o terrorismo: uma combinação improvável, ou talvez não...* https://www.yumpu.com/pt/document/read/12953378/a-uniao-europeia-e-o-terrorismo-uma-combinacao-improvavel-ou-

Allen, C. (2017, 14 março). *Threat of islamic radicalization to the homeland* [Written Testimony]. U.S. Senate Committee on Homeland Security and Government Affairs. https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/031407Allen.pdf

Aly, A., Weimann-Saks, D., & Weimann, G. (2014). Making 'noise' online: An analysis of the say no to terror online campaign. *Perspectives on Terrorism*, 8 (5), 33-47. https://www.jstor.org/stable/26297260

Amghar, S. (2007). Salafism and radicalisation of young european muslims. In S. Amghar, A. Boubekeur, & M. Emerson (Eds.), *European islam: Challenges for public policy and society* (pp. 38-51). Centre for European Policy Studies. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2013/02/1556.pdf

Arab News (2017, 24 março). *London attacker Khalid Masood was a criminal with militant links.* https://www.arabnews.com/node/1073316/amp

Bakker, E. (2006). *Jihadi terrorists in Europe: Their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad: An exploratory study.* Netherlands Institute of International Relations Clingendael. https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20061200_cscp_csp_bakker.pdf

Bakker, E. (2012). Characteristics of jihadi terrorists in Europe (2001- 2009). In R. Coolsaet (Ed.), *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge. European and American experiences* (pp. 131-144). Routledge.

Bakker, E. & Bont, R. (2016). Belgian and dutch jihadist foreign fighters (2012-2015): Characteristics, motivations, and roles in the war in Syria and Iraq. *Small Wars & Insurgencies*, 27 (5), 837-857. https://doi.org/10.1080/09592318.2016.1209806

Bakker, E., Paulussen, C. & Entenmann, E. (2013). *Dealing with european foreign fighters in Syria: Governanc challenges & legal implications.* International Center for Counter-Terrorism – The Hague. http://icct.nl/app/uploads/2013/12/ICCT-Bakker-Paulussen-Entenmann-Dealing-With-European-Foreign-Fighters-in-Syria.pdf

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Barret, R. (2014). *Foreign fighters in Syria*. The Soufan Group. https://www.jstor.org/stable/resrep10783

Bartlett, J. & Reynolds, L. (2015). *The state of art 2015: A literature review of social media intelligence capabilities for counter-terrorism*. Demos. https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2015/09/State_of_the_Arts_2015.pdf

Basra, R., Neumann, P., R. & Brunner, C. (2016). *Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR). https://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/ICSR-Report-Criminal-Pasts-Terrorist-Futures-European-Jihadists-and-the-New-Crime-Terror-Nexus.pdf

Bélanger, J., Moyano, M., Muhammad, H., Richardson, L., Lafrenière, M-AK., McCaffery, P., Framand, K . & Nociti, N. (2019) Radicalization Leading to Violence: A Test of the 3N Model. *Frontiers in Psychiatry*, 10(42), 1-12. https://doi.org/10.3389/fpsyt.2019.00042

Bergema, R. & Kearney, O. (2020). *Rise o muwahhid, wherever you may be: An analysis of the democratization of the terrorist threat in the west*. International Centre for Counter-Terroriism – The Hague. https://icct.nl/publication/rise-o-muwahhid-wherever-you-may-be-an-analysis-of-the-democratization-of-the-terrorist-threat-in-the-wes/

Berger, J. (2018). *Extremism.* The MIT Press Essential Knowledge Series.

Borum, R. (2004). *Psychology of terrorism*. University of South Florida. https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1570&context=mhlp_facpub

Borum, R. (2011a). Radicalization into violent extremism I: A review of social science theories. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 7-36. http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.4.4.1

Borum, R. (2011b). Radicalization into violent extremism II: A review of conceptual models and empirical research. *Journal of Strategic Security*, 4(4), 36-62. http://dx.doi.org/10.5038/1944-0472.4.4.2

Braddock, K. & Horgan, J. (2016). Towards a guide for constructing and disseminating counternarratives to reduce support for terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(5), 381-404. http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2015.1116277

Braddock, K. & Morrison, J. (2020). Cultivating trust and perceptions of source credibility in online counternarratives intended to reduce support for terrorism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 43(6), 468-492, http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2018.1452728

Brandão, A. (2011). Os gaps da União Europeia. *Relações Internacionais*, 31(1), 45-54. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri31/n31a04.pdf

Brandon, J. (2009). The danger of prison radicalization in the West. *CTC Sentinel*, 2(1), 1–4. https://ctc.usma.edu/the-danger-of-prison-radicalization-in-the-west/

Briggs, R. & Feve, S. (2013) *Review of programs to counter narratives of violent extremism: What works and what are the implications for government?* Institute for Strategic Dialogue. https://www.dmeforpeace.org/peacexchange/wp-content/uploads/2018/10/Review-of-Programs-to-Counter-Narratives-of-Violent-Extremism.pdf

Brzuszkiewicz, S. (2018). Radicalisation in Europe after the fall of Islamic State: Trends and risks. *European View*, 17(2), 145-154. https://doi.org/10.1177/1781685818805677

Butt, R. & Tuck, H. (2014). *European counter-radicalisation and de-radicalisation: A comparative evaluation of approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark, and Germany*. Institute for Strategic Dialogue. https://www.eukn.eu/fileadmin/Files/News/De-radicalisation_final.pdf

Carrapiço, H. (2005). As fragilidades de União Europeia face ao terrorismo. *Relações Internacionais*, 6, 127-142. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r6/RI6_HCarrapico.pdf

Cheong, D. (2018). Strategic Communication and Violent Extremism: The Importance of State Action. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 5(2), 129–148. DOI: https://doi.org/10.1177/2347797018783115

Cherney, A. (2016). Designing and implementing programmes to tackle radicalization and violent extremism: lessons from criminology. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, 9 (1-3), 82-94. https://doi.org/10.1080/17467586.2016.1267865

Cherney, A. (2020). Evaluating interventions to disengage extremist offenders: A study of the proactive integrated support model (PRISM). *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 12 (1), 17-36. https://doi.org/10.1080/19434472.2018.1495661

Cilluffo, F., Saathoff, G., Lane, J., Paynor, J., Cardash, S., Bogis, A., Whitehead, A., & Lohr, G. (2006). *Out of the shadows: Getting ahead of prisoner radicalization.* Homeland Security Policy Institute.

Cole, J. (2012). Radicalization in virtual worlds: Second Life through the eyes of an avatar. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 7 (1), 66-79. https://doi.org/10.1080/18335330.2012.653197

Coolsaet, R. (2016). *Facing the fourth foreign fighters wave: what drives europeans to Syria, and to Islamic State? Insights from the Belgian case*. Egmont – Royal Institute for International Relations. https://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/02/egmont.papers.81_online-versie.pdf?type=pdf

Costa, S. (2006). O Islão em Portugal. In M. C. Pinto. *O Islão na Europa* (pp. 155-174). Editora Prefácio.

Crosset (2019). Removing and blocking extremist content. In B. Ganesh & J. Bright. *Extreme digital speech: Contexts, responses and solutions*. VOX-Pol Network of Excellence. https://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/DCUJ770-VOX-Extreme-Digital-Speech.pdf

Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: What we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9), 797-814. https://doi.org/10.1080/1057610X.2010.501423

Duarte, F. P. (2015). *Jihadismo global: Das palavras aos atos*. Marcador.

Easson, J. & Schmid, P. A. (2011). 250-plus academic, governmental and intergovernmental definitions. In A. P. Schmid (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (pp. 99-157). Routledge.

El-Said, H. (2015). *New approaches to countering terrorism: Designing and evaluating counter radicalization and de-radicalization programs*. Springer. https://doi.org/10.1057/9781137449979

Farrington, D. & Welsh, B. (2007). *Saving children from a life of crime: Early risk factors and effective interventions*. Oxford University Press.

Feddes, A. (2015). *Socio-psychological factors involved in measures of disengagement and deradicalization and evaluation challenges in Western Europe*. http://www.mei.edu/sites/default/files/Feddes.pdf

Ferreira-Pereira, L., & Martins, B. (2011). A política comum de segurança e defesa da União Europeia e a luta contra o terrorismo: Génese e evolução de um novo nexo. In A. P. Brandão (Ed). (2011). *A luta contra o terrorismo transnacional: Contributos para uma reflexão* (pp. 97-120). Almedina.

Feve, S. & Elshimi, M. (2018). *Planning for prevention: A framework to develop and evaluate national action plans to prevent and counter violent extremism.* Global Center on Cooperative Security. https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/07/GC_2018-June_NAP.pdf

Fishman, S. (2010). Community-level indicators of radicalization: a data and methods task force. START. https://www.start.umd.edu/pubs/START_HFD_CommRadReport.pdf

Freeman, R. (1992). The idea of prevention: A critical review. In S. Platt, H. Thomas, S. Scott & G. Williams (Eds.). *Private risks and public dangers* (34-56). Aldershot.

García-Calvo, C., & Reinares, F. (2013). *Processos de radicalización violenta y terrorismo yihadista en Espanã: cuándo? dónde? cómo?* Real Instituto Elcano. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11/DT16-2013_Reinares-GcaCalvo_radicalizacion_terrorismo_yihadista_espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a6b75f8041dfd3d9bf9effc7c0642f11

Gartenstein-Ross, D. & Blackman, M. (2017). *ISIL's virtual planners: A critical terrorist innovation.* War on Rocks. https://warontherocks.com/2017/01/isils-virtual-planners-a-critical-terrorist-innovation/

Gates, S. & Podder, S. (2015) Social media, recruitment, allegiance, and the islamic state, *Perspectives on Terrorism*, 9(4), 107–116. https://www.jstor.org/stable/26297419

Gaub, F. & Lisiecka, J. (2017). The crime-terrorism nexus. *European Union Institute for Security Studies – EUISS*. https://www.iss.europa.eu/content/crime-terrorism-nexus

Gemmerli, T. (2015). *Extremism on the Internet. The fight against online radicalisation starts offline*. Danish Institute For International Studies (DIIS) Policy Brief. https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep13160.pdf?refreqid=excelsior%3A9d148f66221765c4fee7d97e57ce3240

Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (2014). *Foreign fighters under international law***.** Academy Briefing: 6. https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Publications/Academy%20Briefings/Foreign%20Fighters_2015_WEB.pdf

Gielen, A. (2019). Countering violent extremism: A realistic review for assessing what works, for whom, in what circumstances, and how. *Terrorism and Political Violence*, 31(6), 1149-1167, https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1313736

Grossman, M. (2021). The evolution of resilience to violent extremism. In L. Close & D. Impiombato (Eds.) *Counterterrorism yearbook 2021* (pp. 77-81). The Australian Strategic Policy Institute. https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/ad-aspi/2021-03/ASPI%20Counterterrorism%20YB2021-v2.pdf?VersionId=qRIjpA0b0aLaWsvXREMAf8yo8I.uyWxN

Gordon, R. (1987). An operational classification of disease prevention. In J. Steinberg & M. Silverman (Eds.), *Preventing mental disorders* (pp. 20–26). Department of Health and Human Services. https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1424415/pdf/pubhealthrep00112-0005.pdf

Guerra, I. (2006). *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: Sentidos e formas de uso.* Princípia.

Hamm, M. (2009). Prision islam in the age of sacred terror. *British Journal of Criminology*, 49(5), 667-685. https://doi.org/10.1093/bjc/azp035

Harris-Hogan, S., Barrele, K. & Zammit, A. (2015). What is countering violent extremism? Exploring CVE policy and practice in Australia. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 8, 6-24. https://doi.org/10.1080/19434472.2015.1104710

Heath-Kelly, C. (2017). The geography of pre-criminal space: Epidemiological imaginations of radicalization risk in the UK Prevent Strategy, 2007-2017. *Critical Studies on Terrorism*, 10 (2), 297-319. https://doi.org/10.1080/17539153.2017.1327141

Hegghammer, T. (2013). Should I stay or should I go? Explaining variation in western jihadists' choice between domestic and foreign fighting. *American Political Science Review*, 107 (1), 1-15. https://doi.org/10.1017/S0003055412000615

Hemmingsen, A. (2015). *An introduction to the Danish approach to countering and preventing extremism and radicalization.* Danish Institute for International Studies (DIIS). https://www.econstor.eu/handle/10419/144731

Hemmingsen, A. & Castro, K. (2017). *The trouble with counter-narratives*. Danish Institute for International Studies (DIIS). https://www.econstor.eu/handle/10419/197640

Hoffman, A. & Furlan, M. (2020). *Challenges posed by returning foreign fighters*. Program on Extremism – The George Washington University. https://extremism.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs2191/f/Challenges%20Posed%20by%20Returning%20Foreign%20Fighters.pdf

Horgan, J. (2008). Individual disengagement: A psichological analysis. In T. Bjorgo, & J. Horgan, J. (Eds). *Leaving Terrorism Behind: Individual and Collective Disengagement* (pp. 17-29). Routledge.

Horgan, J. (2009). *Walking away from terrorism: Accounts of disengagement from radical and extremist movements*. Routledge.

—— (2014). *The psychology of terrorism*. Rotledge.

—— (2021, março 24). Comunicação oral apresentada no webinar *The HJS Virtual Event Series: 'Disengagement and Deradicalisation: A Critical Discussion*

Horgan, J. & Braddock, K. (2010). Rehabilitating the terrorists?: Challenges in assessing the effectiveness of de-radicalization programs. *Terrorism and Political Violence*, 22 (2), 267-291. https://doi.org/10.1080/09546551003594748

Horgan, J., Shortland, N. & Abbasciano, S. (2018). Towards a typology of terrorism involvement: A behavioral differentiation of violent extremist offenders. *Journal of Threat Assessment and Management*, 5 (2), 84-102. https://doi.org/10.1037/tam0000102

Institute for Economics & Peace (2020). *Global terrorism index 2020: Measuring the impact of terrorism*. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf

Jackson, B., Rhoades, A., Reimer, J., Lander, N., Costello, K. & Beaghley, S. (2019a). *Practical terrorism prevention: Executive summary*. Homeland Security Operational Analysis Center [HSOAC]. https://doi.org/10.7249/RR2647.2

——— (2019b). *Practical terrorism prevention: Reexamining U.S. national approaches to addressing the threat of ideologically motivated violence*. Homeland Security Operational Analysis Center [HSOAC]. https://doi.org/10.7249/RR2647

Karacan, T. (2020). *Reframing Islamic state: Trends and themes in contemporary messaging.* Danish Institute for International Studies (DIIS). https://pure.diis.dk/ws/files/3547031/Reframing_Islamic_state_DIIS_06_2020.pdf

Kennedy, L. (2015). Homeward bound: The european union's freedom of movement in an age of transnational terrorism. *Georgetown Journal of International Law*, 47 (1), 279-316. https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/geojintl47&div=14&id=&page=

Klausen, J. (2015). Tweeting the jihad: Social media networks of western foreign fighters in Syria and Iraq. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(1), 1-22. https://doi.org/10.1080/1057610X.2014.974948

Kleinmann, S. (2012). Radicalization of homegrown sunni militants in the United States: Comparing converts and non-converts. *Studies in Conflict & Terrorism*, 35(4), 278-297. https://doi.org/10.1080/1057610X.2012.656299

Korteweg, R., Gohel, S., Heisbourg, F., Ranstorp, M., & Wijk, R. (2010). Background contributing factors to terrorism: Radicalization and recruitment. In M. Ranstorp (Ed). (2010). *Understanding violent radicalisation: Terrorist and jihadist movements in Europe* (21-49). Routledge.

Lejeune, C. (2019). *Manual de análise qualitativa: Analisar sem contar nem classificar*. Edições Piaget.

Levitt, M. (Ed.). (2017). *Defeating ideologically inspired violent extremism: A strategy to build strong communities and protect the U.S. homeland*, The Washington Institute for Near East Policy: 37. https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/defeating-ideologically-inspired-violent-extremism

Lia, B. (2008). Al-qaida's appeal: Understanding its unique selling points. *Perspectives on Terrorism*, 2 (8), 3-10. https://www.jstor.org/stable/26298362

Lopes, P. (2016). Avaliação de competências de literacia mediática: Instrumentos de recolha de informação e opções teórico-metodológicas. *Media & Jornalismo*, 15(27), 45-69. https://doi.org/10.14195/2183-5462_27_2

Mairos, S. & Machado, J. (2018). Inmates' radicalization risk indicators: perspectives of portuguese prison services professionals. In M. Tomita (Ed.), *International conference multidisciplinary perspectives in the quasi-coercive treatment of offenders* (pp. 67-72). Filodiritto Editore.

Marcu, M. & balteanu, cristina, (2014), Social media: A real source of proliferation of international terrorism. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 16(1): 162-169. https10.29302/oeconomica.2014.16.1.14

Marques Guedes, A. (2007). *Ligações perigosas: Conectividade, coordenação e aprendizagem em redes terroristas*. Almedina.

——— (2009). As 'redes sociais' digitais, a participação 'política' e a segurança. *Pessoas e Territórios*, 2, 44-45. https://www.academia.edu/9215891/As_redes_sociais_digitais_a_participação_pol%C3%ADtica_e_a_segurança_pp._44-45_

——— (2015a). Segurança externa. In J. Bacelar Gouveia. *Enciclopédia de Direito e Segurança*, pp. 411-418. Almedina.

——— (2015b). Segurança interna. In J. Bacelar Gouveia. *Enciclopédia de Direito e Segurança*, pp. 425-431. Almedina.

Marques Guedes, A. & Elias, L. (2010). *Controlos remotos: Dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Almedina.

——— (2012). Here be dragons. Novos conceitos de segurança e o mundo contemporâneo. In E. Correia & R. Duque (Eds.), *O poder político e a segurança*. Fonte da Palavra.

Marquise, R. (2012). Case study: Spree killer in Touluse, France. *The Counter Terrorist*, 5 (4): 20-30.

Marsden, S. (2015). Conceptualising 'success' with those convicted of terrorism: Aims, methods, and barriers to reintegration. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 7(2): 143-165. https://doi.org/10.1080/19434472.2014.1001421

Martins, B. & Ziegler, M. (2018). Counter-radicalization as counter-terrorism: The european union case. In K. Steiner & A. Önnerfors A. (Eds), *Expressions of radicalization* (pp: 321-352). London: Palgrave Macmillan. DOI: 10.1007/978-3-319-65566-6

Matos, H. (2011a). E depois de bin Laden? Implicações estratégicas no fenómeno terrorista Internacional: Uma reflexão. *Politeia*, VIII: 9-38.

——— (2011b). O terrorismo internacional de matriz islamista. A intelligence no contraterrorismo [Trabalho de Investigação Final – Curso de Defesa Nacional]. Instituto da Defesa Nacional (IDN).

——— (2012). Contraterrorismo ofensivo, o "targeted killing" na eliminação de alvos terroristas: o caso dos EUA e Israel. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3 (2). https://observare.ual.pt/janus.net/pt/números-anteriores/66-portugues-pt/v-3-n-2-2012-outono/artigos/194-pt-pt_vol3_n2_art7

——— (2014). Contraterrorismo e contrarradicalização: Mitigar ou exacerbar da violência? *JANUS 2014*, 132-133. https://janusonline.pt/images/anuario2014/3.26_HerminioMatos_Contraterrorismo.pdf

——— (2015). A ‘chegada do califado universal’ à Europa. In E. Correia (Ed.), *Liberdade e Segurança*. ISCPSI

——— (2016). *Terrorismo & Contraterrorismo: Sistemas de segurança interna*. Caleidoscópio.

——— (2019). Requiem para o ‘Estado Islâmico’? Jihadismo na Europa – Infiltração, dissimulação e engano no planeamento de ataques terroristas. In C. Fagundes, J. Lasmar & J. Chuy (Eds.). *Perspetivas do terrorismo transnacional contemporâneo*, pp. 37-65. Arraes Editores.

Moleiro, R. & Franco, H. (2014, 3 setembro). A noiva portuguesa da jihad. *Expresso*. https://expresso.pt/internacional/a-noiva-portuguesa-da-jihad=f888068

Nacos, B. (2016). *Mass-mediated terrorism: Mainstream and digital media in terrorism and counterterrorism*. Rowman & Littlefield publishers, Inc.

Nasser-Eddine, M., Garnham, B., Agostino, K. & Caluya, G. (2011). *Countering violent extremism (CVE) literature review.* Australian Government, Department of Defence. https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2011-03/apo-nid101921.pdf

Nesser, P. (2008). Chronology of jihadism in western Europe 1994-2007: Planned, prepared and executed terrorist attacks. *Studies in Conflict & Terrorism*, 31(10), 924–946. https://doi.org/10.1080/10576100802339185

——— (2018). *Islamist terrorism in Europe: A history.* Oxford University Press.

Nesser, P., Stenersen, A. & Oftedal, E. (2016). Jihadi terrorism in Europe: The IS-effect. *Perspectives on Terrorism*, 10(6), 3-24. https://www.jstor.org/stable/26297702

Neumann, P. (2008). *Joining al-qaeda: jihadista recruitment in europe*. Routledge.

——— (2010). Prisions and terrorism: Radicalisation and de-radicalisation in 15 countries. *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, King’s College London.

——— (2013). Options and strategies for countering online radicalization in the United States. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36, 431–459. https://doi.org/10.1080/1057610X.2013.784568

——— (2016). *Radicalized: New jihadists and the threat to the west.* I.B.Tauris.

——— (2017). *Countering violent extremism and radicalisation that lead to terrorism: Ideas, recommendations and good practices from the OSCE region*. Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE]. https://www.osce.org/chairmanship/346841

Neumann, P. & Kleinmann, S. (2013). How rigorous is radicalization research? *Democracy and Security*, 9(4), 360–382. https://doi.org/10.1080/17419166.2013.802984

Neumann, P. & Rogers, B. (2007). Recruitment and mobilisation for the islamist militant movement in europe. *The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence (ICSR)*, King's College London. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/doc_centre/terrorism/docs/ec_radicalisation_study_on_mobilisation_tactics_en.pdf

Novenario, C. (2016). Differentiating al Qaeda and the Islamic State through strategies publicized in jihadist magazines. *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(11), 953-967. https://doi.org/10.1080/1057610X.2016.1151679

O'Rourke, S. (2007). Virtual radicalisation: Challenges for police. *Security Research Institute Conferences*, 29-35. https://doi.org/10.4225/75/57a83c57befab

Pellerin, C. (2016). *Communicating terror: an analysis of ISIS communication strategy*. Sciences Po Kuwait program. https://www.sciencespo.fr/kuwait-program/wp-content/uploads/2018/05/KSP_Paper_Award_Spring_2016_PELLERIN_Clara.pdf

Pinto, M. (2012). Na evaluation of the jihadista threat in Portugal. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 7(2), 115-133. https://doi.org/10.1080/18335330.2012.719094

——— (2018). The portuguese foreign fighters phenomenon: A preliminary assessment. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, 13(1), 93-114. https://doi.org/10.1080/18335330.2018.1432881

Pires, N. (2016). *Resposta ao jihadismo radical: Políticas e estratégias para vencer grupos como a al-Qaeda ou o Daesh*. Nexo Literário.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2008). *Manual de investigação em ciências sociais.* Gradiva.

Reed, A., van Zuijdewijn, R., & Bakker, E. (2015). Pathways of foreign fighters: Policy options and their (un)intended consequences. *International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) – The Hague*. http://dx.doi.org/10.19165/2015.2.01

Reinares, F. (2012). Es que integración y radicalización yihadista son compatibles?: una reflexión sobre el caso de Mohamed Jarmoune en Brescia. *Real Instituto Elcano*. https://www.files.ethz.ch/isn/146094/ARI27_2012_Reinares_integracion_social_radicalizacion_terrorista_Brescia.pdf

——— (2016). Diez cosas que importa saber sobre la amenaza del terrorismo yihadista em europa ocidental. *Real Instituto Elcano.* http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/b41ebf804c36032eb1abf559c239cfeb/Comentario-Reinares-10-cosas-que-importa-saber-sobre-la-amenaza-del-terrorismo-yihadista-en-Europa-Occidental.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b41ebf804c36032eb1abf559c239cfeb

Roper, C. (1999). *Risk management for security professionals*. Butterworth-Heinemann.

Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. University of Pennsylvania Press.

——— (2008). *Leaderless jihad: Terror networks in the twenty-first century*. University of Pennsylvania Press.

Saltman, E., Kooti, F. & Vockery, K. (2021). New models for deploying counterspeech: Measuring behavioral change and sentiment analysis. *Studies in Conflict & Terrorism*. https://doi.org/10.1080/1057610X.2021.1888404

Samit, H. (2014). *Foreign fighters in the Syrian conflict: Strategies to mitigate the threat to U.S. interests* [Master's thesis, University of Minnesota]. University of Minnesota Digital Conservancy. http://conservancy.umn.edu/handle/11299/165054.

Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. *The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) – The Hague*. http://dx.doi.org/10.19165/2013.1.02

——— (2014). Violent and non-violent extremism: Two sides of the same coin? *The International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) – The Hague.* http://dx.doi.org/10.19165/2014.1.05

——— (2020). Terrorism prevention: Conceptual issues (definitions, typologies and theories). In A. P. Schmid (Ed). *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness* (pp. 13-50). ICCT Press. https://doi.org/10.19165/2020.6.01

Schneider, N. (2015). ISIS and social media: The combatant commander's guide to countering ISIS's social media campaign. *Center for Counterterrorism Studies*. https://www.hsdl.org/?view&did=792280

Striegher, J. (2015). *Violent-extremism: An examination of a definitional dilemma*. 8th Australian Security and Intelligence Conference, held from the 30 November. https://doi.org/10.4225/75/57a945ddd3352

Silber, M. & Bhatt, A. (2007*). Radicalisation in the West: The homegrown threat.* NYPD Intelligence Division.

Silke, A. (2011). Disengagement or deradicalization: A look at prison programs for jailed terrorists. *CTC Sentinel*, 4 (1), pp. 1-24. https://ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2011/05/CTCSentinel-Vol4Iss16.pdf

——— (Ed). (2014). *Prisons, terrorism and extremism: Critical issues in management, radicalisation and reform*. Routledge.

Sinai, J. (2014). Devoloping a model of prison radicalisation. In A. Silke (Ed.). *Prisons, terrorism and extremism: Critical issues in management, radicalisation and reform* (pp. 35-46). Routledge.

Speckhard, A., Shajkovci, A., Wooster, C. & Izadi, N. (2018). Mounting a facebook brand awareness and safety ad campaign to 'Break the ISIS Brand' in Iraq. *Perspectives on Terrorism*, 12(3), 50-66. https://www.jstor.org/stable/26453135

Suisse, A. (2020). Aspetos importantes do legado árabe na língua portuguesa. *Língua-Lugar: Literatura, História, Estudos Culturais*, 1(2), 42-59. https://doi.org/10.34913/journals/lingualugar.2020.e418

The Prevention Project (2017). *Ensuring an inclusive approach to the development and implementation of national p/cve action plans: The role of civil society.* Meeting

Summary. https://organizingagainstve.org/wp-content/uploads/2018/01/Meeting-Summary_Ensuring-an-Inclusive-Approach-to-the-Development-and-Implementation-of-NAPs.pdf

Tomé, L. (2015a). 'Estado Islâmico': Percurso e alcance um ano depois da auto-proclamação do 'Califado'. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 6(1), 125-149. https://observare.ual.pt/janus.net/pt/n%C3%BAmeros-anteriores/95-portugues-pt/v-6,-n-1-2015-maio-outubro/artigos/311-%C2%ABestado-isl%C3%A2mico%C2%BB-percurso-e-alcance-um-ano-depois-da-auto-proclama%C3%A7%C3%A3o-do-%C2%ABcalifado%C2%BB

—— (2015b). Prefácio. In H. Franco. & R. Moleiro. *Os jihadistas portugueses: A história de quem luta no Estado Islâmico* (pp. 11-15). Editora Lua de Papel.

Torres, J. (2009). *Terrorismo islâmico: Gestão dos riscos para a segurança nacional*. Universidade Autónoma de Lisboa - CIDED-Centro de Investigação & Desenvolvimento em Direito.

—— (2015). *Gestão de riscos: No planeamento, execução e auditoria de segurança.* Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Vegar, J. (2007). *O encaixe das rodas dentadas: A investigação do terrorismo jihadista em Portugal*. Sociologia, Problemas e Práticas, 54, 163-181. https://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/54/555.pdf

Ventura, J. & Carvalho, C. (2020). *Da radicalização ideológica ao terrorismo: Uma digressão*. Diário de Bordo.

Vergani, M., Iqbal, M., Ilbahar, E. & Barton, G. (2020). The three Ps of radicalization: Push, pull and personal. A systematic scoping review of the scientific evidence about radicalization into violent extremism. *Studies in Conflict & Terrorism*, 43 (10), 854-885. https://doi.org/10.1080/1057610X.2018.1505686

Vidino, L. (2006). *Al Qaeda in europe: The new battleground of international jihad*. Prometheus Books.

—— (2007). The hofstad group: The new face of terrorist networks in europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30 (7), 579-592. https://doi.org/10.1080/10576100701385933

Vidino, L. & Brandon, J. (2012). *Countering radicalization in Europe. International* Center for the Study of Radicalization and Political Violence [ICSR]. http://icsr.info/wp-content/uploads/2012/12/ICSR-Report-Countering-Radicalization-in-Europe.pdf

Vidino, L. & Clifford, B. (2019). *A review of transatlantic best practices for countering radicalisation in prisons and terrorist recidivism.* Europol. https://www.europol.europa.eu/publications-documents/review-of-transatlantic-best-practices-for-countering-radicalisation-in-prisons-and-terrorist-recidivism

Vidino, L., Marone, F. & Entenmann, E. (2017). *Fear thy neighbor: Radicalization and jihadist attacks in the West*. Ledizioni. https://doi.org/10.14672/67056194

Vidino, L., Snetkov, A., Pigoni, L., Wenger, A., & Thränert, O. (2014). *Foreign fighters: An overview of responses in eleven countries*. Center for Security Studies [CSS]. https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/Foreign_Fighters_2014.pdf

Vogt, E. (2007). Terrorists in prison: The challenge facing corrections. *Inside Homeland Security.*

Von Behr, I., Reding, A., Edwards, C. & Gribbon, L. (2013). *Radicalisation in the digital era: The use of the internet in 15 cases of terrorism and extremism*. RAND Corporation. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR400/RR453/RAND_RR453.pdf

Weimann, G. (2014). *New terrorism and new media*. Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. http://www.wilsoncenter.org/publication/new-terrorism-and-new-media

Weine, S., Ellis, B., Haddad, R., Miller, A., Lowenhaupt, R. & Polutnik, C. (2015). *Lessons learned from mental health and education: Identifying best practices for addressing violent extremism*. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism [START]. https://www.start.umd.edu/pubs/START_LessonsLearnedfromMentalHealthAndEducation_FullReport_Oct2015.pdf

Wensink, W., Warmenhoven, B., Haasnoot, R., Wesselink, R., Van Ginkel, B., Wittendorp, S., Paulussen, C., Douma, W., Boutin, B., Güven, O. & Rijken, T. (2017). *The european union's policies on counter-terrorism: Relevance, coherence and effectiveness*. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583124/IPOL_STU(2017)583124_EN.pdf

West, L. (2016). #jihad: Understanding social media as a weapon. *Security Challenges*, 12 (2), 9-26. https://www.jstor.org/stable/26465604

Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical islam rising: Muslim extremism in the west*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Wolton, S. (2017). The contradiction in the Prevent Duty: Democracy vs 'British values'. *Education, Citizenship and Social Justice*, 12(2), 123-142. https://doi.org/10.1177/1746197917693021

Wynia, M., Eisenman, D., & Hanfling, D. (2017). Ideologically Motivated Violence: A Public Health Approach to Prevention. *American Journal of Public Health*, 107(8), 1244-1246. https://doi.org/10.2105/AJPH.2017.303907

2. Artigos de imprensa e outras publicações em websites

Agência Lusa (2018, 15 março). Comunidade islâmica em Portugal é 'totalmente imune a fenómenos de radicalização' – MNE. *Observador*. https://observador.pt/2018/03/15/comunidade-islamica-em-portugal-e-totalmente-imune-a-fenomenos-de-radicalizacao-mne/

Barreto, D. (2020, 26 novembro). Mais quatro jovens acusados de cumplicidade no homicídio de Samuel Paty. *Sábado*. https://www.sabado.pt/mundo/detalhe/mais-quatro-jovens-acusados-de-cumplicidade-no-homicidio-de-samuel-paty

Bayoumy, Y. (2014, 23 setembro). Isis urges more attacks on western 'disbelievers'. *The Independent.* http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-urges-more-attacks-on-western-disbelievers-9749512.html

BBC (2012, 22 março). *Mohamed Merah: Who was Toulouse gunman?* https://www.bbc.com/news/world-europe-17456541

—— (2016a, 9 abril). *Paris and Brussels bombers' links uncovered*. https://www.bbc.com/news/world-europe-35879401

—— (2016b, 27 abril). *Paris attacks: Who were the attackers?* https://www.bbc.com/news/world-europe-34832512

—— (2016c, 19 agosto). *Attack on Nice: Who was Mohamed Lahouaiej-Bouhlel?* https://www.bbc.com/news/world-europe-36801763

—— (2016d, 24 dezembro). *Berlin lorry attack: What we know*. https://www.bbc.com/news/world-europe-38377428

—— (2017a, 7 abril). *Westminster attack: What happened*. https://www.bbc.com/news/uk-39355108

—— (2017b, 27 agosto). *Barcelona and Cambrils attacks: What we know so far*. https://www.bbc.com/news/world-europe-40964242

—— (2019a, 7 março). *Brussels jewish museum murders: Mehdi Nemmouche guilty*. https://www.bbc.com/news/world-europe-47490332

—— (2019b, 3 dezembro). *London Bridge: What we know about the attack*. https://www.bbc.com/news/uk-50594810

Bento, H. (2020, 3 novembro). O que se sabe até ao momento sobre o ataque em Viena. *Expresso.* https://expresso.pt/internacional/2020-11-03-O-que-se-sabe-ate-ao-momento-sobre-o-ataque-em-Viena

Callimachi, R. & Yardley, J. (2015, 17 janeiro). From amateur to ruthless jihadist in France. *The New York Times*. http://www.nytimes.com/2015/01/18/world/europe/paris-terrorism-brothers-said-cherif-kouachi-charlie-hebdo.html?_r=1

Chrisafis, A. (2018, 24 março). Radouane Lakdim: profile of the France supermarket gunman. *The Guardian*.

https://www.theguardian.com/world/2018/mar/24/france-supermarket-gunman-radouane-lakdim-what-we-know-so-far

Diário de Notícias (2020, 19 outubro). *Homicídio de Samuel Paty. Polícia faz buscas em casas de alegados radicais islâmicos*. https://www.dn.pt/mundo/homicidio-de-samuel-paty-policia-faz-buscas-em-casas-de-alegados-radicais-islamicos-12937402.html

—— (2021, 18 março). *Helena Fazenda: 'Existem 16 mulheres e 27 menores com ligações a jihadistas portugueses'*. https://www.dn.pt/sociedade/helena-fazenda-existem-16-mulheres-e-27-menores-com-ligacoes-a-jihadistas-portugueses-13475227.html

Díez, B. (2016, 6 outubro). O plano do Google para evitar que o 'Estado Islâmico' recrute jovens pela internet. *BBC News Brasil*. https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37569394

Dore, G. (2014, 15 dezembro). *The Islamic State: A security threat at Europe's doorstep*. The American Interest. http://www.the-american-interest.com/2014/12/15/a-security-threat-at-europes-doorstep/.

El Comercio (2020, 11 março). *La ciudad de Madrid «unida» recuerda a las víctimas del 11M*. https://www.elcomercio.es/sociedad/madrid-confina-moraleja-otras-6211755803001-20201123171518-vi.html?ref=https:%2F%2Fwww.elcomercio.es%2Fsociedad%2F11-m-aniversario-madrid-atentados-20200311181518-nt.html

El Mundo (2015, 19 Novembro). *Todo lo que se sabe de los terroristas, uno a uno*. http://www.elmundo.es/internacional/2015/11/16/5649827446163fe8268b45d5.html

Franco, H. (2019, 9 julho). Marroquino condenado a 12 anos de prisão por recrutamento e financiamento de terrorismo. *Expresso*. https://expresso.pt/sociedade/2019-07-09-Marroquino-condenado-a-12-anos-de-prisao-por-recrutamento-e-financiamento-de-terrorismo

Gunter, J. (2015, 16 fevereiro). Omar El-Hussein: Copenhagen criminal to prison radical. *BBC News*. http://www.bbc.com/news/world-europe-31489264

Higgins, A. & Eddy, M. (2015, 16 fevereiro). Anger of suspect in danish killings is seen as only loosely tied to Islam. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2015/02/17/world/europe/copenhagen-denmark-attacks.html?_r=0

Le Figaro (2015, 28 janeiro). *Attentats: la police analyse le téléphone du mentor des terroristes.* https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/01/28/01016-20150128ARTFIG00510-attentats-la-police-analyse-le-telephone-du-mentor-des-terroristes.php

Le Monde (2015, 9 janeiro). *Ce que l'on sait sur la radicalisation des frères*. http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/01/09/ce-que-l-on-sait-sur-la-radicalisation-des-freres-kouachi_4552422_3224.html.

Léxico (2021). Extremismo. *Dicionário de Português Online*. https://www.lexico.pt/extremismo/

Lusa (2018, 15 março). Comunidade islâmica portuguesa nasceu há 50 anos em Lisboa. *Diário de Notícias*. https://www.dn.pt/lusa/comunidade-islamica-portuguesa-nasceu-ha-50-anos-em-lisboa-9190076.html

—— (2019, 7 julho). Cidadão marroquino acusado de terrorismo conhece acórdão na terça-feira em Lisboa. *RTP Notícias*. https://www.rtp.pt/noticias/pais/cidadao-marroquino-acusado-de-terrorismo-conhece-acordao-na-terca-feira-em-lisboa_n1158859

Machado, H. (2021, 2 setembro). Iraquianos do Estado Islâmico detidos em Portugal tinham pedido asilo por razões humanitárias. *TVI24*. https://tvi24.iol.pt/sociedade/terrorismo/iraquianos-do-estado-islamico-detidos-em-portugal-tinham-pedido-asilo-por-fazoes-humanitarias

Marcelino, V. (2019, 18 dezembro). Toda a história dos jihadistas portugueses. Os códigos, a vida, as paixões e os ódios. *Diário de Notícias*. https://www.dn.pt/pais/toda-a-historia-dos-jihadistas-portugueses-os-codigos-a-vida-as-paixoes-e-os-odios-11633549.html

—— (2021, 15 fevereiro). Prevenção do terrorismo. Plano de papel, aprovado às escondidas e sem ações. *Diário de Notícias*.

https://www.dn.pt/politica/prevencao-do-terrorismo-plano-de-papel-aprovado-as-escondidas-e-sem-acoes-13352197.html

Meichtry, S., Bisserbe, N. & Faucon, B. (2015, 14 janeiro). Paris attacker Amedy Coulibaly's path to Terror. *The Wall Street Journal*. Acedido a 23 de novembro de 2020, em http://www.wsj.com/articles/paris-attackers-path-to-terror-1421204761.

