FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS – SUPERVISÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DAS AGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES

JOÃO MANUEL NUNES HENRIQUES

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

Dezembro, 2017

FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS – SUPERVISÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DAS AGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES

JOÃO MANUEL NUNES HENRIQUES

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

Dezembro, 2017

DECLARAÇÃO

Declaro que esta tese é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

O candidato,

_____

Lisboa, 11 de Dezembro de 2017

Declaro que esta tese se encontra em condições de ser apreciada pelo júri a designar.

O orientador,

_____

Lisboa, 11 de Dezembro de 2017

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor José Esteves Pereira e do Professor Doutor Fernando Velasco Fernández

Dedico este trabalho à minha esposa Ana
pelo seu permanente apoio e estímulo para a efectivação deste trabalho. Agradeço a sua paciência e compreensão pela minha ausência ao longo desta extensa mas gratificante jornada.

AGRADECIMENTOS

Um projecto de doutoramento é um empreendimento que requer uma longa e árdua caminhada em larga medida individual e solitária, difícil de levar por diante sem o apoio permanente de um largo conjunto de pessoas. É, assim, que a todos que me apoiaram, desde o primeiro momento, quero aqui deixar os meus profundos agradecimentos.

Ao Professor Doutor José Esteves Pereira, meu orientador, por, desde o primeiro instante, se ter disponibilizado para me acompanhar nesta aventura e pela sua sempre dedicada contribuição para a elaboração deste trabalho.

Ao Professor Doutor Fernando Velasco, da Universidad Rey Juan Carlos, de Madrid, igualmente meu orientador, por, desde sempre, me ter acompanhar nesta caminhada e pela sua douta contribuição na elaboração desta tese. Estou-lhe, ainda, grato pela sua enorme contribuição bibliográfica.

Aos Professores Doutores António de Castro Caeiro e Alan David Stoleroff, meus particulares amigos, pelos seus generosos conselhos e contribuição para a elaboração deste trabalho.

Ao Mestre Pedro Esteves pela sua inteira e permanente disponibilidade em debater comigo vários temas associados a esta tese, e pela sua partilha de conhecimento especializado, que em muito permitiu dar corpo a este trabalho. Estou-lhe, igualmente, grato por toda a documentação e apoio técnico que sempre colocou à minha disposição.

À Professora Doutora Helena Cristina Rego pela sua elevada competência nas matérias que estão incluídas neste trabalho, e pelo seu apoio, ensinamentos e encorajamento que em muito contribuíram para a realização deste trabalho, sobretudo numa fase de maiores incertezas e angústias a que o meu espírito esteve sujeito.

Ao Professor Doutor Pedro Gomes Barbosa, da Universidade de Lisboa, por, desde o princípio, se ter disponibilizado a contribuir de modo profundo para esta tese. Estou-lhe imensamente reconhecido pela sua permanente e generosa disponibilidade e, ainda, por toda a documentação facultada.

Ao Professor Doutor Heitor Barras Romana, da Universidade de Lisboa, pela sua orientação, empenhado apoio e permanente disponibilidade e, ainda, pelas opiniões, críticas, e total colaboração na solução de dúvidas e problemas que foram surgindo ao longo da reformulação deste trabalho. Fico-lhe grato, ainda, pela cedência de material bibliográfico que muito contribuiu para a melhoria desta tese.

À Professora Doutora Teresa Rodrigues, da Universidade Nova de Lisboa, pela sua contribuição para o bom desenvolvimento deste trabalho, tendo sempre manifestado uma enorme empatia por este trabalho.

À Dra. Clara Dias Marques, do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa, pela sua permanente disponibilidade na partilha da documentação indispensável à feitura deste trabalho.

Ao Dr. Manuel Augusto Pechirra, Presidente do Instituto Luso-Árabe para a Cooperação, pelo seu permanente incentivo e genuína preocupação pela boa condução deste trabalho. Grato, igualmente, pela total solidariedade que desde o primeiro instante manifestou para com a minha pessoa.

Finalmente, endereço, também, os meus agradecimentos às embaixadas de Espanha, França, Reino Unido, Canadá e Estados Unidos da América, em Lisboa, pelo seu contributo materializado através da partilha de informação relacionada com as respectivas comunidades de *inteligência*.

Agradeço, ainda, a alguns amigos que de modo directo ou indirecto contribuíram com a sua generosa disponibilidade e alicerçados conhecimentos sobre o tema desenvolvido no presente trabalho.

OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS – SUPERVISÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DAS AGÊNCIAS DE INFORMAÇÕES

JOÃO MANUEL NUNES HENRIQUES

RESUMO

Considerando as actuais ameaças colocadas à sociedade tanto pelo terrorismo como pelo crime organizado, o papel dos Serviços de Informações torna-se fundamental na identificação, antecipação e neutralização de potenciais ataques e, igualmente, no apoio ao mais alto nível do processo decisório. Não restam, entretanto, dúvidas sobre o modo como os serviços devem actuar tendo em conta os princípios democráticos e o respeito pela lei e pela salvaguarda dos direitos e garantias individuais e, ainda, em defesa do Estado de direito. Deste modo, para que uma efectiva actuação dos serviços de *inteligência* esteja de conformidade com os princípios democráticos e de acordo com as regras do Estado democrático torna-se fundamental a existência de mecanismos de supervisão e controlo, tanto internos como externos, das actividades das agências de *inteligência*. Nesse sentido, particular atenção deve ser dada ao controlo exercido pelo Poder Legislativo, já que, afinal, é no Parlamento que se encontram os legítimos representantes do poder popular. Na verdade, somente com um Parlamento consciente da importância da actividade de *inteligência* e das suas especificidades é que haverá, de facto, um sistema de *inteligência* adaptado ao regime democrático e actuando em defesa da Democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Informações, *Inteligência*, Serviços de Informações, Terrorismo, Supervisão, Controlo, Ética, Democracia, Direitos Humanos.

ABSTRACT

Taking into account the current threats posed to society both by terrorism and organized crime, the role of *intelligence* agencies is nowadays fundamental in identifying, anticipating and neutralizing potential attacks and also in supporting decision making at the highest level. Furthermore, there is no doubt about how the services should act in what regards democratic principles and respect for the law, while safeguarding individual rights and guarantees and also defending of the rule of law. Thus, the existence of supervisory and control mechanisms, both internal and external, for activities of *intelligence* agencies is essential for an effective performance of the *intelligence* services in accordance with both democratic principles and the democratic state rules. In this regard, special attention should be given to the control exercised by the legislative power, since, after all, it is the Parliament who are the legitimate representatives of the popular power. In fact, only with a Parliament duly conscious of the importance of *intelligence* activity and its characteristics can that there be indeed an *intelligence* system adapted to democratic rule and acting in defence of Democracy.

KEYWORDS: Information, *Intelligence*, *Intelligence* Services/Agencies, Terrorism, Oversight, Control, Ethics, Democracy, Human Rights.

ÍNDICE

METODOLOGIA E DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS

Os modelos de pesquisa da presente tese são de natureza exploratória e descritiva. Exploratória, porque embora o tema em análise seja da máxima relevância e alvo de inúmeras pesquisas, a verdade é que em Portugal não foi encontrado, até à presente data, qualquer tipo de literatura relacionada com a matéria contida neste trabalho, o que atesta bem a importância de que se reveste o presente conteúdo e a sua relevância para o conhecimento sobre a actividade de Informações e a supervisão a que a mesma deve estar sujeita. A pesquisa descritiva, por seu turno, expõe características de determinada população ou de determinado fenómeno. Para este trabalho, e relativamente aos meios, assinale-se que se trata de uma pesquisa bibliográfica, documental e telematizada, como a seguir se descreve:

- Bibliográfica: De acordo com Oliveira (2007) a pesquisa bibliográfica é o estudo e análise de documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos, sendo a principal finalidade proporcionar aos pesquisadores o contacto directo com obras, artigos ou documentos que tratem do tema em estudo;

- Documental: uma vez que utilizou como uma das suas fontes documentos de diversas instituições relacionadas com o tema da supervisão dos Serviços de Informações.

