

**COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE AS RELAÇÕES DE COOPERAÇÃO
ENTRE CABO VERDE, PORTUGAL E A EUROPA, EM MATÉRIA DE
SEGURANÇA**

TEMA:

**A SEGURANÇA NACIONAL E OS SERVIÇOS DE
INFORMAÇÕES – O CASO PORTUGUÊS E A COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL EM MATÉRIA DE INFORMAÇÕES**

CONFERENCISTA:

DR. JORGE SILVA DE CARVALHO
***DIRECTOR DE SERVIÇOS DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES E
SEGURANÇA***

Introdução

As principais dificuldades são as inerentes à própria natureza do meu vínculo profissional a um dos Serviços de Informações da República, o Serviço de Informações de Segurança – SIS. Muito do meu conhecimento em determinadas matérias está abrangido pelo segredo de estado e pelo sigilo profissional.

Mas outras dificuldades existem, por ser esta uma matéria onde, apesar da proliferação de literatura sobre os serviços de informações em geral, se verifica uma grande escassez de literatura de qualidade.

A escassa doutrina existente em Portugal sobre a actividade de informações foi moldada, em níveis diferentes, por estes três autores que têm em comum o facto de terem efectivamente exercido funções na área das informações. Alguns outros autores têm tido intervenções sérias nesta matéria resultando, no entanto, o seu trabalho, maioritariamente, do acesso directo ou indirecto a fontes ligadas aos serviços de informações.

No entanto, estou certo de que este é o momento oportuno para abordar este tema, pois este género de conferências, como aliás outros eventos organizados pelo Instituto da Defesa Nacional em Portugal, representa uma oportunidade rara para tratar, estudar e reflectir sobre as questões da Segurança Nacional e muito particularmente sobre o papel imprescindível dos serviços de informações.

Pretendo, ao abordar este tema, não me limitar a uma mera abordagem conceptual mas transmitir alguma da experiência adquirida em quinze anos de actividade nos Serviços de Informações.

Como referi, um dos grandes problemas da actividade de informações são as abordagens amadoras ou romanceadas. Tem sido essa perspectiva que tem

colocado, muitas vezes, os Serviços de Informações da República em situações difíceis. Sendo certo que a falta de sentido de Estado, a habitual intriga e jogo de baixa política também têm desempenhado o seu papel.

Nesta amálgama de situações esquecemo-nos do essencial. A actividade de informações é uma actividade técnica que deve ser desempenhada por técnicos qualificados, sem prejuízo da necessária tutela política e de uma atenta e cada vez mais exigente política de fiscalização.

O produto da actividade de informações deve ser depurado de quaisquer conjecturas nomeadamente político-partidárias ou ideológicas. A segurança não se compadece com o politicamente correcto.

O enquadramento político e legal deve ser efectuado ao nível da tutela, dos órgãos fiscalizadores e dos órgãos de soberania. A cada vez maior exigência por parte da tutela e por parte dos órgãos fiscalizadores é, neste momento, não só um princípio orientador do funcionamento do sistema de informações, como é, também, uma exigência por parte de quem desempenha funções nos Serviços de Informações.

Num momento de particular crise em matéria de segurança nacional e internacional, os serviços de informações recuperam, aos olhos dos decisores políticos, uma importância que alguns se apressaram a subestimar. Os serviços de informações assumem-se, de novo, como o instrumento privilegiado dos estados democráticos de direito para enfrentar as ameaças que se lhes deparam.

A segurança nacional e o binómio segurança interna e defesa nacional

O final do século XX e o início do século XXI trouxeram grandes modificações ao panorama da segurança internacional e, conseqüentemente, nacional. Já muitos autores se debruçaram sobre esta questão. No entanto, gostaria de salientar que se algo mudou foi certamente o aumento exponencial qualitativo da ameaça do terrorismo e do crime organizado internacional. Conseqüentemente, verificou-se elevação dos níveis de violência a digerir pelas diversas sociedades, impondo às populações e aos respectivos governos um género novo e mais intenso de coacção psicológica. Estes dois tipos de ameaça são, ainda, potenciadas pela proliferação dos armamentos Nucleares, Radiológicos, Bacteriológicos e Químicos (NRBQ), pela actuação de alguns serviços de informações estrangeiros e pela dissolução estrutural de certos Estados soberanos.

No plano conceptual, onde estas alterações importam menos, verifica-se que a tónica é cada vez mais colocada sobre a noção de Segurança Nacional¹. Sendo que é, actualmente, cada vez mais difícil gerir a separação entre Defesa Nacional e Segurança Interna.

A legislação portuguesa dá-nos a definição de um destes conceitos, o de

¹ Segurança Nacional entendida aqui como a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e liberdade; assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”, concepção adoptada pelo IDN.

segurança interna. A Lei n.º 20/87 de 12 de Junho, ou Lei de Segurança Interna, no seu art.º 1, n.º 1 refere que: “A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

O mesmo diploma define, no seu art.º 4 n.º 1, o âmbito territorial da segurança interna referindo que o mesmo se desenvolve “em todo o espaço sujeito a poderes de jurisdição do Estado Português”, o que é particularmente limitativo.