Mendes, D. (2008, 19 maio). Radicais islâmicos tentaram recrutar em Portugal. *Diário de Notícias*. https://www.dn.pt/arquivo/2008/radicais-islamicos-tentaram-recrutar-em-portugal-999831.html

Meurmishvili, I. (2018). Nick Rasmussen: We are witnessing the "democratization" of terrorism threat. *Civil.ge*. https://civil.ge/archives/253533

Moleiro, R. & Franco, H. (2014, 3 setembro). A noiva portuguesa da jihad. *Expresso*. https://expresso.pt/internacional/a-noiva-portuguesa-da-jihad=f888068

Onishi, N., Méheut, C. & Foroudi, L. (2020, 6 novembro). Attacks in France point to a threat beyond extremist networks. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2020/11/06/world/europe/france-attacks-beheading-terrorism.html

Panda, A. & Alves, T. (2021, 2 setembro). Detidos dois terroristas do Estado Islâmico em Lisboa. *Jornal de Notícias*. https://www.jn.pt/justica/amp/detidos-dois-terroristas-do-isis-em-lisboa-14083211.html

Pantucci, R. (2009, 4 fevereiro). UK prisons: incubators for terrorism? *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2009/feb/03/islam-prisonsandprobation

Paris Match (2016, 12 novembro). *Salah Abdeslam s'est radicalisé en prison*. http://www.parismatch.com/Actu/Societe/Salah-Abdeslam-s-est-radicalise-en-prison-1116707

Pinto, N. & Lima, C. (2019, 15 dezembro). Ministério Público acusou oito jihadistas portugueses de terrorismo. *Sábado*. https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/ministerio-publico-acusou-oito-jihadistas-portugueses-de-terrorismo

Pinto, N. (2018, 24 novembro). Quem são as mulheres e os filhos dos portugueses da jihad. *Sábado.* https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/quem-sao-as-mulheres-e-os-filhos-dos-portugueses-da-jihad

——— (2019, 9 julho). Marroquino condenado a 12 anos de cadeia por dois crimes de terrorismo. *Sábado*. https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/marroquino-acusado-de-terrorismo-condenado-a-12-anos-de-cadeia

——— (2020, 7 maio). Ninguém quer julgar jihadistas portugueses. *Sábado*. https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/ninguem-quer-julgar-jihadistas-portugueses

Pleitgen, F. & McGee, L. (2020, 4 novembro). Four people 'killed in cold blood' in Vienna during night of terror. *CNN*. https://edition.cnn.com/2020/11/03/europe/vienna-shooting-nov-3-intl/index.html

PORDATA - Base de Dados de Portugal Contemporâneo (2021). *BI de Portugal*. Consultado a 8 de abril de 2021. https://www.pordata.pt/Portugal

Raimundo, A., Ferreira, V. & Sousa, T. (2016, 26 julho). O que se sabe sobre os terroristas que mataram um padre em França. *TVI 24*. https://tvi24.iol.pt/internacional/ataque/normandia-um-dos-atacantes-foi-condenado-por-terrorismo

Reuters (2017, 17 agosto). *Timeline: Deadly attacks in western Europe.* https://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-timeline-idUSKCN1AX2EV

Rodgers, L., Qurashi, S. & Connor, S. (2015, 3 julho). 7 July London bombings: What happened that day?. *BBC*. https://www.bbc.com/news/uk-33253598.

RTP (2020, 4 novembro). *Autor do ataque de Viena fingiu já não ser jihadista depois de condenado.* https://www.rtp.pt/noticias/mundo/autor-do-ataque-de-viena-fingiu-ja-nao-ser-jihadista-depois-de-condenado_n1272575.

Sandford, A. & Tidey, A. (2020, 30 outubro). Nice attack: 'Islamist terrorist' stabbings leave three dead and several injured. *Euronews*. https://www.euronews.com/2020/10/29/nice-attack-two-dead-and-several-injured-in-suspected-terror-assault-in-nice

Seabra, P. & Noivo, D. (2010). Combate ao terrorismo na União Europeia: Construção de uma abordagem comum. *Segurança & Defesa*, 14, 36-47. https://www.academia.edu/41167737/Combate_ao_terrorismo_na_União_Europeia_construção_de_uma_abordagem_comum

Simone, D. (2019, 5 dezembro). London Bridge: Who was the attacker? *BBC*. https://www.bbc.com/news/uk-50611788

Smith-Spark, L. (2012, 23 março). Who was French gunman Mohammed Merah? *CNN*. https://edition.cnn.com/2012/03/21/world/europe/france-shooting-suspect-profile/index.html

Speckhard, A., Ghazi, M., & Ellenberg, M. (2021, 30 março). How Do Those Vulnerable to Terror Recruitment Respond to YouTube Counter-Narrative Videos?. *Homeland Security Today*. https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/counterterrorism/how-do-those-vulnerable-to-terror-recruitment-respond-to-youtube-counter-narrative-videos/

Speckhard, A., Thakkar, M. & Ellenberg, M. (2020, 9 novembro). European attacks and the uproar over hate speech as ISIS virtual caliphate continues to reign. *Homeland Security Today*. https://www.hstoday.us/subject-matter-areas/counterterrorism/european-attacks-and-the-uproar-over-hate-speech-as-isis-virtual-caliphate-continues-to-reign/

START - National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (2019). *Global Terrorism Database*. https://start.umd.edu/gtd/

The Guardian. (2004, 7 novembro). *The murder that shattered Holland's liberal dream*. https://www.theguardian.com/world/2004/nov/07/terrorism.religion

——— (2017, 27 junho). *London Bridge attacker entered UK under false name, inquest told.* https://www.theguardian.com/uk-news/2017/jun/27/london-bridge-attacker-entered-uk-under-false-name-inquest-told

The Redirect Method. https://redirectmethod.org

Wamsley, L. (2017, 4 junho). ISIS claims responsibility for London attack that killed 7, injured 48. *NPR*. https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/06/04/531459784/raids-in-london-after-attack-that-killed-7-injured-48?t=1606258398271

Wells, T., Sullivan, M., Dale, R. & Reilly, J. (2017, 24 maio). Find the bomb gang: Manchester bombing investigators hunting network of terrorists swoop on suspect with 'suspicious package' in Wigan just hours after dramatic machine gun raid as number arrested reaches seven. *The Sun*. https://www.thesun.co.uk/news/3624815/manchester-bombing-suspect-salman-abedi-pictured-terror-threat-level/

3. Legislação e outra Documentação Oficial Nacional

Decreto Regulamentar n.º 2/2016, de 23 de agosto. Diário da República, 1.ª série, n.º 161. (Estabelece o regime aplicável à organização e funcionamento da Unidade de Coordenação Antiterrorismo).

[DGRSP] Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (2021). *Medidas na comunidade*. Consultado a 27 de março de 2021. https://dgrsp.justica.gov.pt/Justiça-de-adultos/Penas-e-medidas-na-comunidade/Medidas-na-Comunidade

Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania (2017). República Portuguesa. XXI Governo Constitucional. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/10/Estrategia_Cidadania_Original.pdf

Lei n.º 52/2003 de 22 de agosto. Diário da República, 1ª série, n.º 193, 22 de agosto de 2003. Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro n.º 2002/475/JAI, do Conselho, de 13 de Junho) - décima segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima quarta alteração ao Código Penal.

Lei n.º 17/2011 de 3 de maio. Diário da República, 1.ª série, N.º 85, 3 de Maio de 2011. Criminaliza o incitamento público à prática de infrações terroristas, o recrutamento para o terrorismo e o treino para o terrorismo, dando cumprimento à Decisão-Quadro n.º 2008/919/JAI, do Conselho, de 28 de Novembro, que altera a Decisão-Quadro n.º 2002/475/JAI, relativa à luta contra o terrorismo, e procede à terceira alteração da Lei n.º 52/2003, de 22 de Agosto.

Lei n.º 60/2015 de 24 de junho. Diário da República, 1.ª série, N.º 121, 24 de junho de 2015. Quarta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de combate ao

terrorismo), criminalizando a apologia pública e as deslocações para a prática do crime de terrorismo.

Lei n.º 16/2019 de 14 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, N.º 32, 14 de fevereiro de 2019. Quinta alteração à Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto (Lei de com- bate ao terrorismo), transpondo a Diretiva (UE) 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017.

Alto Comissariado para as Migrações (2020). *Plano Estratégico para as Migrações* (2020).https://www.acm.gov.pt/documents/10181/222357/PEM_net.pdf/3a515909-7e66-41e8-8179-e3aa5e0c7195

Proposta de Lei nº 279/XII, de 20 de Fevereiro de 2015. Diário da República, II Série A, N.º81, Assembleia da República, que procede à vigésima segunda alteração ao Código de Processo Penal, atualizando a definição de terrorismo.

[RASI] Relatório Anual de Segurança Interna 2001. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI_2001.pdf

—— 2002. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI_2002.pdf

—— 2003. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI_2003.pdf

—— 2004. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI_2004.pdf

—— 2005. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI_2005.pdf

—— 2006. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/564314/rasi_2006.pdf

—— 2007. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/564311/rasi_2007.pdf

—— 2008. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/564308/rasi_2008.pdf

——— 2009. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/564305/rasi_2009.pdf

——— 2010. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/564302/rasi_2010.pdf

——— 2011. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/555724/2012-03-30_relat_rio_anual_seguran_a_interna.pdf

——— 2012. http://www.ansr.pt/InstrumentosDeGestao/Documents/11Relatório%20Anual%20de%20Segurança%20Interna%20(RASI)/RASI%202012.pdf

——— 2013. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/12362963/rasi-2013.pdf

——— 2014. https://www.historico.portugal.gov.pt/media/12362966/rasi-2014.pdf

——— 2015. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNjYwBgB%2fhGGFBAAAAA%3d%3d

——— 2016. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNjYwBQBKIQJsBAAAAA%3d%3d

——— 2017. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAAABAAzMTE2AgAWydNBBAAAAA%3d%3d

——— 2018. https://www.otsh.mai.gov.pt/wp-content/uploads/RASI-2018.pdf

——— 2019. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2BleAUAAAA%3D

——— 2020. https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3d

Resolução da Assembleia da República n.º 134/2017, de 28 de junho. Diário da República, 1.ª série, N.º 123. Recomenda ao Governo que elabore as estratégias e os planos de ação decorrentes da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo e aprove um plano de segurança para cada um dos aeroportos

internacionais portugueses para a partilha de informação entre as respetivas administrações e as forças e serviços de segurança.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 7-A/2015, de 20 de fevereiro. Diário da República, 1.ª série, n.º 36. (Aprova a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015, de 20 de março. Diário da República, 1.ª série, n.º 56. (Aprova o Plano Estratégico para as Migrações).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 101/2021, de 28 de julho. Diário da República, 1.ª série, n.º 145. (Aprova o Plano Nacional de Combate ao Racismo e à Discriminação 2021-2025 – Portugal contra o racismo).

4. Legislação e outra Documentação Oficial Europeia e Internacional

Assembleia Geral das Nações Unidas (24 de dezembro de 2015). *Plan of Action to Prevent Violent Extremism. Report of the Secretary-General* [A/70/674].

Assembleia Geral das Nações Unidas (1 de julho de 2016). The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy Review [A/RES/70/291].

Comissão Europeia (27 de julho de 2010). *Comunicação da Comissão ao parlamento europeu e ao conselho. A política de luta contra o terrorismo da UE: principais realizações e desafios futuros* [COM(2010) 386 final].

—— (22 de novembro de 2010). *Comunicação da Comissão ao parlamento europeu e ao conselho. Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura* [COM(2010) 673 final].

—— (15 de Janeiro de 2014a). *Comunicado de Imprensa: Reforçar a resposta da UE à radicalização e ao extremismo violento*.

—— (15 de Janeiro de 2014b). *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões: Prevenir a radicalização que leva ao terrorismo e ao extremismo violento, Reforçar a resposta da UE.* [COM(2013) 941 final]

——— (28 de abril de 2015). *Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões: Agenda europeia para a segurança.* [COM(2015) 185 final]

——— (2 de dezembro de 2015). *Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho relativa à luta contra o terrorismo* [COM(2015) 625 final].

——— (20 de abril de 2016). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho. Dar cumprimento à Agenda Europeia para a Segurança para combater o terrorismo e abrir caminho à criação de uma União da Segurança genuína e eficaz* [(COM(2016) 230 draft].

——— (14 de junho de 2016). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Apoio à prevenção da radicalização que conduz ao extremismo violento* [COM(2016) 379 final].

——— (8 de dezembro de 2016). *EU internet forum: a major step forward in curbing terrorist content on the internet*. Acedido a 18 de janeiro de 2021, em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_4328

——— (7 de outubro de 2019). *Combater o terrorismo em linha: o Fórum Internet da UE está empenhado na aplicação de um protocolo de crise à escala da UE.* Acedido a 18 de janeiro de 2021, em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_19_6009

——— (24 de julho de 2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Estratégia da UE para a União da Segurança [COM(2020) 605 final].*

——— (9 de dezembro de 2020). *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Uma Agenda da EU em matéria de Luta contra o Terrorismo: Antecipar, Prevenir, Proteger, Responder* [COM(2020) 795 final].

Comissão Europeia – Justiça e Assuntos Internos (2020). *Prevention of radicalisation*. Consultado a 5 de novembro de 2020 em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation_en

Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos (2021a). *Radicalisation Awareness Network.* Consultado a 20 de janeiro de 2021 em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran_en

Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos (2021b). *RAN Collection.* Consultado a 15 de março de 2021 em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/news/ran-collection-review_en

Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos (2021c). *Terrorism*. Consultado a 16 de março de 2021 em https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/glossary/terrorism_en

Comissão Europeia – Migração e Assuntos Internos (2021d). *Prevent strategies of member states.* Consultado a 5 de maio de 2021 em https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-and-member-states/repository_en

Conselho da União Europeia (13 de Junho de 2002). *Decisão-quadro 2002/475/JAI do conselho relativamente à luta contra o terrorismo.* Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L164/3.

—— (24 de novembro de 2005). The *EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*.

—— (30 de novembro de 2005). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia.*

—— (28 de novembro de 2008). *Decisão-quadro 2008/919/JAI do Conselho que altera a Decisão-Quadro 2002/475/JAI relativa à luta contra o terrorismo.* Oficial das Comunidades Europeias, L330/21.

—— (19 de maio de 2014). *Revised EU strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*.

—— (18 de março de 2021). *Posição do Conselho em primeira leitura com vista a adoção do REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO*

CONSELHO relativo ao combate à difusão de conteúdos terroristas em linha - Adotada pelo Conselho em 16 de março de 2021. 14308/1/20 REV 1.

Conselho de Segurança das Nações Unidas (15 de Agosto de 2014). Resolução n.2170 (2014) relativa às ameaças à paz e segurança internacionais causadas por actos terroristas.

Conselho Europeu (21 de setembro de 2001). *Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001*.

——— (25 de março de 2004). *Declaração sobre a luta contra o terrorismo (OR. en).*

——— (16 de dezembro de 2016). *Luta da UE contra o terrorismo.* Consultado a 2 de dezembro de 2018 em http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/

Conselho Europeu / Conselho da União Europeia (20 de novembro de 2015). *Conclusões do Conselho da UE e dos Estados-Membros reunidos no Conselho sobre a luta contra o terrorismo*. https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20/jha-conclusions-counter-terrorism/

Conselho Europeu / Conselho da União Europeia (10 de janeiro de 2020). *Conteúdos terroristas em linha: Presidência do Conselho e Parlamento Europeu chegam a acordo provisório*. https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/12/10/terrorist-content-online-council-presidency-and-european-parliament-reach-provisional-agreement/

Conselho Europeu / Conselho da União Europeia (18 de janeiro de 2021). *Cronologia: Luta da UE contra o terrorismo*. Consultado a 18 de janeiro de 2021 em https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/fight-against-terrorism/history-fight-against-terrorism/

Europol (2014*). Te-Sat 2014: European Union terrorism situation and trend report 2014*. https://www.europol.europa.eu/content/te-sat-2014-european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2014

——— (2015). Te-Sat 2015: *European Union terrorism situation and trend report 2015.* https://www.europol.Europa.eu/content/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015.

——— (2016a). Te-Sat 2016: *European Union terrorism situation and trend report 2016*. https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016

——— (2016b). *Changes in modus operandi of Islamic State (IS) revisited*. https://www.europol.europa.eu/publications-documents/changes-in-modus-operandi-of-islamic-state-revisited.

——— (2021a). *European Counter Terrorism Centre – ECTC*. Consultado a 18 de janeiro de 2021 em https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-counter-terrorism-centre-ectc#fndtn-tabs-0-bottom-1

——— (2021b). *Europol's internet referral unit to combat terrorist and violent extremist propaganda*. https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol's-internet-referral-unit-to-combat-terrorist-and-violent-extremist-propaganda

——— (2021c). Sobre a Europol. Consultado a 9 de Agosto de 2021 em https://www.europol.europa.eu/pt/about-europol

——— (2021d). Te-Sat 2021: *European Union terrorism situation and trend report 2021*. https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2021-tesat

[HLCEG-R] High-Level Comission Expert Group on Radicalisation (2018). *Final Report 18 May 2018.* European Commission. https://doi.org/10.2837/050920

HM Government (2011a). *CONTEST: The United Kingdom's strategy for countering terrorism*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97995/strategy-contest.pdf

——— (2011b). *Prevent strategy*. https://www.gov.uk/government/publications/prevent-strategy-2011

Jornal Oficial da União Europeia (2016, 15 março). *Convite à apresentação de propostas EACEA/05/2016 no âmbito do Programa Erasmus+. Ação-chave 3: Apoio à reforma de políticas. Inclusão social através da educação, da formação e da juventude* [(2016/C 99/05)]

National Coordinator for Security and Counterterrorism (2014). *The Netherlands comprehensive action programme to combat jihadism: Overview of measures and actions*. https://counterideology2.files.wordpress.com/2014/10/netherland-comprehensive-counter-extremism-plan-2014.pdf

NN 136/2012 (7 de dezembro de 2012), *Akcijski plan za prevenciju i suzbijanje terorizma. Vlada Republike Hrvatske*. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_136_2887.html

Organização Internacional para as Migrações [OIM] (2011). *Glossary on migration*. 2nd Edition. https://www.west-info.eu/files/iom.pdf

Parlamento Europeu (11 de fevereiro de 2015). *Resolução do Parlamento Europeu sobre as medidas de combate ao terrorismo* [(2015/2530(RSP)].

—— (4 de junho de 2021). *Parliamentary questions*. Consultado a 4 de agosto de 2021 em https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001243-ASW_EN.html#ref1

Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia (15 de marco de 2017). *Diretiva (UE) 2017/541 do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra o terrorismo e que substitui a Decisão-Quadro 2002/475/JAI do Conselho e altera a Decisão 2005/671/JAI do Conselho*. Jornal Oficial da União Europeia, L88/6.

RAN Centre of Excellence (2016a) *Developing a local prevent framework and guiding principles.* RAN Policy Paper. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/policy_paper_developing_local_prevent_framework_guiding_112016_en.pdf

—— (2016b). *The role of education in preventing radicalization*. Issue Paper. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/role_education_preventing_radicalisation_12122016_en.pdf

—— (2016c). *Approaches to violent extremist offenders and countering radicalization in prisons and probation*. RAN P&P Practitioners' working paper. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-

do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-p-and-p/docs/ran_pp_approaches_to_violent_extremist_en.pdf

—— (2020). *Lessons from crime prevention in preventing violent extremism by police*. Issue Paper. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-pol/docs/ran_pol_lessons_from_crime_prevention_012020_en.pdf

RAN Collection (2019). *Preventing radicalisation to terrorism and violent extremism: Approaches and practices.* https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_en.pdf

RAN Exit (2016). *Outline: deradicalization interventions for violent extremism.* Ex Post Paper. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/about-ran/ran-exit/docs/ran_exit-ex_post_paper_london_15-16032016_en.pdf

RAN Manual. *Rehabilitation manual: rehabilitation of radicalized and terrorist offenders for first-line practitioners.* https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/rehabilitation-manual_en

Secretariado-Geral do Conselho (24 de maio de 2017). *Projeto de orientações revistas para a Estratégia da União Europeia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo*. (OR. en)

The Danish Government (2016). *Preventing and countering extremismo and radicalization: National action plan*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/docs/preventing_countering_extremism_radicalisation_en.pdf

União Europeia (2021). *Direito da UE: Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos.* Consultado a 10 de fevereiro de 2021, em https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt

[UNOCT] United Nations Office of Counter-Terrorism (2018). *Reference guide: Developing national and regional actions plans to prevent violent extremism*. https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/sites/www.un.org.counterterrorism.ctitf/files/UNOCT_PVEReferenceGuide_FINAL.pdf

—— (2019). *International legal instruments*. Consultado a 3 de outubro de 2019 em https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/en/international-legal-instruments

[UNODC] United Nations Office on Drugs and Crime (2012). *The use of the internet for terrorist purposes*. United Nations.

—— (2021). *The League of Nations and terrorism.* Consultado a 2 de fevereiro de 2021 em https://www.unodc.org/e4j/en/terrorism/module-1/key-issues/league-of-nations-and-terrorism.html

ANEXOS

ANEXO 1 – Guiões De Entrevista

Guião De Entrevista

(para especialistas/académicos nacionais)

Q.1. De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

Q.2. Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização *jihadista* em Portugal?

Q.3. Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Q.4. Tendo em conta a sua resposta à questão anterior, e focando-se agora no seu conhecimento sobre o contexto português, coloque esses grupos por ordem descendente, segundo o grau em que necessitam de proteção para não se radicalizarem. Por favor, justifique a sua resposta.

Q.5. Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista?

Q.6. Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4?

Q.7. Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

Q.8. Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Q.9. Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características?

Q.10 Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior?

Q.11 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Q.12 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Interview Guide

(for international experts)

1. How would you define the concept of jihadist radicalization?

2. What is, in your view, the theory or conceptual framework that best explains the occurrence of this phenomenon in Europe?

3. How do you analyze the response given by the European Union to prevent the problem of jihadist radicalization, over the past two decades? Do you consider that the policies and legislative measures adopted are appropriate/enough?

4. On its own initiative or by EU demand, several member states have been adopting Action Plans to prevent radicalization and recruitment for terrorism. Others, such as Portugal, by not dealing directly with this problem (or, at least, not in alarming proportions), have neglected this issue.

   4.1. How do you see this attitude of the latter?

   4.2. What kind of measures would you recommend to implement to prevent jihadist radicalization, in a country like Portugal, where the threat of this phenomenon is considered low?

ANEXO 2 – Entrevistas transcritas

Entrevista 1

Nome: Felipe Pathé Duarte
Designação abreviada: Pathé Duarte
Função: Investigador académico e Professor Auxiliar
Instituição: NOVA School of Law
Método de realização da entrevista: Videochamada
Data da entrevista: 13 de outubro de 2020

Q.13 **De modo resumido, o que entende por radicalização jihadista?**

Temos que ver aqui duas coisas: uma coisa é radicalização, outra coisa é a radicalização motivada por preceitos ideológicos jihadistas. Há várias definições de radicalização, mas temos que percebê-la como sendo o resultado do choque entre a expetativa e a realidade, de uma forma muito genérica, no sentido em que, nas sociedades abertas, nas sociedades liberais, a radicalização sempre aconteceu e sempre houve. Contudo, sempre se sentiu determinados polos catalisadores dessa mesma radicalização, quer em movimentos mais à extrema esquerda, quer em movimentos mais à extrema direita, e havia uma espécie de anuência social e política – sobretudo à extrema esquerda – não que tolerasse, mas que anuía, determinadas formas radicais mais à esquerda, particularmente no contexto de guerra fria, como deve imaginar, tivemos movimentos nos anos 60, 70 e 80 que marcaram muito a Europa. Acaba a guerra fria e há uma certa orfandade ideológica e, portanto, tornamo-nos, progressivamente, também menos tolerantes a uma ideia de radicalização, que nunca deixou de acontecer, apenas o que alterou foi, essencialmente, a motivação ideológica para essa mesma radicalização. E portanto, se por um lado, nos anos 70, 80 e 90 tínhamos essencialmente gente mais ligada à extrema direita e à extrema esquerda, na ausência e na alteração de determinadas dinâmicas políticas (em resultado do final da guerra fria e de outras questões que não vale a pena estar aqui a analisar) passamos um outro fenómeno, uma outra ideologia, igualmente modernista ou moderna na sua aceção, embora com fundamentos meta-políticos, que é o jihadismo, e marcou definitivamente a Europa.

Portanto, 1: a radicalização é a ausência de regulamentação do conflito, ou a ausência de institucionalização do conflito. E vamos por partes. 2: Jihadista, motivado (esse processo) por uma ideologia de âmbito jihadista. Portanto, na Europa ocidental a radicalização sempre houve, mudou apenas a dimensão ideológica que a fundamenta, ok? Por outro lado, o jihadismo neste caso é, a motivação que influencia este processo de radicalização.

Outra explicação: é a ausência da regulamentação do conflito. O que é que isto quer dizer? Mais uma vez, nas sociedades abertas, o conflito é um elemento agregador, porque é fundamento ou base de dinâmica social, de ascensão social, de promessa de alteração, e de transformação social, acima de tudo. E as sociedades abertas são caracterizadas pela possibilidade desta transformação social, em que eu estou numa situação conflitual, porque não tenho aquilo que quero, mas de acordo com a minha estrutura política e legal onde estou, tenho margem para essa mesma alteração, se eu tiver legitimidade para o fazer, naturalmente. Conflito. É a tensão conflitual permanente. Ora, nós temos a institucionalização do conflito, sindicatos são um exemplo disso, parlamento é um exemplo disso, parceiros sociais são exemplo disso, portanto, esta permanência tensão. Ora bem, quando deixa de haver a regulamentação ou a institucionalização deste conflito social, passa para uma outra fase, em que das duas uma: ou são as estruturas (Poder, estruturas sociais, políticas e legais) que não permitem a possibilidade de conflito, a sociedade está fechada e leva a outras fórmulas de intervenção para transformação social; ou aquilo que é preconizado e a razão do conflito social é inconciliável com aquilo que está vigente na sociedade. E então deixa de haver essa regulamentação do conflito, e o que acontece é que o conflito dá margem negocial, mas deixa de haver margem negocial, portanto tudo vale. A vontade de transformação existe, mas vamos transformá-la não pelos canais que devemos transformar, mas fazê-lo necessariamente através do uso da violência ou outras formas de ação direta.

Não sei se me estou a fazer entender. Imagine, no caso do jihadismo, é perfeitamente plausível passar do conflito para a radicalização, no sentido em que aquilo que é preconizado pelo radicalismo jihadista é totalmente inconciliável com a realidade social e, portanto, a realidade social não pode nunca estar permeável a isto, sob pena de se pôr em causa. E portanto, como não há institucionalização deste conflito, passa-se para a outra fase.

Mas por outro lado, por exemplo, numa sociedade de âmbito mais autocrático, qualquer fórmula de transformação social resultante de conflito é encarada como sendo uma forma de radicalização, porque normalmente passa-se, por exemplo, para a ação direta, ou então as pessoas são presas por polícias políticas, etc.

Portanto a radicalização é uma coisa que é característica das sociedades. Basta pensar: o conflito social dá origem a movimento social. Leia a questão dos movimentos sociais – passa-se para a questão do anti-movimento social (a degradação do conflito na impossibilidade do conflito estar regulamentado e institucionalizado). Por exemplo, aquilo que é defendido, a chamada identidade (que representa o movimento) torna-se mais fundamentalista, mais extrema, perspetivas maniqueístas da sociedade... no fundo vai-se desligando, progressivamente, daquilo que deu origem ao conflito, tornando-se mais aguda e mais extrema. A oposição varia, porque em vez de adversário passa a inimigo. E a totalidade, que é a total impossibilidade de aplicação dessa realidade na sociedade atual.

Portanto, radicalização é a não institucionalização, a não regulamentação e a não aceitação do conflito. Radicalização jihadista é quando isso é fundamentado por preceitos jihadistas.

Q.14 **Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização jihadista em Portugal?**

Reduzido. Em Portugal, reduzido, reduzido, isto em comparação com outros países europeus. E há três ou quatro elementos que colaboram para isso. Elemento número 1: uma população muçulmana relativamente reduzida, em comparação com os principais países europeus onde essa radicalização jihadista acontece. 2: essa população, por regra, é absorvida e está inserida e integrada na sociedade, não necessitando de ultrapassar a dimensão conflitual para fazer valer a sua voz. 3 elemento (que tem a ver com estes dois): um controlo relativo ainda, por parte das estruturas centralizadas do islão, em relação a alguns desvios para o islamismo (que, como sabe, é o islão ativista) ou o jihadismo ou eventuais declarações ou discursos retóricos ou apelos á violência como forma de transformação. 4ª característica: se nós virmos, a maior parte dos chamados jihadistas portugueses, nenhum deles se radicalizou em Portugal. Vamos lá ver, isto é até descobrirmos o cisne negro, não é? Estes quatro elementos levam-me a querer que, para já, a radicalização jihadista, em Portugal, é reduzida, ainda. Agora,

claro, basta encontrar um cisne negro para tudo isto ser posto em causa. Basta haver alguém que, através da internet, se autorradicalize. E depois, claro, temos que falar também da atuação das forças e serviços de segurança. Mas estes quatro são fundamentais.

Q.15 **Quando pretendemos fazer uma análise e gestão de qualquer risco de segurança, temos que, logo à partida, definir claramente o que queremos proteger, ou seja, quais são os nossos ativos críticos. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo? O professor já falou da comunidade muçulmana, mas acha que há outros grupos que merecem a nossa atenção ou proteção redobrada, para evitarmos a sua radicalização?**

Em Portugal... eu acho que falar em franjas sociais, grupos sociais, para além dos muçulmanos, que estejam aptos à radicalização jihadista... tenho alguma dificuldade em responder. Não só em Portugal, mas me geral, porque para ser jihadista é preciso ser muçulmano. Mas há processos de conversão, enfim.

Por exemplo, falando no contexto prisional, não estamos a falar de uma comunidade específica, mas de um setor da população que está confinado às 4 paredes. Fala-se muito na academia que os reclusos têm maior vulnerabilidade ou estão mais expostos...

Reclusos... eu concordo, mas é uma questão de categoria. Se eu falar de categorias étnicas, religiosas, diria que não, porque é preciso ser muçulmano e, portanto, é preciso haver um processo de conversão. Se falar com uma outra categoria, no qual fale de população mais integrada, menos integrada, população mais vulnerável, no espectro social, aí concordo que talvez a população prisional seja uma população vulnerável, ou que determinados indivíduos obedeçam a determinados critérios... mas tenho sempre algum prurido em falar numa classe ou de um grupo social apto e vulnerável à radicalização jihadista. Claro, a questão da população prisional, sim, considero uma população não vulnerável, mas eventualmente padecendo de alguma vulnerabilidade em resultado daquilo que caracteriza a fragilidade psicológica e social

de alguém que está num presidio, e à necessidade de participação grupal e até às próprias dinâmicas internas dos estabelecimentos prisionais. De qualquer das maneiras, acho que é uma realidade que se dilui completamente se a compararmos com a realidade francesa, com a realidade germânica ou espanhola, porque se nós virmos a radicalização nos estabelecimentos prisionais franceses acontece, essencialmente, porque o número de presidiários em França, o rácio para muçulmanos, ateus e cristãos, é desproporcional, porque a maior parte (não tenho os dados), mais de 50% da população prisional em França é muçulmana – o que de todo se pode comparar com a realidade portuguesa. Portanto, quando nós falamos em Portugal (eu percebo que há esta tendência de generalização), não vou dizer que é uma população em risco e vulnerável à radicalização, mas eu não posso comparar isso com a realidade francesa, em que 50% dos presidiários, mais de 50% são muçulmanos, e que têm lógicas próprias, dinâmicas próprias, necessidades de sobrevivência, necessidade de identidade fruto de uma fragilidade psicossocial, porque muitos deles foram presos por praticar pequena criminalidade, etc (veja o caso de vários padrões, pequena criminalidade, vão presos, radicalizam-se na prisão, etc). Em Portugal a possibilidade de isso acontecer – obviamente as autoridades têm que tomar conta, têm atenção a isso – mas não me parece que, dito assim diretamente, se eu comparar com outras realidades europeias, tenho sempre alguma reserva... não sei se me estou a fazer entender. É preciso sempre relativizar.

Q.16 **Portanto considera que, em relação a esta população reclusa, não existem fontes de perigo, em Portugal?**

A resposta não é sim ou não, há sempre essa possibilidade. E a população presidiária é uma população fragilizada, em termos psicossociais, mas não tanto em termos identitários porque não há uma espécie de comunidade muçulmana jihadi ou islamista nas populações, igual ao que existe noutros países. Agora que há sempre essa possibilidade... eu não lhe posso dizer que não, porque estaria a mentir, mas também não posso dizer que sim, porque estou a mentir. Portanto, sim, formalmente sim, em termos de hipótese, mas que a realidade dilui esta resposta, quando em comparação com outras realidades, basta ver que o peso de comunidades muçulmanas menos extremistas, em Portugal, é nulo, é muito reduzido, comparativamente a outros.

Q.17 **Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam perante a comunidade muçulmana? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos dessa comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)**

Riscos... vários... Fragilidade identitária; não integração social; dinâmicas grupais internas – veja o caso da comunidade de Bangladesh que temos aqui Portugal. E depois, associado a isto, e a este descontentamento, agora sim, o contacto com os facilitadores, o contacto com antigos combatentes (que são coisas diferentes, um facilitador nem sempre é um antigo combatente, mas um antigo combatente pode ser um facilitador), ou atual combatente, ligações familiares (também pode acontecer e também é o caso, há casos específicos em França) e, regra geral, o contacto com a narrativa geral, que é fácil e impossível controlar, porque grassa com facilidade na internet (aquilo a que podemos chamar de propaganda, em geral). E talvez me falte aqui um (bom, mas já está no fator identitário e social) que é o descontentamento absoluto, porque se vir o perfil de muitos, em todos eles há um processo de descontentamento que os leva a uma mudança (como dizia o Jean Racine "a minha única esperança está no meu desespero"), portanto, tudo vale e tudo é possível. E depois claro, depois há o contacto internacional e a viagem internacional, temos que considerar sempre essa possibilidade, mas geralmente a viagem acontece depois de um contacto prévio que despoleta isso.

Q.18 **Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?**

A importância é fundamental, é crucial. A forma mais eficaz de combate ao terrorismo é a prevenção, a prevenção e a deteção, só depois então a intervenção. A velha questão, se nós pensarmos, o instrumento mais eficaz de combate ao terrorismo não é no rótulo do contraterrorismo, mas sim no rótulo do combate ao extremismo violento. E a forma de combate ao extremismo violento tem vários instrumentos e um

deles é (embora muitos deles falhem) ou contrabalançar a radicalização, ou desradicalizar, ou sinalizar potenciais elementos que se radicalizem, mas para isso é preciso um trabalho transversal, quer à comunidade, quer às forças e serviços de segurança, quer à intelligence, que previnam, que acompanhem numa primeira fase, para depois evitar, a médio e longo prazo, que haja ações violentas em nome da ideia.

Q.19 **Para além desse acompanhamento pelos serviços e forças de segurança, que medidas mais concretas, no terreno, acha que seria importante serem implementadas, em Portugal?**

Para já, todas as forças e serviços de segurança que trabalham na rua terem... Não quero estar a especificar, mas formação de quem está na rua. Forças e Serviços de Segurança, a saber PSP, GNR... a Polícia Judiciária está integrada na RAN (Radicalisation Awareness Network), mas penso que a PSP não está. Mas portanto, haver formação para deteção e prevenção no âmbito da radicalização, por parte das forças e serviços de segurança. O mesmo se passa em entidades da sociedade civil que trabalhem com essa questão: agentes sociais, câmaras municipais, juntas de freguesia, sociedade civil, mas também de âmbito religioso (muçulmanos ou não muçulmanos), escolas. Portanto, haver formação de quem está na rua para haver esse processo de deteção.

Depois dessa formação, haver uma consciencialização e criar uma fórmula que ajude e que favoreça a partilha de informação, para depois se desencadearem as medidas articuladas – que não há.

Portanto, formação, consciencialização e articulação.

Q.20 **Quando fala em formação, refere-se à formação para deteção de determinados comportamentos ou que tipo de formação?**

Vários tipos de formação. Formação de quem está no terreno, para dar formação a quem eventualmente se possa radicalizar e acompanhar, ou até formação de formadores – estou a falar de *trainning the trainners* – que ajude a identificar, acompanhar, sinalizem, e depois noutra fase, eventualmente, que considere o *disengagement* e a desradicalização e a contrarradicalização. Estou a falar apenas no âmbito da identificação e da prevenção – 1º layer. 2º layer então depois acionar mecanismos que favoreçam, dependendo do caso, ou a desradicalização, ou a contrarradicalização, ou a desvinculação *(disengagement).* Mas essencialmente:

consciencialização, formação, articulação e, claro, uma estrutura que favoreça uma resposta coordenada. Tudo isto implica depois uma transversalidade.

Por outro lado, já entrando em questões mais concretas, sou um defensor incondicional dos chamados *joint fusion centres*. Veja uma coisa, em primeiro lugar, não há em Portugal uma cultura de combate ao terrorismo, não há, muito menos de radicalização e contrarradicalização, etc, e inclusivamente, muito menos uma cultura de combate ao extremismo violento. Várias razões apontam para isso. Por um lado, não tivemos essa necessidade e, por outro, há uma ausência total de consciencialização. E depois as próprias estruturas têm que existir consoante a vazão dos acontecimentos – como felizmente isso não nos tem acontecido, não há, a necessidade é mestre do engenho. De qualquer das maneiras, há sempre a necessidade de acontecer, e o que nós temos, se vir bem (não obstante a existência da UCAT, da UNCT, das direções no âmbito do SIS) não há uma cultura de contraterrorismo, e eu sou um acérrimo defensor dos chamados *fusion centres*. Os *fusion centres* são centros (existem espanha, no reino unido, por toda a europa)... não é a UCAT, que é uma plataforma de encontro, não tem dimensão operacional nenhuma... os *fusion centres* têm uma dimensão operacional, em que no fundo você está a juntar as FSS que trabalham no terreno e têm capacidade de identificação e prevenção, juntamente com intelligence e com o Ministério Público. No fundo, tem os principais elementos de combate direto ao terrorismo e à radicalização todos juntos, a trabalhar em equipa – o que, desde logo, se pensar, favorece a possibilidade de interseção de comunicações, logo, por parte dos serviços de intelligence, que não o podem fazer, pelo menos legalmente – e permite portanto uma operacionalização muito maior. Respondendo a quem, não sei, ao Primeiro Ministro, a um Secretário de Segurança Interna, depois no organograma logo se veria. Mas isto esvaziaria a UNCT da PJ, e criava-se efetivamente um departamento que congregasse as várias FSS, a intelligence e o MP, que facilitasse, articulasse e permitisse cumprir verdadeiramente a estratégia de combate ao terrorismo definida em Portugal com os 5: detetar, prevenir, etc... mas assim não conseguimos nada. Veja os 5 objetivos e, quanto muito, conseguimos 2 ou 3.