- Telematizada: porque foram feitas consultas via Internet visando a obtenção de dados consagrados ao tema.

A pesquisa está, pois, orientada para a realidade que são os Serviços de Informações e a supervisão e controlo que lhes estão associados.

É, pois, propósito do presente estudo proceder a uma análise comparativa sobre o funcionamento dos sistemas de supervisão e controlo dos Serviços de Informações de alguns países e respectivos modelos. Dada a sua relevância foram

considerados para este trabalho o Reino Unido, a França, Espanha, Portugal, Canadá e, ainda, os Estados Unidos da América. A inclusão dos Estados Unidos da América neste estudo tem por base a enorme importância que este país assume no sistema internacional e pelas consequências e impacto que as suas agências de informações têm vindo a registar na política internacional a partir da segunda metade do século XX.

Este trabalho pretende analisar o comportamento dos sistemas de supervisão e controlo dos Serviços de Informações de países cujos modelos se encontram distribuídos da seguinte forma: *parlamentares* (Portugal e Espanha), *ad hoc* (Estados Unidos da América, Reino Unido e Canadá) e *herméticos* (França).

Modelos de controlo:

- parlamentares
- *ad hoc*
- fechados

Sistemas de Informações em democracia – modelos:

- anglo-saxónicos
    - EUA: vários órgãos
    - Canadá: *ad hoc*
    - Reino Unido: parlamentar
- europeus continentais
    - França: múltiplo
    - Espanha: parlamentar
    - Portugal: parlamentar

Um dos países que possui um grau mais incipiente de controlo é a França. Todavia, dispõe de um importante controlo ministerial dentro do órgão executivo. Os seus organismos de *inteligência* civil fundamentais, a Direcção-Geral de Segurança Externa e a Direcção de Vigilância do Território, que dependem, respectivamente, dos ministérios da Defesa e do Interior, não possuem um órgão de controlo externo abrangente da generalidade dos aspectos da actividade de *inteligência*. Já o caso do

Reino Unido representa um modelo algo mais avançado, todavia significativamente limitado a esta matéria.

Entretanto, nos Estados Unidos da América, como, de resto, em qualquer outro Estado, a *inteligência* governamental tem por objectivo fundamental zelar pela segurança doméstica ampliado aos interesses nacionais no sistema internacional. Todavia, as falhas e, por vezes, o uso não democrático da *inteligência* norte-americana ao longo das últimas décadas põe em causa e em discussão a forma como é conduzido o controlo externo sobre essa actividade numa democracia moderna. Este estudo procura, igualmente, dar conta da existência das falhas e uso inadequado da *inteligência* e a eficiência do controlo externo sobre a comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos da América.

INTRODUÇÃO

Na vida tudo tem um começo. A História revela-nos que nas sociedades o mesmo paradigma tem lugar. Foi, assim, que nas últimas décadas o mundo viu instalar-se uma das mais profundas marcas que viria, definitivamente, a alterar o rumo das sociedades actuais. Referimo-nos ao terrorismo, e em particular ao jihadista.

Um estudo do *Institute for Economics and Peace* sobre o impacto do terrorismo global, publicado este ano e relativo a 2016, aponta para uma redução do número de vítimas mortais a nível planetário. Todavia, o mesmo estudo refere que pelo menos um atentado terrorista teve lugar em 106 países, acima dos valores relativos a 2015. Para alguns países, o ano de 2016 foi o mais mortífero desde o 11 de Setembro de 2001 (11-S). Isto significa, em resumo, que o clima mundial nesta matéria piorou em 4 por cento e que em 77 países os atentados aí registados causaram pelo menos um morto. Outro dado importante assinala que ao mesmo tempo que se dá como certo o desmantelamento do pseudocalifado que o Daesh instaurou em parte dos territórios da Síria e do Iraque, em Junho de 2014, reentra em cena a Al Qaeda, com renovados esforços na criação de novas entidades jihadistas ligadas à organização. Todos estes elementos permitem-nos concluir que, contrariamente à crença instalada, a ameaça terrorista mantém todo o seu vigor. Em todo este triste cenário, a organização terrorista Daesh e os grupos nela inspirados são responsáveis por 75 por cento do total das acções terroristas.

Face a este fenómeno, a vida das nações rapidamente teve que se adaptar a uma nova realidade, que viria a resultar na criação de múltiplos meios para o combater. Um desses meios é a *Inteligência* e o papel gigantesco dos Serviços de *Inteligência*.

A *Inteligência* é, actualmente, como o foi no passado, uma vez considerados os riscos, perigos e ameaças que afectam o mundo globalizado, o instrumento mais eficaz das políticas de prevenção e antecipação dessas mesmas ameaças. A segurança e a defesa de um país, e por extensão os mecanismos e recursos conducentes a garanti-

las, são âmbitos de interesse prioritário que justificam a preocupação de todos os cidadãos enquanto membros duma comunidade.

Noutro âmbito, em todos os países democráticos, a supervisão dos Serviços de Informações é um elemento importante no que diz respeito à legalidade e à protecção dos direitos humanos e liberdades. "O valor da segurança, que desde sempre é um valor indissociável do valor da liberdade, exige que a par da acção fundamental dos Serviços de Informações haja uma efectiva fiscalização da legalidade da sua actividade, de modo a garantir que esta se inscreva no respeito das garantias individuais dos cidadãos"[1].

As exigências dos Serviços de Informações e as normas de uma sociedade aberta representam o mais notável dos dilemas de um governo democrático. As agências de informações, pela sua natureza, funcionam em segredo sem estarem sujeitas às regras normais do Estado. Numa sociedade aberta, por outro lado, o segredo provoca antipatia e sugere que todas as agências governamentais sejam plenamente responsáveis perante a lei.

O estabelecimento de um sistema de prestação de contas ao mesmo tempo democrático e eficiente para controlar os Serviços de Informações é um dos grandes desafios que enfrentam os Estados modernos. Levar por diante esta pesada tarefa é um imperativo, tendo em conta que a orientação de políticas para a reforma dos Serviços de Informações contribui para evitar os abusos e melhorar a eficiência de todos os ramos do governo.

Normas e exemplos de melhores práticas não pressupõem a existência de um único modelo de supervisão democrática. Dentro de cada país o sistema de supervisão depende do seu modelo constitucional e das suas leis, como, igualmente, da sua história, das suas tradições democráticas e da sua cultura política.

[1] CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SIRP. *Mensagem de boas-vindas*. Disponível em: http://www.cfsirp.pt/

Até hoje praticamente não existem comparações sistemáticas a nível internacional em matéria de prestação democrática de contas por parte dos Serviços de Informações, nem tão pouco se desenvolveu qualquer tipo de normas internacionais com esse objectivo.

No final do presente trabalho, pretendemos dar resposta à seguinte **pergunta de partida:**

Sendo uma das finalidades da supervisão e controlo da actividade de Informações, a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, é legítima e indispensável a concessão aos Serviços de Informações de poderes de intervenção na sua esfera privada, como é o caso da intercepção e escuta das conversações e comunicações assim como a dados de tráfego de comunicações electrónicas?

CAPÍTULO I: SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA – O QUE SÃO?

Comecemos por definir *Inteligência*[2]. Lowenthal[3] descreve a *Inteligência* como correspondendo a três diferentes fenómenos que estão relacionados entre si. Desde logo, *Inteligência* é um processo: "*Inteligência* pode ser entendida como o meio através do qual certos tipos de informações são necessários e solicitados, colectados, analisados e disseminados e a forma como certos tipos de acções secretas são concebidas e conduzidas". Em segundo lugar, é um produto: "*Inteligência* pode ser concebida como um produto destes mesmos processos". Finalmente, "*Inteligência* pode ser entendida como as diferentes unidades que realizam as suas várias funções". Assim, este mesmo autor sentencia que "toda a *inteligência* é informação; todavia, nem toda a informação é *inteligência*".