Curiosamente, ao enunciar os fins da segurança interna, no n.º 3 do já mencionado art.º 1, referindo que “As medidas previstas na presente lei visam especialmente proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente sabotagem, espionagem ou terrorismo”, a lei assume indirectamente que estes fenómenos não são exclusivamente enquadráveis no âmbito da segurança interna.

Assim, o quadro legal definido pela referida Lei de Segurança Interna, no que se refere à competência territorial, não é totalmente claro. A Lei não inclui fenómenos como o terrorismo exclusivamente na noção de segurança interna, refere sim que as medidas de segurança interna visam proteger um conjunto de bens jurídicos de um conjunto de ameaças, entre as quais o terrorismo.

A maioria dos fenómenos que podem afectar a Segurança Interna é cada vez mais de cariz transnacional ou internacional. Mesmo as actividades levadas a cabo, por grupos criminosos altamente organizados, em território nacional, têm cada vez mais a sua origem, motivação e estrutura organizativa, nomeadamente a sua direcção, no exterior. Caracterizam-se, aliás, por um elevado grau de flexibilidade e mobilidade.

É certo que muitos países possuem, ainda hoje, organizações criminais ou de índole terrorista cuja origem, estrutura e propósitos são iminentemente nacionais. No entanto, mesmo nesses casos, são cada vez maiores os indícios de ligações internacionais. Esses grupos necessitam de grande apoio logístico pelo que recorrem a outros grupos estrangeiros com especializações sectoriais, nomeadamente no domínio do armamento, da documentação, do financiamento ou do branqueamento.

Assim, é fácil de perceber que as limitações colocadas pelo conceito e pela legislação de segurança interna, e sobretudo a interpretação que delas é feito pelas próprias autoridades interessadas, não permitem um eficaz combate às principais ameaças que actualmente afectam, de forma tão severa, os bens jurídicos que a própria lei visa proteger.

Por outro lado, os Estados europeus em geral e Portugal, em particular, têm vindo a progressivamente partilhar a sua soberania, cedendo a favor de instituições supranacionais, parte dos seus tradicionais poderes soberanos. Esse processo é, no entanto, menos nítido no que concerne às respectivas seguranças nacionais. Mas mesmo aí as acções dos Estados, em geral, são cada vez menos unilaterais e progressivamente mais cooperativas.

Essa atitude não é uma atitude voluntária, antes pelo contrário, é uma autêntica

batalha de trincheiras em que os Estados vão cedendo apenas quando a isso são obrigados.

Acordos de cooperação como o que estabeleceu o Espaço Schengen exigem uma cada vez maior integração das suas estruturas de segurança, das polícias aos serviços de informações. Se ao nível policial e de justiça essa integração tem sido conseguida, no que respeita aos serviços de informações continua a ser insignificante.

Este processo parece, por vezes, um contra-senso, pois se de um lado temos ameaças de cariz internacional ou transnacional e do outro temos estados-nação com as suas limitações territoriais; e se, de um lado, temos a mobilidade e a flexibilidade, do outro temos a rigidez e o formalismo. Combater o terrorismo internacional com meios meramente nacionais é uma impossibilidade nos seus termos.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de Portugal (CEDN), publicado em 20 de Janeiro de 2003, veio introduzir grandes novidades no binómio segurança interna e defesa nacional. O CEDN, na sequência do que já havia sido feito nos EUA e em Espanha, optou por propor um conceito abrangente de Defesa Nacional, integrando fenómenos que, habitualmente, se inscreviam no âmbito das designadas segurança interna e nacional em sentido estrito, tais a luta contra o terrorismo, ou o crime organizado.

Esta integração tem a meu ver, aspectos positivos e negativos.

À partida, não chocará que as Forças Armadas desempenhem um papel no âmbito da segurança externa e, mesmo, da segurança interna do país, se isso significar a aplicação de princípios como os da racionalidade de meios e de integração de esforços. As Forças Armadas, por deterem o quase completo exclusivo de determinados instrumentos de aplicação de força, nomeadamente os meios aéreos, os meios navais, e ainda meios tecnológicos específicos, nomeadamente ao nível das comunicações, das imagens e da electrónica², terão, num país de escassos recursos, de potenciar a sua utilização em qualquer área onde sejam necessários.

No entanto, corremos o risco de não estarmos perante um esforço de integração de meios mas numa efectiva “militarização” da segurança.

Ao preconizar um conjunto de possibilidades de intervenção das Forças Armadas em matérias onde não está em causa a Defesa Nacional, de maneira, por vezes, não muito explícita, o CEDN deixa em branco, provavelmente de forma intencional, os moldes em que essa intervenção se deverá processar.