Q.21 **Portanto, considera que as estruturas que existem neste momento não são suficientes para dar resposta a este fenómeno?**

Não, de maneira nenhuma. Atenção, o que não quer dizer que haja maus recursos humanos. Não, os recursos humanos são bons, as estruturas não nascem de uma cultura de contraterrorismo. A UNCT nasce na cultura de combate ao banditismo, quer dizer... não há esta cultura. Há gente muito boa lá, tal como em muitos lados, mas não há esta cultura. E, portanto, um *fusion centre* permite a possibilidade de articulação e de operacionalização. A nossa realidade seria MP, PJ, PSP, GNR, SIS, bastava estes cinco, e eventualmente SEF, com gente daí, criando uma estrutura com operacionalidade própria – não era uma diretoria, não era uma dependência, era uma estrutura com personalidade própria –, na dependência direta ou do secretário geral de segurança interna, ou de outra figura, isso depois se veria.

Q.22 **Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?**

Eu penso que sim, mas muito incipientes, porque também a necessidade não justificava. Não estou a falar de medidas aqui por parte da atuação das forças e serviços de segurança, porque nem devem ser referidas. Mas nesta ideia de transversalidade do problema e transversalidade da resposta de articulação com a sociedade civil, houve casos já, nomeadamente com a segurança social e com autarquias, mas incipiente. Há casos disso. No âmbito da formação existe, porque eu também já dei essa formação, mas no âmbito de atuação no terreno, diretamente já aconteceu, articulação com polícias, com intell e sociedade civil, serviço social e autarquias. Medidas de identificação e acompanhamento. Depois se foram feitas ações de contra, de desradicalização ou desvinculação, confesso que não sei... acho que não. Não tenho conhecimento, mas pode ter acontecido.

Q.23 **E no que toca a medidas de prevenção primária, como conscienciali**zação?

Isso há, isso há. Acompanhamento, consciencialização, debate. Mas cá está, a necessidade é mestre de engenho, e não há necessidade desta resposta articulada, pelo menos para já. E portanto, não têm havido grandes ações. Mas que as houve, houve. Até porque há casos de financiamento europeu para isso e as estruturas precisam de financiamento e, portanto, têm utilizado este tipo de situação.

Q.24 **Estamos a falar de iniciativas promovidas por entidades públicas?**

Entidades públicas e privadas. Públicas: autarquias, integradas no âmbito da segurança social. E privadas, algumas IPS, ONG's, enfim.

Mas cá está, não é um tema premente. Não é um tema que bloqueia, que feche, vamos para isto. É tocado... Por ex, foi muito avançado na fase de 2015-2016, mas portanto não é um tema que esteja muito presente. Cá está, não há consciencialização, não há awareness deste processo.

Q.25 **Estaríamos a falar de projetos piloto, por ex, que são aplicados e passada a fase inicial são arrumados numa gaveta?**

Sim, eu acho que é uma boa definição, projetos piloto. Por não haver necessidade da continuidade.

Q.26 **Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior? O que pensa sobre o facto de serem interrompidas por "não haver necessidade".**

Tem que haver consciencialização permanente, tem que haver. Nós temos tido sorte...

Q.27 **No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?**

Não. Alteração desde logo, na lei dos dados e na possibilidade de os serviços de informações poderem interceder comunicações. É um absurdo. É um absurdo porque não há – e penso que é o único país europeu em que isso não é possível, não há possibilidade de fazer a deteção da ameaça em potência. Isso não existe. Ou há sorte e se encontra qualquer coisa, ou é um serviço congénere que passa a informação. Portanto, isto não existe. Num *fusion centre* essa situação poderia perfeitamente ser trabalhada e considerada. Mesmo para a interceção de comunicações, que se crie um colégio de juízes que na altura e no momento avalie essa possibilidade, que não cerceie a intelligence, que é a linha da frente, de o fazer, senão servem para quê? Por isso é que lhe estou a dizer, como comecei a conversa há pouco: não há uma cultura de combate ao terrorismo em Portugal, nem uma cultura de intelligence.

Q.28 **Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?**

É fundamental haver um plano de prevenção e combate à radicalização. Não estamos só a falar do âmbito jihadista, e criando este modelo não podemos só prever a radicalização e o extremismo violento provenientes do jihadismo e do islão, há outras fórmulas específicas. E não nos precavermos e estarmos a brincar com uma realidade que nos pode explodir, mais tarde ou mais cedo, na mão.

Portanto, acho positivo que haja o plano, e só peca por tardio, muito tardio.

Entrevista 2

Nome: José Emanuel de Matos Torres
Designação abreviada: Torres
Função: Oficial de Ligação do MAI na embaixada portuguesa em São Tomé e Príncipe / Superintendente-chefe
Instituição: Ministério da Administração Interna / Polícia de Segurança Pública
Método de realização da entrevista: Email
Data da entrevista: 9 de outubro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

De um modo sucinto, entendo por radicalização jihadista a adesão consciente e genuína a uma leitura e interpretação de cariz mais ortodoxa e até, diria, marcial do Islamismo e do conteúdo do seu livro sagrado (Corão), não admitindo qualquer desvio a um auto alegado *purismo* religioso islâmico, levando-o a combater, sob as mais diversas formas, inclusivamente violentas e extremadas, todas as nações, instituições e pessoas que não perfilhem dessa doutrina, mesmo sendo muçulmanos. Neste entendimento muito pessoal não cabe, por exemplo, o processo cognitivo de radicalização que leva a atos violentos perpetrados alegadamente em nome da religião islâmica mas que, no fundo, nada têm que ver com essa questão (os autores muitas vezes nem sequer leram o Corão ou seguiram minimamente as normas de vivência quotidiana nele prescritas), acabando por ser apenas uma motivação visível e compreensível invocada pelo «radical», uma espécie de processo de auto racionalização do próprio ato tresloucado.

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização jihadista em Portugal?

Terei de invocar a melhor doutrina sobre o risco, desdobrando essa análise nas suas duas grandes componentes: *probabilidade* (que, no fundo, é uma expetativa relativa de uma ameaça ser bem sucedida a superar as vulnerabilidades extrínsecas e intrínsecas do seu «alvo») e os *impactes* (efeitos decorrentes do sucesso efetivo da ameaça). Quanto à primeira, detendo Portugal muitas vulnerabilidades sistémicas à ameaça de radicalização de cariz islâmico (ausência de histórico que crie «lições aprendidas» e uma doutrina testada de atuação interna, forças de segurança com enormes limitações orçamentais, sistema jurídico-penal de teor marcadamente

garantista, etc.), tenho dúvidas quanto à existência de fatores volitivos (intenções) em Portugal de favorecimento de processos de radicalização (não tanto no que respeita a capacidades, que considero bastantes), pelo menos de uma forma estruturada e organizada. Na verdade, as comunidades islâmicas em Portugal são muito reduzidas, moderadas e genericamente bem integradas.

É claro que parece existir o florescimento de uma certa cultura de violência e de confrontação com as autoridades por parte de jovens residentes em zonas mais desfavorecidas, como em determinados bairros suburbanos, onde as oportunidades de ascensão social são mais limitadas, que pode ser explorada por pessoas ou movimentos mal intencionados. Mas são apenas hipóteses latentes, pelo menos por ora. Quanto à segunda componente (impactes), eu diria que é elevada, pois iria minar a reconhecida reputação portuguesa de tolerância, de capacidade de acolhimento e integração indiscriminada de todas as pessoas, independentemente do género, raça, religião ou nacionalidade. Já nem falo dos potenciais efeitos mais dramáticos da radicalização, que seriam terríveis, nomeadamente se degenerarem em atos de grande violência e mediatismo que afetem o nosso «petróleo» – a perceção internacional de segurança no território. Assim, conjugadamente, eu diria que o risco de radicalização jihadista em Portugal é (ainda) moderado.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Falamos obviamente dos chamados riscos genéricos, em contraposição com os específicos, que, por definição, são focados em indícios técnicos mais concretos e minimamente sustentados em informações e *inteligência*. Assim, eu diria que, no que concerne ao ativo «pessoas», de facto o mais crítico em termos de radicalização jihadista, como referi atrás, eu diria que a comunidade mais pobre e desfavorecida, em especial a juventude dos bairros mais degradados nas zonas metropolitanas do Porto e, em especial, Lisboa, será uma das grandes preocupações.

Contudo, merecem atenção especial os doutrinadores e pregadores islâmicos nos vários *fora* religiosos, das mesquitas aos locais mais simples e discretos onde se discuta e difunda a fé islâmica, podendo ser veículos privilegiados de propagação do radicalismo. Existem casos documentados de radicalização de teólogos anteriormente moderados, bem como, felizmente, de sentido inverso., não como fonte de perigo (ameaça) – só o seriam numa fase mais avançada -, mas sim como ativo crítico, sendo importante zelar pela sua «lealdade» à interpretação moderada dos preceitos islâmicos. Por último, eu colocaria também a comunidade muçulmana em Portugal, como um todo, já que, apesar de moderada e bem integrada, como referi, pode singular e pontualmente ocorrer um ou outro caso de radicalização silenciosa pela catalisação de fatores externos (estímulos observados / captados que levem à indignação) e internos (propensão para determinadas perturbações mentais, como por exemplo, ao nível da psicopatia e sociopatia).

Q.4 Tendo em conta a sua resposta à questão anterior, e focando-se agora no seu conhecimento sobre o contexto português, coloque esses grupos por ordem descendente, segundo o grau em que necessitam de proteção para não se radicalizarem (1º o grupo com maior necessidade de proteção, ...). Por favor, justifique a sua resposta.

Conforme decorre do que referi anteriormente, em primeiro lugar colocaria os doutrinadores da religião islâmica, já que podem ser um alvo especial de radicalização pelas organizações fundamentalistas. É um princípio básico da disseminação de qualquer ideologia: ao invés de abordar cada «aluno» isoladamente, é preferível optar pelo professor. Note-se, mais uma vez, que não os posiciono como ameaça, que não me parecem ser atualmente, mas como ativo crítico, que é do que estamos falar. Em segundo, os jovens moradores em locais social e economicamente desfavorecidos, como os bairros suburbanos, independentemente da sua crença religiosa (se existir), onde é notório o crescimento de uma cultura de violência importada de outras regiões do globo, que se conjuga com a falta de expetativas futuras, de uma identidade bem definida e de autoestima e reconhecimento social. O extremismo islâmico tem o condão de transmitir uma auto percecionada *racionalidade* para a violência e para o descontentamento pessoal e social, cultivando um sentimento de comunidade, de teor *adrenalítico* pela clandestinidade a que forçosamente obriga, conferindo uma possibilidade de reconhecimento interpares e uma causa pela qual lutar e canalizar eventuais ímpetos para a violência.

Q.5 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)

Quanto ao primeiro grupo que elenquei, por natureza mais reflexivo, instruído e crítico, tendo em conta que as comunidades onde se inserem são moderadas, os próprios doutrinadores poderão constituir-se uma ameaça, caso venham a interiorizar, por qualquer forma, alegadas injustiças praticadas contra países ou comunidades islâmicas. Claro que também podem ser influenciados por outras fontes, como teólogos fundamentalistas, nomeadamente através da internet ou dos frequentes intercâmbios internacionais. Quanto ao segundo grupo, eu diria que as ameaças passarão essencialmente pelos focos de ideologia radical que proliferam pelo ciberespaço e pelo eventual contacto pessoal com imigrantes ou visitantes de outras comunidades estrangeiras. No terceiro grupo, mais complexo, diria que interagem os tais fatores externos e internos que conjugadamente podem criar muito esporadicamente criminosos singulares, quais «loucos solitários» extremamente discretos e silenciosos (um pouco à semelhança dos «decanos» *serial killers*), no fundo, quanto a mim, os mais imprevisíveis.

Q.6 Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4? (Por ex., marginalização social, problemas de identidade, ...)

Penso já ter respondido, pelo menos em parte. Quanto ao primeiro grupo (doutrinadores), as vulnerabilidades poderão passar essencialmente por uma maior sensibilidade a eventuais injustiças percecionadas – mesmos que irreais – aquando de intervenções ocidentais de cariz militar ou político (exemplo, sanções e bloqueios económicos) dirigidas a países muçulmanos. Quanto ao segundo grupo (jovens suburbanos), será mais a marginalização económica e social, a sujeição a microculturas de violência nas comunidades onde vivem, a falta de expetativas e de oportunidades de ascensão social e, não menos importante, também com corolário disso tudo (mas não só), sentimentos íntimos de frustração de vária ordem, baixa autoestima e sentimento de

pertença. Por último, no terceiro grupo, a aparente irracionalidade e imprevisibilidade de eventuais atos violentos é a norma, sendo que, em diversos estudos já efetuados, alguma forma de demência mental camuflada é um elemento bastante comum (que também aparece nos outros grupos, obviamente).

Q.7 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

Sumariamente, eu diria que ideologia só se combate com ideologia. Nesse sentido, a capacidade de integração demonstrada pelo sistema democrático relativamente a todos os «autoexcluídos» vai ser fundamental neste e em qualquer outro tipo de radicalização. No caso do radicalismo islâmico, eu diria que a Polícia, enquanto braço visível e omnipresente do Estado nas comunidades suburbanas desfavorecidas, poderá garantir uma primeira e mais imediata linha de atuação dissuasória da radicalização, nomeadamente através de programas de proximidade especialmente dirigidas às chamadas ZUS (Zonas Urbanas Sensíveis), sendo que a Polícia de Segurança Pública teve uma primeira e pioneira abordagem nesse sentido há alguns anos. A ideia passa por aumentar o sentimento de confiança na Polícia / Estado, ajudando à integração comunitária e mitigando o risco de *confinamento psicossociológico*, que antecede o de radicalização. Por outro lado, as forças e serviços de segurança e os serviços de informações deverão também continuar o seu esforço permanente de deteção e eliminação / privação de acessos a fontes físicas e cibernéticas de radicalização, por todos os meios legais disponíveis, perpassando todos os grupos anteriormente sinalizados.

Numa segunda linha, obviamente mais complexa e morosa, teríamos todo um leque de políticas e medidas de cariz social, educacional, assistencial e económico que retirasse da pobreza as populações mais carenciadas e providenciasse igualdade de oportunidades de acesso a melhores condições de vida e ao elevador social, de resto, fazendo a apologia das principais virtudes da civilização ocidental, respaldadas em princípios de liberdade individual e de não discriminação de qualquer espécie.

Q.8 Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Penso que as principais medidas, imediatas e mediatas, foram atrás elencadas, pelo menos sumariamente. O segredo do sucesso pode passar por fazer uma adequada segmentação em nichos de mercado dos diversos *targets* a atingir e dirigir-lhes individualmente as medidas cuja aceitação e efeitos sejam expectavelmente mais favoráveis. As mensagens não são aceites da mesma forma por todos os grupos e subgrupos populacionais.

Q.9 Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?

Tenho conhecimento de algumas medidas, mais de primeira linha, mas que não poderei revelar.

Q.10 Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior?

Sem poder me alongar, penso que genericamente assentam numa visão pragmática de atuação neste capítulo, não se limitando a suspirar eternamente por um mundo melhor, mas fazendo já pequenas coisas úteis que o melhorem um pouco no dia a dia. Os grandes feitos são alcançados com pequenos passos.

Q.11 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Por definição, as contramedidas de segurança deverão ser sempre adequadas aos níveis de risco e de ameaça prevalecentes. É sempre uma questão de dosagem certa, de progressividade de atuação, assente numa racionalidade custo/benefício . Nesse sentido, julgo que por ora são suficientes. Aliás, Portugal tem uma tradição de produzir boa legislação relativamente a quase tudo, o problema reside por vezes na sua aplicação prática. Neste capítulo, penso que a definição e operacionalização do Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, assente na

Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT/2015), poderá trazer orientações específicas da maior importância neste particular domínio.

Q.12 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Desconheço o motivo por que o referido *Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo* ainda não foi dado a conhecer, mas admito que seja das vertentes mais complexas da ENCT, já que confluem elementos dos vários saberes, quer do foro antropológico, sociológico, psicossocial, económico, judicial, das ciências policiais, etc. De forma discreta, a ENCT já levou a algumas importantes «vitórias históricas», de que destaco, claramente, a recente aprovação de um memorando de coordenação operacional das forças e serviços de segurança com as forças armadas em situação de normalidade, ou seja, fora de um estado declarado de guerra ou de sítio. Mas reconheço que o plano, sendo mais complexo, é certo, tem uma certa premência na sua conceção / operacionalização, tendo em conta que será possivelmente a forma de prevenção do radicalismo e do terrorismo de cariz islâmico, por excelência, que melhor relação custo/benefício venha a deter, ou seja, em que a relação entre esforço e resultado seja mais virtuosa Para além disso, pela sua natureza interventiva, pode também gerar sinergias no capítulo do desenvolvimento civilizacional, da confiança nas instituições, da prosperidade económica e da própria coesão social.

Entrevista 3

Nome: Nuno Barrento Lemos Pires

Designação abreviada: Lemos Pires

Função: Brigadeiro-General, investigador académico e professor

Instituição: Exército e Academia Militar

Método de realização da entrevista: Chamada telefónica

Data da entrevista: 20 de outubro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

Vamos à primeira palavra e depois à segunda. Quanto à primeira palavra, "radicalização", o que quer dizer radical? Radical é alguém que, obviamente, tem linhas estruturadas de pensamento geralmente levadas apenas num sentido. Quando nos radicalizamos quer dizer que deixamos de ouvir todos os argumentos, e deixamos de entender a nossa posição de uma posição moderada. Radicalizar é tomar uma posição extrema e, a partir daí, ser inflexível nessa mesma posição. Um radical deixa de estar aberto ao contraditório, passa a ter uma série de certezas e não quer discutir outro tipo de causas. Geralmente justifica isso através de verdades absolutas, sejam elas de índole religiosa, filosófica ou mesmo proto-científta. No caso do radicalismo jihadista, que pergunta, isto tem uma explicação muito mais profunda, há um discurso histórico muito longo, em que foi construída uma narrativa que justifica porque é que tem que haver uma interpretação literalista de uma forma de estar e de pensar. Portanto, é uma evolução, que tem a ver com escolas do Islão (tanto sunita como xiita), mas depois tem ramificações radicais que estruturam muito bem este pensamento e dão legitimidade a grupos para poderem aturar de acordo com a ideia de que são os mais puros, estão certos e têm uma missão. E é profundamente o que acontece, obviamente, e vai continuar a acontecer, seguramente, enquanto esta narrativa continuar forte, consolidada e em disseminação, embora não seja de todo, a narrativa preponderante do Islão – estamos a falar de uma parte pequena.

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização jihadista em Portugal?

É um risco menor do que em muitas regiões do mundo, por uma razão muito simples: como é que se combate uma radicalização? Geralmente através de uma forte

educação. Este é o primeiro elemento. E o segundo é, obviamente, a inserção social. Ora, aqui em Portugal não é que tenhamos o melhor sistema educativo do mundo, mas temos um sistema que é um sistema obrigatório, para rapazes e raparigas, o que quer dizer que todos até aos 18 anos têm uma educação obrigatória, inclusiva, aberta, tolerante, que não tem qualquer tipo de limitação e que está impedida de criar limitações àquilo que é, por exemplo, nós não temos nenhuma regra que impeça, por exemplo, o ensino da teoria da evolução, ou que obrigue a uma certa linha ideológica ou que obrigue a ensinar religiões, é voluntário, e isso é extremamente importante no nosso sistema que é geral, universal e obrigatório para todos, o que faz logo à partida com que quem chega aos 18 anos e tenha um ensino normal esteja preparado para não ser contaminado por ideias radicais. Este é um aspeto.

O segundo é a não existência de guetos em Portugal. Nós praticamente não vivemos, como se vive em zonas como o Londontistão, em Paris e por aí fora, cidades na Europa que têm enormes comunidades extremamente fechadas, onde há uma norma ética própria, ou seja, com regras muito próprias e uma contaminação radical muito própria. Aqui em Portugal, felizmente, não existe, existe um sistema inclusivo de toda a sociedade, incluindo-se a sociedade islâmica, que está muito bem inserida em Portugal, de norte a sul, e o que previne – não evita, obviamente há casos – mas de uma forma genérica previne essa radicalização em Portugal, de uma forma geral.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas questiono-o se considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Eu não falo especificamente sobre Portugal, até porque não me debruço sobre o caso específico Português. Agora, de uma forma geral, nós temos que ver os sinais que existem em qualquer tipo de comunidades que possam estar a ter, dentro, alguns comportamentos que não permitam os princípios fundamentais. Temos sempre que nos lembrar que temos direitos, liberdades e garantias que têm que estar ao dispor de todos os cidadãos, e é assim que temos que pensar. Portanto, se nós suspeitarmos que em qualquer zona do país ou do mundo existem comunidades a quem estão a ser cerceadas

esses mesmos, por bullying, por imposição, por um ambiente opressivo, por discursos narrativos, nós temos que atuar, porque temos que garantir aquela questão fundamental da Declaração Universal dos Direitos Humanos: todo o homem e toda a mulher são iguais, temos que garantir que isso é verdade; temos que garantir que toda a criança vai à escola; temos que garantir e ter a certeza que a qualquer cidadão é dado o direito de poder pertencer e de poder sair de uma determinada religião, porque tudo isso está na Declaração Universal dos Direitos Humanos de que nós somos subscritores (nós, Portugal, mas todos os países do mundo o são). E portanto, se porventura houver uma comunidade qualquer – seja ela étnica, religiosa, regimental, local, etc – que começar a tentar ter comportamentos de comunidade que impeçam alguma destas liberdades fundamentais, se isso acontecer, temos o dever de intervir, porque temos que proteger o cidadão.

Q.4 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Ou seja, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)

É sempre o velho problema do risco de imitação, o problema da pertença. A desesperança leva à pertença a grupos que, muitas vezes, não são normativos. Isto é um problema antigo. Ou seja, o culto do gangue – um miúdo que vai por ex, para um grupo criminoso. Aí não há muitas diferenças entre pertencer a um grupo jihadista radical ou pertencer a uma seita, um grupo de tráfico de droga. Muitas vezes, alguém desenraizado ou alguém profundamente manietado dentro de um grupo, o culto do grupo, os seres humanos tendem a identificar-se com outros, podem levá-los a fazer pertencer. Ou seja, pode não haver uma crença nos objetivos, uma absorção completa dos indivíduos, mas há uma identificação de grupo, uma narrativa de grupo. E portanto, tanto a desesperança ou a ausência de pertença pode levar a querer pertencer a um grupo destes que lhes dá identidade, força, protagonismo, ideia; como muitas vezes é a simples imitação, a simples falta de referências de outro tipo, porque lá está, quem cresce em guetos passa a considerar que aquela realidade muita própria é a realidade deles – daí que a tal defesa

seja abrir fronteiras, explicar que o mundo não é só aquele, mostrar outras formas de pensar.

Q.5 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

É muito importante... é muito importante garantirmos, primeiro, que não há qualquer tipo de aproveitamento desta narrativa, ou imposição, ou exclusão de qualquer cidadão em qualquer fase da sua vida, e isto cabe ao Estado saber fazer, ou seja, nós temos que monitorizar aquilo que é dito no espaço público; temos que garantir que, de facto, não existem crianças e jovens e pessoas cerceadas de um conhecimento amplo das situações; e temos que garantir que não existem subgrupos, dentro do Estado, que criam regras próprias e que são antidemocráticas e anticonstitucionais, porque é aí que, no fundo, está o limite. Volto sempre a dizer: o nosso limite está sempre nos direitos, liberdades e garantias, que são a base de tudo o resto. Portanto, temos que ter políticas ativas para impedir que a mensagem intolerante, que a mensagem prescritiva, que a mensagem que não tem nada a ver com os princípios fundamentais e democráticos possa ser difundida, daí que temos que fazer prevenção, e prevenção é contactar as pessoas e mostrar-lhes que a norma é esta, a lei é esta, a deontologia é esta, Portugal está fundado nestes princípios. E é isto que nós fazemos melhor.

Q.6 Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Se houver um esforço permanente de manter, por exemplo, em termos do ensino, aquilo que é o reforço da cidadania... ou seja, hoje em dia há muita discussão sobre a cidadania e infelizmente até houve um debate público sobre cidadania, mas lá está, o reforço do ensino da cidadania é a melhor maneira, porque o exercício da cidadania não só se ensina, como se pratica. Portanto, se eu, como cidadão, conhecer os meus deveres e os meus direitos, se eu, como cidadão, conhecer quais são os códigos de pertença ao país a que estou a ter fidelidade, isso é uma base fortíssima para garantir que não há outros princípios excludentes que me vão levar a outro tipo de lealdades. Portanto, a cidadania ensina-se e a cidadania pratica-se, as duas coisas, e nós devemos incentivar

ambas. Devemos incentivar o culto da cidadania desde o princípio e ao longo de todo o percurso escolar: ensinar o que é a noção de país; ensinar o que é a sociedade; a solidariedade; lá está, direitos, liberdades, garantias, valores; mas muito aquilo que é o espírito de impedir as exclusões, garantir que é um país inclusivo; combater as xenofobias; tudo isto faz parte de uma educação para a cidadania.

Mas depois também é preciso praticar, e isso faz-se como? Incentivando, no fundo, as organizações cívicas, as pertenças a grupos cívicos. Ou seja, pensando mesmo em serviço cívico que um jovem pode fazer, num hospital, numa comunidade, etc., é a melhor maneira de aprender. E isso, em Portugal, pode ser muito mais desenvolvido.

Q.7 Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?

Eu não me dedico muito a ver essa parte interna, é melhor pergunta ao pessoal da administração interna, eu vejo mais para fora. Mas sei que sim.

Q.8 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Eu não sou especialista em direito, no entanto tenho alertado várias vezes que houve alguma interpretação abusiva da lei, a certa altura, mas acho que já passou, mas não tenho a certeza. Mas não queria referenciar muito o caso Português, volto a dizer que isso deve ser para especialistas nacionais. Mas de uma forma internacional, a certa altura (volto a dizer que isto já passou, foi uma moda que andou por aí nos anos 2010) queria tratar-se o terrorismo como se fosse criminalidade violenta, e como se fosse um problema, exclusivamente, de segurança interna, que não é. Muitas vezes comparava-se um ato terrorista com um ato criminoso, e não tem nada a ver. Depois já houve uma alteração legislativa recente, há cerca de 3 anos, que veio alterar um bocadinho essa moldura como a entendiam. Mas foi um erro profundo quando se queria dizer que um ato terrorista é igual a um ato criminoso, e não é nada, porque obviamente um criminoso em liberdade, provavelmente a única coisa que pode fazer é voltar a roubar ou a fazer o crime que queria; um terrorista em liberdade pode significar a morte de muitas pessoas, portanto, não há comparação possível. É preciso de facto, na legislação nacional, ter a

certeza que os atos terroristas não são confundidos com criminosos – e isto dá para um lado e para o outro, também é um exagero de matéria retórica pegar num bando, num grupo de pessoas que estão a fazer caos e chamar-lhes terroristas, também é extremamente nocivo, e infelizmente isso também já aconteceu em Portugal e noutros países (começar a chamar terroristas a grupos que a única coisa que estão a fazer é a perturbação da ordem pública, por aí fora). Também é extremamente nocivo porque obviamente depois diminui a ação do Estado.

Q.9 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Eu volto a dizer, eu não me debruço sobre as coisas que se passam dentro de Portugal, portanto, eu olho para fora e para o mundo em geral, por isso não queria fazer análises atomizadas sobre a implementação do plano anti-radicalização em Portugal, etc. Agora, eu acho que é muito importante continuarmos a levar isto muito a sério, e portanto, quando nada de faz, quando a ausência persiste, deixa de haver aquilo a que se chama de prevenção efetiva. E, portanto, é preciso, de facto, olhar e ter a certeza de que temos – volto a dizer –, fundamentalmente na escola, mas nas comunidades, uma implementação de um plano que previna, que vigie, e que garanta que não há abusos de qualquer parte, porque depois às vezes já é demasiado tarde, quando alguém já está a ser radicalizado e já não volta atrás.

Entrevista 4

Nome: Luís Tomé

Designação abreviada: Tomé

Função: Investigador académico e Professor Catedrático

Instituição: Universidade Autónoma de Lisboa

Método de realização da entrevista: Videochamada

Data da entrevista: 19 de outubro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização, em geral, e em particular por radicalização jihadista?

Alguém se tornar radical ou extremo, portanto, uma atitude e um comportamento de intransigência e, no caso concreto, acreditando e atuando em conformidade com a mundivisão do jihadi-salafismo, ou seja, uma verdadeira ideologia, uma mundivisão que faz apenas e claramente uma distinção entre o que consideram verdadeiros muçulmanos e os infiéis (apóstatas); não tolera qualquer diversidade teológica, a sua é a única interpretação possível da lei islâmica e do Corão e dos ensinamentos do profeta Maomé; tem o objetivo político um pouco difuso do estabelecimento de um califado universal e da imposição da lei islâmica (Sharia) universalmente; sanciona, por isso mesmo usa a violência como única forma de punir os que não se querem converter, punir os infiéis para estabelecer a tal governação islâmica, incluindo (segundo a doutrina de takfir) violência contra outros muçulmanos. Portanto, é nesse sentido que a jihad é assumida não como um processo de melhoria interna, para se ser melhor ser humano, mas de exterminar o infiel e dar a vida nesse processo, para o martírio. Portanto, uma visão em que – como eles afirmam e ensinam –, amam a morte como o resto ama a vida, porque na verdade os infiéis estão condenados ao extermínio e os fiéis devem dar a vida para esse martírio, porque assim é que são devidamente reconhecidos por Alá. Portanto, esta predisposição para ver as coisas assim e atuar nessa conformidade, aderindo aos preceitos salafi-jihadistas, de uma forma intransigente e no processo para chegar lá, é o que eu diria que é a radicalização jihadista.

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização *jihadista* em Portugal?

Eu diria muito baixo, muito baixo em comparação com países digamos da nossa comunidade mais próxima, em particular europeus. Portanto, por comparação a possibilidade de radicalização em Portugal é relativamente baixa, porque temos uma pequena comunidade muçulmana, ainda mais pequena uma comunidade muçulmana sunita, genericamente é bem integrada, é vigilante, facilmente repudiam quando começam a perceber elementos que vão num sentido de radicalização, digamos assim, colaborando com as autoridades. E são tudo condições que favorecem um menor risco comparativo de radicalização em Portugal, face a outros países. Mas o risco existe e nós temos tido radicalizados no nosso país, não só portugueses noutros países, mas também portugueses e não só radicalizados e até recrutados no nosso próprio território. Portanto, o risco existe, mas por comparação, diria que é mais baixo.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas [Em geral, e não no caso específico de Portugal] Considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Claro que sim. É um facto que o perfil dos radicais e dos recrutados para fins jihadistas é muito variável, há um número muito grande de motivações entre aqueles europeus que se radicalizaram ou foram recrutados, mas ainda assim há obviamente grupos que merecem particular preocupação e atenção, ao nível geral, na Europa, e também, por maioria de razão, em Portugal.

Por exemplo, certas comunidades sunitas, porque estamos a falar de uma corrente ideológica de um movimento radical sunita e, portanto, as comunidades sunitas devem merecer alguma atenção suplementar. E, dentro dessas comunidades, elementos mais marginalizados, aliás, o fenómeno da marginalização não é exclusivo dos muçulmanos ou de sunitas – esse é um grupo que deve ter particular atenção. Portanto, estamos a falar de pessoas excluídas, marginalizadas, mais vulneráveis no sentido de mais facilmente aderirem a coisas que se lhes apresentem com algum racional, como muitas vezes as coisas lhes são apresentadas. Obviamente grupos de delinquência –

sabemos que muitos dos radicalizados e recrutados têm um percurso de pequena criminalidade. E comunidades prisionais, porque também temos aí uma atuação de alguns recrutadores e radicais. Diria que são os grupos a prestar atenção. Há aqui um problema que tem sempre que ver com a colisão entre o que são as liberdades individuais, num sistema democrático, e a segurança, mas começa a ser mais claro o risco acrescido de pessoas que cumprem pena, inclusivamente pena de prisão por suspeitas de associação a grupos terroristas ou até de apologia do jihadismo e do terrorismo, que cumprem pequenas penas e uma vez cumprida a pena as autoridades não os podem vigiar. Ora, temos assistido a pessoas que saem da prisão, saem radicalizadas e dispostas a fazer isto e aquilo, e que não podem estar a ser vigiadas, por constrangimentos legais. E este fenómeno tende a agravar-se, porque felizmente com a mudança da legislação (de uma maneira geral na UE, em 2015 e 2016) tivemos uma série de julgamentos e pessoas detidas com penas de 3 ou 4 anos, que começam e vão em breve ser libertadas e que representam, por si, um perigo maior, no sentido de, porventura – obviamente que apenas alguns – estarem radicalizados e dispostos à ação violenta e são obviamente um foco de grande insegurança e problema.

Q.4 Esse cenário aplica-se a Portugal? Algum desses grupos que mencionou como sendo mais vulneráveis, também o são em Portugal?

Sim, eu diria que sim. Como disse, comparativamente, o risco em Portugal é menor, porque temos algumas vantagens, até do ponto de vista geográfico: nós temos apenas fronteira terrestre com um país; nós temos o país vizinho muçulmano (Marrocos) que até faz um bom trabalho em termos de controlo de algumas movimentações, colabora com as autoridades europeias. Mas aquelas que eu referi, de maneira geral, são, do meu ponto de vista, as que devem merecer atenção em Portugal, junto com outras. Por exemplo, quando eu falo em certas comunidades sunitas que é preciso ir acompanhando, nós sabemos que as mesquitas tradicionais, em Portugal, os imãs, os prelados, são colaborantes e eles próprios vigilantes – eles e as comunidades. Mas se nós começarmos a ter pseudo-mesquitas, pequenos locais de culto, pequenos grupos, que escapem ao controlo dos líderes das comunidades muçulmanas sunitas e das autoridades, podem ocorrer aí processos de radicalização que depois não seja possível detetar, ou que seja mais difícil tentar intervir.

Portanto, neste conjunto de grupos que eu acho que nos devem merecer atenção, no caso particular português, para além de pequenos grupos de comunidades

delinquentes, ver nas comunidades prisionais – e inclusivamente os chamados reformatórios –, estar muito atentos a fenómenos que possam aparecer nos tais locais de culto.

Q.5 Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4? (Por ex., marginalização social, problemas de identidade, ...)

Daquilo que eu tenho percebido do retrato de muitos radicais jihadistas, digamos que as causas são relativamente similares às da delinquência e criminalidade. O fenómeno, por exemplo, da pertença e associação em gangs: estamos a falar de questões de marginalização social ou de falta de integração – essa é outra vantagem que Portugal tem relativamente a outros países, pois de uma maneira geral as comunidades estrangeiras ou de outras religiões estão mais bem integradas na sociedade portuguesa do que acontece noutros países; problemas de identidade, a ideia de querer pertencer a um grupo ou a uma família, ou até o ideal de integrar algo maior, algo superior; e em alguns casos – pode-nos parecer estranhos, mas existe em muitos dos radicalizados e até dos recrutados – a ideia de lutar contra injustiças, repor a justiça. Portanto, este fenómeno, as pessoas estão às vezes mais vulneráveis e os que tentam radicalizar e recrutar são muitas vezes hábeis no tipo de discurso de aproximação que hão de ter, em função do alvo que pretendem radicalizar ou recrutar. Daí a importância de uma ação absolutamente decisiva hoje em dia da internet. Já não posso só pensar em estabelecimentos prisionais, ou em madraças, ou em mesquitas, na forma tradicional da radicalização e recrutamento; hoje um instrumento poderosíssimo são, de facto, as redes sociais e a internet.

Q.6 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)

A internet é uma ameaça, se pensarmos que não conseguimos, soberanamente, controlar o ciberespaço, as autoridades públicas policiais e judiciárias não têm, por si só,

capacidade para gerir a indústria da internet, os conteúdos da internet e das redes sociais. E, portanto, há sempre o risco de, em território português, haver um jovem que se sinta relativamente órfão da sociedade, relativamente marginalizado, nem tem que ter sido delinquente ou ter um contacto direto, mas que passe bastante tempo online e depois comece a contactar com este tipo de discursos e narrativas jihadistas. Obviamente o risco amplia, porque é praticamente impossível detetar a quantidade de jovens que estão relativamente isolados no seu quarto, no seu computador, que não denotam para outros (até porque têm, porventura, poucos contactos sociais), não dão sinais exteriores de estarem nesse processo e, quando de percebe, pode já ser tarde demais, porque pode já estar verdadeiramente radicalizado ou até se conhece só quando passa à ação. Portanto, isto existe, como existe noutras áreas, há outras margens possíveis de radicalização, mas eu creio que, no caso europeu e português, o online é uma base que deve merecer bastante atenção.

Q.7 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

A melhor forma de combater o terrorismo é sempre a prevenção e o primeiro alvo da prevenção é exatamente tentar impedir que haja processos de radicalização e, mais adiante, de recrutamento. Portanto, a prevenção é a melhor forma de combater o terrorismo, e se recuarmos 5 anos têm sido feitos progressos bastantes significativos, mesmo no sentido da prevenção e do trabalho cooperativo entre forças e serviços de segurança, que ao nível nacional, quer ao nível europeu, quer ao nível internacional, e de colaboração com a indústria da internet, e mesmo de criminalização da apologia do terrorismo e do jihadismo. Têm sido feitos bastantes progressos, mas isto não significa que esteja tudo feito, em termos de combate á radicalização jihadista, longe disso.

Por exemplo, como estive no Ministério da Administração Interna, apanhei muito daquele processo, mercê dos ataques que houve em 2015, em França, depois na Bélgica e por aí fora. Essa fase foi muito fértil em decisões, em legislação em nome do combate ao terrorismo. Eu creio que uma das mais importantes foi precisamente o combate contra a radicalização online. Por exemplo, em março de 2015 o Conselho mandatou a Europol para estabelecer a EU IRU (Internet Referal Unit); depois em 2017,

em junho, o Conselho Europeu conseguiu estabelecer um acordo com a chamada Indústria da Internet para remover conteúdos de pendor terroristas e jihadista e foram feitos bastantes projetos. Nós temos aquela proposta da Comissão para que a Indústria da Internet remova conteúdos, no prazo máximo de 1h, a partir do momento em que recebem a informação das autoridades nacionais. Obviamente que não é muito fácil, mas são exemplos de esforços bastante significativos.