No âmbito da sua utilidade, aquele autor afirma que a *inteligência* serve dois propósitos, sendo o primeiro e o mais importante, o de informar os decisores políticos, e o segundo, o apoio a operações, sejam elas militares, policiais ou encobertas, sempre com o objectivo final de garantir a segurança do Estado. É do consenso geral que estas duas missões resultam em quatro funções da *inteligência*: colecta, análise, contra-inteligência e acção encoberta. Estes papéis da *inteligência* são comuns à maioria dos sistemas, apesar de alguns autores e políticos preferirem excluir deles a acção encoberta[4].

Os serviços de *inteligência* são organismos do Estado que têm por missão obter informação não disponível para outros organismos. Têm, igualmente, por incumbência a difusão de *inteligência* sobre diversas ameaças com o propósito de tornar possível a sua prevenção e criar condições para a tomada de decisões por parte do governo.

---

[2] Neste trabalho, os termos *informações* e *inteligência*, este de origem anglo-saxónica, serão abordados de forma indistinta, sabendo que ambos se referem a certos tipos de informações colectadas e analisadas com o propósito de as colocar à disposição dos decisores políticos e relacionadas com a segurança do Estado.

[3] LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*, 3ª edição. Washington DC, Congressional Quarterly Press, 2006.

[4] BRUNEAU, Thomas C.; BORAZ, Steven C. – *Intelligence Reform: Balancing Democracy and Effectiveness* in BRUNEAU, Thomas C; BORAZ, Steven C. *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, Austin, University of Texas Press, 2007, p. 7.

O termo *Inteligência* refere-se, pois, a "informações relevantes para um governo de modo a formular e implementar uma política que promova os seus interesses de segurança nacional e, ainda, para lidar com ameaças a esses interesses vindos de reais ou potenciais adversários[5]. Refere, igualmente, a actividade e o processo pelo qual as informações são sistematicamente colectadas e disponibilizadas aos funcionários do governo numa forma utilizável.

Na implementação do planeamento estratégico assumem especial importância as Informações (*Intelligence*), na medida em que a tomada de decisão política, i.e., a governação, necessita de guiar a sua conduta em função de um fluxo de informações que a cada momento permitam identificar os diferentes graus de oportunidades, de ameaças, de vulnerabilidades, de riscos e de testagem das capacidades próprias e de outros actores, em particular Estados, bem como avaliar as suas intenções[6]. Assim, as Informações apresentam-se como "um instrumento fundamental na sustentação das acções políticas e das estratégias em que assenta a 'razão de Estado'. Esta ´racionalidade´ da projecção e salvaguarda dos interesses e da segurança dos Estados é, sobretudo, visível na produção de informações externas, i.e., aquelas relacionadas com o sucesso na condução da política externa"[7].

Em *stricto sensu*, as actividades de *inteligência* envolvem unicamente a recolha e análise de informação e a sua transformação em *inteligência*. Todavia, outras actividades como a contra-inteligência e as acções encobertas têm vindo a ser consideradas como exemplos de actividade de *inteligência*[8].

A *Inteligência* pode ser orientada externamente para entidades estrangeiras, como outros Estados e actores não-estatais, como pode, igualmente, ser direccionada para ameaças domésticas. Estados democráticos modernos delineiam entre segurança

[5] SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. - *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Washington, D.C., Potomac Books, Inc., 2002, p. 22
[6] ROMANA, Heitor Barras – *Informações Estratégicas: Conceptualização e Objectivos in* LARA, António de Sousa (Dir.), *Crise, Estado e Segurança*, Lisboa, Edições MGI, 2014, p. 120
[7] *Idem*
[8] GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). Working Paper Series – Nº 13, Genebra, 2002.

interna e externa, dando lugar a serviços distintos. Todavia, num mundo globalizado e com o surgimento da ameaça do terrorismo internacional, a distinção entre interno e externo é cada vez mais questionada. A verdade é que há países que mantêm diversos serviços de *Inteligência*, um por cada ramo das Forças Armadas ou por âmbito de acção.

Os meios de colecta e as fontes típicas de informação definem disciplinas bastante especializadas em *inteligência*, que a literatura internacional designa através de acrónimos derivados do uso norte-americano: *humint* (*human intelligence*), para as informações obtidas a partir de fontes humanas, *sigint* (*signals intelligence*), para as informações obtidas a partir da intercepção e descodificação de comunicações e sinais electromagnéticos, *imint* (*imagery intelligence*), para as informações obtidas a partir da produção e interpretação de imagens fotográficas e multiespectrais, *masint* (*measurement and signature intelligence*), para as informações obtidas a partir da mensuração de outros tipos de emanações (sísmicas, térmicas, etc.) e da identificação de "assinaturas", ou seja, sinais característicos e individualizados de veículos, plataformas e sistemas de armas. Além dessas disciplinas, existe, ainda, uma outra actividade de colecta, chamada de *osint* (*open sources intelligence*), quando a obtenção de informações é feita exclusivamente a partir de fontes públicas, impressas ou electrónicas. Vejamos brevemente cada uma dessas disciplinas[9]:

1. HUMINT (*Human Intelligence*) – Este sistema é de importância crucial para a obtenção de informação no caso do terrorismo em geral e muito especialmente no de natureza jihadista.

A informação que circula nestes grupos está particularmente restringida pelo que a sua obtenção requer elevados níveis de proximidade e confiança, exigindo considerável disponibilidade de tempo e grande exposição ao risco. Por tal motivo, constitui uma prioridade para a obtenção de informação dentro do ambiente jihadista,

[9] FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION (FBI). Intelligence Collection Disciplines. Disponível em: http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/disciplines (Consultado a 10 de Setembro de 2016).

sendo mesmo aquela que a longo prazo poderá provocar maior número de danos na capacidade operativa das redes jihadistas, podendo permitir o conhecimento das suas reais estruturas, capacidades e planos, para além de se instalar a psicose de infiltração nas redes jihadistas, o que as levará a aumentar as medidas de segurança interna e, consequentemente, a fecharem-se sobre si mesmas impedindo, deste modo, a chegada de novos aderentes à sua causa. Da sua parte, as comunidades imigrantes têm-se mostrado de grande utilidade no domínio do recrutamento de radicais. Deste modo, a presença de colaboradores dos Serviços de Informações nesses colectivos poderá facilitar a infiltração das redes jihadistas. Definitivamente, este sistema de recolha de informação é aquele que oferece maiores garantias de fiabilidade.

2. SIGINT (*Signals Intelligence*) – Refere-se a transmissões electrónicas que podem ser recolhidas por navios, aviões, *sites* ou satélites.

A revolução operada nos últimos anos nas tecnologias de informação tem permitido ao jihadismo uma intervenção à escala global. Os baixos custos de comunicação associados à facilidade de estabelecer contacto desde praticamente qualquer lugar e de obter informações em tempo real oferecem amplas vantagens às redes jihadistas. Os grupos associados à Al Qaeda e ao [Estado Islâmico] Daesh[10] utilizam profusamente esta rede não só como meio de comunicação entre os membros que compõem uma determinada rede de células, como também para a obtenção de informação relativa a meios de planificação e localização de objectivos. A globalização das comunicações tornou-se, assim, um poderoso meio ao dispor do terrorismo internacional. Deste modo, é possível ao sistema a obtenção de informação diversa através da intercepção das comunicações dos radicais a par da sua localização nos espaços virtuais jihadistas, sendo por este mesmo sistema possível o bloqueio de páginas *web*. Apesar das suas vantagens, a utilização do sistema encontra obstáculos

[10] Acrónimo em árabe do autoproclamado Estado Islâmico, nome este com que a organização terrorista passou a denominar-se, a partir de 29 de Junho de 2014, após ter adoptado os nomes de Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL, do acrónimo na língua inglesa) e Estado Islâmico do Iraque e da Síria (ISIS, do acrónimo na língua inglesa). Nesta mesma data, a organização proclamou a restauração do Califado, tendo como califa o seu líder Abu Bakr al-Baghdadi.

tanto de natureza legal como os que se relacionam com o gigantesco volume de informação que circula através da Internet e das linhas telefónicas, e na dificuldade em seguir os passos de indivíduos que mudam constantemente as suas coordenadas. Assim, e apesar da sua utilidade, este sistema, ainda que sendo a maior fonte de recolha de informação, deverá ser considerado como um auxiliar relativamente a outras fontes. Finalmente, como subcategorias deste sistema, deverão ser ainda considerados o COMINT (*Communications Intelligence*), que baseado nas comunicações humanas é um tipo de SIGINT que recorre à utilização de toda a classe de comunicações conhecidas, como o telefone, a rádio e a Internet, o ELINT (*Electronic intelligence*), assente no uso de sensores para obtenção de dados sobre a rede de defesa inimiga, como por exemplo o alcance de radares, e o FISINT (*Foreign instrumentation intelligence*), orientado para as comunicações não humanas, como é o caso da telemetria de mísseis. Estes dois últimos instrumentos são de importância central no domínio das aplicações militares.