Esta tendência de “militarização” da segurança poderá constituir uma espécie de fuga em frente sugerida ao legislador e decisor político, por quem pretende, acima de tudo, recuperar o velho domínio militar nestas matérias relançando um debate já ultrapassado.

Em momentos de grande convulsão e imprevisibilidade em matéria de ameaças à segurança, a tendência é, portanto, o refúgio na instituição que é o último garante do poder coercivo do Estado soberano, as Forças Armadas.

² No fundo são as duas áreas que integram a “Signals Intelligence - SIGINT”, a ELINT, ou Electronics Intelligence e a COMINT, ou Communications Intelligence, ao que acresce a IMINT, ou Imagery Intelligence.

Esta situação é, também, injusta para as Forças Armadas que se vêm trazidas para campos onde, à excepção de situações de gravidade extrema, a sua actuação será, no mínimo, ineficaz.

Da mesma forma que as Forças Armadas poderão em situações muito localizadas intervir em matéria de segurança interna e externa do Estado, se entendida em sentido estrito, também as autoridades civis, de segurança ou não, têm um papel preponderante a desempenhar em áreas específicas da Defesa Nacional.

Uma vez ultrapassadas estas questões dever-se-á caminhar, paulatinamente, para uma forma integrada de abordar todo o tipo de ameaças externas à segurança nacional, entendida aqui em sentido lato, enquanto aglutinadora dos conceitos de segurança interna e defesa nacional.

O Sistema de Informações da República Portuguesa (S.I.R.P.) – Perspectivas de reforma do SIRP

A questão da reforma do SIRP³ é um assunto iminentemente político. Ao nível das pessoas que desempenham funções nos serviços de informações portugueses a opinião maioritária pende a favor da solução que preconiza a existência de um só serviço com competências mistas, de segurança, estratégicas e de defesa. O argumento principal é o da eficácia, óbvia para quem conhece os contornos desta actividade.

O actual SIRP é o produto da evolução cheia de vicissitudes do processo de produção de informações no Portugal democrático⁴.

O SIS foi o primeiro dos três serviços, previstos na estrutura original do Sistema de Informações da República, a ser implementado. Aliás, até à promulgação da Lei 04/95 de 21 de Fevereiro, foi o único serviço implementado.

Originariamente, o legislador contemplou a existência de três serviços de informações – o SIS, o SIED (Serviço de Informações Estratégicas de Defesa) e o SIM (Serviço de Informações Militares) – que colocou na dependência do Primeiro-Ministro.

Na realidade, porém, apenas o SIS e a Divisão de Informações Militares (DINFO)⁵ viriam a ocupar o espaço destinado à produção de informações.

Apenas em 1995, com a Lei 04/95, de 21 de Fevereiro, que alterou a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República, se procedeu a um reagrupamento, passando a existir dois serviços de informações – o SIS e o

³ Quanto à descrição da estrutura do S.I.R.P.: ver Pereira, Rui Carlos, “A produção de informações de segurança no Estado de direito democrático”, separata da Revista de Ciência e Cultura da Universidade Lusíada, Série especial – Informações e Segurança Interna, Coimbra 1998; e João Marco Domingues, “O sistema de Informações da República Portuguesa”, JANUS 98, suplemento especial, Lisboa 1998.

⁴ Sobre a evolução histórica das informações em Portugal, em geral, convém consultar o mais completo estudo efectuado, da autoria do General Pedro Cardoso “As informações em Portugal”, Lisboa 1993, 2ª edição.

⁵ A DINFO foi criada na sequência da extinção operada pelo Decreto-Lei n.º 385/76, de 21 de Maio, do Serviço Director e Coordenador de Informação (SDCI). Com o Decreto-Lei n.º 48/93, de 26 de Fevereiro, procedeu-se à criação da Divisão de Informações Militares (DIMIL). A DINFO foi formalmente extinta pelo Decreto-Lei n.º 158/98, de 06 de Junho.

SIEDM.

O SIS, dada a sua especial natureza, é o único dos dois serviços que acumula responsabilidades em matéria de informações e em matéria de segurança.

Nesses termos, integra simultaneamente o Conselho Superior de Segurança Interna⁶ e o Conselho Superior de Informações⁷.

A separação de competências com base num critério puramente territorial, reforçada por um acordo celebrado entre ambos, constituiu um erro crasso⁸. Ambos os serviços saíram prejudicados com essa interpretação.

A delimitação territorial implica que o SIS não pode operar fora das fronteiras do Estado, mesmo que esse facto o impeça de prevenir uma ameaça à segurança interna. A título de exemplo, analisemos uma situação de um grupo terrorista ou uma célula de um grupo terrorista que se encontre localizada, temporariamente ou permanentemente, num qualquer país geograficamente próximo de Portugal.

Esse grupo estaria em fase de preparação de um atentado em território nacional contra um alvo civil, nacional ou estrangeiro. Estando nitidamente em causa uma questão de terrorismo e de segurança interna, na medida em que está em causa a segurança e tranquilidade públicas, bem como a protecção de pessoas e bens, o SIS estaria impossibilitado de agir.