Por exemplo, também acho que é muito importante tudo o que tem sido feito em termos da legislação para criminalizar a apologia do terrorismo e do jihadismo, porque nós tivemos durante muitos anos (décadas, e alguns ainda estão), a residir na europa, indivíduos – alegados prelados – que publicamente, em nome do direito à livre expressão, defendiam o salafi-jihadismo, e às vezes nem eram europeus, eram pessoas de países terceiros, que beneficiavam até da condição, por exemplo, de exilado político, mas que não se coibiam de promover e divulgar este tipo de mensagem. Portanto, a criminalização da apologia do terrorismo e do jihadismo – claro que depois, do ponto de vista judicial, nem sempre os processos são fáceis de provar, mas de qualquer maneira esse é um passo muito importante, porque não pode ser permitido que se defenda publicamente a jihad, o extermínio do infiel, que sejam completamente intolerantes contra quem não vê as coisas da mesma forma.

Depois, outros progressos significativos (porque isto faz-se num conjunto), por exemplo, um muito maior controlo das entradas e saídas do território europeu – o controlo das fronteiras externas, porque obviamente é a melhor forma de percebermos se entram no nosso território europeu pessoas que têm a intensão de fazer aqui ataques, ou que têm a intensão de criar aqui retaguardas de apoio de financiamento, ou de recrutar, ou de radicalizar. Portanto, esse controlo foi melhorado e é muito importante. Foram criados novos sistemas de partilha de informação, o que levanta aqui um problema que tem que ser de interoperabilidade dos sistemas (hoje não faltam sistemas de partilha de informação, mas a interoperabilidade nem sempre acontece). A criação do ECTC (European Counter Terrorism Centre) na Europol. Novas medidas de combate ao branqueamento de capitais para financiamento de terrorismo. Também melhorou a relação com países terceiros – mais uma vez, nós temos alguma sorte, do ponto de vista da posição geográfica, porque passamos a ter, nos últimos anos, uma colaboração muito útil com Marrocos e a Argélia, e creio que se não tivéssemos estes dois países aqui em baixo a colaborar, a partilhar informação, eles próprios a combater a mensagem jihadista, as coisas aqui poderiam ser um bocadinho diferentes.

Mas isto é dinâmico e, por exemplo, hoje não está definido no quadro europeu, por exemplo, o que fazer contra os cidadãos europeus que se deslocaram para os territórios da Síria e do Iraque. Essa é outra das questões que estão por resolver.

Q.8 Para além da evolução legislativa, tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?

Há um trabalho feito no âmbito do policiamento de proximidade, em particular no âmbito da PSP e da GNR. O SEF também tem uma série de iniciativas, aliás, alguns casos até foram inicialmente reportados a si, quando envolvem cidadãos estrangeiros. E, portanto, há aqui um trabalho de articulação com as comunidades locais, que às vezes incluí comunidades não portuguesas ou misturadas, não é só de portugueses. E obviamente a polícia judiciária, que tem em Portugal a competência para investigar, mas antes da investigação judicial propriamente dita também há bastante trabalho no terreno, com algumas antenas e até aproximações a pessoas que estão ou estavam em processo de radicalização, por parte daquilo que são os nossos serviços de intelligence. Portanto, isto significa uma monitorização, um acompanhamento para além depois da atuação, da vigilância e colaboração com países terceiros quando há pessoas que passam pelo nosso território, são acompanhadas durante esta passagem, identificados os contactos, e depois, se saírem e forem para outro país, tudo isso é acompanhamento pelas forças congéneres. Aliás, é público que houve um atentado que foi abortado, em França (e que poderia ser de grande envergadura), precisamente porque em Portugal se tinha sinalizado esse indivíduo que fora radicalizado e recrutado, era o elemento de uma célula em que nenhum dos outros elementos era conhecido das autoridades, mas como estava sinalizado, a informação foi partilhada e as autoridades francesas puderam perceber e, através disso, impedir esse atentado em larga escala. É apenas um exemplo de que é um fenómeno movediço, e se não houver esta colaboração, esta partilha de informação, tudo fica muito mais delicado. E em termos de radicalização e recrutamento, essa partilha de informação e essa colaboração é decisiva.

Q.9 Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior?

Eu acho que as autoridades e as forças e serviços de segurança estão a fazer um bom trabalho e estão empenhados. O que falta é coordenação e articulação. Há um papel que poderia ser mais ativo, se houvesse mais sensibilidade, por parte do serviço de segurança interna. Mas outra coisa simples: por exemplo, formação conjunta. Quando estive no Ministério da Administração Interna coordenei o primeiro e único curso que houve até agora sobre combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo, que juntou todas as forças e serviços de segurança (desde a polícia marítima, PJ, intelligence, etc.). A formação foi dada por elementos eles, nas instalações de vários deles, de forma rotativa, e a ideia era que fosse o primeiro de outros cursos que se seguissem, até porque esta formação conjunta servia para se conhecerem (porque às vezes não se conhece inteiramente o trabalho que uns e outros estão a fazer) e depois replicarem esses maiores conhecimentos e competências ao nível interno de cada uma das estruturas. Mas isso não teve sequência, houve um e não houve outros a seguir. Portanto, essa cooperação e articulação interna eu acho que deveria ser melhorada.

Outra questão que, por exemplo, me parece um pouco estranha é que, no âmbito do sistema de segurança interna (SSI), foi criada aquela equipa técnica para em permanência acompanhar o fenómeno. Mas, na verdade, o que me parece que deveria ter sido (e, na altura, eu próprio pensava que seria mais esse o modelo) é o acompanhamento permanente entre as forças e serviços de segurança – não é fisicamente estarem representantes num espaço físico, mas sim em permanente contacto para acompanharem o fenómeno. Ora, não foi isto que aconteceu. Ainda por cima, há uma equipa fisicamente presente nas instalações do SSI, mas ao mesmo tempo continuamos a ter as reuniões ordinárias e extraordinárias de vários escalões superiores... o que é um pouco estranho quando temos uma equipa de interligação de várias forças e serviços de segurança, com elementos seus, permanentemente ali. E, por falta talvez de grande conteúdo, o que a equipa técnica ficou encarregada de fazer foi elaborar planos de ação, mas nem isso parece ter estado a fazer. Portanto, é a tal falta de alguma coordenação ou sensibilidade para criar isso. Nem sempre é fácil a coordenação, nós sabemos, há sempre os conflitos de competências, mas acho que deveria ter sido feito algo mais nesse sentido.

Q.10 Relativamente ao curso de que falou, para os FSS, porque é que não houve replicação?

Porque é precise sempre alguém que puxe a carroça, que entusiasme, que estabeleça pontes de diálogo, que coordene as coisas. Devo confessar que não foi fácil, porque as visões não eram inteiramente coincidentes, daí este modelo, que ficou confortável para todos: com a participação de todos, quem tinha especiais competências indicou elementos seus para dar determinados módulos/formação (nem todas as FSS contribuíram com formadores, foram essencialmente recetores) e depois foram utilizadas as instalações dos que tinham academias para o efeito, ou seja, espaço físico para isso, nomeadamente a PSP, a GNR, o SSI, a PJ e o SIRP, porque a alternativa era arranjar um local neutro (como na altura eu tinha proposto, por exemplo, um auditório junto ao gabinete do Ministério da Administração Interna). Mas foi possível fazer, e tendo sido feito o primeiro, sempre me inquietou porque é que não se aproveitou o trabalho feito, nos mesmos termos, porventura, para se fazer a seguir essa réplica. E a minha reposta – não quer dizer que seja a certa – é porque faltou essa capacidade e sensibilidade para o fazer.

Q.11 Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Eu acho que o que é preciso melhorar é a coordenação interna e a coordenação com congéneres e forças de outros países, desde logo, ao nível europeu – coordenação e articulação; a partilha de informações; e acho que devemos muito rapidamente chegar a um patamar de interoperabilidade de sistemas, para que os elementos no terreno tenham possibilidade de aceder, pelo menos, àquela lógica do hit-no-hit. Todos nos recordamos que depois dos atentados de 2015, em França, houve indivíduos que fugiram para a Bélgica, e a polícia mandou-os parar, não fazia a mínima ideia do que é que eles tinham feito, obviamente, ou sequer de que estavam listados como suspeitos de qualquer coisa. Como não tinham essas informações, a possibilidade de quem está no terreno poder aceder a algo do género hit-no-hit (obviamente, nem todos os elementos podem aceder à informação toda). Por exemplo, um polícia ou um guarda que está a identificar uma pessoa, se meter o nome no sistema e aparecer um sinal, uma indicação, ele pode perfeitamente contactar um elemento de ligação que está, por exemplo, no ponto único de contacto para a cooperação policial internacional (ou seja quem for) e dizer "tenho aqui uma indicação sobre este indivíduo". Não tem que saber a informação toda, até

porque pode estar a decorrer uma investigação judicial, mas alguém dá a informação para aguardar um momento, que se irá deslocar uma equipa da PJ, ou para que faça qualquer outra coisa. Fica identificado esse mesmo indivíduo e, mesmo que siga, passa-se a saber o trajeto que fez, quem ia a acompanhar no carro, etc, que pode ser útil para a investigação. Mas isso é um processo que eu acho que tem que ser aprimorado. Está a ser desenvolvido em alguns países, há coisas que já estão inseridas em sistema no nosso país, mas é para onde temos que caminhar, porque hoje as fronteiras estão completamente diluídas e, portanto, para melhor perceber algumas pessoas que possam constituir uma ameaça – e isto é útil para combater outro tipo de criminalidade, não só o terrorismo – esta articulação e cooperação, com partilha de informações e sistemas interoperáveis são um ponto em que se deveria investir significativamente.

Q.12 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Onde poderia haver alteração legislativa, do meu ponto de vista, é o serviço de intelligence ter acesso a metadados. Porque uma coisa é quando estamos no âmbito de um processo ou investigação judicial, as competências são muito claras, é precisa ordem judicial, isso nós sabemos. Mas, no âmbito da prevenção – combater o terrorismo e a criminalidade – os serviços de intelligence devem ter particulares apetências, mas para isso têm que aceder a informação, porque intelligence é o acesso à informação. Porque senão, o que é que tem que acontecer? Das duas uma, ou a nossa intelligence frequentemente – e, a partir daí, as outras FSS – só têm a informação quando alguma força estrangeira a cede ou partilha ou pergunta e, portanto, ficamos dependentes de que outros nos digam alguma coisa ou partilhem a informação; ou então tem que se fazer algo que viola a lei estabelecida... E haver uma legislação que se sabe que é contornada pelas FSS (que devem ser os garantes da aplicação da lei), não me parece que seja o modelo mais adequado. Portanto, ter-se acesso obviamente a metadados – e mais uma vez, não é a tudo, nem todos a acederem a tudo, mas sim dentro de certas regras – acho que seria um passo importante a ser dado.

Q.13 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Eu acho que é vital que exista. E na verdade existe. A PJ tem há muitos anos um plano, que aliás apresentou aos outros parceiros no quadro do SSI, mas nunca se passou para um plano nacional, houve sempre ali um bloqueio (que me parece ser PJ vs SSI) que tem travado este plano, como outros (há uma série de planos que poderiam estar elaborados, poderiam estar cá fora, mas que por alguma razão não têm saído). Agora, existe um plano, o da Pj, que tem as linhas mestres que poderiam servir um plano nacional, e por isso é que a PJ o propôs e poderia eventualmente ser melhorado. Mas não temos um plano nacional e custa a perceber, até porque depois não temos resposta. Por exemplo, se recebermos uma visita oficial do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE, ou do Comissário Europeu para os Assuntos Internos e nos perguntarem pelos planos que estavam previstos, o que dizemos? Que estamos a trabalhar neles? Bem, a primeira vez, até pode ser; dito duas, quatro vezes, até os interlocutores deixam de perguntar, porque se sentem já eles próprios desconfortáveis.

Portanto, não nos podemos pôr a jeito, porque há aqui um grande risco. A segurança de outros também depende de nós. Da mesma forma que, nestes domínios, a nossa segurança depende de outros (depende da partilha de informações, depende da articulação e da agilidade), a dos outros também depende de nós, e estes são sinais que os outros esperam que lhes demos para os reconfortar: de que estamos a fazer tudo o que está ao nosso alcance – ou ao alcance que é exclusivamente nacional – para que, se necessário for, nós os ajudemos a prevenir fenómenos de radicalização e de ação jihadista também nos seus territórios. Portanto, temos que ser capazes de poder dizer isso com verdade, mas isto tem muito que ver com a sensibilidade de quem está a decidir, e nem sempre há essa sensibilidade.

Por exemplo, eu lembro-me que depois de alguns atentados que ocorreram em França e na Alemanha, em que se utilizaram veículos contra grupos, nós, no Ministério da Administração Interna, agilizamos um projeto/um plano, em particular com um grande empenhamento da GNR e da PSP, que fizeram um levantamento de locais de vulnerabilidade, em todo o território nacional (todos os municípios), e propuseram medidas ou procedimentos que deveriam ser adotados para impedir o risco de alguém pegar no camião ou num carro e, durante uma festa ou uma feira, por exemplo, poder

usar isso. Até contribuiria, julgamos nós, para uma melhor gestão do espaço, em certos municípios. Isso, numa outra fase, era para ter sido apresentado e explicado aos sistemas municipais, à associação nacional de municípios, sem qualquer alarme – era uma articulação dos municípios com as FSS, para esse fim – mas depois houve uma mudança na tutela política e entendeu-se que, se calhar, se fosse feito assim, poderia levantar algum alarme, poderia levantar outro tipo de problemas políticos (inclusivamente dentro das terras, das camaras municipais, na perceção das FSS, quando dando a impressão que a gestão das vias públicas – onde se colocariam floreiras, em alguns casos, ou desvios de trânsito – interferiria com competências) e, portanto, entendeu-se que não se avançaria para essa outra fase. Mas é o típico exemplo do trabalho prévio que pode ser feito, porque todos nós sabemos que, se um dia algo acontecer no nosso território, o que não vão faltar são culpados. Vai haver muita gente a identificar outros como sendo culpados, a apontar aquilo que não se fez e se deveria ter feito, quem tinha competência e não fez, quem não partilhou, etc. Se infelizmente alguma vez isso acontecer, nós vamos ter um disparar de culpabilidade em múltiplas direções. É evidente que nunca se pode fazer tudo, nós nunca conseguimos ter a garantia absoluta de que vamos conseguir impedir que uns se radicalizem e que haja atentados, mas devemos fazer o que está ao nosso alcance, o que perceciona como sendo possível de se fazer. Isso é a melhor estratégia, estamos todos muito mais bem defendidos: prever cenários, ser muito claro sobre quem coordena, quem comanda, quem articula, dentro das respetivas competências que estão estabelecidas legalmente. Isso tem que ser feito, tem que ser pensado, preparado, e podemos fazê-lo, até para nosso descanso interno, não é só para descansar os nossos parceiros externos.

Como nem sempre há sensibilidade, ou se menoriza o risco, ou achamos que, em última análise, nada acontecerá no nosso país. Mas, como nós sabemos, essa estratégia normalmente não é bem-sucedida, porque em algum momento ocorre alguma coisa que nos leva a perceber que, afinal, não estávamos preparados como poderíamos estar.

Entrevista 5

Nome: Cátia Moreira de Carvalho

Designação abreviada: Carvalho

Função: Candidata a doutoramento e investigadora

Instituição: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto

Método de realização da entrevista: Email

Data da entrevista: 15 de novembro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

Para mim a radicalização é um processo, através do qual as pessoas vão adotando e modificando de forma gradual crenças, comportamentos e atitudes, num sentido em que, no culminar, servem de justificação e catalisador para a ação violenta. A radicalização, enquanto processo psicossocial, tende a processar-se da mesma forma em todos os tipos de terrorismo. Desta forma, a radicalização jihadista é o processo pelo qual as pessoas tendem a adotar crenças, comportamentos e atitudes que podem culminar em ação violenta, e cuja justificação é a ideologia salafista.

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização jihadista em Portugal?

Do ponto de vista de alguém que está na academia e que estuda estes temas com as limitações óbvias de não ser um agente das Forças e Serviços de Segurança, eu diria que o risco de radicalização jihadista em Portugal é relativamente baixo. Por várias razões - históricas, sociais e políticas - desde logo a integração da comunidade muçulmana, as políticas inclusivas que Portugal tem vindo a adotar em linha com a União Europeia e o baixo interesse que o país tem para grupos terroristas da matriz jihadista.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa

atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

De um modo geral, e como o terrorismo visa causar impacto psicológico na sociedade independentemente do número de vítimas, toda a comunidade deve ser protegida de igual forma, devido à imprevisibilidade da ameaça. A radicalização ocorre quando as pessoas se encontram em situação de risco, ou seja, quando à sua volta gravita um determinado conjunto de fatores de risco, que as posiciona numa situação mais vulnerável do que outras pessoas.

Falando em radicalização e/ ou recrutamento diria que os jovens são o setor da comunidade que deve merecer uma atenção redobrada em termos de proteção por parte das autoridades e da sociedade civil. A literatura científica que analisou o perfil e percurso de extremistas mostra que os homens jovens (aproximadamente 18 a 35 anos) são o grupo que mais frequentemente responde ao apelo de ideologias extremistas. Perante um mundo que saiu há pouco tempo de uma crise económica e que vive agora outra que pode até revelar-se maior em termos de consequências psicossociais, e sendo os jovens que estão no início das suas vidas um dos grupos que mais sofre, eu diria que os esforços de prevenção da radicalização se devem focar mais neste grupo, sempre com a preocupação em mente de oferecer alternativas viáveis que permitam contornar e reduzir o apelo de ideologias extremistas, que são exímias em explorar sentimentos de opressão e crises de identidade.

Q.4 Tendo em conta a sua resposta à questão anterior, e focando-se agora no seu conhecimento sobre o contexto português, coloque esses grupos por ordem descendente, segundo o grau em que necessitam de proteção para não se radicalizarem (1º o grupo com maior necessidade de proteção, ...). Por favor, justifique a sua resposta.

Eu apenas nomeei um grupo que, na minha opinião, deve merecer uma atenção redobrada: os jovens. E falo de jovens oriundos de qualquer proveniência social. Aquilo que os dados mostram é que de facto os jovens são quem mais responde ao apelo do extremismo – qualquer tipo de extremismo – desde que haja um desequilíbrio entre fatores de risco e de proteção e um *background* que não favoreça resiliência.

Q.5 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)

Eu diria que em Portugal a ameaça jihadista tem pouco peso na radicalização e recrutamento, sobretudo porque nunca houve em território nacional nenhum caso de radicalização violenta. Diria também que é pouco provável haver contactos com extremistas violentos da matriz jihadista em Portugal. No estrangeiro a coisa muda de figura. Por isso, considero que o perigo reside nos conteúdos que são veiculados nas redes sociais e na internet. E aqui mais uma vez é importante referir a atual crise pandémica que vivemos: o confinamento, o caos e desorientação social provocam nas pessoas uma busca pela certeza e conforto psicológico. E muitas pessoas vão buscar essa redução de incerteza em conteúdos disseminados na internet. A narrativa jihadista explora estes sentimentos e oferece respostas simplistas e apelativas que são atrativas para os jovens. No entanto, é também necessário referir que apenas o contacto com narrativas extremistas na internet não é suficiente para radicalizar ou recrutar alguém. Todo um conjunto de fatores, e até redes de contactos, deve existir para que o processo se solidifique.

Q.6 Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4? (Por ex., marginalização social, problemas de identidade, ...)

Em Portugal, dado que é um dos países mais pobres da Europa Ocidental, ou seja, que não oferece muitas perspetivas de horizonte aos jovens em termos de emprego e estabilidade de vida, este pode ser um risco sério de exposição a narrativas extremistas e um fator de vulnerabilidade. O desemprego pode funcionar de duas formas: a pessoa sente-se vulnerável por estar nessa situação, e, por outro lado, tem mais tempo disponível para estar exposta e absorver narrativas extremistas. Outro fator que deve ser tido em conta, é a marginalização social em zonas onde a vulnerabilidade social é maior.

Q.7 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

A implementação de medidas de caráter preventivo é absolutamente essencial, até porque, quando estas são aplicadas, não trabalham apenas a prevenção do extremismo, mas procuram também promover a cidadania ativa ou o empoderamento, por exemplo. No entanto, é necessário que os programas de prevenção sejam alicerçados na ciência e na evidência científica e que sejam também alvo de avaliação da sua eficiência e do impacto que têm nos sujeitos, para se aferir se produziram ou não o efeito desejado. Aquilo que a literatura mostra é que esta avaliação tem sido descurada. E pode até ser contraproducente.

Q.8 Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Recomendaria que os programas de prevenção sejam construídos caso a caso, com recurso a evidência científica, ouvindo a comunidade a que se destina (por exemplo, os programas de prevenção devem ouvir os pais de jovens que decidiram viajar para teatros de conflito e incorporar nos programas o conhecimento em primeira mão destas pessoas) e que se prestem a avaliações de impacto. Mas falando em medidas específicas acho que a promoção da resistência a narrativas extremistas, através da educação, é vital.

Q.9 Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?

Sim, existem iniciativas de prevenção da radicalização a serem desenvolvidas e implementadas em Portugal. Ainda de uma forma um pouco tímida, mas existem, sobretudo na zona da Grande Lisboa. De acordo com o conhecimento que tenho, o público-alvo são os jovens e os programas são implementados em parceiras estabelecidas entre academia e sociedade civil.

Q.10 Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior?

Eu não posso tecer muitos comentários sobre os programas de prevenção que estão a ser implementados em Portugal porque não os conheço de forma aprofundada e, por isso, seria intelectualmente desonesto da minha parte. Mas, considerando as organizações e algumas das pessoas envolvidas, tenho confiança de que fazem o melhor trabalho possível.

Q.11 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Eu acho que são suficientes. Acho apenas que devia haver maior sensibilização para a problemática por parte dos magistrados envolvidos no julgamento de casos de terrorismo. Há alguns casos em que os crimes não foram julgados como terrorismo e isso pode ter impacto na consciencialização da sociedade e na restauração das vítimas.

Q.12 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Portugal é um dito país de brandos costumes. Acho que se confia muito nisso. Mas face a uma ameaça que não é estanque, mas que evolui ao sabor dos acontecimentos político-sociais, e perante a crescente ameaça vinda do extremismo de direita, era importante, decorridos 5 anos, que o plano estivesse em vigor e fosse do conhecimento público. A mim, particularmente, interessa-me muito a comunidade. E a comunidade deve ser trabalhada antes das coisas acontecerem. E a prevenção é um trabalho a longo prazo, cujos efeitos não são de resultado imediato – até porque modificar as crenças de alguém é algo extremamente difícil e quase impossível – por isso, a inexistência deste plano constitui um vazio de orientação para quem se interessa por trabalhar esta temática.

Entrevista 6

Nome: Pedro Alexandre Pereira Liberado
Designação abreviada: Liberado
Função: Investigador e Consultor Sénior
Instituição: IPS_Innovative Prison Systems
Método de realização da entrevista: Email
Data da entrevista: 5 de dezembro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

Se me permite, vou primeiramente separar os dois termos utilizados, de forma a providenciar um *background* para o entendimento conceptual de radicalização jihadista. Analisando primeiramente o conceito de radicalização, *per se*, importa referir que se trata de uma definição relativamente recente, sob a qual não se teorizava com a frequência que assistimos no pós-11 de setembro de 2001. Logo, mais concretamente desde 2004, o termo radicalização tem tido um papel central no campo da análise do terrorismo. A sua importância é tão evidente que chegou a ser rotulada por alguns autores como "uma criança pós-11 de setembro", dado a sua introdução como uma necessidade de substituir outros termos comuns utilizados previamente para descrever o fenómeno.

Ao solicitar-me um entendimento sucinto, não posso dissociar a curiosa frase de Sedgwick, proferida há cerca de 10 anos, que nos diz que radicalização é "atualmente o termo padrão utilizado para descrever o que se passa antes da bomba explodir". No entanto, o conceito de radicalização é, indiscutivelmente, fonte de confusão dado a sua utilização em três contextos distintos, com três agendas diferenciadas e, por vezes, diria mesmo contraditórias: o contexto de segurança, o contexto de integração, e o contexto de política externa. De facto, a única questão em que diria que a literatura e a investigação académica se encontram de acordo sobre o conceito de radicalização é que se trata, efetivamente, de um processo; tudo o resto é altamente debatido e controverso. Embora ainda exista pouco consenso sobre o conceito e definição de radicalização, vários autores têm apresentado várias propostas. De acordo com McCauley e Moskalenko, a radicalização é definida como "mudanças nas crenças, sentimentos e ações no sentido de um maior apoio a um lado de um conflito político". Horgan, por sua

vez, define-a como "o processo social e psicológico do compromisso progressivamente experimentado com a ideologia política ou religiosa extremista". E estas duas conceptualizações poderão ser o ponto de partida para entender o fenómeno da radicalização jihadista que, em várias dimensões psicológicas e sociológicas, é transversalmente similar a outros tipos de radicalização. Contudo, a especificidade da radicalização é padronizada pela inerente possibilidade de existência de um confronto armado com rivais políticos, sendo a violência um método teologicamente legítimo e instrumentalmente eficiente para a mudança sociopolítica. O indivíduo radicalizado rejeita, assim, a participação no sistema politico atual e vê a realização de atos extremistas de cariz violento como o meio ideal para atingir os seus objetivos (e, consequentemente, disseminar o seu ponto de vista), reivindicando a sanção divina pelas ações que preconiza, apresentando-as como *Jihad fi sabil Allah* (jihad no caminho de Deus, ou pela causa de Deus).

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização *jihadista* em Portugal?

Costumo dizer, frequentemente, que "nada é um problema até (efetivamente) o ser". Como tal, a perigosidade inerente ao risco de radicalização jihadista, especialmente pelo grupo alvo que, tendencialmente, se encontra vulnerável ao processo de radicalização, não foge à regra. Neste grupo alvo em risco poderão entender-se, numa perspetiva genérica, jovens que optaram por terminaram o seu percurso escolar num momento precoce, jovens migrantes cujo apoio estatal (e não falo meramente do ponto de vista financeiro) não foi suficiente, jovens (ou jovens adultos) que se encontram recorrentemente em contacto com o sistema de justiça criminal, entre outros. No fundo, trata-se de um grupo tradicionalmente intitulado como NEETs (i.e., *not in education, employment or training*), sem qualquer sentimento de pertença a determinado grupo/contexto social. Estes jovens existem, sem qualquer sombra de dúvida, no contexto nacional. Certamente não com a mesma prevalência evidenciada noutros contextos europeus, como o francês ou o belga (caracterizados por uma grande parte da população de origem muçulmana, o que, se eventualmente aliarmos ao poder da desinformação e a debilidades no pensamento crítico no grupo de jovens que há pouco referi, assume-se como algo bastante problemático), mas existem.

Respondendo diretamente à sua questão, diria: real e em crescimento. Sem surpresa, partilho, logicamente, da opinião de Manuela Santos, Diretora da Unidade

Nacional Contra Terrorismo da Polícia Judiciária, pois refere que embora o cenário do nosso país não seja tão preocupante comparativamente com outros estados, "a radicalização (em território nacional) está em franco crescimento", tanto online como offline.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Neste tipo de análise, a palavra chave é, essencialmente, vulnerabilidade. Os ativos críticos apenas são entendidos como tal se forem vulneráveis ao processo de radicalização. Logicamente, como já tive a oportunidade de tangencialmente referir ao longo das questões anteriores, existem ativos cujo grau de vulnerabilidade é mais elevado face a outros. No seguimento da minha última resposta, reitero que deverá existir um foco claro na identificação dos jovens (e jovens adultos) que indiciem as vulnerabilidades já igualmente supracitadas. É absolutamente fulcral capacitar estes jovens com pensamento crítico e trabalhar a sua resiliência face à exposição e (possível) vinculação a opiniões/pontos de vista de cariz extremista. De igual modo, não deverão ser negligenciados outros setores igualmente preocupantes e potenciadores do processo de radicalização, dada a (já anteriormente referida) vulnerabilidade dos seus ativos. Como tal, a literatura, corroborada pela evidência de acontecimentos que ocorridos do conhecimento geral público, diz-nos que existem outros setores que deverão ser acautelados. Falo, logicamente, de indivíduos que se encontrem em contacto com o sistema de justiça criminal, uma vez que os indicadores de vulnerabilidade referidos anteriormente são também verificados nestes ativos. Logo, tal evidência torna reclusos (e indivíduos que se encontram a cumprir medidas alternativas à pena na comunidade) vulneráveis ao processo de radicalização.

Q.4 Tendo em conta a sua resposta à questão anterior, e focando-se agora no seu conhecimento sobre o contexto português, coloque esses grupos por ordem descendente, segundo o grau em que necessitam de proteção para não se radicalizarem (1º o grupo com maior necessidade de proteção, ...). Por favor, justifique a sua resposta.

Parece-me que ordenar estes grupos por ordem descendente face ao grau de proteção que necessitam para não se radicalizarem, isto é, face à necessidade de criação de mecanismos que combatam a sua vulnerabilidade, seria, per se, demasiado redutor. A perigosidade da consequência que seria negligenciar qualquer um dos grupos leva-me a optar por esta posição.

Q.5 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, …)

Relativamente o grupo vulnerável de jovens (ou jovens adultos) que se encontram na comunidade, a sua incapacidade crítica, vulnerabilidade intelectual, carência de sentimento de pertença e crescente sensação de injustiça social/governamental, aliada ao facto de se tratar de um setor da população tradicionalmente caracterizado por uma elevada proficiência digital, potencia, sem qualquer dúvida, uma possível predisposição para se vincularem a um processo de radicalização online. Esta premissa é válida quer no caso da radicalização jihadista, quer de extrema-direita, extrema-esquerda, ou inclusivamente outros tipos de radicalização ligada à ecologia, direitos dos animais ou desporto. Alguns autores intitulam este processo de "auto-radicalização", mas devo dizer que discordo linearmente de tal análise (mas isso será, certamente, outra conversa). De qualquer modo, esta preocupação foi recentemente abordada, em setembro de 2020, por uma representante dos nossos Serviços de Informação e Segurança, especialmente enfatizando que "a situação em que vivemos de confinamento e maior isolamento, o fenómeno de radicalização online poderá ter assumido outra proporção" e que foram verificados "(jovens) indivíduos que agem sozinhos, estiveram muitos meses em casa, a consumir e

a produzir propaganda jihadista em massa que (lhes) é apelativa".

No caso dos indivíduos que se encontram em contacto com o sistema de justiça criminal (seja em reclusão ou a cumprir medidas alternativas à pena sob a tutela dos serviços de reinserção), a generalidade das vulnerabilidades supra explicitadas são, igualmente, transversais a este grupo. Contudo, existe a particularidade de que, especialmente no caso de indivíduos que se encontram a cumprir uma pena privativa de liberdade (i.e., reclusos), o ambiente no qual se encontram poderá contribuir para acelerar o processo de radicalização dada a enfatização dos fatores e/ou indicadores ligados à dimensão da vulnerabilidade. As prisões são, *per se*, locais de vulnerabilidade em que os indivíduos vivenciam o isolamento social e experienciam, recorrentemente, crises de índole pessoal (e.g., devido à inerente separação com as suas famílias e grupo de pares). Num ambiente tão perturbador como o penitenciário, os indivíduos encontram-se mais predispostos e, consequentemente (claro está), vulneráveis a explorar novas crenças, identidades e associações. Importa, ainda, referir, que o contexto prisional reúne, no mesmo espaço de confinamento, infratores com motivação política, incluindo radicais e/ou extremistas violentos, e criminosos "comuns". Logo, em vez de reduzir o risco de radicalização, o contexto prisional potenciar a produção de uma ameaça ainda mais séria, combinando o fervor ideológico de indivíduos radicais e/ou extremistas violentos, com a energia e as habilidades criminosas "comuns" do criminoso. Daí as célebres adjetivações, difundidas e defendidas por vários autores, que descrevem as prisões como "focos" (originalmente, "*hotbeds*"), "terreno fértil" (originalmente, "*breeding grounds*") ou incubadoras da radicalização.

Q.6 Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4? (Por ex., marginalização social, problemas de identidade,...)

Penso que já respondi ao longo das questões anteriores.

Q.7 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

Dado o contexto nacional e as minhas respostas anteriores, terá ficado patente a especial relevância que atribuí à necessidade de estratégias de prevenção primária e secundária. Em primeiro lugar, a prevenção primária é fulcral pois assenta na elaboração de atividades de prevenção concentradas em combater as causas (mais) profundas da proliferação de uma ideologia radical que poderá, eventualmente, levar a uma ideologia extremista violenta e aumentar os fatores de proteção. Se me permite, esta prevenção primária é "prevenção" no seu sentido mais cru, mais natural e, consequentemente, mais lato.

Por sua vez, a prevenção secundária é orientada após uma prévia identificação dos ativos críticos (tal como abordámos numa questão anterior). São conhecidas as vulnerabilidades destes grupos alvo e delineiam-se estratégias preventivas direcionadas a indivíduos que, possivelmente, já poderão ter iniciado o seu processo de radicalização, mas não cometeram nenhum crime, apenas existe uma alteração do ponto de vista ideológico. Tendo em consideração a radicalização de índole *jihadista*, um exemplo simples serão os indivíduos que se apercebem que estão em concordância com determinados pressupostos defendidos pelo Estado Islâmico e, futuramente, poderão inclusivamente ingressar no ISIS e sair de Portugal em virtude de tal ligação.

Embora não a tenha referido, importa referir que deverão ser criadas as bases estruturais, organizacionais e intelectuais (i.e., ao nível do conhecimento), para que a prevenção terciária ocorra (caso necessário). Esta prevenção, diga-se, assume um cariz bem mais de "intervenção" do que, propriamente, de "prevenção". Contudo, importa perceber (i.e., dotar profissionais das competências/conhecimento necessário) como se deverá conceber (i.e., do ponto de vista conceptual, estrutural, metodológico e organizacional) um programa de desradicalização ou desvinculação que tenha em atenção as características (e.g., culturais, sociais) inerentes ao contexto nacional.

Q.8 Caso considere importante a implementação de medidas destinadas à prevenção da radicalização, quais recomendaria e porquê?

Relativamente às estratégias de prevenção primária, atividades que tenham por base a promoção e disseminação de uma narrativa-alternativa (anteriormente frequentemente designada como contra-narrativa) assumem especial relevância. Este tipo de comunicação estratégica visa, claramente, aumentar a resiliência e desenvolver a capacidade de pensamento crítico num grupo alvo potencialmente vulnerável. Por sua vez, estratégias de prevenção secundária, em virtude de – frequentemente – requererem mecanismos de cooperação entre diferentes agências e atores, tornam-se de árdua implementação. Reitero que esta forma de prevenção já pressupõe um prévio reconhecimento dos ativos crítico vulneráveis, passando pela identificação do indivíduo em questão e posterior elaboração de uma medida especificamente direcionada ao mesmo. A mentoria é, em alguns casos, uma intervenção que se poderá aplica nesta fase, em combinação com intervenções que procuram influenciar o contexto social do indivíduo (i.e., fornecendo apoio familiar e/ou uma rede – de grupo de pares – alternativa). Sobre a prevenção terciária, penso já ter respondido na última questão.

Q.9 Tem conhecimento da existência de iniciativas destinadas à prevenção da radicalização e do recrutamento para o terrorismo, a decorrerem atualmente em Portugal? Em que contextos e quais as suas características (público alvo, objetivos, entidade promotora, duração, etc.)?

Vou apenas falar do contexto específico no qual assenta a minha experiência e, consequentemente, sob o qual tenho desenvolvido atividades de investigação e intervenção. Como tal, reportar-me-ei somente ao contexto prisional e de reinserção. Neste sentido, importa referir que Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) encontra-se envolvida em dois projetos financiados pela Comissão Europeia na área da prevenção da radicalização.

No projeto INTEGRA (Integrated community, probation and prison services radicalisation prevention approach)[186], integrando o Consórcio como parceiro associado, 10 profissionais do *staff* prisional e de reinserção participaram em atividades de formação presencial (Toulouse, Sófia e Lisboa – o último, devido à pandemia COVID-19, em formato inteiramente virtual) e e-Learning com o objetivo de potenciarem a suas

[186] Mais informação em www.integra-project.org

competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção com indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de radicalização). O projeto INTEGRA tem a duração de 40 meses, sendo promovido pela Universidade de Toulouse Jean Jaurès (França) e contando como parceiros a IPS_Innovative Prison Systems (Portugal), o Centre for the Study of Democracy (Bulgária), a KEMEA Centre for Security Studies of the Ministry of Citizen Protection (Grécia) e a International Corrections and Prisons Association (Holanda). Os objetivos do projeto são:

1. Melhorar as práticas existentes e compreender o seu papel para uma prevenção holística da radicalização e desvinculação/desradicalização;

2. Desenvolver um programa de formação direcionado a profissionais da linha de frente que trabalham com reclusos ao longo do seu processo de reintegração na sociedade (i.e., profissionais dos serviços prisionais, profissionais dos serviços de reinserção, membros de organizações da comunidade que desenvolvem o seu trabalho em estreita colaboração com os serviços prisionais e de reinserção);

3. Estabelecer um modelo de mentoria local para apoiar ex-reclusos (que já experienciaram e/ou encontram-se vulneráveis ao processo de radicalização) no seu processo de reintegração na sociedade;

4. Assegurar a partilha de conhecimentos e colaboração entre as autoridades e organizações relevantes sobre indivíduos que já experienciaram e/ou encontram-se vulneráveis ao processo de radicalização, que estão em contexto de reclusão ou, inclusivamente, no processo prévio à sua libertação.

No projeto R4JUST (Radicalisation Prevention Competences' Development Programme for Justice Professionals)[187], integrando o Consórcio como parceiro formal, 100 profissionais do *staff* prisional e 10 do *staff* de reinserção participarão em atividades de formação com vista a potenciarem as suas competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção, mas também na avaliação do risco de indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de radicalização). Importa referir que a abordagem da formação conceptualizada para o *staff* prisional segue a metodologia do projeto R2PRIS (Radicalisation Prevention in Prisons)[188], implementado entre 2015 e 2018[189]. Neste projeto, foi concretizada a uma formação multissetorial, ou seja, direcionada a cargos diretivos (i.e., diretores de estabelecimentos

[187] Mais informação em www.r4just.org
[188] Mais informação em www.r2rpris.org.
[189] DGRSP esteve envolvida como parceiro associado.

prisionais, de forma a aferirem o nível de vulnerabilidade do seu estabelecimento), a profissionais da linha da frente (i.e., guardas prisionais, de forma a identificarem reclusos cujas alterações comportamentais possam, eventualmente, pressupor que se encontrem vulneráveis ao processo de radicalização) e profissionais do *staff* técnico (i.e., psicólogos ou assistentes sociais, de forma a avaliarem o efetivo risco de vulnerabilidade). De salientar, ainda, que o projeto R2PRIS foi apresentado na Conferência Europeia de Alto Nível sobre a Prevenção da Radicalização nas Prisões, organizada pela DG Justiça da Comissão Europeia e pela Presidência Búlgara da União Europeia, com a presença dos, à data, Comissários Věra Jourová (Justiça) e David King (Segurança), juntando aproximadamente 150 participantes em representação mais de 30 jurisdições. Mais tarde, o R2PRIS e o seu conjunto de ferramentas de avaliação multinível da radicalização (intitulado RRAP[190]) foi considerado uma prática promissora[191] pela RAN (i.e., Radicalisation Awareness Network) e definido com uma das ações da Comissão Europeia referidas na "Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho – Oitavo relatório intercalar no sentido de uma União da Segurança eficaz e genuína".