3. IMINT (*Imagery Intelligence*) - Das três fontes de informações mais utilizadas na área de *inteligência*, a chamada área de *inteligência* de imagens, ou *Imint*, é a mais recente. É uma disciplina da *inteligência* dedicada à análise de imagens colectadas, sobretudo através de meios aéreos e satélites.

Embora evidências visuais tenham sido importantes para as operações militares desde muito antes da invenção da fotografia, o surgimento da área de *imint* como uma disciplina especializada de colecta de informações é posterior ao uso da aviação militar para reconhecimento e vigilância, durante e após as duas guerras mundiais do século XX. Imagens fotográficas, imagens televisionadas e outros tipos de evidências visuais também são obtidos por oficiais de *inteligência*, patrulhas de reconhecimento e equipas de vigilância em terra e no mar. Porém, o desenvolvimento de *imint* como uma disciplina especializada de colecta de informações deu-se fundamentalmente a partir da associação entre o uso de câmaras fotográficas e plataformas aeroespaciais.

4. MASINT (*Measurement and Signature Intelligence*) - *Inteligência* de traços e medições, é a *inteligência* científica e técnica obtida pela análise

qualitativa e quantitativa de dados (métricos, angulares, espaciais, comprimento de onda, modulação, plasma e hidromagnético). Trata-se de um ramo técnico de recolha de informações que serve para detectar, rastrear, identificar ou descrever as assinaturas das fontes de alvo fixo ou dinâmico. Isto inclui frequentemente *inteligência* de radar, *inteligência* acústica, *inteligência* nuclear e química e *inteligência* biológica. Este sistema pode ser usado, por exemplo, para ajudar a identificar armas químicas ou identificar as características específicas dos sistemas de armas desconhecidas.

5. OSINT (*Open Source Intelligence*) – Trata-se de um sistema de obtenção de informação procedente de fontes abertas. A maior parte desta informação encontra-se disponível através das referidas fontes abertas, nomeadamente publicações especializadas, entrevistas, seminários com figuras do mundo académico ou de sectores privados, conversas informais com funcionários da Administração que devido às suas funções tenham contacto directo com alguma dessas áreas, notícias e reportagens. O emprego regular de fontes abertas facilita a compreensão de fenómenos tão complexos e dinâmicos como o jihadismo salafista global. O trabalho com fontes abertas implica o aproveitamento permanente e actualizado das bases de dados públicas e privadas de acesso livre. Outra das formas de trabalhar com fontes abertas baseia-se no acompanhamento e na tradução de páginas *web* e fóruns radicais. Esta tarefa pode perfeitamente associar-se a outros métodos de recolha de informação.

O âmbito de intervenção da *Inteligência* compreende a análise de todo o tipo de sectores e actividades, desde os geográficos aos militares, passando pelos sociais, culturais e económicos.

Finalmente, a *inteligência* pode ser Estratégica, que refere toda a informação que responde às solicitações dos governos com vista a obterem uma visão global dos assuntos políticos, económicos, diplomáticos e militares. Este tipo de *Inteligência* é necessário para a preparação de políticas e planos tanto a nível nacional como

internacional. A *inteligência* pode, também, ser Táctica ou Operacional, que é exigida pelas chefias para o planeamento e direcção das operações de combate.

Relativamente aos sectores da *inteligência* há a ter em consideração a *Exterior*, que actua, como o próprio nome indica, no exterior, recolhendo informação que servirá de apoio à política externa, a *Interior* ou de *Segurança*, que tem a seu cargo a contra-informação e a luta contra o terrorismo, a *Militar*, que recolhe e avalia a informação sobre as capacidades militares de outros países, sendo esta fundamentalmente estratégica, táctica e operacional, a *Económica* e *Tecnológica*, tratando-se aqui da espionagem industrial ou comercial, a *Criminal*, que fala da luta contra o crime organizado, tráfico de armas ou de drogas, de organizações ou grupos terroristas, de delitos financeiros, da delinquência internacional e do branqueamento de capitais, e, finalmente, a *Empresarial*, que trata de adaptar a metodologia da *inteligência* ao âmbito empresarial.

Os serviços de *inteligência* podem ter diferentes áreas de especialização. Por exemplo, os serviços de *inteligência* nacionais, também conhecidos como serviços de segurança, fornecem informações relevantes tanto para a segurança interna de um país como para a manutenção da ordem e da segurança públicas. Estes serviços são geralmente responsáveis pela colecta de informações que revelem ameaças à segurança do Estado, através da espionagem, sabotagem, violência política, terrorismo ou actividades clandestinas com origem em governos estrangeiros. Em contrapartida, os serviços de *inteligência* externos fornecem informações relevantes para a segurança externa de um país a par da previsão de ameaças externas. Deste modo, os Serviços de Informações desempenham um papel muito importante na análise de ameaças potenciais para a segurança nacional.

Ao definir *inteligência* torna-se necessário entender que se trata de um termo *guarda-chuva*, um facto que cria dificuldades a uma definição precisa, cobrindo uma cadeia ou ciclo de actividades vinculadas, desde a colecta de dados, passando pela análise e terminando na disseminação. O processo de *inteligência* tem sido tradicionalmente explicado como referência ao conceito de ciclo de *inteligência*,

abarcando tipicamente cinco etapas: o planeamento: a colecta, o processamento; a análise e a disseminação[11] (Quadro 1).

Atentemos, entretanto, a que produção de *inteligência* não é uma simples soma de dados obtidos a partir de diversas fontes. É sim, o produto de um determinado modo de ligar e analisar esses mesmos dados por parte dos analistas dos serviços de *inteligência*, de forma a descobrir, compreender e valorar os factos e prever a sua possível evolução, com o objectivo de fornecer conhecimento especializado e estruturado que permita ao Estado tomar decisões adequadas e reduzir os riscos inerentes a toda a acção. Claro que a informação ao dispor dos serviços não é em si mesma *inteligência*, mas tão-somente a sua matéria-prima.