A competência do SIEDM para agir no caso em apreço seria difusa. Em sentido estrito, não estando em causa a independência nacional, a segurança externa do Estado ou a segurança militar⁹, eventualmente só através do recurso à noção de interesses nacionais, ao arremetimento do que o legislador teria em mente quando a esses interesses se referiu.

Por outro lado, o exemplo inverso também é possível. Imagine-se um caso de interesse estratégico para Portugal. Em que se desloca ao nosso país um elemento chave da liderança de uma facção militar rebelde, de um país onde Portugal possua interesses económicos, políticos, históricos e onde habite uma importante comunidade de cidadãos portugueses. Esse elemento poderia ser, por vários motivos, “alvo” do serviço e até elegível para uma acção de recrutamento. Esses motivos poderiam facilmente estar relacionados com Portugal – possuir família em território nacional, ter uma situação financeira desfavorável e estar descontente com o evoluir do conflito no seu país. Se a estada desse indivíduo em Portugal constituísse a única oportunidade de abordagem, o SIEDM não poderia levar a cabo a referida acção, nos termos da divisão de competências com base em critérios territoriais.

Esta concepção tem criado manifestas dificuldades ao trabalho do SIS, realidade que conheço melhor, e implica forçosamente que o SIEDM se veja forçado a acompanhar assuntos para os quais não tem estritamente

⁶ Lei da Segurança Interna.

⁷ Lei Quadro do SIRP.

⁸ Se no caso do SIS a lei é passível de interpretação não referindo expressa ou implicitamente a sua competência territorial, no caso do SIEDM, nos termos do art.º 19, n.º 1, da Lei Quadro do SIRP, Lei n.º 30/84 de 05 de Setembro, na redacção dada pela Lei n.º 4/95 de 21 de Fevereiro, fica claro que este serviço é, por definição, projectado para desenvolver as suas actividades no exterior do território nacional, o que tecnicamente não deixa de constituir um erro com adiante referirei.

⁹ Idem a Lei Quadro do Sistema de Informações da República.

competências e para os quais não se encontra preparado.

A tese da existência de um serviço único foi defendida por vários autores, com particular destaque para o Dr. Rui Carlos Pereira e para o Dr. José António Teles Pereira¹⁰.

O Dr. Rui Carlos Pereira fundamenta sua tese principalmente num argumento de necessidade. Portugal não teria necessidade de ter uma estrutura apoiada em dois ou mais serviços porque Portugal não é um país de “vocação imperial”, como os EUA e o Reino Unido, nem um país sitiado ou em conflito, como Israel.

A referência à falta de “vocação imperial”¹¹ do Estado Português é, no entanto, relativamente redutora. É certo que Portugal não tem, actualmente, uma “vocação imperial”, mas já a teve.

Essa realidade histórica irá continuar a marcar-nos, também ao nível dos serviços de informações.

Os interesses de Portugal, é um facto, estão hoje espalhados pelo mundo em resultado da dissolução do antigo império, da presença da língua portuguesa em várias partes do mundo, das correntes migratórias de e para Portugal, bem como da importância das comunidades estrangeiras radicadas em Portugal.

Assim, qualquer que seja a forma como se definam os interesses do Estado, eles lá estarão para guiar as acções do nosso poder político na esfera internacional, nem que seja invocando, como no caso da transição para a independência de Timor-Leste, um interesse nacional difuso caracterizado como desígnio nacional.

No entanto, a questão da existência de interesses estratégicos específicos, fruto da herança histórica do país, não será motivo suficiente para justificar um serviço de informações estratégicas autónomo de um serviço de informações de segurança.

Como já referi, defendo uma abordagem integrada na produção de informações em geral.

A descontinuidade institucional na produção de informações justificar-se-á em situações e condições muito específicas, que julgo não ser o caso de Portugal.

Por um lado, as preocupações garantísticas, tendo em conta o passado recente da jovem democracia que Portugal era em 1985, nomeadamente pela divisão de poderes entre serviços – originalmente três, SIS, SIED e SIM e, posteriormente, dois, SIS e SIEDM – evitando a concentração de capacidades.

Por outro, a desconfiança – fruto da falta de uma verdadeira experiência de informações em democracia, conjugada com uma memória dolorosa de um passado ainda recente – e a relativa indiferença em relação às questões de segurança baseada na profunda convicção geral da sua desnecessidade.

¹⁰ O Dr. José António Teles Pereira foi o 4º Director-Geral do SIS (2000-JUL2003).

¹¹ A expressão “falta de vocação imperial” do Estado Português foi invocada várias vezes pelo Dr. Rui Carlos Pereira como argumento para defender a tese que preconiza a reforma do Sistema de Informações da República Portuguesa (S.I.R.P.) visando a criação de apenas um serviço de informações com uma forte componente de segurança e uma reduzida componente externa. Concordando com o objectivo final do argumento, a existência de apenas um serviço, não concordo com a utilização da expressão. *In Jornal “O Público” de 23 de Maio de 2003.*

O facto de o nosso sistema ter sido praticamente decalcado, pelo legislador, do sistema britânico também se compreende devido aos condicionalismos referidos. Já não se compreende que, quase trinta anos depois do 25 de Abril de 1974, se mantenham os mesmos receios.