Deste modo, o projeto R4JUST, construindo no topo da abordagem do projeto R2PRIS, tem a duração de 30 meses, sendo promovido pelo BSAFE Lab – Law Enforcement, Justice and Public Safety Research and Technology Transfer Laboratory da Universidade da Beira Interior (Portugal) e conta como parceiros a IPS_Innovative Prison Systems (Portugal), a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (Portugal), o Ministério da Justiça de Bremen (Alemanha), a Universidade de Administração Pública de Bremen (Alemanha), a Universidade de Vest Timisoara (Roménia), o Estabelecimento Prisional de Jilava – Bucareste (Roménia), a Fundação Internacional Agenfor (Itália) e a International Corrections and Prisons Association (Holanda). Os objetivos do projeto são:

1. Implementar uma abordagem multissetorial para prevenir a radicalização e o extremismo violento dentro do contexto penitenciário, incluindo a redução do risco da vulnerabilidade dos reclusos;

2. Aumentar as competências do pessoal penitenciário através do uso do conjunto de ferramentas de avaliação RRAP (abordagem de avaliação multinível),

[190] Radicalisation Risk Assessment in Prisons. Mais informação em http://www.r2pris.org/rrap-radicalisation-risk-assessment-in-prisons-toolset.html.
[191] Atualmente encontra-se sob avaliação para que seja considerado "boa prática".

incluindo governadores, staff técnico e de linha da frente, bem como staff de reinserção (e, ainda, juízes e procuradores);

3. Fomentar a cooperação interinstitucional a nível penal e judiciário no domínio da prevenção e combate à radicalização.

Este projeto prevê, também, a formação de formadores, potenciando a posterior realização de eventos de formação intrainstitucionais.

Q.10 Qual a sua opinião sobre as iniciativas que identificou na questão anterior?

Dado o meu envolvimento institucional na parceria das iniciativas supramencionadas, abstenho-me de qualquer comentário avaliativo. Contudo, remeto para as referências efetuadas pelos órgãos supracitados (e.g., Comissão Europeia, RAN).

Q.11 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Primeiramente, importa referir que a instrumentalização legal não é a minha especialidade. Contudo, do ponto de vista legislativo, independentemente do tipo de radicalização, Portugal tem respondido e se esforçado por corresponder à transposição das recomendações da UE, mais concretamente após as Diretivas (UE) 2017/541 e 2018/843, a última levando à criação da Lei n.º 58/2020, 31 de agosto. Poderia, eventualmente – apesar da minha formação base não ser em Direito e, consequentemente, estar longe de ser jurista e, muito menos, penalista – referir que a conceptualização da nossa Lei de Combate ao Terrorismo, tal como a Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, é demasiadamente reativa (i.e., de "combate", tal como o seu título indica) ao invés de preventiva. O combate ao terrorismo no ciberespaço (e.g., disseminação de conteúdo extremista, potenciador de discurso de ódio), por exemplo, carece de legislação específica. E, do ponto de vista preventivo, é absolutamente essencial.

Q.12 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Absolutamente crucial. O Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo visa a conceção de orientações para a operacionalização da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT), aprovada através da Resolução n.º 7-A/2015 do Conselho de Ministros em 19 de fevereiro de 2015. Como sabemos, a ENCT divide-se em cinco pilares com âmbitos distintos:

- **Detetar**, assentando na ação de identificar, celeremente, uma possível ameaça terrorista através da aquisição dos conhecimentos essenciais para a sua luta eficaz;
- **Prevenção**, consistindo no conhecimento e identificação das causas que conduzem ao aumento da radicalização, do recrutamento e dos atentados terroristas;
- **Proteção**, representada pelo reforço da segurança prioritária e objetiva, reduzindo a vulnerabilidade e o impacto de possíveis ataques terroristas;
- **Rastreio**, ou seja, o desmantelamento ou neutralização da atividade terrorista, planeada ou em curso, e das suas redes de apoio; prevenção da circulação, comunicações e acesso ao financiamento e ao material utilizado em atentados terroristas, levando à justiça os seus responsáveis;
- **Responder**, consistindo na gestão operacional de todos os meios utilizados na reação a ataques terroristas; a capacidade de reagir reduz as consequências de um ato de terrorismo, tanto a nível humano como de infraestruturas.

Como vemos, é no pilar 2 – prevenção – que se aborda a questão da prevenção da radicalização e do recrutamento, sublinhando a importância de "conhecer e identificar as causas que determinam o aparecimento de processos de radicalização, recrutamento e atos terroristas", uma vez que "o domínio dos factos que potenciam a sua expansão permite a adoção de medidas que impeçam a sua emergência e desenvolvimento".

Contudo, por agora (e desde 2015), esta conceptualização está (e bem) no papel. A sua operacionalização estrutural é que, como vemos, ainda carece de formulação, através do augurado Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo. Sem este, a idealização da ENCT fica – e perdoe-me a

expressão – a “meio caminho”, dado a não existência de diretrizes que potenciem a efetiva "mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra a ameaça terrorista".

Entrevista 7

Nome: João Paulo Ventura
Designação abreviada: Ventura
Função: Coordenador da Unidade de Contraterrorismo
Instituição: Polícia Judiciária
Método de realização da entrevista: Videochamada
Data da entrevista: 27 de outubro de 2020

Q.1 De modo sucinto, o que entende por radicalização jihadista?

A radicalização, concebo-a com ideológica, portanto há uma relação estreita entre o conceito de radicalização no sentido do extremar dessa ideologia. Há autores que fazem a distinção entre extremismo ou radicalismo, mas para mim é igual, é a mesma coisa. A grande questão que se coloca – e tenho que falar por dever de ofício – é que, como costumo dizer, nós não somos polícias das ideologias, já houve uma polícia que foi, no passado (PIDE). O que nos interessa (e que é um limite muito importante) é a Lei criminal. Se quiser nestes termos, ser fascista ou ser nazi provavelmente é uma forma de adesão ao extremismo ideológico (extrema direita), mas ser fascista ou ser nazi não é crime. Portanto, ou nós caímos na esfera da ação e do discurso ou já não é apenas fazer, já não é apenas a questão da autoria material ou moral (isto é, fazer eu próprio ou mandar alguém fazer) é também toda a vertente do incitamento, da propaganda, da instigação. Portanto, pelo discurso isso coloca-se muito na questão islamista por exemplo com os imãs que exortaram o ataque ao inimigo infiel, ataquem-no de todas as formas possíveis e imaginárias, com todos os meios que possam ser idóneos, com paus, com pedras, com automóveis, com armas de fogo, etc. Portanto, a radicalização, a mim só me interessa, do ponto de vista ideológico e com uma doutrina política associada – o salafismo jihadista, o fascismo, o nacional socialismo, o identitarismo, o maoísmo, enfim, qualquer das esferas que pretenda, ou por exemplo, no caso do país basco, a ideologia Abertzale no sentido da separação do país basco, que deu origem ao aparecimento da ETA.

Portanto, recapitulando, radicalização ideológica, associada a uma doutrina social e política, e com instrução criminal. Se assim não for.. Eu, como intelectual interessa-me a radicalização em todas as suas vertentes e dimensões; como polícia, como investigador criminal, interessa-se a ideologia na ação criminal, porque acho que

é saudável que as ideologias existam e que suscitem a adesão das pessoas. Isso é próprio das democracias, sistemas democráticos. A democracia é o pior dos sistemas, excetuando todos os outros. Portanto, na democracia é saudável que haja ideologias e debate sobre as ideologias, não podemos é pisar o risco criminal, the rule of law, a regra do Estado de Direito democrático, que implica o respeito pelos outros, pelos bens do grupo, de tal maneira que eu, para impor a minha ideologia, não posso pisar a linha de transgressão em que ponho em causa o bem estar, a integridade dos outros, do Estado, das comunidades.

Quando é a ideologia jihadista, salafista-jihadista, takfirista, wahabita, há várias orientações, volta-me a interessar a interessar a questão no momento em que a ideologia religiosa se transforma também num projeto de ação política e que envolve, necessariamente, violência. A ideia de instauração de um califado global, que a al-qaeda pretendeu e ainda pretenderá, e que depois pretendeu o daesh e que ensaiou, de uma certa forma, numa região que correspondeu a parte da Síria e do Iraque e falhou, é um exemplo disso.

Radicalização islamista, neste sentido do extremar de posições, no encontro em que essa ideologia deixa de ser apenas uma ideologia religiosa e passa a ser um projeto de ação política com ambição de conquista (que é a constituição do califado) e com mais elementos muito importantes que é a divisão do mundo em duas cores e em duas dimensões – o dar al-Islam (a terra em que o islão já prevalence) e o dar al-harb (território de guerra, de conquista e recuperação). Aqui em Lisboa, até mais ou menos Leiria, vivemos num território que outrora foi do califado al-andaluz. Na retórica tanto da al-Qaeda como do Daesh são territórios de reconquista, de recuperação.

Q.2 Numa perspetiva geral, como classifica o risco de radicalização jihadista em Portugal?

Neste momento – e diria desde sempre – baixo (low). E há várias razões que o explicam. Nós temos uma comunidade muçulmana radicada/residente que comparada com toda a nossa vizinhança – seja a sul, na bacia do mediterrâneo, que são países de expressão predominantemente muçulmana, desde Marrocos até à ponta do Egipto, portanto toda a primeira linha africana são países de predominância muçulmana; mas se quiser fazer a comparação quer com a França, com a bélgica, com os países que nos são mais próximos geograficamente, o que temos em termos de comunidade muçulmana de predominância sunita é uma coisa ínfima, se comparada com a França que tem cerca de

7% de população muçulmana, 5 a 6 milhões de pessoas. Portanto, nós temos cerca de 50mil muçulmanos, o que é um farrapo, e obviamente que as tendências de radicalização também dependem da massa crítica que existe em cada país. Nós podemos ter aqui um vulcão de radicalização islamista, com 50mil pessoas, mas é mais provável em frança, onde há 5 milhões de muçulmanos, ou até me Espanha, onde haverá cerca de 1 milhão e meio (em Espanha é sempre muito difícil o cálculo, por uma razão muito objetiva: há pontes permanentes com o território magrebino, há barcos que saem constantemente, seja de tarifa, murça, Barcelona, alicante... Nós aqui não, estamos protegidos com transição do mediterrâneo para o atlântico, portanto as coisas são um pouco mais complicadas.).

Portanto, não temos um histórico de atentados das principais organizações terroristas islamistas. Temos um atentado em 1983, quando em Montechoro, no Algarve, é morto Issam Sartawi, que era um dirigente da OLP, e que foi morto por ser moderado dentro da própria OLP, foi morto pelos próprios pares, ao que tudo indica pelo histórico grupo radical que era conhecido por Abu Nidal (porque o líder era Abu Nidal) e porque Issam Sartawi defendia a paz com Israel. A moderação que tinha, chegou a esse ponto.

Em 1986 temos aqui em Lisboa, penso que último atentado de terrorismo internacional aqui em Portugal, o rebentamento de um engenho explosivo no escritório da Air France, na Avenida da Liberdade, que destruiu quase completamente o edifício, mas sem causar vítimas. Esse atentado foi atribuído a uma organização chamada Call of Jesus Crist Organization, que tinha portugueses e espanhóis envolvidos também. Mas não se pode dizer propriamente que fosse uma organização islamista.

Portanto, o que nós temos é uma coisa muito mitigada, temos um certo pequeno número de combatentes terroristas estrangeiros, que seguiram para a Síria e para o Iraque, 14 na nossa contabilidade, dos quais 2 ainda estão presos, 1 está desaparecido e o resto estão mortos. Um grupo que também compara mal com os grupos avassaladores de França, da Bélgica, de Espanha, da Alemanha, dos Países Baixos, enfim... que têm centenas ou até milhares de pessoas que imigraram. Nós temos o equivalente a uma equipa de futebol, quer dizer... E para além disso não se radicalizaram em Portugal, o que é um elemento muito importante, estamos a falar, em geral, de portugueses da diáspora francófona.

Q.3 Qualquer tentativa de análise e gestão de riscos de segurança implica, desde logo, definir claramente o que queremos proteger. É certo que, quando falamos em radicalização, os ativos críticos que queremos proteger são as pessoas em geral, mas considera que existem grupos, comunidades ou setores específicos numa sociedade que merecem a nossa atenção redobrada, para prevenirmos a sua radicalização e recrutamento para o terrorismo?

Eu acredito que sim, mas não no contexto Português. O que sugere deve fazer todo o sentido em frança, por exemplo, na bélgica, nos países mais atingidos. A França é um caso distinto, porque tem um tremendo passado colonial no Magreb, no Sahel e na África do Oeste, em países como Marrocos, Tunísia, Argélia, Mali, Mauritânia, Nigéria, Senegal, Burquina Faso, que são países onde a questão jihadista islamista está ainda muito viva. A Bélgica não tem isso mas foi, a partir dos anos 60, um país destino de imigração, de gente oriunda também desses países, portanto acaba por ir ter ao mesmo problema. E portanto é ir a Paris e Bruxelas e ver como essas comunidades estão organizadas numa espécie de guetos. Bairros como Molenbeek que depois têm projeções no que foram os atentados de 13 de novembro de 2015 em Paris, 22 de março de 2016 em Bruxelas. É tudo indivíduos de origem marroquina, já nascidos nestes países mas de ascendia marroquina, que são os principais protagonistas e que são, digamos, habitantes daqueles bairros problemáticos onde os programas que sugere teriam feito todo o sentido.

Nós não temos em Portugal essa realidade, portanto aqui não creio que faça sentido. Pode haver uma pequena mancha, aqui ou acolá (em Odivelas, por exemplo, há uma comunidade de paquistaneses, mas não me parece que seja necessário, porque são pessoas de brandos costumes, não se conhece nenhuma espécie de radicalismo ou conspiração para o radicalismo), mas mesmo assim...

Q.4 Em Portugal, quais são as principais ameaças que se colocam a cada um dos grupos ou comunidades que elencou? Por outras palavras, quais são as fontes de perigo com que os indivíduos de cada grupo ou comunidade se podem confrontar, que podem aumentar o risco de estes entrarem num processo de radicalização jihadista? (Por ex., contacto com extremistas violentos, acesso a conteúdos radicais na Internet, ...)

Ciber issues. Há alguém que numa reunião a que assisti, em Bruxelas, há uns 6 anos, disse que "sem internet, nunca o DAESH teria atingido a dimensão que atingiu", dimensão em termos de mobilização e capacidade e poder de recrutamento. Portanto, o grande risco que aqui temos, não tendo comunidades significativas do ponto de vista da radicalização, tendo uma comunidade residente diminuta, a grande preocupação é de facto os meios ciber, online, a radicalização online, tudo aquilo que circula, conteúdos que podem conduzir ao extremismo e que muitas vezes, por si só, são suficientes para que ocorra a autorradicalização, para que um individuo percorra essa caminho sozinho e aceda a conteúdos, por ex, na dark web, que ensinam a fazer explosivos, etc. Há um potencial de risco enorme e é um meio extremamente difícil de monitorizar. Não só a dark web, como a deep web, como também todas as aplicações que há, redes sociais, Facebooks, Twiters, Vibers, Instagram, etc., que implicam man power, deste lado, seja das polícias ou dos serviços de informações, para fazer uma monitorização que implica uma dedicação muito aprofundada e uma grande disponibilidade de meios que nós não temos, em número.

Portanto, identifico o grande risco online. Os riscos, no fundo, são a sociedade de comunicação.

Q.5 Em Portugal, quais são as vulnerabilidades ou fraquezas ligadas a cada um desses grupos, que possam propiciar a sua exposição às ameaças que referiu na Q.4? (Por ex., marginalização social, problemas de identidade, ...)

Para já, embora o fenómeno tenha pouca incidência entre nós, em Portugal, há sempre a questão da conversão, mas que estimo como mais perigosa em ambiente prisional, em que a estrada para o radicalismo está mais aberta. Os jovens são, por definição, um grupo mais vulnerável, por todas as razões: socioeconómicas, psicossociológicas. Ao nível psicossociológico, os problemas de filiação em grupos sociais relevantes, problemas de identidade social, os problemas de filiação. E depois a

outra vertente, que é a dimensão socioeconómica, as dificuldades de acesso ao emprego, as dificuldades de ter um emprego estável, as dificuldades de respeito e identificação pelos valores humanos tradicionais que têm vindo a perder caminho. Considero que os jovens estão muito mais expostos e são muito mais vulneráveis. E se quiser olhar para as estatísticas do que foi a filiação do Daesh, nos cerca de 5500 europeus que foram para a Síria e para o Iraque, vai ver que a média de idades anda na casa dos vinte e tal anos.

Q.6 Tendo em conta as suas respostas anteriores e o seu conhecimento geral sobre o panorama português, no que diz respeito ao risco de radicalização jihadista, qual é a importância e relevância que atribui à implementação de medidas com vista à prevenção (primária, secundária ou terciária) deste fenómeno, em território nacional? Porquê?

(Eu disse numa entrevista que já está publicada no Expresso online, não sei se viu, e vai sair outra no sábado no Diário de Notícias que é assim...) Nós não podemos... eu não gosto muito daquela expressão que se usa agora que é "o copo meio cheio"... aqui não há copos meios cheios, os copos ou têm alguma coisa ou não têm. Quer dizer, eu prefiro que o copo tenha qualquer coisa, do que não tenha nada. Mas nós não podemos desistir das iniciativas de prevenção com base em ter havido 2 atentados, porque se houve 2 atentados é porque isto falhou tudo – não é assim. Há países em que há ressentimentos de natureza histórica, política, que são o combustível para levar algumas pessoas a fazerem coisas. Isto para dizer que há causas com séculos de história por trás. Portanto, podemos ter lá 50 mil programas de prevenção, eventualmente esses programas terem algum efeito mitigador, mas não podemos esperar que estes programas resolvam o problema de fundo, ao ponto de não haver mais atentados. Isso não existe.

Vou-lhe dar o exemplo Português. Nós avançamos muitíssimo, a partir de 2011, com a questão da RAN, da qual sou praticamente o ponto de contacto. E trouxemos, em 2014, a sociedade civil – já não são só as polícias (PJ, PSP, GNR e SEF), mas também o Ministério da Educação, da Saúde, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a APAV, o Conselho Português para os Refugiados, o Alto Comissariado para as Migrações... formamos enfermeiros, médicos, professores e educadores... trazer essa gente para cá, passar-lhes a mensagem do papel que podem ter do ponto de vista da prevenção geral, de sensibilização dos seus destinatários (doentes, alunos, internados, refugiados, imigrantes, vítimas) e para atuar ao mesmo tempo num pilar que está na nossa

Estratégia Nacional de Contraterrorismo, que é a deteção – serem eles os primeiros olhos e ouvidos, porque nós não estamos em todo o lado. Portanto, utilizá-los como os nossos agentes de primeira linha, não só com um papel pedagógico e educativo que têm que fazer, de transmissão de valores, de discursos de tolerância e direito à diferença, mas também, se for o caso, de detetarem qualquer coisa estranha ou perigosa que possa estar em curso e da qual não temos conhecimento.

Q.7 Essas medidas continuam em curso?

Continuamos a fazer coisas. Fizemos depois outra em Outubro de 2017, há 3 anos, que foi "Polícia e Famílias". Vieram cá familiares de combatentes estrangeiros mortos na Síria e no Iraque, mães e irmãos, falar de como as coisas correram, como foram, que dificuldades tiveram... foi muito interessante. E continuamos a participar nas iniciativas e a abri-las também na vertente da RAN POL (para as polícias), continuamos com uma política de inclusividade, por parte da PJ, de abrir a participação às outras forças. É um esforço contínuo, em curso.

Mas falo da RAN como poderia falar do projeto CoPPRa (Policiamento de Proximidade), ao qual estamos associados desde 2010; do trabalho feito em ligação com a APAV, no âmbito dos projetos Hate No More (ódio nunca mais) e Counter@ct (que tem a ver com a radicalização online).

Portanto, um sem número de projetos e parcerias que foram feitas e que quero acreditar que produziram algum resultado. Mas se calhar não chega para evitar um atentado, porque isso depende de outras variáveis a que nós dificilmente conseguimos chegar. Têm um caracter muito mais preventivo, mais pensado para a ação sobre a juventude, para a ação destes atores da sociedade civil sobre as comunidades, e que poderá dar frutos a médio-longo termo, mas que não resolve imediatamente questões enraizadas ao longo de séculos (no caso da realidade francesa, por ex, com a qual não nos podemos comparar).

Q.8 No que diz respeito aos instrumentos legais disponíveis atualmente, em Portugal, para dar resposta à problemática da radicalização jihadista, considera que estes são suficientes? Proporia alguma alteração legislativa?

Isso é complicado. Porque, por exemplo... nós temos um caso, um processo de uma rapariga da Madeira que foi "seduzida" pelo Daesh, deram-lhe um passaporte, viagem e tudo o mais. Ela tinha, à data, 17 ou 18 anos, e acabou por não viajar, mas já

era imputável, já poderia ser responsabilizada criminalmente. Ela entretanto regrediu na radicalização e depois houve um acordo com ela, ao abrigo da figura processual Suspensão Provisória do Processo – ela aceitou cumprir determinadas regras para não ser objeto de uma reação criminal, no âmbito do inquérito. Estamos a falar do desengament, afastamento. Não diria desradicalização, porque não estamos aqui para tirar ideologias a ninguém, estamos aqui para tirar as pessoas da violência e da atividade criminal. O direito à crença política, religiosa, confessional é livre, desde que isso não signifique a tal transgressão dos domínios do proibido, que são os terrenos criminais. Portanto, pessoas deste tipo, obviamente esta rapariga não chegou a fazer nada, mas ia viajar e ia ser uma noiva do Daesh, e isso é crime, traduz o conceito de adesão e apoio a uma organização terrorista. E contra isto nós estamos cá. Contra a pessoa que diz que acha que é islamista e que o Bin Laden é que é muito bom e o Abu Bakr al-Bagdadi, mas que não passa desta dimensão, temos pena, é uma preocupação, mas não é agi que vamos agir. Aqui as coisas são claras.

Outro exemplo complementar. Imagine um grupo de extrema direita, nazis, mas não temos nada, não temos inquérito, não temos instrumento, mas gostávamos de levar a cabo um programa de afastamento. Volto a dizer, não é propriamente desradicalização – eles que sejam lá admiradores do Hitler, mas que se calem, que acabem com os concertos, músicas de ódio e confrontos com os grupos antifascistas, etc. Com gente desta, não temos qualquer tipo de instrumento. Podemos organizar um programa e eles vêm voluntariamente ou não, se entenderem não vir, nada podemos fazer. Se me perguntar "como se legisla sobre isso?" tenho muita dificuldade em responder, porque tudo isto anda em torno da legislação criminal, do direito penal substantivo, do direito processual penal adjetivo (que diz quais são as regras), e fora deste quadro não temos instrumentos, é na base do voluntariado ("eu vou a esse programa se eu quiser, se não for não passa nada", enquanto que a miúda da madeira, se não aderir, é acusa criminalmente no inquérito e corre o risco de ser presa). É neste quadro que temos que nos movimentar.

Q.9 Embora o Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo esteja previsto desde 2015, ainda não são conhecidos os seus contornos. Que importância atribui à (in)existência deste Plano? Porquê?

Atribua muita. Eu até disse isto no Counter@ct: sem cair em exageros, acho que esse Plano é a jóia da coroa da Estratégia Nacional de Contraterrorismo, que o prevê. E é lamentável que... Ele está aprovado, formalmente, só que em concreto traduziu-se em quase nada – e isso é uma explicação que tem que ser pedida à sra secretária do sistema de segurança interna. Mas, por outro lado (e já lhe dei exemplos concretos), as instituições não estão paradas, estão a fazer coisas. Já lhe falei dos projetos que nós temos desenvolvido; a APAV tem feito um trabalho notável nesta sede, que transcende em muito a sua obrigação de primeira linha de apoio à vítima, com o desenvolvimento de projetos como o Hate No More ou o Counter@ct, e por ex., fez um ano em março que organizaram uma cerimónia evocativa do dia europeu das vítimas de terrorismo (dia 11 de março, por causa dos atentados em Espanha), organizaram um workshop interessantíssimo sobre extrema direita, portanto têm tido iniciativas que vão muito além do seu papel, com um trabalho muito relevante nesta área da prevenção da radicalização.

Os próprios serviços de informações também têm feito alguma coisa; a PSP e GNR têm feito coisas; o poder local, alguns municípios têm desenvolvido projetos (Sintra, por exemplo). Portanto, há várias entidades a nível nacional a desenvolver iniciativas e programas, peca-se pela inexistência de um programa concreto e formal no âmbito da Estratégia Nacional de Contraterrorismo.

Entrevista 8

Nome: Lorenzo Vidino

Designação abreviada: Vidino

Função: Investigador académico e diretor

Instituição: Program on Extremism (Geoge Washington University)

Método de realização da entrevista: Email

Data da entrevista: 21 de outubro de 2020

Q.1 Como definiria o conceito de radicalização jihadista?

O processo através do qual um indivíduo adota a forma mais extrema da ideologia islamista, incluindo o seu uso de violência praticamente indiscriminada.

Q.2 Na sua opinião, qual é a teoria ou quadro conceptual que melhor explica a ocorrência deste fenómeno, na Europa?

Nenhuma teoria consegue, por si só, explicar um fenómeno tão complexo. Há três abordagens que, juntas, fornecem uma melhor compreensão. A primeira é a sociológica, focada no contexto social/económico/político em que a radicalização do indivíduo teve lugar. A segunda é a psicológica, com foco na personalidade do indivíduo. E a terceira olha para as redes e conexões sociais, compreendendo que as pessoas frequentemente se radicalizam sob a influencia de outros. As três abordagens, em conjunto, fornecem uma abordagem relativamente sólida para a compreensão do fenómeno.

Q.3 Como analisa a resposta dada pela União Europeia ao problema da radicalização jihadista, ao longo das duas últimas décadas? Considerada que as políticas e medidas legislativas adotadas são suficientes/apropriadas?

No que diz respeito à prevenção, a UE tem fornecido, de forma consistente, quadros gerais, orientações e coordenação aos Estados-Membros. Tem emitido diretivas e criado várias estruturas para partilha de conhecimentos e esforços uniformes. E acho que, de modo geral, tem feito um bom trabalho nisso. Mas, no final das contas, o assunto é algo que legalmente pertence aos Estados membros individuais, que são os únicos que têm o poder de criar (ou não) medidas preventivas.

Q.4 Por iniciativa própria ou por imposição da UE, vários Estados-Membros têm adotado Planos de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Outros, como Portugal, por não lidarem diretamente com este problema (ou, pelo menos, não em proporções alarmantes), têm negligenciado esta questão.

Como vê a atitude dos últimos?

Que tipo de medidas recomendaria implementar para prevenir a radicalização jihadista, num país como Portugal, onde a ameaça colocada por este fenómeno é considera baixa?

Não é uma dinâmica incomum, e há vários países europeus que também não criaram uma estratégia. A maior parte são países, exatamente como Portugal, que foram apenas marginalmente afetados pela radicalização doméstica. Sem dúvida, não é uma dinâmica ideal, mas é compreensível – os países mais ativos na prevenção são aqueles que mais sofreram o fenômeno da radicalização.

Deparei-me com a mesma dinâmica quando, em 2016, fui convidado pelo primeiro ministro Italiano para liderar uma comissão para elaborar a primeira estratégia CVE da Itália. A Itália estava a sair-se muito bem na repressão, mas não tinha uma estratégia de prevenção. E apesar dos anseios demonstrados pela comunidade de contraterrorismo de que algo fosse introduzido, nunca houve vontade política suficiente e nenhuma estratégia foi aprovada. O assunto não era visto como urgente.

Obviamente, uma estratégia nacional tem as suas vantagens. Cria uma estrutura nacional, força todos os diferentes atores a atuar em conjunto, aloca recursos, fornece uma base legal para muitas ações – é a forma ordenada e ideal para o fazer.

Mas, ao mesmo tempo, mesmo sem uma estratégia nacional, muitas coisas podem ser feitas no terreno, especialmente em países como Portugal (ou Itália), onde o problema é relativamente pequeno. Quando presidi a comissão em Itália, dividimos as possíveis ações de uma estratégia nacional em 3 níveis: macro, meso e micro. Macro são os grandes projetos de contranarrativas, projetos amplos voltados para a população em geral. Meso são iniciativas ainda relativamente grandes, como iniciativas de diálogo inter-religioso, aulas de educação cívica e pensamento crítico nas escolas, e assim por diante – direcionadas a certos segmentos da população. Micro são as intervenções direcionadas, as atividades por meio das quais indivíduos específicos radicalizados são submetidos a um processo de desradicalização (voluntária).

O que eu diria é que países com um baixo nível de radicalização, como Portugal e Itália, podem não precisar das complexas e caras iniciativas macro. O que poderiam fazer, mesmo na ausência de uma estratégia nacional, é focar-se em atividades micro (desradicalizando indivíduos específicos) e em algumas atividades meso, caso o orçamento o permita (e idealmente, através de parcerias com a comunidade e sociedade civil).

Entrevista 9

Nome: Matthew Levitt
Designação abreviada: Levitt
Função: Investigador académico e Professor Adjunto
Instituição: Georgetown University
Método de realização da entrevista: Videoconferência
Data da entrevista: 22 de outubro de 2020

Q.1 Como definiria o conceito de radicalização jihadista?

A primeira coisa que eu diria é que tiraria, para começar, a palavra jihadista do conceito. Podes chegar lá, mas primeiro tens de te perguntar a ti mesma o que queres dizer com radicalização e só depois é que te podes questionar sobre o que queres dizer com qualquer tipo de radicalização em particular ou ideologia em particular. Há um grande debate sobre o termo radicalização. Alguns não gostam nada do termo porque ser radical não é necessariamente ser mau, e certamente não é necessariamente estar envolvido em violência ou atividades extremistas e certamente que não é estar envolvido em atividades ilegais. Aqui nos Estados Unidos, por exemplo, nós temos os direitos de primeira emenda muito claros. Podes pensar aquilo que tu quiseres e não há nada de ilegal nisso. Para mim, radicalização é o processo de desenvolver ideias extremas, e é um processo que não é sempre mau, mas podemos ter radicalização para a violência. Quer a pessoa esteja ou não envolvida em violência, podemos estar a assistir a um percurso de radicalização e é aí que o problema começa.

Eu percebo as desvantagens disso. Muita gente diz "eu não quero falar sobre radicalização, eu não quero falar sobre ideias, eu quero falar sobre ações, eu quero falar sobre comportamentos". Eu argumento que com radicalização podes continuar a focar-te em comportamentos. Que comportamentos é que uma pessoa tem que demonstram que ela se está a tornar mais radical, mais inclinada para violência. O benefício é que se puderes mudar essa trajetória o mais cedo possível durante o processo, e se puderes identificar que alguém está no caminho para a radicalização, podes então intervir com muito mais sucesso e com um custo muito menor do que se essa pessoa já estiver radicalizada. Alguém que já está totalmente radicalizado, não está aberto a novas ideias, já está comprometido com a violência, é muito mais difícil trazê-lo de volta. Isso não existe, na minha opinião. Bem, estou a ser injusto, pode acontecer, mas é muito muito

raro. Há poucos casos reais de desradicalização. O que podes ter é desmobilização, onde convences alguém a não agir dessa forma. Eles continuam na mesma zangados, radicais, e acreditam que usar violência é o correto, mas por uma razão ou outra acreditam que não é o correto neste momento. Mas isso pode mudar e por isso o que se quer mesmo é poder atuar o mais cedo possível no processo. O problema de agir o mais cedo possível no processo é que eles ainda não quebraram nenhuma lei. Então, significa que não será apenas um problema para as forças de segurança, ou para advogados, ou procuradores ou intelligence – terá de haver algum papel das forças de segurança ou intelligence porque serão eles (não sempre, mas muito provavelmente) que irão detetar isto primeiro, por causa da sua capacidade, das atividades de intelligence que desenvolvem – mas será um trabalho de assistentes sociais, de psiquiatras, professores, bibliotecários, pessoas numa comunidade. Então, no final de contas, temos um espectro de atividade onde num extremo temos violência, aplicação da lei, e no outro extremo tens coesão social, boa governação. No meio destes dois extremos está uma linha através da qual cada indivíduo viaja e a maioria não chega a nenhum lado. Mas para aqueles que chegam, o processo de radicalização é algo que se conseguirmos identificar, se conseguirmos encontrar as pessoas certas para intervirem, podemos ter um maior impacto.

Depois, podemos falar de certos tipos de radicalização. Podemos falar de radicalização no contexto de extremismo jihadista, falar de radicalização no contexto de radicalização da extrema esquerda, ou extrema direita, ou nacionalistas brancos, ou basque, etc. Há vantagens e desvantagens nisto. A vantagem é que podes restringir as coisas em como a teoria se aplica a circunstâncias únicas. A desvantagem é que há dois critérios que devem ser tidos em conta: um é a ideologia, o outro é o que permite a abertura cognitiva, o que torna a mente aberta a ideias perigosas. E as pessoas que dizem que a radicalização tem apenas a ver com ideologia, creio que estão erradas. E as que dizem que a ideologia não tem qualquer papel, creio que estão erradas. As pessoas zangam-se, mas depois têm que se mobilizar e o que tende a mobilizar as pessoas são as ideologias. Se realmente queremos compreender o problema da radicalização para o terrorismo jihadista, temos que nos concentrar em perceber a parte ideológica, mas também temos que fazer um exercício mais amplo de perceber porque é que os indivíduos (em Portugal) podem tornar-se recetivos a ideias radicais de qualquer espécie – jihadistas, de extrema direita, é indiferente –, e isso não se aplica da mesma forma a todas as pessoas.

Por exemplo, imagina que vamos a um restaurante com um buffet de saladas. Ambos temos pratos vazios e podemos servir-nos dos ingredientes de salada que quisermos. Ambos vamos a esse mesmo buffet, mas garanto-te que acabaremos com saladas diferentes. Todos os seres humanos vão a esse buffet de saladas, mas cada indivíduo, é um indivíduo particular. O que te faz rir, pode não me fazer rir; o que me deixa triste pode não te deixar triste; podes não achar piada às minhas piadas, enfim. Mas há coisas em comum. Portanto, esta abordagem do buffet de saladas é algo a que se tem prestado atenção atualmente, e temos usado muito este termo nos EUA, porque estamos a ver pessoas cujas vidas não estão bem, há este tipo de abertura, mas não estão assim tão comprometidos com uma ideologia. Elas experimentam uma ideologia, depois outra... há pessoas que começam por ser extremistas de direita, odiando muçulmanos e judeus, e a extrema esquerda, e depois tornaram-se neopagãos... e se eventualmente alguém lhes disser "olha, já ouviste falar da al-Qaeda?" elas tornar-se-ão islamistas – elas não sabem nada sobre o islão, não oram, trata-se de como a ideologia, na sua cabeça, justifica a violência. Portanto, é preciso ter em consideração que nem todas as pessoas que se radicalizam na violência jihadista são, na verdade, jihadistas, não são realmente islamistas. É apenas a ideia que, na cabeça deles, justifica e, mais do que justificar, glorifica a violência.

Q.2 Na sua opinião, qual é a teoria ou quadro conceptual que melhor explica a ocorrência deste fenómeno, na Europa?

Há muitos quadros de análise, mas penso que sozinho nenhum deles explica isto. Eu conduzi um grupo de trabalho sobre combate ao extremismo violento e nós reuníamos, por vezes, duas vezes por semana e tínhamos orados sobre tudo (radicalização jihadista, IRA, tudo o que possas imaginar). E tínhamos todo o tipo de teóricos, que descordavam uns com os outros... E ao fim do dia o que precisamos é de uma combinação de pessoas que percebam sobre terrorismo e o extremismo, mas também pessoas que compreendam como trabalha o cérebro, que percebam a teoria da coesão social e questões muito mais genéricas relacionadas com pessoas que buscam a pertença, um propósito, pessoas de famílias desestruturadas que procuram uma família, pessoas que não têm amigas e procuram tê-los, pessoas que se sentem como falhados que procuram ir "from zero to hero"... Há uma gama muito vasta de razões pelas quais uma pessoa se torna aberta à ideia de radicalização, se torna radical, ou, pelo contrário, não se torna radical ou até já foi radical e muda.

Portanto, acho que não existe uma teoria em particular que resulte. Acho que precisamos de olhar para os casos individuais, para as comunidades – acho que não é algo que possa ser feito ao nível nacional, mas para uma cidade, e mesmo aí podemos ter diferentes fenómenos em diferentes bairros. Depois dos ataques à bomba na maratona de Boston, aqui nos EUA, levamos a cabo três programas piloto em Boston, Los Angeles e Minneapolis e há muita coisa que se poderia discutir sobre isso, umas boas e outras más, mas a principal conclusão que tiro é que a radicalização é muito, muito diferente em cada uma destas cidades.

Q.3 Como analisa a resposta dada pela União Europeia ao problema da radicalização jihadista, ao longo das duas últimas décadas? Considerada que as políticas e medidas legislativas adotadas são suficientes/apropriadas?

Eu não faria a questão sobre as últimas duas décadas, mas no máximo sobre a última década, porque há duas décadas ninguém estava a fazer nada em relação a isto. Também recomendaria que não abordasses a UE, mas os Estados Membros, porque a UE elabora linhas orientadoras, organiza conferências, tenta conectar as pessoas, mas a UE não faz CVE, quem o faz são os governos nacionais, as regiões ou cidades.