Planeamento - Nesta fase, são identificadas as necessidades e a informação requerida pelos destinatários finais da *inteligência*. Uma vez definidos os objectivos, procede-se à planificação de modo a obter a informação e os recursos necessários para esse fim. Esta fase consiste em determinar as áreas de interesse estratégico do organismo para o qual actua o serviço de *inteligência* e as necessidades de informação concretas requeridas pelos seus responsáveis. Trata-se de uma etapa crucial, tendo em conta que a *inteligência* é o resultado de um processo metódico que se origina nas necessidades de informação dos decisores políticos;

Colecta - É a fase da obtenção da informação conducente à produção da *inteligência* necessária. Aqui, os meios de obtenção são muito variados e constituem os recursos da *inteligência*, seja através de meios técnicos, intercepção das comunicações e sinais de carácter estratégico, da captação de imagens por satélite ou fotografias, microfones ou outros meios de captação, através de meios humanos, de interrogatórios, de seguimentos ou infiltrações, por via da análise da informação pública, através de dados recebidos de outros serviços ou organismos, sejam eles do

[11] GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark - *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006.

próprio Estado ou por via de outras agências de *inteligência* ou organismos estrangeiros;

Processamento - Esta etapa consiste na análise técnica, armazenamento, controlo e conservação dos dados recolhidos através de diferentes meios, para a sua conservação e integração em conjuntos estruturados de informação que podem adoptar a forma de mensagens documentais após a sua recuperação. Antes mesmo que os analistas possam tratar da informação obtida, torna-se necessário torná-la clara, isto é, desencriptar arquivos ou dados ou traduzindo textos para idiomas compreensíveis, descartando, igualmente, informações que não tenham qualquer tipo de relação com o objecto material;

Análise - Esta fase compreende a conversão da informação recolhida em *inteligência*, e supõe a integração, avaliação e análise dos dados obtidos, considerando o seu valor, fiabilidade e relevância, trabalhando com fragmentos ou informações contraditórias. A análise consiste no processo de extrair com precisão e rapidez informação a partir dos depósitos de dados que induzam a uma construção do conhecimento. Neste domínio, os analistas ajuízam, valorizam e estimam as implicações dos dados gerando informação útil. Tudo isto implica a valorização de todos os recursos: decisões, factos exteriores, problemas, factores geográficos, políticos, culturais, económicos, científicos, militares, estratégicos ou biográficos que não podem ser ignorados no momento de tratar a informação;

Disseminação - O último passo deste ciclo é, naturalmente, a difusão da *inteligência* obtida para os mais diversos organismos: governo, ministérios, instituições, forças e corpos de segurança do Estado, como é o caso da luta antiterrorista; Poder-se-á considerar, ainda, uma sexta fase: avaliação ou *feedback* - Nesta fase pretende-se proceder a uma avaliação de todo o ciclo com o objectivo de refinar cada etapa individual e o ciclo como um todo. Uma constante avaliação por parte dos consumidores é extremamente importante no sentido de permitir que os envolvidos no ciclo de *inteligência* ajustem e refinem as suas actividades e análise para

melhor atender à mudança e evolução das necessidades de informação dos consumidores.

Como qualquer outro órgão do governo, os serviços de *inteligência* são colocados sob o controlo de políticos eleitos, nomeadamente parlamentares. Todavia, para serem eficazes, os serviços de *inteligência* precisam ser, acima de tudo, profissionais e independentes de qualquer partido político. O papel dos políticos está, portanto, limitado a monitorizar as actividades dos Serviços de Informações em nome da população, a fim de assegurar que não são usados como uma ferramenta do Estado ou de um partido político, mas, pelo contrário, fornecer aos cidadãos o ambiente mais seguro possível. Normalmente, um controlo efectivo sobre os serviços de *inteligência* é exercido pelos ministros, aos quais cabe, também, o direito de solicitar informações específicas a partir dessas agências.

Embora parte do trabalho realizado pelos serviços de *inteligência* seja confidencial, os princípios democráticos exigem que esses serviços, como qualquer outra entidade governamental, sejam acompanhados de perto. Deste modo, deverá ter lugar um absoluto controlo democrático que passa pela supervisão parlamentar, que mais não é do que a capacidade dos parlamentares para elaborar e negociar legislação relacionada com o mandato, os métodos dos serviços de *inteligência*, as estruturas e o orçamento, para além de investigarem a eficácia dos serviços de *inteligência* em satisfazer as necessidades do Estado, de conformidade com a legislação e os direitos humanos. A maior parte deste trabalho de supervisão geralmente é feita por um comité de *inteligência* da assembleia parlamentar. Outra forma de controlo passa pelo poder judicial, que confere aos tribunais a prerrogativa de autorizar actos específicos e julgar eventuais violações da lei. Embora apenas um número limitado de actividades de *inteligência*, como a intercepção de comunicações, necessitem de revisão judicial antes de serem levadas a cabo, todas as actividades de *inteligência*, sem excepção, devem estar em conformidade com a lei. Importante é, também, o papel desempenhado pelos meios de comunicação e da sociedade civil na promoção do debate público sobre as actividades dos serviços de *inteligência*.

Quadro 1 – Ciclo de *Inteligência*, segundo Forrester

Fonte: http://www.ciscopress.com/articles/article.asp?p=2455014&seqNum=3

Finalmente, atente-se a que o âmbito de intervenção da *Inteligência* compreende a análise de todo o tipo de sectores e actividades, desde os geográficos aos militares, passando pelos sociais, culturais e económicos.

CAPÍTULO II: A MISSÃO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA FACE ÀS NOVAS AMEAÇAS

Os mais recentes acontecimentos protagonizados pelo jihadismo internacional fizeram deste fenómeno uma das principais missões das agências de segurança. O terrorismo global tornou-se, assim, numa das maiores ameaças à segurança mundial, o que o colocou numa posição de interesse prioritário para os vários Serviços de Informações. Como principal característica das redes que integram esta nova ordem terrorista mundial está o facto de estarem todas orientadas por uma mesma ideologia – o salafismo – e comungando de objectivos estratégicos idênticos. Esses princípios ideológicos apoiam-se no desejo de restaurar a grandeza originária do Islão e de reislamizar todo o planeta. O terrorismo jihadista já demonstrou ter uma agenda política que não conhece fronteiras. A sua luta tanto pode ser justificada pela presença militar dos Estados Unidos no Afeganistão, e de Israel em Gaza ou na Cisjordânia, como na promoção de rebeliões contra governos considerados infiéis. Tanto a natureza ideológica como a estrutura e modo de actuação deste novo terrorismo tornou clara a necessidade de uma rápida adaptação de procedimentos dos Serviços de Informações orientados para uma reajustada política antiterrorista, passando a ocupar uma posição prioritária nas suas preocupações, dado o propósito de anular novos intentos de resultados semelhantes aos já acontecidos e o de melhorar a cooperação com os restantes países, em particular com os Estados Unidos. Nos países europeus, com anterioridade ao 11 de Setembro de 2001, as atenções não estavam, à excepção de França, dadas as características da população muçulmana aí residente, particularmente vocacionadas para as questões relacionadas com o jihadismo. Espanha, por seu turno, apesar da presença de focos jihadistas com a marca argelina, empenhava-se na luta contra a ETA. Ainda assim, a experiência acumulada pelas forças e serviços de segurança espanhóis proporcionaria algumas vantagens neste combate ao terrorismo jihadista, onde a recolha de informação, no contexto do terrorismo jihadista, surge como um fundamental ponto de partida.

A complexidade do fenómeno jihadista global constitui um verdadeiro desafio para a análise da informação colectada, sendo necessário compreender as suas acções e, na medida do possível, antecipá-las. Deste modo, a informação sobre o terrorismo

jihadista não deve ser de carácter unicamente operativo, basicamente orientado para a composição, relações e actividades das redes. A melhoria da capacidade de análise da informação reunida requer um elevado esforço de investimento na formação inicial e permanente dos técnicos afectos aos vários sectores dos Serviços.

As orientações para evitar que esta ameaça se materialize passarão pela prevenção e combate à acção e implantação de novas células e às suas actividades, manter a cooperação internacional neste domínio, envolver as comunidades islâmicas na denúncia e luta contra o terrorismo, e, finalmente, favorecer uma correcta integração dos muçulmanos que chegam do exterior[12].