É de notar que, os serviços de informações, agindo a montante do sistema judicial e nos termos da lei, compete ser o primeiro garante do Estado Democrático de Direito – “contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

No fundo os serviços de informações de Portugal são os primeiros responsáveis pela protecção da Constituição da República.

O actual modelo de sistema de informações possui graves limitações. Decalcado no modelo britânico mas sem a experiência histórica deste e sem a profunda tradição de cooperação entre os serviços que o integram, motivada por duas guerras mundiais e pela Guerra Fria.

É necessário hoje, olharmos para Portugal, para a nossa realidade em matéria de produção de informações e de segurança e procurarmos a solução mais adequada às nossas características. Neste momento, essa solução será, certamente, a que proporcionar maiores níveis de eficácia, a mais eficiente forma de exercício do controlo externo – político, parlamentar e judicial – e sobretudo a que permita ao país racionalizar os limitados meios financeiros, logísticos e, sobretudo, humanos disponíveis.

Certos países europeus, de escala populacional e territorial semelhante, optaram pela solução de serviço de informações único.

Neste sentido vai o trabalho do Dr. Teles Pereira que, em monografia publicada em 2002¹², efectuou a mais completa exposição sobre as razões para a constituição de um serviço de informações que unificasse as componentes de informações de segurança, de informações estratégicas e de defesa.

De todos os argumentos aí invocados, com os quais concordo plenamente, saliento alguns, pela sua importância fundamental.

Assim, o já referido princípio da racionalização do sistema, no que se refere aos meios humanos, logísticos e financeiros. Esta racionalização permitira um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis contribuindo assim para a obtenção de melhores resultados ao nível da produção de informações.

É de salientar, também, que a natureza multidimensional das novas formas de ameaças e a sua natureza transnacional e globalizante implica que os serviços de informações devam desenvolver a sua actividade em múltiplos planos e que se deva repensar a tradicional divisão entre serviços externos e serviços internos, assente na noção de Estado soberano, em que o território era condição *sine qua non*.

A fórmula de serviço único seria, ainda, útil no sentido de obviar à tradicional cultura de corporativismo e rivalidade existente, em Portugal, entre organismos com funções e competências semelhantes, com as desvantagens óbvias que

¹² “O 11 de Setembro e o debate sobre o modelo de Serviços de Informações em Portugal” em Separata da Revista do Ministério Público n.º89, de 2002.

tal situação acarreta, sobretudo na relação com serviços congéneres estrangeiros.

Por outro lado, devido ao diferente estágio de desenvolvimento de ambos os serviços que integram o SIRP, sobretudo ao nível da disponibilidade de recursos humanos com qualificação técnica e ao nível da logística e dos meios técnicos de apoio operacional, uma eventual fusão seria benéfica para o desenvolvimento imediato da capacidade de produção de informações de cariz estratégico e de defesa.

Para terminar, a produção de informações de segurança, lato ou estrito senso, sairia beneficiada pela atribuição de competências extraterritoriais e a produção de informações estratégicas e de defesa, como já se referiu, pela imediata disponibilização de quadros e meios técnicos em quantidade suficiente para se registar uma evolução positiva a muito curto prazo.

Os serviços de informações no mundo actual

Os serviços de informações constituem, actualmente, a primeira linha da defesa e segurança, sendo que essa realidade é bastante mais evidente para os pequenos países¹³ como Portugal e particularmente como Cabo-Verde.

Num mundo em que as ameaças que afectam os interesses dos Estados assumem contornos cada vez mais indefinidos, onde o puro poder militar já não é suficiente para as combater com absoluta eficácia, é necessário aperfeiçoar o único mecanismo de defesa capaz de agir nos mesmos termos.

Colocar a actividade policial ou militar no epicentro do combate ao terrorismo o que constitui um sério erro de perspectiva.

A máquina militar e a máquina policial não conseguirão ser eficazes no domínio da prevenção e da actuação pró-activa, contra ameaças como o terrorismo e o extremismo. Os serviços de informações agem em antecipação. Abordam realidades e fenómenos que na maioria dos casos não constituem, ainda, ameaças à segurança nacional dos Estados. Constituem, simultaneamente, as primeiras linhas defensivas e ofensiva dos nossos Estados Democráticos de Direito. Com duas enormes vantagens, sobretudo para os pequenos Estados, por um lado, assumem-se como um dos sectores onde podem competir com as potências e superpotências internacionais, porque como já referi o aspecto da evolução tecnológica ainda não é decisivo para os resultados finais, e por outro lado, os custos deste instrumento de segurança são infinitamente inferiores aos custos dos instrumentos militar e policial.