Eu tenho trabalhado muito esta questão na europa, particularmente em Inglaterra, França, Bélgica e Holanda, e um pouco na Alemanha, e nos últimos anos sobretudo em Bruxelas, tanto antes como depois dos ataques nesta cidade. E acho que estes países podem ser um pouco diferentes, em parte porque têm diferentes leis, mas no geral todos apresentam respostas, sobretudo desde que o ISIS começou a atacar a europa. Na verdade, embora possamos falar sobre as respostas da última década, na verdade só podemos discutir os últimos 5 anos, desde o final de 2015, com os ataques ao Bataclan em Paris, etc. Mas nessa altura perceberam que havia muito mais a fazer e houve alguns esforços genuínos, que continuam a acontecer. E os melhores mais uma vez não acontecem tanto ao nível nacional, mas local, ao nível do departamento local de polícia. Entre as coisas que têm que ser melhoradas é a forma como ligamos o trabalho entre as forças e serviços de segurança e as pessoas quem trabalham na comunidade, porque o objetivo não é que estes últimos se envolvam nas funções da polícia, o seu trabalho não é espiar, mas é preciso haver alguma conexão no caso de algo correr mal. Eu penso que os europeus têm muito crédito no que estão a fazer, sobretudo os britânicos com a Estratégia Prevent, que tem sido um pouco controvérsia e alvo de várias reformas, mas é preciso fazer várias tentativas até se conseguir ter sucesso.

Q.4 Por iniciativa própria ou por imposição da UE, vários Estados-Membros têm adotado Planos de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Outros, como Portugal, por não lidarem diretamente com este problema (ou, pelo menos, não em proporções alarmantes), têm negligenciado esta questão.

Como vê a atitude dos últimos?

Acredito que a única razão pela qual os outros países europeus têm sido mais ativos nesta questão é porque enfrentam mais ameaças; como em Portugal isso não acontece, não há essa pressão. Mas este fenómeno não respeita fronteiras. Questiono-me se Portugal, de certa forma, se sente mais protegido por causa da barreira linguística, mas se pensarmos nos termos deles, em termos geográficos, também há razões para nos preocuparmos. Temos visto radicalização em países do sul da América e em África, que falam português, e se eu estivesse sentado numa sala com decisores portugueses eu dir-lhes-ia: vocês têm a vantagem de poder desenvolver um plano de ação nacional antes de haver uma crise. Têm a vantagem de aprender com o que resulta ou não em diferentes locais, e perceber que países melhor refletem as circunstâncias que existem em Portugal. Porque irá acontecer, vocês terão pessoas em Portugal – sejam ou não portuguesas – que se irão radicalizar, seja em que ideologia for. E vocês podem antecipar-se a isso. Até porque, se pensarmos, há muitos países já adotaram medidas e se nós não as tivermos, então se eu for um extremista e estiver a pensar num sítio para onde ir, no espaço Schengen, se calhar vou para Portugal.

Q.5 Que tipo de medidas recomendaria implementar para prevenir a radicalização jihadista, num país como Portugal, onde a ameaça colocada por este fenómeno é considera baixa?

Independentemente do nível de ameaça, o que se quer ter é um sistema através do qual possa haver uma avaliação (anual ou mais frequente) de múltiplas coisas: 1) da ameaça terrorista, em termos gerais; 2) do que está a acontecer a nível local, nas cidades, porque é aí que as coisas acontecem, nas ruas, nas escolas, nos espaços de lazer, em instituições religiosas, etc., como é que as pessoas estão – e isto é algo que o governo deveria fazer não só para questões relacionadas com a segurança, mas como estratégia de boa governança: desenvolver coesão social; perceber como é que a comunidade imigrante está integrada na sociedade, especialmente em países como Portugal, onde pode haver uma barreira de comunicação; como é que estão as escolas?

os jovens estão a abandonar a escola? há alguma forma de detetar se um jovem na escola básica ou secundária de repente entra uma crise de vida? qual é o processo em vigor? Se um estudante deixa de ir às aulas, deixa de fazer os trabalhos de casa, se de repente começa a vestir-se todo de preto (há pessoas que se vestem de preto e não há problema nenhum nisso, mas se é uma mudança repentina) e se comporta de forma estranha e mostra uma faca aos colegas, na escola, por exemplo, há algum sistema implementado que torne possível identificar isso? E há algum sistema em vigor que determine quem deve ser chamado para intervir? E em que ponto os agentes de saúde pública podem ou devem solicitar a intervenção da polícia? Há algum dever de proteger ou dever de avisar? São tudo coisas que, num mundo ideal, devem ser desenvolvidos antes de se estar em crise. E eu diria que Portugal tem essa oportunidade, agora. E já há tantos planos de ação no exterior, tantas organizações que prestam ajudas neste sentido (UE, UN Development Program, UN Counter-terrorism directorate, The Strong Cities Network, vários think-tanks que desenvolvem trabalhos nestas áreas) que podemos beneficiar deles e não temos que reinventar a roda.

Entrevista 10

Nome: Peter Neumann
Designação abreviada: Neumann
Função: Investigador académico e Professor
Instituição: King's College London
Método de realização da entrevista: Videoconferência
Data da entrevista: 15 de outubro de 2020

Q.1 Como definiria o conceito de radicalização jihadista?

A ideia da radicalização é que antes de te tornares um terrorista, passas por um processo que por vezes pode demorar semanas, outras vezes meses ou anos. Mas no decurso desse processo acontecem duas coisas: gradualmente adotas ideias que legitimam o envolvimento no extremismo violento; e adaptas o teu comportamento de modo a tornares-te um extremista violento. Portanto, há uma mudança cognitiva, de ideias, mas também uma mudança de comportamento. E a ideia da radicalização é um processo gradual, que pode ser o resultado de influências ideológicas, da influência de outras pessoas com quem socializas e a quem estás ligado, pode ser o resultado do envolvimento em grupos particulares ou de seguires determinados indivíduos. Mas a consequência é um individuo que justifica o extremismo violento, a violência jihadista e está preparado para se comprometer com isso.

Q.2 Na sua opinião, qual é a teoria ou quadro conceptual que melhor explica a ocorrência deste fenómeno, na Europa?

Existem diferentes modelos e teorias e todas elas realçam coisas diferentes. Por exemplo, temos as teorias articuladas por Marc Sageman, que enfatizam o papel das redes sociais e das conecções entre as pessoas; teorias articuladas por Quintan Wictorowicz, que estudou o grupo al-Muhajiru no Reino Unido, de forma intensiva, e enfatiza o papel da abertura cognitiva, uma crise pessoal, como ponto de partida para a radicalização de alguém, mas também fala muito sobre a influência de pregadores extremistas e líderes extremistas, que têm um papel em facilitar a socialização de alguém na radicalização violenta. Depois, claro, temos o modelo da Polícia de Nova Iorque, que se tornou um pouco limitada, mas coloca muita enfase na cognição e no papel das crenças religiosas, na intensificação da crença religiosa – especialmente o

salafismo. E há vários outros modelos, mas penso que é importante compreender que estes modelos não são todos o mesmo, mas mesmo sendo diferentes e alguns mais top-down ou bottom-up, alguns colocam mais enfase na ideologia, outros menos, mas todos concebem a radicalização jihadista como um processo, que se desenvolve ao longo do tempo, e todos têm o mesmos ingredientes, que são: o papel das pessoas, a relação com pessoas, a influência de pessoas; o papel da ideologia e das crenças ideológicas; e, de certa forma, todos articulam a ideia de uma crise pessoal, a ideia de que as pessoas não se tornam extremistas do nada, houve um momento em que se tornaram abertas a estas ideias, e pode ter sido devido a uma crise pessoal, um evento inesperado, etc.

Q.3 Como analisa a resposta dada pela União Europeia ao problema da radicalização jihadista, ao longo das duas últimas décadas? Considerada que as políticas e medidas legislativas adotadas são suficientes/apropriadas?

Penso que a União Europeia tem feito o que pode e a realidade é que, nesta área particular da radicalização e contraterrorismo, a UE não tem muitas competências, porque a segurança e os assuntos internos são provavelmente das áreas, dentro dos acordos da UE, menos desenvolvidas, e a razão para isso é que os grandes Estados Membros (o Reino Unido até há pouco, por exemplo, assim como a França ou a Alemanha) querem deter a responsabilidade pelo contraterrorismo. Por isso a UE tem tentado ter um papel de coordenação, porque é basicamente o que pode fazer nesta área.

Por exemplo, uma das iniciativas mais conhecidas é a RAN Network, que basicamente é uma associação de profissionais na área da radicalização, e a ideia é que estas pessoas se reúnam e troquem boas práticas. Não tem a ver com elaborar de leis, nem dizer aos Estados Membros o que fazer numa determinada área, mas sim dizer "criámos um fórum onde pessoas de diferentes países podem trabalhar juntas, trocar experiências e aprender uns com os outros". Penso que é um fórum útil, especialmente para países que não tiveram muitos problemas relacionados com o extremismo violento, no passado, porque lhes permite aprender com outros Estados Membros; mas é também útil para os profissionais no terreno partilharem as suas experiências e compará-las com a dos outros. Dentro da RAN há diferentes grupos de trabalho, ligados a diferentes temas – como a radicalização nas prisões ou a desradicalização, etc. – e têm alguns documentos que acredito serem uteis como documentos informativos (briefing papers, no original), caso se trate de um país que não tem problemas com uma questão, mas

quer entender o que se passa noutros países europeus. Penso que é a contribuição mais significativa.

Mas se falarmos da elaboração de políticas, de diretivas, leis e coisas do género, a UE não tem exercido poder, porque os Estados Membros não têm deixado.

Q.4 Por iniciativa própria ou por imposição da UE, vários Estados-Membros têm adotado Planos de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Outros, como Portugal, por não lidarem diretamente com este problema (ou, pelo menos, não em proporções alarmantes), têm negligenciado esta questão.

Como vê a atitude dos últimos?

Bem, eu trabalhei com a OSCE como Representante Especial, durante um ano, e tal como a UE, a OSCE é apologista de que cada país tenha um plano de ação. Muitos países têm planos de ação, mas a UE não pode forçá-los a terem um. Pode encorajar que o tenha, pode facilitar essa tarefa, mas não pode forçar. Se um país decidir "não temos um problema com o extremismo violento ou a radicalização" então talvez seja compreensível que não tenha um plano de ação. Por isso eu compreendo, por exemplo, que vários países da europa de leste, como a Estónia, que não têm um problema com o terrorismo jihadista ou algo do género, não tenha um plano de ação.

Mas, mais uma vez, o papel da UE é fornecer aconselhamento, no caso de quereres ter um plano de ação. E eu acho que é uma boa ideia ter-se um plano, no caso de algo acontecer. Acho que é boa ideia ter-se uma estratégia, uma ideia, um conceito de como se irá agir caso se considere que um problema está a surgir. E também acho que é importante que os países percebam claramente que estes planos de ação têm a ver com prevenção, e a ideia da prevenção é que se faça algo antes que haja terrorismo. Por isso acho que é útil convencer mesmo países como Portugal, que não tiveram um problema massivo no passado, que talvez seja importante pensar sobre esta questão, caso algo aconteça no futuro.

Eu estive em Lisboa há uns 2 ou 3 anos atrás, e falei com especialistas dos serviços e forças de segurança, porque eles perguntaram-me "acha que devemos ter um plano de ação? O que isso envolve?" e eu expliquei-lhes o que isso envolve e a dada altura concluíram que não precisavam de um. Acho que não há nada de errado com isso, mas faz sentido ter-se um plano de ação, para o caso de algo acontecer. Todas as sociedades têm interesse em prevenir a radicalização e o extremismo e, por isso, faz

sentido ter-se um plano de ação, mesmo que não se seja diretamente afetado pelo terrorismo.

Q.5 Que tipo de medidas recomendaria implementar para prevenir a radicalização jihadista, num país como Portugal, onde a ameaça colocada por este fenómeno é considera baixa?

A ameaça da radicalização jihadista sim, é baixa, mas se olharmos para a extrema direita, penso que se está a tornar claro que algo está a acontecer, mesmo no pacífico Portugal. Por isso eu acho que, no que toca a medidas, é preciso pensar nos diferentes níveis de prevenção da radicalização. Há a prevenção geral, que basicamente se aplica a todos e está relacionada com educação, escolas, educar professores, sensibilização e criar materiais para as pessoas usarem no caso de quererem falar sobre isso.

Depois há um segundo nível ou camada, que está direcionado para pessoas que se acreditem serem particularmente vulneráveis – no caso da radicalização jihadista seria a comunidade muçulmana, talvez segmentos específicos dentro desta comunidade, como jovens rapazes e também raparigas – e, mais uma vez, não se trata de forçar alguém a fazer algo, mas criar programas e materiais educativos, criar relações com a comunidade, networks de pessoas, educá-las sobre indicadores. O que vimos no passado foi que, quando a radicalização aconteceu, todos diziam que estava tudo normal e de repente tornou-se extremista. Se houvesse este conhecimento, seria visível que algo aconteceu antes, mas ninguém deu atenção a isso, ninguém sabia o que procurar e o que acontece. Por isso educar as pessoas em relação aos indicadores, para que se possa agir precocemente. Talvez também criar uma hot line, de modo a ter-se um sítio para onde as pessoas possam ligar para reportar algo, para conversar com alguém, etc.

O terceiro nível é lidar com pessoas que já estão radicalizadas e aqui falamos de programas de desradicalização e desvinculação, programas de intervenção que permitem que as pessoas que não estão totalmente radicalizadas, mas em processo de radicalização, encontrem uma via de saída. Pessoas como trabalhadores sociais, psicolólogos, programas de intervenção semelhantes ao CHANNEL, no Reino Unido, que permite que as pessoas tenham um tratamento individualizado que facilite a saída do extremismo violento.

Mas este terceiro nível é só mesmo para pessoas que já estão radicalizadas e questiono-me se Portugal precisa disso, neste momento, mas certamente não haverá

dano em terem o primeiro e segundo nível, educação e sensibilização entre os líderes comunitários, no seio das comunidades, junto dos pais. Basicamente, educar sobre o fenómeno e fazer com que as pessoas estejam atentas aos indicadores.

Talvez neste ponto não precisem de um programa de desradicalização se não têm muitas pessoas que se radicalizaram. Mas a primeira e segunda camadas podem ser úteis, mas implementadas de modo a que não se crie muito alarme. A ideia é ir ter com as comunidades muçulmanas e ter uma conversa sobre isto, nem que necessariamente se diga "eu acho que vocês são todos potenciais extremistas", porque o que é preciso, em qualquer programa de prevenção, é cooperação dessas comunidades, e se chegares lá – como se fez na Grã-Bretanha – e disseres isso, as pessoas ficam assutadas ou viram-se contra ti, e o que precisas é de cooperação.

Entrevista 11

Nome: Petter Nesser

Designação abreviada: Nesser

Função: Investigador académico e Professor Associado

Instituição: Estabelecimento Norueguês de Investigação de Defesa (FFI) e Norwegian Business School

Método de realização da entrevista: Email

Data da entrevista: 15 de novembro de 2020

Q.1 Como definiria o conceito de radicalização jihadista?

Vejo a radicalização como o processo através do qual as pessoas se tornam extremistas políticos. O processo pode ser demorado ou rápido e envolve diferentes combinações de dinâmicas sociais e cognitivas. A meu ver, a radicalização não ocorre sem alguma forma de socialização, nem ocorre sem algum nível de alinhamento cognitivo com uma ideologia. As pessoas juntam-se a ambientes extremistas de maneiras diferentes por diferentes razões, seja em busca de recompensas sociais, procurando lidar com queixas pessoais ou por estar enfeitiçado/apaixonado por líderes carismáticos e pela propaganda ou ideias que eles transmitem. Em última análise, se os indivíduos se radicalizarem totalmente, emergem como "verdadeiros crentes" de que o seu uso da violência é justificado. Estão a lutar por uma causa justa para o grupo com o qual se identificam, o bem *versus* o mal.

A radicalização é jihadista quando se justifica com referência à ideologia jihadista, uma forma militante de salafismo, geralmente com uma forte componente antiocidental.

Q.2 Na sua opinião, qual é a teoria ou quadro conceptual que melhor explica a ocorrência deste fenómeno, na Europa?

Na minha opinião, a teoria do movimento social apresentada por Quintan Wiktorowicz no seu livro sobre a mobilização da al-Muhajiroun sob Omar Bakri é uma abordagem altamente frutífera.

Também considero o trabalho de Peter Neumann sobre a interação entre a radicalização cognitiva e comportamental uma contribuição fundamental.

Por último, acho que meu próprio trabalho sobre a interação entre os aspetos locais e transnacionais da radicalização, e o modelo de empreendedores, desajustados e errantes para a microdinâmica da formação de células jihadistas fornece insights importantes.

Q.3 Como analisa a resposta dada pela União Europeia ao problema da radicalização jihadista, ao longo das duas últimas décadas? Considerada que as políticas e medidas legislativas adotadas são suficientes/apropriadas?

Na minha opinião, os países europeus demoraram muito a coordenar e calibrar os seus esforços no combate à radicalização e ao terrorismo jihadista. Também foi preciso muito tempo para a Europa perceber o quão transnacional é a ameaça e como ela se espalha a partir de zonas de conflito no Oriente Médio por meio de combates estrangeiros. O problema foi muitas vezes considerado como "endógeno" em vez de transnacional, algo que ajuda a explicar por que milhares de muçulmanos europeus conseguiram chegar ao Estado Islâmico a partir de 2014. Os países europeus têm sido reativos, em vez de proativos, na sua abordagem ao jihadismo. A França começou cedo com suas contramedidas por causa da ameaça na década de 1990.

Países como a Espanha e o Reino Unido reagiram a ataques massivos como os de Madrid e Londres em meados dos anos 2000. Uma política mais coordenada para a região não surgiu até a onda de terror do EI ter atingido vários países. A região tem-se tornado mais eficaz no desmembramento de redes por meio da partilha de intelligence e de uma nova legislação que criminaliza a atividade jihadista, como o recrutamento e o combate no estrangeiro. Os esforços liderados pelos EUA para evitar a propagação da propaganda e o recrutamento jihadista online aparentemente têm sido altamente eficazes e provavelmente ajudam a explicar os baixos níveis de ameaça no Ocidente. O contraterrorismo europeu tornou-se mais robusto e eficaz do que era nas décadas de 1990 e 2000.

O que falta, no entanto, são melhores estratégias preventivas, como sistemas para combater a radicalização nas prisões, para evitar novos surtos de ameaças jihadistas no caso do surgimento de novos proto-estados militantes e mobilizações de combatentes estrangeiros. Precisamos de um foco contínuo na monitorização de empreendedores de redes para os impedir de atraírem desajustados e errantes para o rebanho jihadista. Precisamos de melhores sistemas para manter os desajustados e errantes longe de líderes carismáticos e das suas ideias extremistas.

Q.4 Por iniciativa própria ou por imposição da UE, vários Estados-Membros têm adotado Planos de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Outros, como Portugal, por não lidarem diretamente com este problema (ou, pelo menos, não em proporções alarmantes), têm negligenciado esta questão.

Como vê a atitude dos últimos?

Planos de ação são bons, na medida em que aumentam a conscientização entre as instituições do Estado e ONGs sobre a radicalização e o extremismo. Os planos de ação devem ser formulados em termos gerais e não ter como alvo um tipo específico de extremismo (por exemplo, jihadismo), visto que diferentes tendências extremistas vêm e vão e se sobrepõem. Ainda assim, os planos de ação devem refletir as lições aprendidas ao lidar com tipos específicos de extremismo, pois diferentes tipos de ameaça podem exigir abordagens diferentes. A meu ver, os planos de ação, desde que não sejam apenas simbólicos, representam uma oportunidade de preparação para o imprevisto. Eles também podem desempenhar um papel na prevenção de que um problema de extremismo limitado se transforme numa ameaça. Por exemplo, se os funcionários do setor público, como escolas e serviços de saúde, estão cientes dos sinais de radicalização, isso aumenta a probabilidade e a oportunidade de intervenções precoces. Os planos de ação também são bons para rever os procedimentos de aplicação da lei e da legislação, de modo a verificar se são adequados para combater o extremismo. Ao não formular planos de ação, os estados correm o risco de não estar preparados quando ocorrerem atos imprevistos de extremismo. Portanto, não criar um pode ser uma oportunidade perdida.

Por outro lado, elaborar um plano de ação para um problema de extremismo específico, como o jihadismo, numa altura em que a ameaça é baixa, poderia potencialmente despertar a raiva e radicalizar as pessoas que se sentem estigmatizadas por este. Esta é uma razão importante pela qual os planos devem ser formulados da forma mais geral possível.

Q.5 Que tipo de medidas recomendaria implementar para prevenir a radicalização jihadista, num país como Portugal, onde a ameaça colocada por este fenómeno é considera baixa?

Para países com baixos níveis de ameaça, recomendo monitorizar as tendências e as lições transnacionais, obtendo perceções gerais de países onde o nível de ameaça é

mais elevado. Muitos dos novos atores de ameaças que os Estados enfrentam são transnacionais e podem surgir em novos locais, quando surge uma massa crítica de extremistas ou redes. Era difícil um país como a Dinamarca prever que se tornaria um alvo altamente priorizado e uma arena para a mobilização jihadista após a publicação dos cartoons de Maomé, em 2005.

Às vezes, as redes terroristas transnacionais transferem atividades para novos países devido a esses eventos desencadeadores, ou porque se tornou mais difícil operar onde funcionavam no passado. É por isso que todos os países europeus devem implementar algumas medidas preventivas, destinadas a impedir a formação de redes, mesmo quando a ameaça é baixa.

Entrevista 12

Nome: Thomas Hegghammer

Designação abreviada: Hegghammer

Função: Investigador académico e Professor Adjunto

Instituição: Estabelecimento Norueguês de Investigação de Defesa (FFI) e Universidade de Oslo

Método de realização da entrevista: Email

Data da entrevista: 18 de janeiro de 2021

Q.1 Como definiria o conceito de radicalização jihadista?

Defino radicalização como o processo através do qual um indivíduo adota atitudes que apoiam o uso de violência política não-estatal. Radicalização jihadista é quando este processo ocorre dentro do quadro ideológico do jihadismo, ou seja, do islamismo sunita militante de orientação transnacional.

Q.2 Na sua opinião, qual é a teoria ou quadro conceptual que melhor explica a ocorrência deste fenómeno, na Europa?

O paradigma das redes, nomeadamente a perspetiva de que as ideias radicais se difundem, em primeiro lugar, através de conexões interpessoais. O jihadismo chegou à europa no início dos anos 90, com ativistas do Médio Oriente que já eram militantes nos seus países de origem. É possível traçar "genealogicamente" a maioria das redes jihadistas atuais recuando até esses primeiros "motores". As conexões interpessoais têm sido também centrais para a formação de células de ataque. Também sabemos que alguns indivíduos, chamados "empreendedores", desempenham um papel desproporcional na construção dessas redes, e que é possível enfraquecer consideravelmente uma rede tirando apenas alguns indivíduos-chave de circulação.

Claro que isto não significa que não existem outras perspetivas ou paradigmas válidos, mas se tivesse que destacar um, seria este.

Q.3 Como analisa a resposta dada pela União Europeia ao problema da radicalização jihadista, ao longo das duas últimas décadas? Considerada que as políticas e medidas legislativas adotadas são suficientes/apropriadas?

Temos que fazer a distinção entre a UE como uma instituição e a Europa como um conjunto de Estados-Nação. A última respondeu de forma muito eficaz à onda de ativismo jihadista na Europa, em meados da década de 2010 – na verdade, mais do que eu esperava. Eu diria que a Europa como um todo tem agora um controlo relativo sobre o problema. A UE deu o seu melhor, mas existem limites naturais para o que a UE pode implementar nos domínios da segurança e da defesa. As medidas eficazes mais importantes foram tomadas ao nível de cada país.

Q.4 Por iniciativa própria ou por imposição da UE, vários Estados-Membros têm adotado Planos de Ação para prevenir a radicalização e o recrutamento para o terrorismo. Outros, como Portugal, por não lidarem diretamente com este problema (ou, pelo menos, não em proporções alarmantes), têm negligenciado esta questão.

Como vê a atitude dos últimos?

Tudo depende da escala do problema em questão. Não faz sentido implantar programas caros contra um pequeno problema. Não sei o suficiente sobre a situação em Portugal para dizer se os esforços do CT estão subcalibrados. Mas, de modo geral, a subcalibração irá, por definição, levar a mais atividades jihadistas. Se o tempo passar e pouco acontecer, provavelmente não houve subcalibração.

Q.5 Que tipo de medidas recomendaria implementar para prevenir a radicalização jihadista, num país como Portugal, onde a ameaça colocada por este fenómeno é considera baixa?

Acima de tudo, manter uma massa crítica de conhecimento sobre o jihadismo na polícia e nos serviços de intelligence. Eles são os melhor posicionados para identificar novas tendências negativas que surgem. Mas, para o fazerem, precisam de saber o que procurar, portanto, formação contínua e trabalho em rede com serviços congéneres de outros países é crucial. Esta é, de longe, a abordagem mais económica caso os níveis de atividade jihadista sejam baixos.

ANEXO 3 – Sinopses das entrevistas

Dimensão 1 - Fenómeno da radicalização	
a) Definição de radicalização	
Pathé Duarte	... é a ausência da regulamentação do conflito. O que é que isto quer dizer? Mais uma vez, nas sociedades abertas, o conflito é um elemento agregador, porque é fundamento ou base de dinâmica social, de ascensão social, de promessa de alteração, e de transformação social, acima de tudo. E as sociedades abertas são caracterizadas pela possibilidade desta transformação social, em que eu estou numa situação conflitual, porque não tenho aquilo que quero, mas de acordo com a minha estrutura política e legal onde estou, tenho margem para essa mesma alteração, se eu tiver legitimidade para o fazer, naturalmente. Conflito. É a tensão conflitual permanente. Ora, nós temos a institucionalização do conflito, sindicatos são um exemplo disso, parlamento é um exemplo disso, parceiros sociais são exemplo disso, portanto, esta permanência tensão. Ora bem, quando deixa de haver a regulamentação ou a institucionalização deste conflito social, passa para uma outra fase, em que das duas uma: ou são as estruturas (Poder, estruturas sociais, políticas e legais) que não permitem a possibilidade de conflito, a sociedade está fechada e leva a outras fórmulas de intervenção para transformação social; ou aquilo que é preconizado e a razão do conflito social é inconciliável com aquilo que está vigente na sociedade. E então deixa de haver essa regulamentação do conflito, e o que acontece é que o conflito dá margem negocial, mas deixa de haver margem negocial, portanto tudo vale. A vontade de transformação existe, mas vamos transformá-la não pelos canais que devemos transformar, mas fazê-lo necessariamente através do uso da violência ou outras formas de ação direta. (...) no caso do jihadismo, é perfeitamente plausível passar do conflito para a radicalização, no sentido em que aquilo que é preconizado pelo radicalismo jihadista é totalmente inconciliável com a realidade social e, portanto, a realidade social não pode nunca estar permeável a isto, sob pena de se pôr em causa. E portanto, como não há institucionalização deste conflito, passa-se para a outra fase.
Torres	De um modo sucinto, entendo por radicalização jihadista a adesão consciente e genuína a uma leitura e interpretação de cariz mais ortodoxa e até, diria, marcial do Islamismo e do conteúdo do seu livro sagrado (Corão), não admitindo qualquer desvio a um auto alegado purismo religioso islâmico, levando-o a combater, sob as mais diversas formas, inclusivamente violentas e extremadas, todas as nações, instituições e pessoas que não perfilhem dessa doutrina, mesmo sendo muçulmanos.

Lemos Pires	Radical é alguém que, obviamente, tem linhas estruturadas de pensamento geralmente levadas apenas num sentido. Quando nos radicalizamos quer dizer que deixamos de ouvir todos os argumentos, e deixamos de entender a nossa posição de uma posição moderada. Radicalizar é tomar uma posição extrema e, a partir daí, ser inflexível nessa mesma posição. Um radical deixa de estar aberto ao contraditório, passa a ter uma série de certezas e não quer discutir outro tipo de causas. Geralmente justifica isso através de verdades absolutas, sejam elas de índole religiosa, filosófica ou mesmo proto-científta. (...) dão legitimidade a grupos para poderem aturar de acordo com a ideia de que são os mais puros, estão certos e têm uma missão.
Tomé	Alguém se tornar radical ou extremo, portanto, uma atitude e um comportamento de intransigência e, no caso concreto, acreditando e atuando em conformidade com a mundivisão do jihadi-salafismo, ou seja, uma verdadeira ideologia, uma mundivisão que faz apenas e claramente uma distinção entre o que consideram verdadeiros muçulmanos e os infiéis (apóstatas); não tolera qualquer diversidade teológica, a sua é a única interpretação possível da lei islâmica e do Corão e dos ensinamentos do profeta Maomé; tem o objetivo político um pouco difuso do estabelecimento de um califado universal e da imposição da lei islâmica (Sharia) universalmente; sanciona, por isso mesmo usa a violência como única forma de punir os que não se querem converter, punir os infiéis para estabelecer a tal governação islâmica, incluindo (segundo a doutrina de takfir) violência contra outros muçulmanos.
Carvalho	Para mim a radicalização é um processo, através do qual as pessoas vão adotando e modificando de forma gradual crenças, comportamentos e atitudes, num sentido em que, no culminar, servem de justificação e catalisador para a ação violenta.
Liberado	... a única questão em que diria que a literatura e a investigação académica se encontram de acordo sobre o conceito de radicalização é que se trata, efetivamente, de um processo; tudo o resto é altamente debatido e controverso. (...) De acordo com McCauley e Moskalenko, a radicalização é definida como "mudanças nas crenças, sentimentos e ações no sentido de um maior apoio a um lado de um conflito político". Horgan, por sua vez, define-a como "o processo social e psicológico do compromisso progressivamente experimentado com a ideologia política ou religiosa extremista".

Ventura	A radicalização, concebo-a com ideológica, portanto há uma relação estreita entre o conceito de radicalização no sentido do extremar dessa ideologia. (...) A grande questão que se coloca – e tenho que falar por dever de ofício – é que, como costumo dizer, nós não somos polícias das ideologias, já houve uma polícia que foi, no passado (PIDE). O que nos interessa (e que é um limite muito importante) é a Lei criminal. Se quiser nestes termos, ser fascista ou ser nazi provavelmente é uma forma de adesão ao extremismo ideológico (extrema direita), mas ser fascista ou ser nazi não é crime. (...) Portanto, recapitulando, radicalização ideológica, associada a uma doutrina social e política, e com instrução criminal. Se assim não for.. Eu, como intelectual interessa-me a radicalização em todas as suas vertentes e dimensões; como polícia, como investigador criminal, interessa-se a ideologia na ação criminal. (...) Quando é a ideologia jihadista, salafista-jihadista, takfirista, wahabita, há várias orientações, volta-me a interessar a interessar a questão no momento em que a ideologia religiosa se transforma também num projeto de ação política e que envolve, necessariamente, violência.
Vidino	... é o processo através do qual um indivíduo adota a forma mais extrema da ideologia islamista, incluindo o uso de violência praticamente indiscriminada.

Levitt	... é o processo de desenvolver ideias extremas, e é um processo que não é sempre mau, mas podemos ter radicalização para a violência. Quer a pessoa esteja ou não envolvida em violência, podemos estar a assistir a um percurso de radicalização e é aí que o problema começa. (...) [Ser radical] não é necessariamente estar envolvido em violência ou atividades extremistas e certamente que não é estar envolvido em atividades ilegais. (...) Podes pensar aquilo que tu quiseres e não há nada de ilegal nisso. (...) Quer a pessoa esteja ou não envolvida em violência, podemos estar a assistir a um percurso de radicalização e é aí que o problema começa. O benefício é que se puderes mudar essa trajetória o mais cedo possível durante o processo, e se puderes identificar que alguém está no caminho para a radicalização, podes então intervir com muito mais sucesso e com um custo muito menor do que se essa pessoa já estiver radicalizada. Alguém que já está totalmente radicalizado, não está aberto a novas ideias, já está comprometido com a violência, é muito mais difícil trazê-lo de volta. Isso não existe, na minha opinião. Bem, estou a ser injusto, pode acontecer, mas é muito, muito raro. Há poucos casos reais de desradicalização. O que podes ter é desmobilização, onde convences alguém a não agir dessa forma. Eles continuam na mesma zangados, radicais, e acreditam que usar violência é o correto, mas por uma razão ou outra acreditam que não é o correto neste momento. Mas isso pode mudar e por isso o que se quer mesmo é poder atuar o mais cedo possível no processo. O problema de agir o mais cedo possível no processo é que eles ainda não quebraram nenhuma lei. Então, significa que não será apenas um problema para as forças de segurança, ou para advogados, ou procuradores ou intelligence – terá de haver algum papel das forças de segurança ou intelligence porque serão eles (não sempre, mas muito provavelmente) que irão detetar isto primeiro, por causa da sua capacidade, das atividades de intelligence que desenvolvem – mas será um trabalho de assistentes sociais, de psiquiatras, professores, bibliotecários, pessoas numa comunidade. (...) é algo que se conseguirmos identificar, se conseguirmos encontrar as pessoas certas para intervirem, podemos ter um maior impacto.
Neumann	... antes de te tornares um terrorista, passas por um processo (...) no decurso desse processo acontecem duas coisas: gradualmente adotas ideias que legitimam o envolvimento no extremismo violento; e adaptas o teu comportamento de modo a tornares-te um extremista violento. Portanto, há uma mudança cognitiva, de ideias, mas também uma mudança de comportamento. (...) a consequência é um individuo que justifica o extremismo violento, a violência jihadista e está preparado para se comprometer com isso.
Nesser	... o processo através do qual as pessoas se tornam extremistas políticos. (...) Em última análise, se os indivíduos se radicalizarem totalmente, emergem como "verdadeiros crentes" de que o seu uso da violência é justificado. Estão a lutar por uma causa justa para o grupo com o qual se identificam, o bem versus o mal.

Hegghammer	... o processo através do qual um indivíduo adota atitudes que apoiam o uso de violência política não-estatal.
b) Teorias ou abordagens explicativas	
Vidino	Nenhuma teoria consegue, por si só, explicar um fenómeno tão complexo. Há três abordagens que, juntas, fornecem uma melhor compreensão. A primeira é a sociológica, focada no contexto social/económico/político em que a radicalização do indivíduo teve lugar. A segunda é a psicológica, com foco na personalidade do indivíduo. E a terceira olha para as redes e conexões sociais, compreendendo que as pessoas frequentemente se radicalizam sob a influencia de outros. As três abordagens, em conjunto, fornecem uma abordagem relativamente sólida para a compreensão do fenómeno.
Levitt	Há muitos quadros de análise, mas penso que sozinho nenhum deles explica isto. (...) o que precisamos é de uma combinação de pessoas que percebam sobre terrorismo e o extremismo, mas também pessoas que compreendam como trabalha o cérebro, que percebam a teoria da coesão social e questões muito mais genéricas relacionadas com pessoas que buscam a pertença, um propósito, pessoas de famílias desestruturadas que procuram uma família, pessoas que não têm amigas e procuram tê-los, pessoas que se sentem como falhados que procuram ir "from zero to hero"... Há uma gama muito vasta de razões pelas quais uma pessoa se torna aberta à ideia de radicalização, se torna radical, ou, pelo contrário, não se torna radical ou até já foi radical e muda. Portanto, acho que não existe uma teoria em particular que resulte. Acho que precisamos de olhar para os casos individuais, para as comunidades – acho que não é algo que possa ser feito ao nível nacional, mas para uma cidade, e mesmo aí podemos ter diferentes fenómenos em diferentes bairros.

Neumann	Existem diferentes modelos e teorias e todas elas realçam coisas diferentes. (...) temos as teorias articuladas por Marc Sageman, que enfatizam o papel das redes sociais e das conexões entre as pessoas; teorias articuladas por Quintan Wictorowicz, que estudou o grupo al-Muhajiru no Reino Unido, de forma intensiva, e enfatiza o papel da abertura cognitiva, de uma crise pessoal, como ponto de partida para a radicalização de alguém, mas também fala muito sobre a influência de pregadores e líderes extremistas, que têm um papel em facilitar a socialização de alguém na radicalização violenta. (...) temos o modelo da Polícia de Nova Iorque, que se tornou um pouco limitada, mas coloca muita enfase na cognição e no papel das crenças religiosas, na intensificação da crença religiosa – especialmente o salafismo. E há vários outros modelos, mas penso que é importante compreender que estes modelos não são todos o mesmo, mas mesmo sendo diferentes e alguns mais top-down ou bottom-up, alguns colocam mais enfase na ideologia, outros menos, mas todos concebem a radicalização jihadista como um processo, que se desenvolve ao longo do tempo, e todos têm o mesmos ingredientes, que são: o papel das pessoas, a relação com pessoas, a influência de pessoas; o papel da ideologia e das crenças ideológicas; e, de certa forma, todos articulam a ideia de uma crise pessoal, a ideia de que as pessoas não se tornam extremistas do nada, houve um momento em que se tornaram abertas a estas ideias, e pode ter sido devido a uma crise pessoal, um evento inesperado, etc.
Nesser	O processo pode ser demorado ou rápido e envolve diferentes combinações de dinâmicas sociais e cognitivas. A meu ver, a radicalização não ocorre sem alguma forma de socialização, nem ocorre sem algum nível de alinhamento cognitivo com uma ideologia. As pessoas juntam-se a ambientes extremistas de maneiras diferentes por diferentes razões, seja em busca de recompensas sociais, procurando lidar com queixas pessoais ou por estar enfeitiçado/apaixonado por líderes carismáticos e pela propaganda ou ideias que eles transmitem. (...) Na minha opinião, a teoria do movimento social apresentada por Quintan Wiktorowicz no seu livro sobre a mobilização da al-Muhajiroun sob Omar Bakri é uma abordagem altamente frutífera. Também considero o trabalho de Peter Neumann sobre a interação entre a radicalização cognitiva e comportamental uma contribuição fundamental. (...) acho que meu próprio trabalho sobre a interação entre os aspetos locais e transnacionais da radicalização, e o modelo de empreendedores, desajustados e errantes para a microdinâmica da formação de células jihadistas fornece insights importantes.

Hegghammer	O paradigma das redes, nomeadamente a perspetiva de que as ideias radicais se difundem, em primeiro lugar, através de conexões interpessoais. O jihadismo chegou à europa no início dos anos 90, com ativistas do Médio Oriente que já eram militantes nos seus países de origem. É possível traçar "genealogicamente" a maioria das redes jihadistas atuais recuando até esses primeiros "motores". As conexões interpessoais têm sido também centrais para a formação de células de ataque. Também sabemos que alguns indivíduos, chamados "empreendedores", desempenham um papel desproporcional na construção dessas redes, e que é possível enfraquecer consideravelmente uma rede tirando apenas alguns indivíduos-chave de circulação. Claro que isto não significa que não existem outras perspetivas ou paradigmas válidos, mas se tivesse que destacar um, seria este.