Numa sociedade como a nossa, os serviços de *inteligência* são vitais e de algum modo controversos. São vitais porque deles depende a sobrevivência de um Estado, sendo absolutamente necessário que esse mesmo Estado entenda o ambiente em que se insere e conheça os seus potenciais adversários. Na verdade, sem serviços de *inteligência* à altura, um país verá crescerem inevitavelmente as indesejadas ameaças à sua soberania. É sabido que o conhecimento é poder, todavia, é provavelmente mais adequado dizer que o conhecimento é necessário se o poder for bem usado. Assim, se o conhecimento contribui para o poder, aqueles que que possuem conhecimento são poderosos. Isto significa que serviços de *inteligência* não sujeitos a um profundo controlo poderão constituir uma ameaça para a sociedade. Pela sua natureza, as matérias que envolvem os Serviços de Informações devem permanecer fora da esfera do conhecimento público, o que torna a actuação desses mesmos serviços algo contrária aos preceitos democráticos, pondo em causa o seu efectivo controlo. Tudo isto torna a supervisão democrática dos Serviços de Informações uma tarefa bem difícil, o que é agravado pela resistência criada pelos serviços relativamente à partilha de informações. Este conflito entre os serviços de *inteligência* e as autoridades civis por um efectivo controlo da sua actividade está, na verdade, longe de ser simples. Não há muito espaço para o entendimento entre as partes envolvidas. Ainda mais prevalentes são as lutas entre os poderes executivo e legislativo sobre o modo como

[12] Jordán, ARI Nº 119, 2003

os serviços devem ser supervisionados e por quem[13].

Ainda que os serviços de *inteligência* detenham um profundo conhecimento sobre o terrorismo, tal não é suficiente para antecipar ataques ou anular a acção de redes perigosas. Estes grupos mostram-se particularmente resilientes, o que torna bem difícil a sua infiltração. Além disso, os meios técnicos de intercepção electrónica e de fotografia aérea, sobre os quais os serviços de *inteligência* mais avançados têm feito uso são relativamente pouco utilizados contra os terroristas. Os agentes humanos, que podem ser mais úteis, são muitas vezes de confiabilidade questionável nesta área e, mesmo mais do que na *inteligência* tradicional, é extraordinariamente difícil separar a verdade da ficção[14].

Ao longo das últimas décadas a actividade de *inteligência* tem conhecido um aumento significativo da sua importância. Logo após os atentados de 11 de Setembro de 2001, foram vários os países que se voltaram para a reestruturação dos seus sistemas de *inteligência*, tendo em consideração que o combate às novas ameaças terroristas bem como ao crime organizado só poderia ser eficaz, eficiente e efectivo tendo como suporte a actividade de *inteligência*. Como consequência directa desta nova realidade, em todos os países desenvolvidos aumentaram os investimentos nos Serviços de Informações a par de inúmeras tentativas para o desenvolvimento da cooperação.

Como atrás referido, o principal papel de um serviço de *inteligência* é o de aconselhar os decisores políticos sobre as ameaças à segurança nacional. Outra importante função de um serviço de *inteligência* é a de cooperar com as autoridades policiais, ajudando-as a processar aqueles que cometem infracções relacionadas com a segurança. Para tal, um serviço de *inteligência* tem de desenvolver fortes laços bilaterais com outros serviços do Estado. Nesse sentido, a sua rede de contactos deve

[13] JERVIS, Robert – *Intelligence, Civil-Intelligence Relations and Democracy in* BRUNEAU, Thomas C; BORAZ, Steven C. *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, Austin, University of Texas Press, 2007, pp. vii-ix

[14] JERVIS, Robert – *Intelligence, Civil-Intelligence Relations and Democracy in* BRUNEAU, Thomas C; BORAZ, Steven C. *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, Austin, University of Texas Press, 2007, p. xvi

ser de grande valor e a cooperação quotidiana com outras autoridades deve ser extensa[15]. Aos Serviços de Informações cabe, assim, promover a luta contra todas as actividades que possam constituir uma ameaça para os interesses fundamentais da nação. Vimos, assim, que os Serviços de Informações são organismos de Estado que têm por missão obter informação e difundir *inteligência* sobre as diversas ameaças, de modo a tornar possível a sua prevenção. Os Serviços de Informações representam, actualmente, a primeira linha de defesa e segurança dos países.

Um Serviço de Informações desenvolve a sua actividade em defesa dos interesses e na prossecução dos objectivos do Estado. Agindo em antecipação, aborda realidades e fenómenos que, na maioria dos casos, não constituem, ainda, ameaças à segurança nacional.

Os serviços de *inteligência* desempenham, nos nossos dias, um novo papel, seja ele na segurança e defesa nacional, seja na competitividade internacional, como, ainda, na *inteligência* económica, mas sobretudo em criar condições estratégicas e prever cenários futuros que conduzam a decisões sujeitas ao menor risco possível. No seu labor, um serviço de *inteligência* deve englobar praticamente qualquer aspecto político-económico que necessite de informação elaborada com vista a obter uma vantagem ou o melhor conhecimento de uma situação determinada. Certo é que nos nossos dias a *inteligência* evoluiu a ponto de abarcar, igualmente, questões económicas e a facilitar a segurança económica do próprio Estado e das empresas privadas, numa perspectiva de mercado competitivo.

Aos Serviços de Informações compete assegurar, no respeito pela Lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna.

Os Serviços de Informações estão, igualmente, empenhados na elaboração de

[15] NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. Democratic Institutions Fellowships Programme 1997-1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*, Junho 1999. Disponível em: http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf

análises nas áreas relacionadas com a segurança nacional, no aconselhamento sobre a forma de evitar crises, no auxílio à gestão de crises nacionais e internacionais, analisando as intenções das diferentes partes envolvidas, na informação sobre o plano de defesa e das operações militares e, finalmente, na protecção de informações secretas, oriundas tanto das suas fontes e actividades como, também, de outras agências governamentais. O enfoque preventivo destes esforços requer dos Serviços de Informações o uso de capacidades de investigação e análise tendentes a identificar potenciais suspeitos, alvos e ameaças antes que, como já aludido, os ataques ocorram.

As ameaças terroristas do século XXI obrigam a repensar a missão, estrutura e recursos empregues para as combater. Por tal motivo, o papel desempenhado pela informação obtida e gerida para produzir um novo conhecimento realça ainda mais a importância crucial da missão confiada aos Serviços de Informações.

O papel de colecta de informações por parte dos serviços é limitado; o seu foco de investigações está confinado a actividades que ameacem a segurança nacional, sendo tal feito de acordo com a legislação e orientação política do Governo. Geralmente, trata-se de um longo processo que resulta na formulação de uma legislação ou política de segurança nacional.

Os Serviços de Informações executam outras tarefas para além do seu papel na colecta de informações. Desenvolvem, por exemplo, actividades de contra-informação. Estas actividades incluem a detecção de espionagem conduzida por Serviços de Informações estrangeiros que sejam dirigidas contra os interesses do Estado e da sua população. Os Serviços de Informações são, ainda, responsáveis pela protecção dos sistemas de informação.

Actualmente, os grupos terroristas podem aceder a infra-estruturas de informação global. Os terroristas aprenderam que hoje em dia a segurança do mundo depende das infra-estruturas de computadores e redes. De igual modo, as estruturas económicas dos países democráticos tornam-se mais dependentes dos sistemas de computador. A sua protecção e segurança antes dos ataques cibernéticos será um dos

assuntos mais importantes para os serviços de segurança neste novo século. Os grupos terroristas encontraram na tecnologia de informação um aliado inestimável para a prossecução das suas actividades. Podemos, assim, afirmar que os terroristas de hoje aproveitam as virtudes da Internet para alcançar os seus objectivos.

Enquanto as novas tecnologias proporcionam novas oportunidades, poderão, igualmente, dar origem a novas ameaças à segurança nacional. As rápidas mudanças em curso nas áreas dos transportes, telecomunicações, tecnologia da informação e computadores aumentaram rapidamente o nível de ameaças de proliferação de armas de destruição maciça, drogas e crime transnacional.