A propósito da divisão de competências entre serviços de informações e autoridades de polícia, é grave quando se misturam informação criminal e informações de segurança – que são neste momento as que estão em causa – e é ainda mais grave pelo facto de as entidades de natureza policial não estarem sujeitas às formas de controlo definidos nos quadros de garantias, constitucionais e legais, definidas pelos diferentes sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Esta situação pelos problemas que levanta em sede de direitos liberdades e garantias dos cidadãos comunitários assume-se como vital

¹³ Prof. Doutor. Adriano Moreira - Conferência subordinada ao tema a “Função do Estado”, proferida no dia 12 de Outubro de 2002, em Coimbra, aquando da Sessão Inicial do Curso de Defesa Nacional 2003.

para o futuro do espaço de liberdade que a UE deve constituir, colocando em causa tradições jurídicas de determinados Estados para quem a memória de um passado conturbado recente está ainda bem viva.

O que acabei de referir não significa que deva existir algum tipo de conflito positivo de competências entre estes três instrumentos¹⁴. Pelo contrário, a mentalidade que tem imperado até hoje, e não só em Portugal, tem privilegiado um sistema de pequenos burgos com os seus respectivos senhores. O que se pretende defender aqui é precisamente o contrário. Estes três instrumentos são complementares e indispensáveis à nossa segurança colectiva.

Uma abordagem integrada da segurança nacional implica uma estreita coordenação e colaboração entre todas as entidades com competências directas e indirectas para o efeito.

Sempre que se atravessam situações de crise grave em matéria de segurança internacional, sobretudo quando determinada ameaça é concretizada a níveis inimagináveis, como foi o caso dos atentados de 11 de Setembro de 2001, que tudo é posto em causa. Os governos e os decisores, em geral, reagem normalmente sob pressão do choque emocional e das reacções das respectivas populações.

Alguns dos imediatos responsáveis pelo fracasso de segurança que constituiu o 11 de Setembro foram os serviços de informações.

Mas a ineficácia parcial dos serviços de informações não deveria surpreender os decisores políticos, tal como não deveriam ficar surpreendidos pela fragilidade da estrutura de segurança dos seus países.

Os processos de transição nas pesadas máquinas burocráticas, em que se tinham tornado a maioria das organizações de segurança dos EUA, e por analogia de muitos países europeus, a falta de motivação do poder político para novos investimentos na segurança, baseada na convicção de que no pós-Guerra Fria o nível de ameaça seria consideravelmente inferior, bem como a desvantagem natural do defensor em relação ao atacante, permitiram o impensável.

Mas, poderia ter sido de outro modo? Provavelmente. No entanto, nunca nos podemos esquecer de dois factos: a vantagem é sempre de quem tem a ofensiva, se quem defende não conhece, e se quem ataca é móvel e flexível e o defensor pesado e lento; as informações constituem a única forma de defesa avançada.

A maioria das críticas dirigidas aos serviços de informações, no período após o 11 de Setembro, incidiram sobre a deficiente comunicação e intercâmbio de informações entre as várias agências federais de informações e de segurança e entre estas e o decisor político, sobre o deficit na capacidade de análise da situação – no fundo, teria faltado quem montasse o “puzzle” correctamente.

¹⁴ A propósito da delimitação de competências entre a actividade de informações e a de polícia ver Pereira, Rui Carlos, “A produção de informações de segurança no Estado de direito democrático”, separata da Revista de Ciência e Cultura da Universidade Lusíada, Série especial – Informações e Segurança Interna, Coimbra 1998, e A. Hulnick, “*Intelligence and Law Enforcement: The Spies are not Cops problem*” em *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence*, vol. 10, n.º 3, Inverno 1997.

É certo que terá existido algum deficit de análise da informação existente, bem como de comunicação entre as agências de segurança e de informações, mas concentrar as críticas do sucedido nesta perspectiva é perpetuar um erro.

O verdadeiro problema consistiu na falta de informação actual, correcta e precisa. No fundo não existiam peças suficientes no “puzzle”.

Este erro tem sido cometido sucessivamente por vários analistas de segurança, alguns dos quais a desempenhar, ou tendo desempenhado, funções em serviços de informações.

É o caso de Gregory Treverton, antigo vice-presidente do *National Intelligence Council* dos EUA. Treverton defendeu, no seu livro *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, que a actividade de informações já não se reduz essencialmente à descoberta de segredos, tratando-se, hoje em dia, de produzir uma compreensão qualificada do mundo, usando todo o tipo de fontes de informação¹⁵.

Esta linha de pensamento, não sendo errada no que se refere à efectiva necessidade dos serviços de informações no mundo actual e na evolução que se antevê, é errada ao precipitadamente colocar o enfoque na informação aberta e no processo analítico. O cerne da actividade de informações, o que marca a diferença em relação ao trabalho produzido por investigadores ou pelos centros de investigação científica no âmbito das questões de segurança e de relações internacionais, é precisamente “o conhecimento dos segredos”, é saber como, quem, o quê e onde, ao processo analítico competirá dizer, entre outras coisas, porquê.