Dimensão 2 - Prevenção da radicalização na UE	
a) Resposta da UE	
Vidino	No que diz respeito à prevenção, a UE tem fornecido, de forma consistente, quadros gerais, orientações e coordenação aos Estados-Membros. Tem emitido diretivas e criado várias estruturas para partilha de conhecimentos e esforços uniformes. E acho que nisso, de modo geral, tem feito um bom trabalho. Mas, no final das contas, o assunto é algo que legalmente pertence aos Estados membros individuais, que são os únicos que têm o poder de criar (ou não) medidas preventivas.
Levitt	(...) a UE elabora linhas orientadoras, organiza conferências, tenta conectar as pessoas, mas a UE não faz CVE, quem o faz são os governos nacionais, as regiões ou cidades. (...) embora possamos falar sobre as respostas da última década, na verdade só podemos discutir os últimos 5 anos, desde o final de 2015, com os ataques ao Bataclan em Paris, etc. (...) penso que os europeus têm muito crédito no que estão a fazer, sobretudo os britânicos com a Estratégia Prevent, que tem sido um pouco controvérsia e alvo de várias reformas, mas é preciso fazer várias tentativas até se conseguir ter sucesso. Entre as coisas que têm que ser melhoradas é a forma como ligamos o trabalho entre as forças e serviços de segurança e as pessoas quem trabalham na comunidade, porque o objetivo não é que estes últimos se envolvam nas funções da polícia, o seu trabalho não é espiar, mas é preciso haver alguma conexão no caso de algo correr mal.
Neumann	Penso que a União Europeia tem feito o que pode e a realidade é que, nesta área particular da radicalização e contraterrorismo, a UE não tem muitas competências, porque a segurança e os assuntos internos são provavelmente das áreas, dentro dos acordos da UE, menos desenvolvidas, e a razão para isso é que os grandes Estados

	Membros (o Reino Unido até há pouco, por exemplo, assim como a França ou a Alemanha) querem deter a responsabilidade pelo contraterrorismo. Por isso a UE tem tentado ter um papel de coordenação, porque é basicamente o que pode fazer nesta área. Por exemplo, uma das iniciativas mais conhecidas é a RAN Network, que basicamente é uma associação de profissionais na área da radicalização, e a ideia é que estas pessoas se reúnam e troquem boas práticas. Não tem a ver com elaborar de leis, nem dizer aos Estados Membros o que fazer numa determinada área, mas sim dizer "criámos um fórum onde pessoas de diferentes países podem trabalhar juntas, trocar experiências e aprender uns com os outros". Penso que é um fórum útil, especialmente para países que não tiveram muitos problemas relacionados com o extremismo violento, no passado, porque lhes permite aprender com outros Estados Membros; mas é também útil para os profissionais no terreno partilharem as suas experiências e compará-las com a dos outros. Dentro da RAN há diferentes grupos de trabalho, ligados a diferentes temas – como a radicalização nas prisões ou a desradicalização, etc. – e têm alguns documentos que acredito serem uteis como documentos informativos (briefing papers, no original), caso se trate de um país que não tem problemas com uma questão, mas quer entender o que se passa noutros países europeus. Penso que é a contribuição mais significativa. Mas se falarmos da elaboração de políticas, de diretivas, leis e coisas do género, a UE não tem exercido poder, porque os Estados Membros não têm deixado. (...) Muitos países têm planos de ação, mas a UE não pode forçá-los a terem um. Pode encorajar que o tenha, pode facilitar essa tarefa, mas não pode forçar. (...) o papel da UE é fornecer aconselhamento.
Nesser	Na minha opinião, os países europeus demoraram muito a coordenar e calibrar os seus esforços no combate à radicalização e ao terrorismo jihadista. (...) Os países europeus têm sido reativos, em vez de proativos, na sua abordagem ao jihadismo. A França começou cedo com suas contramedidas por causa da ameaça na década de 1990. Países como a Espanha e o Reino Unido reagiram a ataques massivos como os de Madrid e Londres em meados dos anos 2000. Uma política mais coordenada para a região não surgiu até a onda de terror do EI ter atingido vários países. Os esforços liderados pelos EUA para evitar a propagação da propaganda e o recrutamento jihadista online aparentemente têm sido altamente eficazes e provavelmente ajudam a explicar os baixos níveis de ameaça no Ocidente. A região tem-se tornado mais eficaz no desmembramento de redes por meio da partilha de intelligence e de uma nova legislação que criminaliza a atividade jihadista, como o recrutamento e o combate no estrangeiro. O que falta, no entanto, são melhores estratégias preventivas, como sistemas para combater a radicalização nas prisões, para evitar novos surtos de ameaças jihadistas no caso do surgimento de novos proto-estados militantes e mobilizações de combatentes estrangeiros. Precisamos de um foco contínuo na

	monitorização de empreendedores de redes para os impedir de atraírem desajustados e errantes para o rebanho jihadista. Precisamos de melhores sistemas para manter os desajustados e errantes longe de líderes carismáticos e das suas ideias extremistas.
Hegghammer	Temos que fazer a distinção entre a UE como uma instituição e a Europa como um conjunto de Estados-Nação. A última respondeu de forma muito eficaz à onda de ativismo jihadista na Europa, em meados da década de 2010 – na verdade, mais do que eu esperava. Eu diria que a Europa como um todo tem agora um controlo relativo sobre o problema. A UE deu o seu melhor, mas existem limites naturais para o que a UE pode implementar nos domínios da segurança e da defesa. As medidas eficazes mais importantes foram tomadas ao nível de cada país.

Dimensão 3 - Prevenção da radicalização em Portugal	
3.1. Legislação	
a) Suficiência e alterações propostas	
Pathé Duarte	Alteração, desde logo, na lei dos dados e na possibilidade de os serviços de informações poderem interceder comunicações. É um absurdo. É um absurdo porque não há – e penso que é o único país europeu em que isso não é possível, não há possibilidade de fazer a deteção da ameaça em potência. Isso não existe. Ou há sorte e se encontra qualquer coisa, ou é um serviço congénere que passa a informação. Portanto, isto não existe. Num fusion centre essa situação poderia perfeitamente ser trabalhada e considerada. (...) que se crie um colégio de juízes que na altura e no momento avalie essa possibilidade, que não cerceie a intelligence, que é a linha da frente, de o fazer, senão servem para quê? (...) uma estrutura que favoreça uma resposta coordenada (...) sou um defensor incondicional dos chamados joint fusion centres (...) (existem espanha, no reino unido, por toda a europa)... não é a UCAT, que é uma plataforma de encontro, não tem dimensão operacional nenhuma. Os joint centres têm uma dimensão operacional, em que no fundo você está a juntar as FSS que trabalham no terreno e têm capacidade de identificação e prevenção, juntamente com intelligence e com o Ministério Público. No fundo, tem os principais elementos de combate direto ao terrorismo e à radicalização todos juntos, a trabalhar em equipa – o que, desde logo, se pensar, favorece a possibilidade de interseção de comunicações, logo, por parte dos serviços de intelligence, que não o podem fazer, pelo menos legalmente – e permite portanto uma operacionalização muito maior. Respondendo a quem, não sei, ao Primeiro Ministro, a um Secretário de Segurança Interna, depois no organograma logo se veria. Mas isto esvaziaria a UNCT da PJ, e

	criava-se efetivamente um departamento que congregasse as várias FSS, a intelligence e o MP, que facilitasse, articulasse e permitisse cumprir verdadeiramente a estratégia de combate ao terrorismo definida em Portugal com os 5: detetar, prevenir, etc... mas assim não conseguimos nada. Veja os 5 objetivos e, quanto muito, conseguimos 2 ou 3. (...) as estruturas não nascem de uma cultura de contraterrorismo. A UNCT nasce na cultura de combate ao banditismo, quer dizer... não há esta cultura. Há gente muito boa lá, tal como em muitos lados, mas não há esta cultura. E, portanto, um fusion centre permite a possibilidade de articulação e de operacionalização. A nossa realidade seria MP, PJ, PSP, GNR, SIS, bastava estes cinco, e eventualmente SEF, com gente daí, criando uma estrutura com operacionalidade própria – não era uma diretoria, não era uma dependência, era uma estrutura com personalidade própria –, na dependência direta ou do secretário geral de segurança interna, ou de outra figura, isso depois se veria.
Torres	Por definição, as contramedidas de segurança deverão ser sempre adequadas aos níveis de risco e de ameaça prevalecentes. É sempre uma questão de dosagem certa, de progressividade de atuação, assente numa racionalidade custo/benefício . Nesse sentido, julgo que por ora são suficientes. De forma discreta, a ENCT já levou a algumas importantes «vitórias históricas», de que destaco, claramente, a recente aprovação de um memorando de coordenação operacional das forças e serviços de segurança com as forças armadas em situação de normalidade, ou seja, fora de um estado declarado de guerra ou de sítio.
Tomé	... se recuarmos 5 anos têm sido feitos progressos bastantes significativos, mesmo no sentido da prevenção e do trabalho cooperativo entre forças e serviços de segurança, que ao nível nacional, quer ao nível europeu, quer ao nível internacional, e de colaboração com a indústria da internet, e mesmo de criminalização da apologia do terrorismo e do jihadismo. Têm sido feitos bastantes progressos, mas isto não significa que esteja tudo feito, em termos de combate á radicalização jihadista, longe disso. (..) por exemplo, hoje não está definido no quadro europeu, por exemplo, o que fazer contra os cidadãos europeus que se deslocaram para os territórios da Síria e do Iraque. Essa é outra das questões que estão por resolver. (...) Eu creio que uma das mais importantes foi precisamente o combate contra a radicalização online. (...) temos aquela proposta da Comissão para que a Indústria da Internet remova conteúdos, no prazo máximo de 1h, a partir do momento em que recebem a informação das autoridades nacionais. Obviamente que não é muito fácil, mas são exemplos de esforços bastante significativos. (...) acho que é muito importante tudo o que tem sido feito em termos da legislação para criminalizar a apologia do terrorismo e do jihadismo, porque nós tivemos durante muitos anos (décadas, e alguns ainda estão), a residir na europa, indivíduos – alegados prelados – que publicamente, em nome do direito à livre expressão, defendiam o salafi-jihadismo, e às vezes nem eram europeus, eram

	pessoas de países terceiros, que beneficiavam até da condição, por exemplo, de exilado político, mas que não se coibiam de promover e divulgar este tipo de mensagem. Portanto, a criminalização da apologia do terrorismo e do jihadismo – claro que depois, do ponto de vista judicial, nem sempre os processos são fáceis de provar, mas de qualquer maneira esse é um passo muito importante, porque não pode ser permitido que se defenda publicamente a jihad, o extermínio do infiel, que sejam completamente intolerantes contra quem não vê as coisas da mesma forma. (...) um muito maior controlo das entradas e saídas do território europeu – o controlo das fronteiras externas, porque obviamente é a melhor forma de percebermos se entram no nosso território europeu pessoas que têm a intensão de fazer aqui ataques, ou que têm a intensão de criar aqui retaguardas de apoio de financiamento, ou de recrutar, ou de radicalizar. Portanto, esse controlo foi melhorado e é muito importante. Foram criados novos sistemas de partilha de informação, o que levanta aqui um problema que tem que ser de interoperabilidade dos sistemas (hoje não faltam sistemas de partilha de informação, mas a interoperabilidade nem sempre acontece). A criação do ECTC (European Counter Terrorism Centre) na Europol. Novas medidas de combate ao branqueamento de capitais para financiamento de terrorismo. Também melhorou a relação com países terceiros. (...) Onde poderia haver alteração legislativa, do meu ponto de vista, é o serviço de intelligence ter acesso a metadados. (...) no âmbito da prevenção – combater o terrorismo e a criminalidade – os serviços de intelligence devem ter particulares apetências, mas para isso têm que aceder a informação, porque intelligence é o acesso à informação. Porque senão, o que é que tem que acontecer? Das duas uma, ou a nossa intelligence frequentemente – e, a partir daí, as outras FSS – só têm a informação quando alguma força estrangeira a cede ou partilha ou pergunta e, portanto, ficamos dependentes de que outros nos digam alguma coisa ou partilhem a informação; ou então tem que se fazer algo que viola a lei estabelecida... (...) Portanto, ter-se acesso obviamente a metadados – e mais uma vez, não é a tudo, nem todos a acederem a tudo, mas sim dentro de certas regras – acho que seria um passo importante a ser dado.
Carvalho	Eu acho que são suficientes. Acho apenas que devia haver maior sensibilização para a problemática por parte dos magistrados envolvidos no julgamento de casos de terrorismo. Há alguns casos em que os crimes não foram julgados como terrorismo e isso pode ter impacto na consciencialização da sociedade e na restauração das vítimas.
Liberado	... do ponto de vista legislativo, independentemente do tipo de radicalização, Portugal tem respondido e se esforçado por corresponder à transposição das recomendações da UE, mais concretamente após as Diretivas (UE) 2017/541 e 2018/843, a última levando à criação da Lei n.º 58/2020, 31 de agosto. Poderia, eventualmente – apesar da minha formação base não ser em Direito e, consequentemente, estar longe de ser jurista e, muito menos,

	penalista – referir que a conceptualização da nossa Lei de Combate ao Terrorismo, tal como a Lei de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, é demasiadamente reativa (i.e., de "combate", tal como o seu título indica) ao invés de preventiva. O combate ao terrorismo no ciberespaço (e.g., disseminação de conteúdo extremista, potenciador de discurso de ódio), por exemplo, carece de legislação específica. E, do ponto de vista preventivo, é absolutamente essencial.
Ventura	Isso é complicado. (...) O direito à crença política, religiosa, confessional é livre, desde que isso não signifique a tal transgressão dos domínios do proibido, que são os terrenos criminais. (...) Contra a pessoa que diz que acha que é islamista e que o Bin Laden é que é muito bom e o Abu Bakr al-Bagdadi, mas que não passa desta dimensão, temos pena, é uma preocupação, mas não é aqui que vamos agir. Aqui as coisas são claras. (...) Imagine um grupo de extrema direita, nazis, mas não temos nada, não temos inquérito, não temos instrumento, mas gostávamos de levar a cabo um programa de afastamento. Volto a dizer, não é propriamente desradicalização – eles que sejam lá admiradores do Hitler, mas que se calem, que acabem com os concertos, músicas de ódio e confrontos com os grupos antifascistas, etc. Com gente desta, não temos qualquer tipo de instrumento. Podemos organizar um programa e eles vêm voluntariamente ou não, se entenderem não vir, nada podemos fazer. Se me perguntar "como se legisla sobre isso?" tenho muita dificuldade em responder, porque tudo isto anda em torno da legislação criminal, do direito penal substantivo, do direito processual penal adjetivo (que diz quais são as regras), e fora deste quadro não temos instrumentos, é na base do voluntariado ("eu vou a esse programa se eu quiser, se não for não passa nada").
b) (In)existência de um Plano de Ação	
Pathé Duarte	É fundamental haver um plano de prevenção e combate à radicalização. Não estamos só a falar do âmbito jihadista, e criando este modelo não podemos só prever a radicalização e o extremismo violento provenientes do jihadismo e do islão, há outras fórmulas específicas. (...)acho positivo que haja o plano, e só peca por tardio, muito tardio. (...) não nos precavermos é estarmos a brincar com uma realidade que nos pode explodir, mais tarde ou mais cedo, na mão.
Torres	... reconheço que o plano, sendo mais complexo, é certo, tem uma certa premência na sua conceção / operacionalização. Portugal tem uma tradição de produzir boa legislação relativamente a quase tudo, o problema reside por vezes na sua aplicação prática. Neste capítulo, penso que a definição e operacionalização do Plano de Ação para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo, assente na Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT/2015), poderá trazer orientações específicas da maior importância neste particular domínio. (...) pela sua natureza interventiva, pode também gerar sinergias no capítulo do desenvolvimento civilizacional, da confiança nas instituições, da

	prosperidade económica e da própria coesão social.
Lemos Pires	... eu acho que é muito importante continuarmos a levar isto muito a sério, e portanto, quando nada de faz, quando a ausência persiste, deixa de haver aquilo a que se chama de prevenção efetiva. (...) é preciso, de facto, olhar e ter a certeza de que temos – volto a dizer –, fundamentalmente na escola, mas nas comunidades, uma implementação de um plano que previna, que vigie, e que garanta que não há abusos de qualquer parte, porque depois às vezes já é demasiado tarde, quando alguém já está a ser radicalizado e já não volta atrás.
Tomé	Eu acho que é vital que exista. (...) A PJ tem há muitos anos um plano, que aliás apresentou aos outros parceiros no quadro do SSI, mas nunca se passou para um plano nacional. (...) É evidente que nunca se pode fazer tudo, nós nunca conseguimos ter a garantia absoluta de que vamos conseguir impedir que uns se radicalizem e que haja atentados, mas devemos fazer o que está ao nosso alcance, o que se perceciona como sendo possível de se fazer. (...) se recebermos uma visita oficial do Coordenador da Luta Antiterrorista da UE, ou do Comissário Europeu para os Assuntos Internos e nos perguntarem pelos planos que estavam previstos, o que dizemos? Que estamos a trabalhar neles? Bem, a primeira vez, até pode ser; dito duas, quatro vezes, até os interlocutores deixam de perguntar, porque se sentem já eles próprios desconfortáveis. (...) Da mesma forma que, nestes domínios, a nossa segurança depende de outros (depende da partilha de informações, depende da articulação e da agilidade), a dos outros também depende de nós, e estes são sinais que os outros esperam que lhes demos para os reconfortar: de que estamos a fazer tudo o que está ao nosso alcance – ou ao alcance que é exclusivamente nacional – para que, se necessário for, nós os ajudemos a prevenir fenómenos de radicalização e de ação jihadista também nos seus territórios. (...) não nos podemos pôr a jeito, porque há aqui um grande risco. (...) Como nem sempre há sensibilidade, ou se menoriza o risco, ou achamos que, em última análise, nada acontecerá no nosso país. Mas, como nós sabemos, essa estratégia normalmente não é bem-sucedida, porque em algum momento ocorre alguma coisa que nos leva a perceber que, afinal, não estávamos preparados como poderíamos estar. (...) Isso é a melhor estratégia, estamos todos muito melhor defendidos: prever cenários, ser muito claro sobre quem coordena, quem comanda, quem articula, dentro das respetivas competências que estão estabelecidas legalmente. Isso tem que ser feito, tem que ser pensado, preparado, e podemos fazê-lo, até para nosso descanso interno
Carvalho	... face a uma ameaça que não é estanque, mas que evolui ao sabor dos acontecimentos político-sociais, e perante a crescente ameaça vinda do extremismo de direita, era importante, decorridos 5 anos, que o plano estivesse em vigor e fosse do conhecimento público. (...) a inexistência deste plano constitui um vazio de orientação para

	quem se interessa por trabalhar esta temática. (...) A mim, particularmente, interessa-me muito a comunidade. E a comunidade deve ser trabalhada antes das coisas acontecerem. E a prevenção é um trabalho a longo prazo, cujos efeitos não são de resultado imediato – até porque modificar as crenças de alguém é algo extremamente difícil e quase impossível.
Liberado	Absolutamente crucial. (...) Sem este, a idealização da ENCT fica – e perdoe-me a expressão – a "meio caminho", dado a não existência de diretrizes que potenciem a efetiva "mobilização, coordenação e cooperação de todas as estruturas nacionais com responsabilidade direta e indireta no domínio da luta contra a ameaça terrorista".
Ventura	... sem cair em exageros, acho que esse Plano é a jóia da coroa da Estratégia Nacional de Contraterrorismo, que o prevê. (...) há várias entidades a nível nacional a desenvolver iniciativas e programas, peca-se pela inexistência de um programa concreto e formal no âmbito da Estratégia Nacional de Contraterrorismo.
Vidino	... há vários países europeus que também não criaram uma estratégia. A maior parte são países, exatamente como Portugal, que foram apenas marginalmente afetados pela radicalização doméstica. Sem dúvida, não é uma dinâmica ideal, mas é compreensível – os países mais ativos na prevenção são aqueles que mais sofreram o fenômeno da radicalização. (...) Obviamente, uma estratégia nacional tem as suas vantagens. Cria uma estrutura nacional, força todos os diferentes atores a atuar em conjunto, aloca recursos, fornece uma base legal para muitas ações – é a forma ordenada e ideal para o fazer. Mas, ao mesmo tempo, mesmo sem uma estratégia nacional, muitas coisas podem ser feitas no terreno, especialmente em países como Portugal (ou Itália), onde o problema é relativamente pequeno.
Levitt	Acredito que a única razão pela qual os outros países europeus têm sido mais ativos nesta questão é porque enfrentam mais ameaças; como em Portugal isso não acontece, não há essa pressão. Mas este fenómeno não respeita fronteiras. Questiono-me se Portugal, de certa forma, se sente mais protegido por causa da barreira linguística, mas se pensarmos nos termos deles, em termos geográficos, também há razões para nos preocuparmos. Temos visto radicalização em países do sul da América e em África, que falam português, e se eu estivesse sentado numa sala com decisores portugueses eu dir-lhes-ia: vocês têm a vantagem de poder desenvolver um plano de ação nacional antes de haver uma crise. (...) Porque irá acontecer, vocês terão pessoas em Portugal – sejam ou não portuguesas – que se irão radicalizar, seja em que ideologia for. E vocês podem antecipar-se a isso. Até porque, se pensarmos, muitos países já adotaram medidas e se nós não as tivermos, então se eu for um extremista e estiver a pensar num sitio para onde ir, no espaço Schengen, se calhar vou para Portugal.
Neumann	... mais uma vez, o papel da UE é fornecer aconselhamento, no caso de quereres ter um plano de ação. E eu acho que é uma boa ideia ter-se um plano, no caso de algo acontecer. Acho que é boa ideia ter-se uma estratégia, uma ideia, um conceito de como se irá agir caso se

	considere que um problema está a surgir. E também acho que é importante que os países percebam claramente que estes planos de ação têm a ver com prevenção, e a ideia da prevenção é que se faça algo antes que haja terrorismo. Por isso acho que é útil convencer mesmo países como Portugal, que não tiveram um problema massivo no passado, que talvez seja importante pensar sobre esta questão, caso algo aconteça no futuro. (..) faz sentido ter-se um plano de ação, para o caso de algo acontecer. Todas as sociedades têm interesse em prevenir a radicalização e o extremismo e, por isso, faz sentido ter-se um plano de ação, mesmo que não se seja diretamente afetado pelo terrorismo.
Nesser	Planos de ação são bons, na medida em que aumentam a conscientização entre as instituições do Estado e ONGs sobre a radicalização e o extremismo. (...) A meu ver, os planos de ação, desde que não sejam apenas simbólicos, representam uma oportunidade de preparação para o imprevisto. Eles também podem desempenhar um papel na prevenção de que um problema de extremismo limitado se transforme numa ameaça. Por exemplo, se os funcionários do setor público, como escolas e serviços de saúde, estão cientes dos sinais de radicalização, isso aumenta a probabilidade e a oportunidade de intervenções precoces. Os planos de ação também são bons para rever os procedimentos de aplicação da lei e da legislação, de modo a verificar se são adequados para combater o extremismo. Ao não formular planos de ação, os estados correm o risco de não estar preparados quando ocorrerem atos imprevistos de extremismo. Portanto, não criar um pode ser uma oportunidade perdida. Muitos dos novos atores de ameaças que os Estados enfrentam são transnacionais e podem surgir em novos locais, quando surge uma massa crítica de extremistas ou redes. Era difícil um país como a Dinamarca prever que se tornaria um alvo altamente priorizado e uma arena para a mobilização jihadista após a publicação dos cartoons de Maomé, em 2005. Às vezes, as redes terroristas transnacionais transferem atividades para novos países devido a esses eventos desencadeadores, ou porque se tornou mais difícil operar onde funcionavam no passado. É por isso que todos os países europeus devem implementar algumas medidas preventivas, destinadas a impedir a formação de redes, mesmo quando a ameaça é baixa.
Hegghammer	Tudo depende da escala do problema em questão. Não faz sentido implantar programas caros contra um pequeno problema. Não sei o suficiente sobre a situação em Portugal para dizer se os esforços do CT estão subcalibrados. Mas, de modo geral, a subcalibração irá, por definição, levar a mais atividades jihadistas. Se o tempo passar e pouco acontecer, provavelmente não houve subcalibração.
3.1. Medidas no terreno	
a) Conhecimento das medidas de prevenção implementadas	

Pathé Duarte	... no âmbito de atuação no terreno, diretamente já aconteceu, articulação com polícias, com intell e sociedade civil, serviço social e autarquias. Medidas de identificação e acompanhamento. Depois se foram feitas ações de contra, de desradicalização ou desvinculação, confesso que não sei... acho que não. (...) houve casos já, nomeadamente com a segurança social e com autarquias (...) E privadas, algumas IPS, ONG's, enfim. (...) consciencialização, debate. Mas cá está, a necessidade é mestre de engenho, e não há necessidade desta resposta articulada, pelo menos para já. E portanto, não têm havido grandes ações. Mas que as houve, houve. Até porque há casos de financiamento europeu para isso e as estruturas precisam de financiamento e, portanto, têm utilizado este tipo de situação. (...) Entidades públicas e privadas. Públicas: autarquias, integradas no âmbito da segurança social. E privadas, algumas IPS, ONG's, enfim. (...) No âmbito da formação existe, porque eu também já dei essa formação.
Tomé	Há um trabalho feito no âmbito do policiamento de proximidade, em particular no âmbito da PSP e da GNR. O SEF também tem uma série de iniciativas, aliás, alguns casos até foram inicialmente reportados a si, quando envolvem cidadãos estrangeiros. E, portanto, há aqui um trabalho de articulação com as comunidades locais, que às vezes incluí comunidades não portuguesas ou misturadas, não é só de portugueses. E obviamente a polícia judiciária, que tem em Portugal a competência para investigar, mas antes da investigação judicial propriamente dita também há bastante trabalho no terreno, com algumas antenas e até aproximações a pessoas que estão ou estavam em processo de radicalização, por parte daquilo que são os nossos serviços de intelligence. Portanto, isto significa uma monitorização, um acompanhamento para além depois da atuação, da vigilância e colaboração com países terceiros quando há pessoas que passam pelo nosso território, são acompanhadas durante esta passagem, identificados os contactos, e depois, se saírem e forem para outro país, tudo isso é acompanhamento pelas forças congéneres. Aliás, é público que houve um atentado que foi abortado, em França (e que poderia ser de grande envergadura), precisamente porque em Portugal se tinha sinalizado esse indivíduo que fora radicalizado e recrutado, era o elemento de uma célula em que nenhum dos outros elementos era conhecido das autoridades, mas como estava sinalizado, a informação foi partilhada e as autoridades francesas puderam perceber e, através disso, impedir esse atentado em larga escala. (...) formação conjunta. Quando estive no Ministério da Administração Interna coordenei o primeiro e único curso que houve até agora sobre combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo, que juntou todas as forças e serviços de segurança (desde a polícia marítima, PJ, intelligence, etc.). A formação foi dada por elementos eles, nas instalações de vários deles, de forma rotativa, e a ideia era que fosse o primeiro de outros cursos que se seguissem, até porque esta formação conjunta servia para se conhecerem (porque às

	vezes não se conhece inteiramente o trabalho que uns e outros estão a fazer) e depois replicarem esses maiores conhecimentos e competências ao nível interno de cada uma das estruturas. Mas isso não teve sequência. (...) com a participação de todos, quem tinha especiais competências indicou elementos seus para dar determinados módulos/formação (nem todas as FSS contribuíram com formadores, foram essencialmente recetores) e depois foram utilizadas as instalações dos que tinham academias para o efeito, ou seja, espaço físico para isso, nomeadamente a PSP, a GNR, o SSI, a PJ e o SIRP.
Carvalho	... existem iniciativas de prevenção da radicalização a serem desenvolvidas e implementadas em Portugal. Ainda de uma forma um pouco tímida, mas existem, sobretudo na zona da Grande Lisboa. De acordo com o conhecimento que tenho, o público-alvo são os jovens e os programas são implementados em parceiras estabelecidas entre academia e sociedade civil.
Liberado	.. importa referir que Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) encontra-se envolvida em dois projetos financiados pela Comissão Europeia na área da prevenção da radicalização. No projeto INTEGRA (Integrated community, probation and prison services radicalisation prevention approach)1, integrando o Consórcio como parceiro associado, 10 profissionais do staff prisional e de reinserção participaram em atividades de formação presencial (Toulouse, Sófia e Lisboa – o último, devido à pandemia COVID-19, em formato inteiramente virtual) e e-Learning com o objetivo de potenciarem a suas competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção com indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de radicalização). (...) No projeto R4JUST (Radicalisation Prevention Competences' Development Programme for Justice Professionals)2, integrando o Consórcio como parceiro formal, 100 profissionais do staff prisional e 10 do staff de reinserção participarão em atividades de formação com vista a potenciarem as suas competências nas áreas da prevenção, identificação e intervenção, mas também na avaliação do risco de indivíduos radicais/extremistas violentos (ou vulneráveis ao processo de radicalização). (...) Este projeto prevê, também, a formação de formadores, potenciando a posterior realização de eventos de formação intrainstitucionais.
Ventura	... trabalho feito em ligação com a APAV, no âmbito dos projetos (...) Counter@ct (que tem a ver com a radicalização online). (...) a APAV tem feito um trabalho notável nesta sede, que transcende em muito a sua obrigação de primeira linha de apoio à vítima, com o desenvolvimento de projetos como o Hate No More ou o Counter@ct, e por ex., fez um ano em março que organizaram uma cerimónia evocativa do dia europeu das vítimas de terrorismo (dia 11 de março, por causa dos atentados em Espanha) (...), portanto têm tido iniciativas que vão muito além do seu papel, com um trabalho muito relevante nesta área da prevenção da radicalização. (...) o poder local, alguns municípios têm desenvolvido projetos

	(Sintra, por exemplo). (...) Nós avançamos muitíssimo, a partir de 2011, com a questão da RAN, da qual sou praticamente o ponto de contacto. E trouxemos, em 2014, a sociedade civil – já não são só as polícias (PJ, PSP, GNR e SEF), mas também o Ministério da Educação, da Saúde, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a APAV, o Conselho Português para os Refugiados, o Alto Comissariado para as Migrações... formamos enfermeiros, médicos, professores e educadores... trazer essa gente para cá, passar-lhes a mensagem do papel que podem ter do ponto de vista da prevenção geral, de sensibilização dos seus destinatários (doentes, alunos, internados, refugiados, imigrantes, vítimas) e para atuar ao mesmo tempo num pilar que está na nossa Estratégia Nacional de Contraterrorismo, que é a deteção – serem eles os primeiros olhos e ouvidos, porque nós não estamos em todo o lado. Portanto, utilizá-los como os nossos agentes de primeira linha, não só com um papel pedagógico e educativo que têm que fazer, de transmissão de valores, de discursos de tolerância e direito à diferença, mas também, se for o caso, de detetarem qualquer coisa estranha ou perigosa que possa estar em curso e da qual não temos conhecimento. (...) Continuamos a fazer coisas. Fizemos depois outra em Outubro de 2017, há 3 anos, que foi "Polícia e Famílias". Vieram cá familiares de combatentes estrangeiros mortos na Síria e no Iraque, mães e irmãos, falar de como as coisas correram, como foram, que dificuldades tiveram... foi muito interessante. E continuamos a participar nas iniciativas e a abri-las também na vertente da RAN POL (para as polícias), continuamos com uma política de inclusividade, por parte da PJ, de abrir a participação às outras forças. É um esforço contínuo, em curso. (...) Os próprios serviços de informações também têm feito alguma coisa.
b) Opinião sobre iniciativas de prevenção	
Pathé Duarte	... muito incipientes, porque também a necessidade não justificava. (...) a necessidade é mestre de engenho, e não há necessidade desta resposta articulada, pelo menos para já. E portanto, não têm havido grandes ações. (...) não é um tema premente. Não é um tema que bloqueia, que feche, vamos para isto. É tocado... Por ex, foi muito avançado na fase de 2015-2016, mas portanto não é um tema que esteja muito presente. Cá está, não há consciencialização, não há awareness deste processo. (...) não há em Portugal uma cultura de combate ao terrorismo, não há, muito menos de radicalização e contrarradicalização, etc, e inclusivamente, muito menos uma cultura de combate ao extremismo violento. Várias razões apontam para isso. Por um lado, não tivemos essa necessidade e, por outro, há uma ausência total de consciencialização. E depois as próprias estruturas têm que existir consoante a vazão dos acontecimentos – como felizmente isso não nos tem acontecido, não há, a necessidade é mestre do engenho. (...) não obstante a existência da UCAT, da UNCT, das direções no

	âmbito do SIS, não há uma cultura de contraterrorismo. (...) não há uma cultura de combate ao terrorismo em Portugal, nem uma cultura de intelligence.
Torres	... penso que genericamente assentam numa visão pragmática de atuação neste capítulo, não se limitando a suspirar eternamente por um mundo melhor, mas fazendo já pequenas coisas úteis que o melhorem um pouco no dia a dia. Os grandes feitos são alcançados com pequenos passos.
Tomé	sempre há essa sensibilidade. (...) Como nem sempre há sensibilidade, ou se menoriza o risco, ou achamos que, em última análise, nada acontecerá no nosso país. (...) O que falta é coordenação e articulação. (...) por exemplo, formação conjunta. Quando estive no Ministério da Administração Interna coordenei o primeiro e único curso que houve até agora sobre combate à radicalização e ao recrutamento para o terrorismo, que juntou todas as forças e serviços de segurança (desde a polícia marítima, PJ, intelligence, etc.). A formação foi dada por elementos eles, nas instalações de vários deles, de forma rotativa, e a ideia era que fosse o primeiro de outros cursos que se seguissem, até porque esta formação conjunta servia para se conhecerem (porque às vezes não se conhece inteiramente o trabalho que uns e outros estão a fazer) e depois replicarem esses maiores conhecimentos e competências ao nível interno de cada uma das estruturas. Mas isso não teve sequência, houve um e não houve outros a seguir. Portanto, essa cooperação e articulação interna eu acho que deveria ser melhorada. (...) Outra questão que, por exemplo, me parece um pouco estranha é que, no âmbito do sistema de segurança interna (SSI), foi criada aquela equipa técnica para em permanência acompanhar o fenómeno. Mas, na verdade, o que me parece que deveria ter sido (e, na altura, eu próprio pensava que seria mais esse o modelo) é o acompanhamento permanente entre as forças e serviços de segurança – não é fisicamente estarem representantes num espaço físico, mas sim em permanente contacto para acompanharem o fenómeno. Ora, não foi isto que aconteceu. (...) a partilha de informações