Ciberterrorismo era um termo relativamente desconhecido antes dos ataques do 11-S, mas que com o tempo se foi generalizando e, a par da Internet, conheceu uma particular difusão nas mais diversas áreas da actividade humana. O ciberterrorismo pode, assim, ser entendido como o uso de ferramentas de rede de computador com o propósito de afectar infra-estruturas críticas nacionais, tais como energia, transportes ou operações de um governo. Entende-se, deste modo, terrorismo cibernético como qualquer acto de terrorismo que usa sistemas de informação ou tecnologia digital (computadores ou redes de computadores), como alvo ou como instrumento. O ciberterrorismo surge, pois, como uma nova táctica terrorista, ao invés de uma nova forma distinta de terrorismo. Na verdade, apresenta-se como o último desenvolvimento de recursos terroristas facilitados pelas novas tecnologias e pelas organizações em rede.

Da sua parte, a Al Qaeda tem reconhecido e explorado, junto com outras organizações terroristas, entre as quais se passou a incluir mais recentemente o Daesh, as enormes vantagens instrumentais que o ciberespaço pode oferecer para a melhoria significativa da capacidade própria ofensiva em termos de *inteligência*, vigilância e reconhecimento. Esta aproximação multidimensional da Al Qaeda e do Daesh permite-lhes suportar a sua estrutura de trabalho em rede com vários nós e capacidade infinita, ao mesmo tempo que se encontra a salvo de infiltrações e detecções por meio do anonimato tecnológico. A relação das organizações terroristas com as novas

tecnologias da informação e do ciberespaço abrange todo o espectro dos requisitos operacionais defensivos e ofensivos. Em termos de comunicação entre redes, a Al Qaeda fez uso de uma grande variedade de métodos simples e engenhosos, revelando um profundo conhecimento das tecnologias de vigilância e das tecnologias de *inteligência* ocidentais.

O comportamento terrorista neste tipo de ambiente oferece inúmeras vantagens operacionais para atingir objectivos tácticos e estratégicos. Com um relativo anonimato, as organizações terroristas usam a tecnologia de computador como uma força multiplicadora que permite a difusão de propaganda política, novas captações e financiamento. As próximas gerações de terroristas serão mais poderosas com o recurso às tácticas ciberterroristas e os seus níveis de habilidade e conhecimento serão mais extensos.

Entre as diferentes instituições governamentais que trabalham a favor da segurança multidimensional encontram-se os serviços de *inteligência* cuja actividade está dirigida para a descoberta, análise e avaliação das ameaças aos interesses e à segurança do Estado provenientes de agentes internos e externos com o propósito de proporcionar conhecimento ao governo, permitindo, deste modo, adoptar medidas preventivas que desactivem essas ameaças através dos serviços correspondentes. É por isso que a defesa da liberdade e da democracia exige a existência de serviços de *inteligência*. Neste contexto, dispor de Serviços de Informações que ajudem a afastar a incerteza e a obter informação e conhecimentos que permitam fazer frente às ameaças terroristas, torna-se um bem necessário ao qual nenhum Estado pode renunciar. Assim, a função dos Serviços de Informações numa democracia circunscreve-se a recolher, processar, analisar e avaliar informação a fim de poder compreender e prognosticar o que pode acontecer no campo da segurança e da defesa, detectando riscos e perigos a tempo com o objectivo de os desactivar, prever as possíveis consequências das respostas que se adoptem e, uma vez adoptada uma medida, informar sobre o terreno de acção para permitir o seu êxito. Porém, em nenhum caso, os Serviços de Informações podem propor, tomar ou executar decisões, já que este tipo de actos políticos é da responsabilidade exclusiva do Governo, que se

serve da Administração, civil ou militar, para os levar a cabo. Ainda que pelo carácter dos assuntos de que se ocupam os devam trabalhar em segredo, esse carácter de reserva não supõe que devam actuar à margem da lei. A capacidade de decidir e actuar na esfera política só é própria dos serviços secretos dos Estados autoritários e totalitários, onde para além da sua missão de recolha e análise de informação têm como fim reprimir e eliminar a dissidência política, convertendo-se num dos sustentáculos do regime[16].

Deste modo, num Estado democrático as actividades dos serviços de *inteligência* não podem nunca representar uma ameaça tanto para a segurança individual como colectiva limitando em nome da segurança nacional a liberdade e os direitos individuais, devendo, isso sim, evidenciar neutralidade política e actuar de conformidade com a lei e o ordenamento constitucional típicos de um Estado de direito, para além de uma permanente prestação de contas. Afinal, os conceitos constitucionais de segurança e liberdade não são, de modo nenhum, incompatíveis. Em democracia, a relação entre segurança e liberdade é caracterizada pelo equilíbrio e por uma mútua garantia.

II.1. A intercepção de comunicações

Matéria não menos importante no espectro de um Serviço de Informações é a que está relacionada com a intercepção de comunicações, em particular com as chamadas escutas telefónicas. Reconheça-se que para um Serviço de Informações funcionar devidamente tem de ter à sua disposição os meios comprovadamente eficazes na luta contra o terrorismo e o crime organizado. Nos últimos tempos tem sido objecto de discussão pública, com muita controvérsia à mistura, a questão das escutas telefónicas. Este tema tem, na verdade, suscitado as mais diversas opiniões. A escuta telefónica é um meio de obtenção de prova previsto na lei, e consiste na intercepção e gravação de conversações ou comunicações telefónicas. É um

[16] FERNANDEZ, F.; GONZALEZ, R. - Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad democratica. *Revista Virtual de Inteligência*. Disponível em: http://revistadeinteligencia.es.tl/MISION-DE-LA-INTELIGENCIA.htm

instrumento utilizado no processo penal por ordem ou autorização de um juiz, cabendo aos órgãos de polícia criminal o seu tratamento.

É entendido que o recurso às escutas telefónicas viola direitos como o direito à reserva da vida privada e familiar, à honra e ao bom nome, entre outros, direitos estes que se encontram protegidos pela Constituição. De acordo com a lei fundamental é proibida "toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvos os casos previstos na lei em matéria de processo criminal". Todavia, as escutas telefónicas poderão constituir-se como um meio indispensável para a descoberta da verdade, que de outra forma muito dificilmente se poderá obter.

Em Portugal, e de conformidade com a lei vigente, somente a Polícia Judiciária tem a competência exclusiva para efectuar a intercepção de comunicações. Está, deste modo, vedado aos Serviços de Informações o recurso às escutas telefónicas. Tudo isto apesar de se tratar de um meio inestimável para o aumento da eficácia dos Serviços de Informações e para a protecção e segurança dos cidadãos. A ausência de escutas telefónicas limita, naturalmente, a prevenção do terrorismo e do crime organizado, e ainda, a detecção de espiões.

A impossibilidade de os Serviços de Informações poderem fazer escutas telefónicas deve ser considerada uma lacuna grave, por privar o país de um importante meio de defesa, em particular contra o terrorismo numa lógica preventiva, portanto, do domínio da actividade das Informações.

A actual política sobre escutas telefónicas deve ser adequada a uma mais eficaz protecção à segurança nacional e à dos cidadãos, sempre no respeito pelos limites estabelecidos na Constituição.