Mesmo os processos tecnológicos de recolha de informações, sendo bastante importantes, não são decisivos, como vimos com o 11 de Setembro. Quando o inimigo utiliza meios tecnológicos rudimentares, nomeadamente ao nível das comunicações e do armamento, quando o seu núcleo duro não está suficientemente infiltrado, quando os meios empregues dependem principalmente do factor humano, os meios tecnológicos são praticamente redundantes.

O próprio Treverton, com o título que propõe para uma obra, apesar de tudo importante, vem confirmar isso mesmo. Adaptar os serviços de informações a uma era de informação.

Esta adaptação poderá ser parcialmente inútil quando o mais formidável adversário com que os Estados hoje se deparam se rege por formas de actuação mais antiquadas do que a das modernas sociedades da informação, embora utilizando algumas possibilidades que elas lhes dão, na estrita medida dos seus interesses.

Assim, e apesar dos melhores esforços dos serviços de informações e das forças de segurança, os grupos terroristas continuam a penetrar nas defesas dos nossos Estados, a agir nos respectivos territórios nacionais, utilizando as possibilidades que as diferenças entre países lhes conferem.

Muitos países tentaram promover reformas ou ajustamentos dos seus sistemas de informações e dos respectivos sistemas de segurança. Estou plenamente

¹⁵ Gregory Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge 2001.

convencido que certas reformas estruturais apenas adensarão o problema.

É o caso dos EUA. Um país com uma complicada e enredada teia de agências de informações e de segurança, a maioria delas com uma máquina burocrática pesadíssima, decidiu constituir um ministério único para as coordenar a todas. A concentração de um tão exagerado número de agências – superior a cem – parece ter a intenção de procurar problemas.

As informações, mais até do que a segurança, não se compadecem com a rigidez dos processos administrativos e burocráticos, pois a informação só interessa se em tempo útil.

Em Portugal, numa tentativa de introduzir alguma coordenação em matéria de segurança foi criada no âmbito do Ministério da Administração Interna (MAI), e especificamente no seio do Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) - um órgão vital que nunca tinha sido devidamente aproveitado - uma Unidade de Coordenação Anti-terrorista (UCAT).

Na UCAT participam todas as entidades com competências específicas ou relevantes para a luta anti-terrorista, nomeadamente, o Serviço de Informações de Segurança, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares, a Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, podendo ser chamada a participar qualquer força de segurança de entre as que integram o Gabinete Coordenador de Segurança.

A constituição da UCAT constituiu efectivamente uma mais-valia no domínio da coordenação da segurança e sobretudo da coordenação entre os mundos das informações, da segurança e da investigação criminal. Haverá, que continuar a aprofundar esta iniciativa, desenvolvendo a operacionalidade da UCAT e aproximando-a cada vez mais do GCS, na medida em que este se assume como uma entidade neutra em relação às tradicionais e anquilosadas disputas de competências entre as diversas forças e serviços de segurança.

A UCAT integrando os mais altos responsáveis pela luta anti-terrorista nas entidades que a compõem deverá constituir-se como uma estrutura flexível capaz de reagir imediatamente a qualquer incidente de cariz terrorista, ocorrido ou com repercussões em território nacional.

Esta forma de integração de esforços a nível operacional parece-me ser o caminho correcto, não só para os serviços de informações como para as forças de segurança em geral.

Independentemente das eventuais reformas no seio da estrutura das informações e mesmo das forças de segurança, o princípio base deverá ser, sempre, o da mais intensa cooperação.

A perspectiva da cooperação internacional

A importância da cooperação com organismos congéneres estrangeiros, como forma de compensar as eventuais limitações em matéria de capacidades ou de espaço territorial na actividade dos serviços de informações,

A política de relacionamento dos serviços de informações deve ser conduzida tendo em conta dois objectivos, a complementaridade ao nível das informações de segurança, traduzindo-se pelo intercâmbio de informações sobre fenómenos

que afectam, de forma idêntica, a segurança dos países aliados, e a obtenção de informações fidedignas, de carácter estratégico, sobre fenómenos que constituam ameaças, respectivamente, à segurança interna e nacional.

Determinados fenómenos de carácter transnacional ou internacional poderão de forma directa ou indirecta ter repercussões para a segurança nacional, mesmo quando aparentemente nos são totalmente alheios. Assim, a actividade das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) não é, aparentemente, importante para Cabo-Verde na perspectiva da sua própria segurança. No entanto, uma deslocação de um elemento da cúpula desta organização a Cabo-Verde já poderá recair no âmbito do vosso interesse. O contexto em que se insere a actividade desse indivíduo no vosso país só será amplamente entendido se se possuir informação de cariz estratégico sobre a referida organização e sobre os seus elementos. Assim, no caso em apreço seria fundamental uma boa circulação de informação entre Cabo-Verde e a Colômbia, ou mesmo o Brasil, da mesma forma que boas relações entre esses países permitiriam facilmente a Cabo-Verde efectuar acções operacionais a seu pedido – nunca se sabe quando se pode vir a necessitar de alguma reciprocidade de tratamento.