Dimensão 4 - Plano de Ação Nacional para a Prevenção da Radicalização e do Recrutamento para o Terrorismo	
4.1. Risco de radicalização jihadista em Portugal	
a) Risco abstrato	
Pathé Duarte	Em Portugal, reduzido, reduzido, isto em comparação com outros países europeus. (...) para já, a radicalização jihadista, em Portugal, é reduzida, ainda. E há três ou quatro elementos que colaboram para isso. Elemento número 1: uma população muçulmana relativamente

	reduzida, em comparação com os principais países europeus onde essa radicalização jihadista acontece. 2: essa população, por regra, é absorvida e está inserida e integrada na sociedade, não necessitando de ultrapassar a dimensão conflitual para fazer valer a sua voz. 3 elemento (que tem a ver com estes dois): um controlo relativo ainda, por parte das estruturas centralizadas do islão, em relação a alguns desvios para o islamismo (que, como sabe, é o islão ativista) ou o jihadismo ou eventuais declarações ou discursos retóricos ou apelos á violência como forma de transformação. 4ª característica: se nós virmos, a maior parte dos chamados jihadistas portugueses, nenhum deles se radicalizou em Portugal.
Torres	... eu diria que o risco de radicalização jihadista em Portugal é (ainda) moderado. Terei de invocar a melhor doutrina sobre o risco, desdobrando essa análise nas suas duas grandes componentes: probabilidade (que, no fundo, é uma expetativa relativa de uma ameaça ser bem sucedida a superar as vulnerabilidades extrínsecas e intrínsecas do seu «alvo») e os impactes (efeitos decorrentes do sucesso efetivo da ameaça). Quanto à primeira, detendo Portugal muitas vulnerabilidades sistémicas à ameaça de radicalização de cariz islâmico (ausência de histórico que crie «lições aprendidas» e uma doutrina testada de atuação interna, forças de segurança com enormes limitações orçamentais, sistema jurídico-penal de teor marcadamente garantista, etc.) (...) tenho dúvidas quanto à existência de fatores volitivos (intenções) em Portugal de favorecimento de processos de radicalização (não tanto no que respeita a capacidades, que considero bastantes), pelo menos de uma forma estruturada e organizada. Na verdade, as comunidades islâmicas em Portugal são muito reduzidas, moderadas e genericamente bem integradas. É claro que parece existir o florescimento de uma certa cultura de violência e de confrontação com as autoridades por parte de jovens residentes em zonas mais desfavorecidas, como em determinados bairros suburbanos, onde as oportunidades de ascensão social são mais limitadas, que pode ser explorada por pessoas ou movimentos mal intencionados. Mas são apenas hipóteses latentes, pelo menos por ora. Quanto à segunda componente (impactes), eu diria que é elevada, pois iria minar a reconhecida reputação portuguesa de tolerância, de capacidade de acolhimento e integração indiscriminada de todas as pessoas, independentemente do género, raça, religião ou nacionalidade. Já nem falo dos potenciais efeitos mais dramáticos da radicalização, que seriam terríveis, nomeadamente se degenerarem em atos de grande violência e mediatismo que afetem o nosso «petróleo» – a perceção internacional de segurança no território.
Lemos Pires	É um risco menor do que em muitas regiões do mundo. (...) como é que se combate uma radicalização? Geralmente através de uma forte educação. Este é o primeiro elemento. (...) Ora, aqui em Portugal não é que tenhamos o melhor sistema educativo do mundo, mas temos um sistema que é um sistema obrigatório, para rapazes e raparigas, o que quer dizer que todos até aos 18 anos têm

	uma educação obrigatória, inclusiva, aberta, tolerante, que não tem qualquer tipo de limitação e que está impedida de criar limitações àquilo que é, por exemplo, nós não temos nenhuma regra que impeça, por exemplo, o ensino da teoria da evolução, ou que obrigue a uma certa linha ideológica ou que obrigue a ensinar religiões... e isso é extremamente importante no nosso sistema que é geral, universal e obrigatório para todos, o que faz logo à partida com que quem chega aos 18 anos e tenha um ensino normal esteja preparado para não ser contaminado por ideias radicais. (..). a não existência de guetos em Portugal. Nós praticamente não vivemos, como se vive em zonas como o Londontistão, em Paris e por aí fora, cidades na Europa que têm enormes comunidades extremamente fechadas, onde há uma norma ética própria, ou seja, com regras muito próprias e uma contaminação radical muito própria. Aqui em Portugal, felizmente, não existe, existe um sistema inclusivo de toda a sociedade, incluindo-se a sociedade islâmica, que está muito bem inserida em Portugal, de norte a sul, e o que previne – não evita, obviamente há casos – mas de uma forma genérica previne essa radicalização em Portugal, de uma forma geral.
Tomé	Eu diria muito baixo, muito baixo em comparação com países digamos da nossa comunidade mais próxima, em particular europeus. Portanto, por comparação a possibilidade de radicalização em Portugal é relativamente baixa, porque temos uma pequena comunidade muçulmana, ainda mais pequena uma comunidade muçulmana sunita, genericamente é bem integrada, é vigilante, facilmente repudiam quando começam a perceber elementos que vão num sentido de radicalização, digamos assim, colaborando com as autoridades. E são tudo condições que favorecem um menor risco comparativo de radicalização em Portugal, face a outros países. Mas o risco existe e nós temos tido radicalizados no nosso país, não só portugueses noutros países, mas também portugueses e não só radicalizados e até recrutados no nosso próprio território. Portanto, o risco existe, mas por comparação, diria que é mais baixo. (...) temos algumas vantagens, até do ponto de vista geográfico: nós temos apenas fronteira terrestre com um país; nós temos o país vizinho muçulmano (Marrocos) que até faz um bom trabalho em termos de controlo de algumas movimentações, colabora com as autoridades europeias. (...) nós temos alguma sorte, do ponto de vista da posição geográfica, porque passamos a ter, nos últimos anos, uma colaboração muito útil com Marrocos e a Argélia, e creio que se não tivéssemos estes dois países aqui em baixo a colaborar, a partilhar informação, eles próprios a combater a mensagem jihadista, as coisas aqui poderiam ser um bocadinho diferentes.
Carvalho	Do ponto de vista de alguém que está na academia e que estuda estes temas com as limitações óbvias de não ser um agente das Forças e Serviços de Segurança, eu diria que o risco de radicalização jihadista em Portugal é relativamente baixo. Por várias razões - históricas, sociais e políticas - desde logo a integração da comunidade muçulmana, as políticas inclusivas que Portugal tem vindo a adotar em linha com a União Europeia e o baixo interesse que o país tem

	para grupos terroristas da matriz jihadista.
Liberado	... diria: real e em crescimento. Sem surpresa, partilho, logicamente, da opinião de Manuela Santos, Diretora da Unidade Nacional Contra Terrorismo da Polícia Judiciária, pois refere que embora o cenário do nosso país não seja tão preocupante comparativamente com outros estados, "a radicalização (em território nacional) está em franco crescimento", tanto online como offline. (...) "nada é um problema até (efetivamente) o ser". Como tal, a perigosidade inerente ao risco de radicalização jihadista, especialmente pelo grupo alvo que, tendencialmente, se encontra vulnerável ao processo de radicalização, não foge à regra. Neste grupo alvo em risco poderão entender-se, numa perspetiva genérica, jovens que optaram por terminaram o seu percurso escolar num momento precoce, jovens migrantes cujo apoio estatal (e não falo meramente do ponto de vista financeiro) não foi suficiente, jovens (ou jovens adultos) que se encontram recorrentemente em contacto com o sistema de justiça criminal, entre outros. No fundo, trata-se de um grupo tradicionalmente intitulado como NEETs (i.e., not in education, employment or training), sem qualquer sentimento de pertença a determinado grupo/contexto social. Estes jovens existem, sem qualquer sombra de dúvida, no contexto nacional. Certamente não com a mesma prevalência evidenciada noutros contextos europeus, como o francês ou o belga (caracterizados por uma grande parte da população de origem muçulmana, o que, se eventualmente aliarmos ao poder da desinformação e a debilidades no pensamento crítico no grupo de jovens que há pouco referi, assume-se como algo bastante problemático), mas existem.
Ventura	Neste momento – e diria desde sempre – é baixo (low). E há várias razões que o explicam. Nós temos uma comunidade muçulmana radicada/residente que comparada com toda a nossa vizinhança – seja a sul, na bacia do mediterrâneo, que são países de expressão predominantemente muçulmana, desde Marrocos até à ponta do Egipto, portanto toda a primeira linha africana são países de predominância muçulmana; mas se quiser fazer a comparação quer com a França, com a bélgica, com os países que nos são mais próximos geograficamente, o que temos em termos de comunidade muçulmana de predominância sunita é uma coisa ínfima, se comparada com a França que tem cerca de 7% de população muçulmana, 5 a 6 milhões de pessoas. Portanto, nós temos cerca de 50mil muçulmanos, o que é um farrapo, e obviamente que as tendências de radicalização também dependem da massa crítica que existe em cada país. Nós podemos ter aqui um vulcão de radicalização islamista, com 50mil pessoas, mas é mais provável em França, onde há 5 milhões de muçulmanos, ou até me Espanha, onde haverá cerca de 1 milhão e meio. (...) não temos um histórico de atentados das principais organizações terroristas islamistas. (...) o que nós temos é uma coisa muito mitigada, temos um certo pequeno número de combatentes terroristas estrangeiros, que seguiram para a Síria e para o Iraque, 14 na nossa contabilidade, dos

	quais 2 ainda estão presos, 1 está desaparecido e o resto estão mortos. Um grupo que também compara mal com os grupos avassaladores de França, da Bélgica, de Espanha, da Alemanha, dos Países Baixos, enfim... que têm centenas ou até milhares de pessoas que imigraram. Nós temos o equivalente a uma equipa de futebol, quer dizer... E para além disso não se radicalizaram em Portugal, o que é um elemento muito importante, estamos a falar, em geral, de portugueses da diáspora francófona.
b) Grupos vulneráveis	
Pathé Duarte	... para ser jihadista é preciso ser muçulmano.
Torres	... em primeiro lugar colocaria os doutrinadores da religião islâmica, já que podem ser um alvo especial de radicalização pelas organizações fundamentalistas. É um princípio básico da disseminação de qualquer ideologia: ao invés de abordar cada «aluno» isoladamente, é preferível optar pelo professor. (...) Em segundo, os jovens moradores em locais social e economicamente desfavorecidos, como os bairros suburbanos, independentemente da sua crença religiosa (se existir), onde é notório o crescimento de uma cultura de violência importada de outras regiões do globo, que se conjuga com a falta de expetativas futuras, de uma identidade bem definida e de autoestima e reconhecimento social. (...) Por último, eu colocaria também a comunidade muçulmana em Portugal, como um todo.
Lemos Pires	.. de uma forma geral, nós temos que ver os sinais que existem em qualquer tipo de comunidades que possam estar a ter, dentro, alguns comportamentos que não permitam os princípios fundamentais. Temos sempre que nos lembrar que temos direitos, liberdades e garantias que têm que estar ao dispor de todos os cidadãos, e é assim que temos que pensar. Portanto, se nós suspeitarmos que em qualquer zona do país ou do mundo existem comunidades a quem estão a ser cerceadas esses mesmos, por bullying, por imposição, por um ambiente opressivo, por discursos narrativos, nós temos que atuar, porque temos que garantir aquela questão fundamental da Declaração Universal dos Direitos Humanos: todo o homem e toda a mulher são iguais, temos que garantir que isso é verdade; temos que garantir que toda a criança vai à escola; temos que garantir e ter a certeza que a qualquer cidadão é dado o direito de poder pertencer e de poder sair de uma determinada religião, porque tudo isso está na Declaração Universal dos Direitos Humanos de que nós somos subscritores (nós, Portugal, mas todos os países do mundo o são). E portanto, se porventura houver uma comunidade qualquer – seja ela étnica, religiosa, regimental, local, etc – que começar a tentar ter comportamentos de comunidade que impeçam alguma destas liberdades fundamentais, se isso acontecer, temos o dever de intervir, porque temos que proteger o cidadão.
Tomé	... certas comunidades sunitas, porque estamos a falar de uma corrente ideológica de um movimento radical sunita e, portanto, as comunidades sunitas devem merecer alguma atenção suplementar.

	E, dentro dessas comunidades, elementos mais marginalizados. (...) se nós começarmos a ter pseudo-mesquitas, pequenos locais de culto, pequenos grupos, que escapem ao controlo dos líderes das comunidades muçulmanas sunitas e das autoridades, podem ocorrer aí processos de radicalização que depois não seja possível detetar, ou que seja mais difícil tentar intervir. (...) Obviamente grupos de delinquência – sabemos que muitos dos radicalizados e recrutados têm um percurso de pequena criminalidade. E comunidades prisionais, porque também temos aí uma atuação de alguns recrutadores e radicais. (...) neste conjunto de grupos que eu acho que nos devem merecer atenção, no caso particular português, para além de pequenos grupos de comunidades delinquentes, ver nas comunidades prisionais – e inclusivamente os chamados reformatórios.
Carvalho	... jovens oriundos de qualquer proveniência social. Aquilo que os dados mostram é que de facto os jovens são quem mais responde ao apelo do extremismo – qualquer tipo de extremismo – desde que haja um desequilíbrio entre fatores de risco e de proteção e um background que não favoreça resiliência.
Liberado	... deverá existir um foco claro na identificação dos jovens (e jovens adultos) que indiciem as vulnerabilidades já igualmente supracitadas. (...) indivíduos que se encontrem em contacto com o sistema de justiça criminal, uma vez que os indicadores de vulnerabilidade referidos anteriormente são também verificados nestes ativos. Logo, tal evidência torna reclusos (e indivíduos que se encontram a cumprir medidas alternativas à pena na comunidade) vulneráveis ao processo de radicalização.
Ventura	Considero que os jovens estão muito mais expostos e são muito mais vulneráveis. E se quiser olhar para as estatísticas do que foi a filiação do Daesh, nos cerca de 5500 europeus que foram para a Síria e para o Iraque, vai ver que a média de idades anda na casa dos vinte e tal anos. (...)
c) Vulnerabilidades associadas	
Pathé Duarte	(...) Fragilidade identitária, não integração social. (...) este descontentamento (...) o descontentamento absoluto, porque se vir o perfil de muitos, em todos eles há um processo de descontentamento que os leva a uma mudança (como dizia o Jean Racine "a minha única esperança está no meu desespero"), portanto, tudo vale e tudo é possível.
Torres	[no caso dos doutrinadores:] ... as vulnerabilidades poderão passar essencialmente por uma maior sensibilidade a eventuais injustiças percecionadas – mesmos que irreais – aquando de intervenções ocidentais de cariz militar ou político (exemplo, sanções e bloqueios económicos) dirigidas a países muçulmanos. [no caso dos jovens:] ... marginalização económica e social, a sujeição a microculturas de violência nas comunidades onde vivem, a falta de expetativas e de oportunidades de ascensão social e, não

	menos importante, também com corolário disso tudo (mas não só), sentimentos íntimos de frustração de vária ordem, baixa autoestima e sentimento de pertença. [no caso da comunidade muçulmana:] ... apesar de moderada e bem integrada, como referi, pode singular e pontualmente ocorrer um ou outro caso de radicalização silenciosa pela catalisação de fatores externos (estímulos observados / captados que levem à indignação) e internos (propensão para determinadas perturbações mentais, como por exemplo, ao nível da psicopatia e sociopatia). (...) em diversos estudos já efetuados, alguma forma de demência mental camuflada é um elemento bastante comum (que também aparece nos outros grupos, obviamente).
Lemos Pires	É sempre o velho problema do risco de imitação, o problema da pertença. A desesperança leva à pertença a grupos que, muitas vezes, não são normativos. (...) não há muitas diferenças entre pertencer a um grupo jihadista radical ou pertencer a uma seita, um grupo de tráfico de droga. (...) pode não haver uma crença nos objetivos, uma absorção completa dos indivíduos, mas há uma identificação de grupo, uma narrativa de grupo. (...) portanto, tanto a desesperança ou a ausência de pertença pode levar a querer pertencer a um grupo destes que lhes dá identidade, força, protagonismo. (...) muitas vezes é a simples imitação, a simples falta de referências de outro tipo, porque lá está, quem cresce em guetos passa a considerar que aquela realidade muita própria é a realidade deles – daí que a tal defesa seja abrir fronteiras, explicar que o mundo não é só aquele, mostrar outras formas de pensar.
Tomé	... estamos a falar de questões de marginalização social ou de falta de integração – essa é outra vantagem que Portugal tem relativamente a outros países, pois de uma maneira geral as comunidades estrangeiras ou de outras religiões estão mais bem integradas na sociedade portuguesa do que acontece noutros países; problemas de identidade, a ideia de querer pertencer a um grupo ou a uma família, ou até o ideal de integrar algo maior, algo superior; e em alguns casos – pode-nos parecer estranhos, mas existe em muitos dos radicalizados e até dos recrutados – a ideia de lutar contra injustiças, repor a justiça.
Carvalho	(...) é importante referir a atual crise pandémica que vivemos: o confinamento, o caos e desorientação social provocam nas pessoas uma busca pela certeza e conforto psicológico. E muitas pessoas vão buscar essa redução de incerteza em conteúdos disseminados na internet. A narrativa jihadista explora estes sentimentos e oferece respostas simplistas e apelativas que são atrativas para os jovens. (...) em Portugal, dado que é um dos países mais pobres da Europa Ocidental, ou seja, que não oferece muitas perspetivas de horizonte aos jovens em termos de emprego e estabilidade de vida, este pode ser um risco sério de exposição a narrativas extremistas e um fator de vulnerabilidade. O desemprego pode funcionar de duas formas: a pessoa sente-se vulnerável por estar nessa situação, e, por outro lado, tem mais tempo disponível para estar exposta e absorver

	narrativas extremistas.
Liberado	Relativamente o grupo vulnerável de jovens (ou jovens adultos) que se encontram na comunidade, a sua incapacidade crítica, vulnerabilidade intelectual, carência de sentimento de pertença e crescente sensação de injustiça social/governamental, aliada ao facto de se tratar de um setor da população tradicionalmente caracterizado por uma elevada proficiência digital, potencia, sem qualquer dúvida, uma possível predisposição para se vincularem a um processo de radicalização online. (...) No caso dos indivíduos que se encontram em contacto com o sistema de justiça criminal (seja em reclusão ou a cumprir medidas alternativas à pena sob a tutela dos serviços de reinserção), a generalidade das vulnerabilidades supra explicitadas são, igualmente, transversais a este grupo. Contudo, existe a particularidade de que, especialmente no caso de indivíduos que se encontram a cumprir uma pena privativa de liberdade (i.e., reclusos), o ambiente no qual se encontram poderá contribuir para acelerar o processo de radicalização dada a enfatização dos fatores e/ou indicadores ligados à dimensão da vulnerabilidade. As prisões são, per se, locais de vulnerabilidade em que os indivíduos vivenciam o isolamento social e experienciam, recorrentemente, crises de índole pessoal (e.g., devido à inerente separação com as suas famílias e grupo de pares). Num ambiente tão perturbador como o penitenciário, os indivíduos encontram-se mais predispostos e, consequentemente (claro está), vulneráveis a explorar novas crenças, identidades e associações.
Ventura	Os jovens são, por definição, um grupo mais vulnerável, por todas as razões: socioeconómicas, psicossociológicas. Ao nível psicossociológico, os problemas de filiação em grupos sociais relevantes, problemas de identidade social, os problemas de filiação. E depois a outra vertente, que é a dimensão socioeconómica, as dificuldades de acesso ao emprego, as dificuldades de ter um emprego estável, as dificuldades de respeito e identificação pelos valores humanos tradicionais que têm vindo a perder caminho.
d) Ameaças existentes	
Pathé Duarte	... contacto com os facilitadores, o contacto com antigos combatentes (que são coisas diferentes, um facilitador nem sempre é um antigo combatente, mas um antigo combatente pode ser um facilitador), ou atual combatente, ligações familiares (também pode acontecer e também é o caso, há casos específicos em França) e, regra geral, o contacto com a narrativa geral, que é fácil e impossível controlar, porque grassa com facilidade na internet (aquilo a que podemos chamar de propaganda, em geral). (...) E depois claro, depois há o contacto internacional e a viagem internacional, temos que considerar sempre essa possibilidade, mas geralmente a viagem acontece depois de um contacto prévio que despoleta isso.
Torres	Quanto ao primeiro grupo que elenquei [doutrinadores], por natureza mais reflexivo, instruído e crítico, tendo em conta que as

	comunidades onde se inserem são moderadas, os próprios doutrinadores poderão constituir-se uma ameaça, caso venham a interiorizar, por qualquer forma, alegadas injustiças praticadas contra países ou comunidades islâmicas. Claro que também podem ser influenciados por outras fontes, como teólogos fundamentalistas, nomeadamente através da internet ou dos frequentes intercâmbios internacionais. [no caso dos jovens:] ... eu diria que as ameaças passarão essencialmente pelos focos de ideologia radical que proliferam pelo ciberespaço e pelo eventual contacto pessoal com imigrantes ou visitantes de outras comunidades estrangeiras.
Tomé	... há sempre o risco de, em território português, haver um jovem que se sinta relativamente órfão da sociedade, relativamente marginalizado, nem tem que ter sido delinquente ou ter um contacto direto, mas que passe bastante tempo online e depois comece a contactar com este tipo de discursos e narrativas jihadistas. Obviamente o risco amplia, porque é praticamente impossível detetar a quantidade de jovens que estão relativamente isolados no seu quarto, no seu computador, que não denotam para outros (até porque têm, porventura, poucos contactos sociais), não dão sinais exteriores de estarem nesse processo e, quando de percebe, pode já ser tarde demais, porque pode já estar verdadeiramente radicalizado ou até se conhece só quando passa à ação. (...) hoje um instrumento poderosíssimo são, de facto, as redes sociais e a internet. (...) A internet é uma ameaça, se pensarmos que não conseguimos, soberanamente, controlar o ciberespaço, as autoridades públicas policiais e judiciárias não têm, por si só, capacidade para gerir a indústria da internet, os conteúdos da internet e das redes sociais. (...) há outras margens possíveis de radicalização, mas eu creio que, no caso europeu e português, o online é uma base que deve merecer bastante atenção.
Carvalho	... é pouco provável haver contactos com extremistas violentos da matriz jihadista em Portugal. (...) Por isso, considero que o perigo reside nos conteúdos que são veiculados nas redes sociais e na internet. E aqui mais uma vez é importante referir a atual crise pandémica que vivemos: o confinamento, o caos e desorientação social provocam nas pessoas uma busca pela certeza e conforto psicológico. E muitas pessoas vão buscar essa redução de incerteza em conteúdos disseminados na internet. A narrativa jihadista explora estes sentimentos e oferece respostas simplistas e apelativas que são atrativas para os jovens. No entanto, é também necessário referir que apenas o contacto com narrativas extremistas na internet não é suficiente para radicalizar ou recrutar alguém. Todo um conjunto de fatores, e até redes de contactos, deve existir para que o processo se solidifique.
Liberado	... esta preocupação foi recentemente abordada, em setembro de 2020, por uma representante dos nossos Serviços de Informação e Segurança, especialmente enfatizando que "a situação em que vivemos de confinamento e maior isolamento, o fenómeno de radicalização online poderá ter assumido outra proporção" e que

	foram verificados "(jovens) indivíduos que agem sozinhos, estiveram muitos meses em casa, a consumir e a produzir propaganda jihadista em massa que (lhes) é apelativa". (...) o contexto prisional reúne, no mesmo espaço de confinamento, infratores com motivação política, incluindo radicais e/ou extremistas violentos, e criminosos "comuns". Logo, em vez de reduzir o risco de radicalização, o contexto prisional potencia a produção de uma ameaça ainda mais séria, combinando o fervor ideológico de indivíduos radicais e/ou extremistas violentos, com a energia e as habilidades criminosas "comuns" do criminoso.
Ventura	... o grande risco que aqui temos, não tendo comunidades significativas do ponto de vista da radicalização, tendo uma comunidade residente diminuta, a grande preocupação é de facto os meios ciber, online, a radicalização online, tudo aquilo que circula, conteúdos que podem conduzir ao extremismo e que muitas vezes, por si só, são suficientes para que ocorra a autorradicalização, para que um individuo percorra essa caminho sozinho e aceda a conteúdos, por ex, na dark web, que ensinam a fazer explosivos, etc. Há um potencial de risco enorme e é um meio extremamente difícil de monitorizar. Não só a dark web, como a deep web, como também todas as aplicações que há, redes sociais, Facebooks, Twiters, Vibers, Instagram, etc., que implicam man power, deste lado, seja das polícias ou dos serviços de informações, para fazer uma monitorização que implica uma dedicação muito aprofundada e uma grande disponibilidade de meios que nós não temos, em número.
4.2. Medidas propostas	
a) Importância da implementação de medidas de prevenção em Portugal	
Pathé Duarte	... é fundamental, é crucial. A forma mais eficaz de combate ao terrorismo é a prevenção, a prevenção e a deteção, só depois então a intervenção. A velha questão, se nós pensarmos, o instrumento mais eficaz de combate ao terrorismo não é no rótulo do contraterrorismo, mas sim no rótulo do combate ao extremismo violento. E a forma de combate ao extremismo violento tem vários instrumentos e um deles é (embora muitos deles falhem) ou contrabalançar a radicalização, ou desradicalizar, ou sinalizar potenciais elementos que se radicalizem, mas para isso é preciso um trabalho transversal, quer à comunidade, quer às forças e serviços de segurança, quer à intelligence, que previnam, que acompanhem numa primeira fase, para depois evitar, a médio e longo prazo, que haja ações violentas em nome da ideia. (...) Tem que haver consciencialização permanente, tem que haver. Nós temos tido sorte...
Torres	Sumariamente, eu diria que ideologia só se combate com ideologia.
Lemos Pires	É muito importante.
Tomé	A melhor forma de combater o terrorismo é sempre a prevenção e o primeiro alvo da prevenção é exatamente tentar impedir que haja processos de radicalização e, mais adiante, de recrutamento.

	Portanto, a prevenção é a melhor forma de combater o terrorismo
Carvalho	A implementação de medidas de caráter preventivo é absolutamente essencial, até porque, quando estas são aplicadas, não trabalham apenas a prevenção do extremismo, mas procuram também promover a cidadania ativa ou o empoderamento, por exemplo.
Liberado	... terá ficado patente a especial relevância que atribuí à necessidade de estratégias de prevenção primária e secundária.
Ventura	... nós não podemos desistir das iniciativas de prevenção com base em ter havido 2 atentados, porque se houve 2 atentados é porque isto falhou tudo – não é assim. Há países em que há ressentimentos de natureza histórica, política, que são o combustível para levar algumas pessoas a fazerem coisas. Isto para dizer que há causas com séculos de história por trás. Portanto, podemos ter lá 50 mil programas de prevenção, eventualmente esses programas terem algum efeito mitigador, mas não podemos esperar que estes programas resolvam o problema de fundo, ao ponto de não haver mais atentados. Isso não existe.
b) Medidas concretas recomendadas	
Pathé Duarte	... haver formação para deteção e prevenção no âmbito da radicalização, por parte das forças e serviços de segurança. O mesmo se passa em entidades da sociedade civil que trabalhem com essa questão: agentes sociais, câmaras municipais, juntas de freguesia, sociedade civil, mas também de âmbito religioso (muçulmanos ou não muçulmanos), escolas. Portanto, haver formação de quem está na rua para haver esse processo de deteção. Depois dessa formação, haver uma consciencialização... (...) Vários tipos de formação. Formação de quem está no terreno, para dar formação a quem eventualmente se possa radicalizar e acompanhar, ou até formação de formadores – estou a falar de trainning the trainners – que ajude a identificar, acompanhar, sinalizem, e depois noutra fase, eventualmente, que considere o disengagement e a desradicalização e a contrarradicalização. (...) criar uma fórmula que ajude e que favoreça a partilha de informação, para depois se desencadearem as medidas articuladas – que não há. (...) uma estrutura que favoreça uma resposta coordenada. (...) sou um defensor incondicional dos chamados joint fusion centres. (...) (existem espanha, no reino unido, por toda a europa) (...) têm uma dimensão operacional, em que no fundo você está a juntar as FSS que trabalham no terreno e têm capacidade de identificação e prevenção, juntamente com intelligence e com o Ministério Público. No fundo, tem os principais elementos de combate direto ao terrorismo e à radicalização todos juntos, a trabalhar em equipa – o que, desde logo, se pensar, favorece a possibilidade de interseção de comunicações, logo, por parte dos serviços de intelligence, que não o podem fazer, pelo menos legalmente – e permite, portanto, uma operacionalização muito maior. Respondendo a quem, não sei, ao Primeiro Ministro, a um Secretário de Segurança Interna, depois no organograma logo se

	veria. Mas isto esvaziaria a UNCT da PJ, e criava-se efetivamente um departamento que congregasse as várias FSS, a intelligence e o MP, que facilitasse, articulasse e permitisse cumprir verdadeiramente a estratégia de combate ao terrorismo definida em Portugal com os 5: detetar, prevenir, etc... mas assim não conseguimos nada. Veja os 5 objetivos e, quanto muito, conseguimos 2 ou 3. (...) A nossa realidade seria MP, PJ, PSP, GNR, SIS, bastava estes cinco, e eventualmente SEF, com gente daí, criando uma estrutura com operacionalidade própria – não era uma diretoria, não era uma dependência, era uma estrutura com personalidade própria –, na dependência direta ou do secretário geral de segurança interna, ou de outra figura, isso depois se veria. (...) acionar mecanismos que favoreçam, dependendo do caso, ou a desradicalização, ou a contrarradicalização, ou a desvinculação (disengagement).
Torres	... a capacidade de integração demonstrada pelo sistema democrático relativamente a todos os «autoexcluídos» vai ser fundamental neste e em qualquer outro tipo de radicalização. No caso do radicalismo islâmico, eu diria que a Polícia, enquanto braço visível e omnipresente do Estado nas comunidades suburbanas desfavorecidas, poderá garantir uma primeira e mais imediata linha de atuação dissuasória da radicalização, nomeadamente através de programas de proximidade especialmente dirigidas às chamadas ZUS (Zonas Urbanas Sensíveis), sendo que a Polícia de Segurança Pública teve uma primeira e pioneira abordagem nesse sentido há alguns anos. A ideia passa por aumentar o sentimento de confiança na Polícia / Estado, ajudando à integração comunitária e mitigando o risco de confinamento psicossociológico, que antecede o de radicalização. Por outro lado, as forças e serviços de segurança e os serviços de informações deverão também continuar o seu esforço permanente de deteção e eliminação / privação de acessos a fontes físicas e cibernéticas de radicalização, por todos os meios legais disponíveis. (...) Numa segunda linha, obviamente mais complexa e morosa, teríamos todo um leque de políticas e medidas de cariz social, educacional, assistencial e económico que retirasse da pobreza as populações mais carenciadas e providenciasse igualdade de oportunidades de acesso a melhores condições de vida e ao elevador social, de resto, fazendo a apologia das principais virtudes da civilização ocidental, respaldadas em princípios de liberdade individual e de não discriminação de qualquer espécie. (...) O segredo do sucesso pode passar por fazer uma adequada segmentação em nichos de mercado dos diversos targets a atingir e dirigir-lhes individualmente as medidas cuja aceitação e efeitos sejam expectavelmente mais favoráveis. As mensagens não são aceites da mesma forma por todos os grupos e subgrupos populacionais.
Lemos Pires	... temos que garantir que, de facto, não existem crianças e jovens e pessoas cerceadas de um conhecimento amplo das situações; (...) o reforço do ensino da cidadania é a melhor maneira, porque o

	exercício da cidadania não só se ensina, como se pratica. Portanto, se eu, como cidadão, conhecer os meus deveres e os meus direitos, se eu, como cidadão, conhecer quais são os códigos de pertença ao país a que estou a ter fidelidade, isso é uma base fortíssima para garantir que não há outros princípios excludentes que me vão levar a outro tipo de lealdades. Portanto, a cidadania ensina-se e a cidadania pratica-se, as duas coisas, e nós devemos incentivar ambas. Devemos incentivar o culto da cidadania desde o princípio e ao longo de todo o percurso escolar: ensinar o que é a noção de país; ensinar o que é a sociedade; a solidariedade; lá está, direitos, liberdades, garantias, valores; (...) o espírito de impedir as exclusões, garantir que é um país inclusivo; combater as xenofobias; tudo isto faz parte de uma educação para a cidadania. Mas depois também é preciso praticar, e isso faz-se como? Incentivando, no fundo, as organizações cívicas, as pertenças a grupos cívicos. Ou seja, pensando mesmo em serviço cívico que um jovem pode fazer, num hospital, numa comunidade, etc., é a melhor maneira de aprender. E isso, em Portugal, pode ser muito mais desenvolvido. (...) é muito importante garantirmos, primeiro, que não há qualquer tipo de aproveitamento desta narrativa, ou imposição, ou exclusão de qualquer cidadão em qualquer fase da sua vida, e isto cabe ao Estado saber fazer, ou seja, nós temos que monitorizar aquilo que é dito no espaço público;(...) temos que ter políticas ativas para impedir que a mensagem intolerante, que a mensagem prescritiva, que a mensagem que não tem nada a ver com os princípios fundamentais e democráticos possa ser difundida. (...) temos que garantir que não existem subgrupos, dentro do Estado, que criam regras próprias e que são antidemocráticas e anticonstitucionais, porque é aí que, no fundo, está o limite. Volto sempre a dizer: o nosso limite está sempre nos direitos, liberdades e garantias, que são a base de tudo o resto. (...) prevenção é contactar as pessoas e mostrar-lhes que a norma é esta, a lei é esta, a deontologia é esta, Portugal está fundado nestes princípios. E é isto que nós fazemos melhor.
Tomé	Outra questão que, por exemplo, me parece um pouco estranha é que, no âmbito do sistema de segurança interna (SSI), foi criada aquela equipa técnica para em permanência acompanhar o fenómeno. Mas, na verdade, o que me parece que deveria ter sido (e, na altura, eu próprio pensava que seria mais esse o modelo) é o acompanhamento permanente entre as forças e serviços de segurança – não é fisicamente estarem representantes num espaço físico, mas sim em permanente contacto para acompanharem o fenómeno. Ora, não foi isto que aconteceu. (...) a partilha de informações (...) acho que devemos muito rapidamente chegar a um patamar de interoperabilidade de sistemas, para que os elementos no terreno tenham possibilidade de aceder, pelo menos, àquela lógica do hit-no-hit.
Carvalho	... acho que a promoção da resistência a narrativas extremistas, através da educação, é vital. (...) é necessário que os programas de prevenção sejam alicerçados

	na ciência e na evidência científica. (...) Recomendaria que os programas de prevenção sejam construídos caso a caso, com recurso a evidência científica, ouvindo a comunidade a que se destina (por exemplo, os programas de prevenção devem ouvir os pais de jovens que decidiram viajar para teatros de conflito e incorporar nos programas o conhecimento em primeira mão destas pessoas) e que se prestem a avaliações de impacto.
Liberado	Em primeiro lugar, a prevenção primária é fulcral pois assenta na elaboração de atividades de prevenção concentradas em combater as causas (mais) profundas da proliferação de uma ideologia radical que poderá, eventualmente, levar a uma ideologia extremista violenta e aumentar os fatores de proteção. Se me permite, esta prevenção primária é "prevenção" no seu sentido mais cru, mais natural e, consequentemente, mais lato. (...) É absolutamente fulcral capacitar estes jovens com pensamento crítico e trabalhar a sua resiliência face à exposição e (possível) vinculação a opiniões/pontos de vista de cariz extremista. (...) atividades que tenham por base a promoção e disseminação de uma narrativa-alternativa (anteriormente frequentemente designada como contra-narrativa) assumem especial relevância. Este tipo de comunicação estratégica visa, claramente, aumentar a resiliência e desenvolver a capacidade de pensamento crítico num grupo alvo potencialmente vulnerável. (...) Tendo em consideração a radicalização de índole jihadista, um exemplo simples serão os indivíduos que se apercebem que estão em concordância com determinados pressupostos defendidos pelo Estado Islâmico e, futuramente, poderão inclusivamente ingressar no ISIS e sair de Portugal em virtude de tal ligação. (...) estratégias de prevenção secundária, em virtude de – frequentemente – requererem mecanismos de cooperação entre diferentes agências e atores, tornam-se de árdua implementação. Reitero que esta forma de prevenção já pressupõe um prévio reconhecimento dos ativos crítico vulneráveis, passando pela identificação do indivíduo em questão e posterior elaboração de uma medida especificamente direcionada ao mesmo. A mentoria é, em alguns casos, uma intervenção que se poderá aplica nesta fase, em combinação com intervenções que procuram influenciar o contexto social do indivíduo (i.e., fornecendo apoio familiar e/ou uma rede – de grupo de pares – alternativa). (...) deverão ser criadas as bases estruturais, organizacionais e intelectuais (i.e., ao nível do conhecimento), para que a prevenção terciária ocorra (caso necessário). Esta prevenção, diga-se, assume um cariz bem mais de "intervenção" do que, propriamente, de "prevenção". (...) um programa de desradicalização ou desvinculação. (...) importa perceber (i.e., dotar profissionais das competências/conhecimento necessário) como se deverá conceber (i.e., do ponto de vista conceptual, estrutural, metodológico e organizacional) um programa de desradicalização ou desvinculação que tenha em atenção as características (e.g., culturais, sociais)

	inerentes ao contexto nacional.
Vidino	Quando presidi a comissão em Itália, dividimos as possíveis ações de uma estratégia nacional em 3 níveis: macro, meso e micro. Macro são os grandes projetos de contranarrativas, projetos amplos voltados para a população em geral. Meso são iniciativas ainda relativamente grandes, como iniciativas de diálogo inter-religioso, aulas de educação cívica e pensamento crítico nas escolas, e assim por diante – direcionadas a certos segmentos da população. Micro são as intervenções direcionadas, as atividades por meio das quais indivíduos específicos radicalizados são submetidos a um processo de desradicalização (voluntária). O que eu diria é que países com um baixo nível de radicalização, como Portugal e Itália, podem não precisar das complexas e caras iniciativas macro. O que poderiam fazer, mesmo na ausência de uma estratégia nacional, é focar-se em atividades micro (desradicalizando indivíduos específicos) e em algumas atividades meso, caso o orçamento o permita (e idealmente, através de parcerias com a comunidade e sociedade civil).
Levitt	Independentemente do nível de ameaça, o que se quer ter é um sistema através do qual possa haver uma avaliação (anual ou mais frequente) de múltiplas coisas: 1) da ameaça terrorista, em termos gerais; 2) do que está a acontecer a nível local, nas cidades, porque é aí que as coisas acontecem, nas ruas, nas escolas, nos espaços de lazer, em instituições religiosas, etc., como é que as pessoas estão – e isto é algo que o governo deveria fazer não só para questões relacionadas com a segurança, mas como estratégia de boa governança: desenvolver coesão social; perceber como é que a comunidade imigrante está integrada na sociedade, especialmente em países como Portugal, onde pode haver uma barreira de comunicação; como é que estão as escolas? os jovens estão a abandonar a escola? Há alguma forma de detetar se um jovem na escola básica ou secundária de repente entra uma crise de vida? qual é o processo em vigor? Se um estudante deixa de ir às aulas, deixa de fazer os trabalhos de casa, se de repente começa a vestir-se todo de preto (há pessoas que se vestem de preto e não há problema nenhum nisso, mas se é uma mudança repentina) e se comporta de forma estranha e mostra uma faca aos colegas, na escola, por exemplo, há algum sistema implementado que torne possível identificar isso? E há algum sistema em vigor que determine quem deve ser chamado para intervir? E em que ponto os agentes de saúde pública podem ou devem solicitar a intervenção da polícia? Há algum dever de proteger ou dever de avisar?
Neumann	a primeira e segunda camadas [prevenção primária e secundária] podem ser úteis, mas implementadas de modo a que não se crie muito alarme. A ideia é ir ter com as comunidades muçulmanas e ter uma conversa sobre isto, sem que necessariamente se diga "eu acho que vocês são todos potenciais extremistas", porque o que é preciso, em qualquer programa de prevenção, é cooperação dessas comunidades. (...) no que toca a medidas, é preciso pensar nos diferentes níveis de

	prevenção da radicalização. Há a prevenção geral, que basicamente se aplica a todos e está relacionada com educação, escolas, educar professores, sensibilização e criar materiais para as pessoas usarem no caso de quererem falar sobre isso. (...) educação e sensibilização entre os líderes comunitários, no seio das comunidades, junto dos pais. Basicamente, educar sobre o fenómeno e fazer com que as pessoas estejam atentas aos indicadores. (...) Depois há um segundo nível ou camada, que está direcionado para pessoas que se acreditem serem particularmente vulneráveis – no caso da radicalização jihadista seria a comunidade muçulmana, talvez segmentos específicos dentro desta comunidade, como jovens rapazes e também raparigas – e, mais uma vez, não se trata de forçar alguém a fazer algo, mas criar programas e materiais educativos, criar relações com a comunidade, networks de pessoas, educá-las sobre indicadores. O que vimos no passado foi que, quando a radicalização aconteceu, todos diziam que estava tudo normal e de repente tornou-se extremista. Se houvesse este conhecimento, seria visível que algo aconteceu antes, mas ninguém deu atenção a isso, ninguém sabia o que procurar e o que acontece. Por isso educar as pessoas em relação aos indicadores, para que se possa agir precocemente. Talvez também criar uma hot line, de modo a ter-se um sítio para onde as pessoas possam ligar para reportar algo, para conversar com alguém, etc. (...) O terceiro nível é lidar com pessoas que já estão radicalizadas e aqui falamos de programas de desradicalização e desvinculação, programas de intervenção que permitem que as pessoas que não estão totalmente radicalizadas, mas em processo de radicalização, encontrem uma via de saída. (...) Mas este terceiro nível é só mesmo para pessoas que já estão radicalizadas e questiono-me se Portugal precisa disso, neste momento. (...) Talvez neste ponto não precisem de um programa de desradicalização se não têm muitas pessoas que se radicalizaram.
Nesser	Os planos de ação devem ser formulados em termos gerais e não ter como alvo um tipo específico de extremismo (por exemplo, jihadismo), visto que diferentes tendências extremistas vêm e vão e se sobrepõem. Ainda assim, os planos de ação devem refletir as lições aprendidas ao lidar com tipos específicos de extremismo, pois diferentes tipos de ameaça podem exigir abordagens diferentes. (...) elaborar um plano de ação para um problema de extremismo específico, como o jihadismo, numa altura em que a ameaça é baixa, poderia potencialmente despertar a raiva e radicalizar as pessoas que se sentem estigmatizadas por este. Esta é uma razão importante pela qual os planos devem ser formulados da forma mais geral possível. (...) Para países com baixos níveis de ameaça, recomendo monitorizar as tendências e as lições transnacionais, obtendo perceções gerais de países onde o nível de ameaça é mais elevado.
Hegghammer	Acima de tudo, manter uma massa crítica de conhecimento sobre o jihadismo na polícia e nos serviços de intelligence. Eles são os melhor posicionados para identificar novas tendências negativas que

	surgem. Mas, para o fazerem, precisam de saber o que procurar, portanto, formação contínua e trabalho em rede com serviços congéneres de outros países é crucial. Esta é, de longe, a abordagem mais económica caso os níveis de atividade jihadista sejam baixos.