O alargamento dos laços de cooperação bilateral a serviços de informações de países fora da tradicional esfera de alianças em que determinado país se insere, nomeadamente a países que até há alguns anos eram considerados o adversário, senão mesmo o inimigo, deve-se à importância que passaram a ter certas ameaças e à globalização das mesmas.

Actualmente, um país, particularmente a actividade de um seu serviço de informações, pode constituir uma ameaça no âmbito da Contra-Espionagem e ser, simultaneamente, um parceiro imprescindível em matéria de contra-terrorismo.

Por outro lado, o alargamento desses laços de cooperação permite, tal como no estrito âmbito operacional, diversificar as fontes de informação. Muitas das ameaças que poderão afectar a segurança de Cabo-Verde e dos seus países aliados terão origem e justificação em regiões remotas. O acompanhamento, o estudo e a análise desses fenómenos tornam-se substancialmente mais fáceis quando se consegue receber o contributo de serviços de informações de países dessas mesmas regiões.

Este alargamento coloca um problema novo em matéria de cooperação, se bem que não o seja quando analisado do ponto de vista da técnica das informações. Torna-se premente proceder a uma atenta verificação da fidedignidade dessas informações.

Não nos devemos esquecer que os serviços de informações são entidades que representam, em primeiro lugar, os interesses do próprio Estado. Mesmo os serviços de Estados aliados podem ter tendência a enviar informação que, não sendo propositadamente errada ou ambígua, é preparada com o objectivo de fazer prevalecer uma determinada posição, normalmente em consonância com as orientações preconizadas pelos respectivos Governos.

A dificuldade aumenta sensivelmente se considerarmos que muitos dos serviços de informações com quem se coopera são serviços com competências externas, estratégicas e até militares. Devido à sua mobilidade, à normal

presença nos diversos territórios nacionais, seja através de representantes acreditados oficialmente, seja através de contactos ao nível de delegações, mas principalmente devido à sua esfera de actividade – o conhecimento de informações estratégicas sobre determinadas zonas do mundo – assumem-se como complementares à actividade dos serviços de informações de pequenos Estados.

No entanto, estes serviços são serviços externos, portanto ofensivos. A sua actividade implica que devam recolher informação sobre tudo o que seja de interesse para o seu país. Conhecer o serviço interlocutor, bem como o respectivo país, assume-se como tarefa normal e de rotina.

Assim, os serviços de informações, atendendo a esta nova época das relações de cooperação, deverão tomar precauções e adaptar a sua estrutura de modo a preservar a segurança nas suas actividades e da sua informação.

Conclusão

Para terminar, gostaria de agradecer a oportunidade que me foi **dada pelo de** produzir este trabalho.

Dois anos e alguns meses passados sobre um acontecimento que nos marcou a todos (11 de Setembro de 2001) e com o qual todos deveríamos ter aprendido, é forçoso reconhecer que, apesar de muito se ter feito, ainda muito haverá a fazer.

Estou profundamente convencido da bondade dos argumentos e das posições aqui defendidas, no domínio estritamente técnico das informações e da segurança. No entanto, acredito também que, qualquer que seja o entendimento que o poder político em Portugal, tenha ou venha a ter, sobre uma eventual reforma do SIRP, estão reunidas as condições para uma prestação cada vez mais eficaz dos serviços de informações portugueses.

Independentemente de eventuais reformas no SIRP haverá que prosseguir com o máximo de exigência e rigor no processo de aperfeiçoamento dos serviços de informações.

Como tentei referir ao longo deste trabalho, a tónica essencial deverá agora ser posta na coordenação. Apenas uma cada vez mais eficaz coordenação entre os dois serviços de informações, enquanto esta estrutura de mantiver, e entre estes e as Forças de Segurança e as Forças Armadas, conseguirá impedir que os nossos países sejam absorvidos pela voragem da corrupção, do crime organizado que se alimenta do narcotráfico, da emigração ilegal, bem como da violência terrorista internacional, só assim, os nossos países se poderão tornar parceiros internacionalmente credíveis.

Este trabalho pretendeu sintetizar algumas das ideias que tenho vindo a sedimentar durante os últimos anos. Pretendeu, principalmente, focar o que me parece ser mais importante actualmente no debate sobre serviços de informações:

A redefinição do enquadramento conceptual das actividades destes serviços; uma visão integrada do mundo das informações; a necessidade de adequação do SIRP às reais necessidades do país – preconizando-se um modelo de

serviço de informações unificado; a absoluta necessidade de cooperação e coordenação, e a complementaridade das informações, da segurança, da actividade de polícia e das forças armadas; e, por último, o enquadramento da actividade dos serviços de informações no panorama internacional, particularmente no relacionamento com os seus homólogos.