No âmbito das Informações é fundamental dotar os respectivos Serviços de meios jurídicos e humanos que permitam um efectivo desempenho na prevenção do terrorismo, como, por exemplo, o recurso a acções encobertas ou a intercepção de

comunicações. É, igualmente, desejável que os diferentes serviços disponham de idênticas *armas* na luta contra o terror, através da uniformização das suas capacidades[17]. Portugal é, de resto, o único país da União Europeia onde o recurso à intercepção de comunicações pelos Serviços de Informações no âmbito do combate ao terrorismo, não está consignado na lei, o que lhe confere um indesejável lugar de destaque junto dos seus parceiros europeus. Realidades como esta favorecem, de modo evidente, o trabalho dos grupos terroristas, que tendem a planificar e a desenvolver as suas iniciativas em países com menor grau de preparação antiterrorista. Ainda assim, algo tem sido feito no sentido de tornar o combate ao terrorismo mais efectivo. Refira-se, a propósito, que todos os países em análise neste trabalho possuem legislação que permite aos serviços de *inteligência* o recurso às escutas telefónicas e o acesso a outros meios de comunicação, após consentimento de um juiz. No caso do Canadá, as escutas telefónicas levadas a cabo pelos serviços de *inteligência* poderão ter lugar mesmo sem autorização judicial em casos de iminência de atentados terroristas. Esta realidade mostra bem como as sociedades destes países compreendem e aceitam este de meio que contribui decisivamente para a prevenção e o combate ao terrorismo e ao crime organizado. Ainda relativamente ao caso português, assinale-se que nos anos mais recentes o país tem vindo a proceder a algumas alterações legislativas, uma das quais teve lugar em Maio de 2011, desta vez no sentido de criminalizar "o incitamento público à prática de infracções terroristas, o recrutamento e o treino para o terrorismo"[18], de modo a uniformizar os procedimentos no combate ao terrorismo. Outra, ocorrida neste ano de 2017, permite, finalmente, o acesso a metadados das comunicações por parte dos serviços de inteligência. Mas é manifestamente pouco, estando, ainda, muito por fazer, quer no domínio da prevenção, onde é fundamental uma rápida adaptação do aparelho legislativo aos novos contornos do fenómeno jihadista, onde seja igualmente possível, em determinados cenários, o recurso aos meios militares, quer através da adequação dos serviços de Protecção Civil em situação de crise para um efectivo controlo e

[17] Barbosa, 2006, p. 80

[18] PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – *Proposta de Lei 44/XI*. Disponível em http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a4c33526c6548527663793977634777304e4331595353356b62324d3d&fich=ppl44-XI.doc&Inline=true

minimização de eventuais danos. É certo que a necessidade de segurança irá, inevitavelmente, pôr em causa parte da nossa liberdade. Todavia, sem segurança também não conseguiremos viver em liberdade.

CAPÍTULO III: SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA – DEMOCRACIA E ÉTICA

III.1. Serviços de Inteligência e democracia

Desde sempre se conhecem conflitos entre os direitos individuais e os interesses de segurança nacional em democracias. Limites às liberdades civis em tempo de guerra, incluindo restrições à liberdade de expressão, de reunião pública e detenções em massa têm sido as mais sérias ameaças à liberdade individual. Mesmo em tempo de paz têm-se levantado preocupações sobre o racismo, as violações constitucionais e a perda de privacidade. Com a passagem de novas leis antiterroristas, em reacção aos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, essas tensões têm aumentado. Partidários de poderes governamentais mais amplos insistem que tal acontece devido ao aumento das medidas de segurança necessárias para a salvaguarda da segurança nacional. Em contraste, muitos grupos de direitos civis temem que a infracção aos direitos individuais se trata de mais um passo na erosão da sociedade civil democrática[19].

Dadas as suas características, a *inteligência* coloca a todo o sistema democrático numerosos problemas e desafios. Todavia, apresenta-se como um auxiliar verdadeiramente indispensável na condução de um Estado moderno[20]. Desde logo, surge uma questão essencial: serão os conceitos "inteligência" e "democracia" antagónicos? Neste aspecto, existe alguma dificuldade em encontrar consensos. Mesmo que por vezes, e para alguns em determinadas circunstâncias, pareçam ou possam mesmo sê-lo, *inteligência* e democracia não são conceitos antagónicos. Ainda assim, não poderemos deixar de ter presentes os riscos que a actividade de *inteligência* coloca, se considerarmos uma efectiva defesa dos direitos e garantias que constituem componentes essenciais do sistema democrático. Porém, é, igualmente, verdade que no mundo actual nenhum Estado pode permitir-se prescindir da *inteligência*. De facto, a sobrevivência do Estado requer a existência de um adequado

[19] BORDEN, Timothy G. - *Intelligence and Democracy: Issues and Conflicts,* 2004. Disponível em: http://www.encyclopedia.com/ads/enc_ggldefault_300x250.html

[20] UGARTE, José - Inteligencia militar y democracia. *Nueva Sociedad*, nº 138, Buenos Aires, Julho-Agosto 1995, p. 158. Disponível em: http://nuso.org/articulo/inteligencia-militar-y-democracia/

sistema de informações, sendo certo, e disso não nos podemos alhear, que esta actividade possui características difíceis de conciliar com o sistema democrático, dado o segredo que rodeia muitas das suas acções[21]. Nos nossos dias, são, ainda, muitos os estudiosos que argumentam que a democracia é fundamentalmente incompatível com as operações de *inteligência*, afirmando, no entanto, que estas constituem uma aberração necessária a um governo democrático. Tais afirmações são comuns, sendo raramente submetidas a uma análise rigorosa. Serão, de facto, as operações de *inteligência* incompatíveis com a democracia? Para responder a esta questão teremos primeiramente que saber quais são as características essenciais da democracia e qual a sua finalidade. Teremos, depois, de saber quais são as características fundamentais de uma organização de *inteligência* eficaz. Há que determinar se há algo de intrínseco sobre as operações de *inteligência* que esteja em conflito com a governança democrática. Finalmente, há que observar se as operações de *inteligência* exigem restrições especiais no processo democrático. É, pois, provável que a actividade de *inteligência* apresente problemas para a democracia que não sejam muito diferentes de outros tipos de actividades governamentais.

Por um lado, a actividade de *inteligência*, no âmbito de um sistema democrático, coloca o clássico conflito entre a necessidade de alcançar os fins do Estado e a máxima eficácia na realização da actividade de *inteligência*; por outro, proteger a plena vigência do referido sistema e dos direitos e garantias individuais que o mesmo consagra. O controlo não deve ser entendido como uma actividade intrinsecamente adversa à actividade de *inteligência*, destinada a limitá-la, anulá-la ou, em última instância, suprimi-la. O espírito que com esta matéria deve ser exercido é o de conduzir tal actividade até aos fins fixados pelo poder político, evitando que esta mesma actividade se desvie em direcção a outros fins, lesando, assim, aspectos de fundamental importância para o Estado que a instituiu em sua defesa, como são os direitos e as garantias individuais.

[21] *Idem*

A *inteligência* é parte integrante da actividade de um Estado moderno, sendo os serviços de *inteligência* as entidades que concretizam essa mesma actividade, que, por vezes, se desvia dos seus legais propósitos. Estas disfunções podem ser, no entanto, evitadas através de um controlo político. Esta tarefa é atribuída não somente ao Executivo, como, também, ao parlamento, ao poder judicial e aos próprios cidadãos. Desde este ponto de vista, uma cultura política em matéria de *inteligência* torna-se condição necessária, embora nem sempre suficiente, tanto para o seu correcto funcionamento como para uma eficaz gestão dos serviços de *inteligência*. A necessidade de compatibilizar segurança e liberdade deve levar a aperfeiçoar um adequado marco legal, procurando um equilíbrio harmonioso entre o controlo da actividade de *inteligência* e a imprescindível eficácia dos serviços. O papel dos serviços de *inteligência* numa democracia deve ser o de actuarem com transparência sem que tal signifique a diminuição da sua competência. Os governos e os parlamentos eleitos democraticamente são a principal fonte de legalidade para o labor da *inteligência*. Um dos grandes temas dentro da esfera da actividade de *inteligência* reside no seu efectivo controlo, o que constitui uma condição inultrapassável no alinhamento da *inteligência* com a democracia[22]. Neste sentido, são, igualmente, muitos os que acreditam que a *inteligência* e a democracia são plenamente compatíveis, apontando para as grandes democracias do mundo onde prevalecem sistemas e serviços de *inteligência* em pleno funcionamento.

Outra questão: pode um governo impor actividades de *inteligência,* exigindo sigilo para as suas acções, e, ainda, reivindicar ser legitimamente uma democracia? Uma forma de abordar esta questão será a de perguntar quanto sigilo cabe normalmente numa democracia. Embora por vezes dessa verdade nos alheemos, o sigilo é francamente mais comum num governo democrático do que se poderá imaginar. Na verdade, o sigilo é fundamental para o funcionamento das democracias. O segredo em si não é inerentemente incompatível com o governo democrático. Bem

[22] *Ibidem*

pelo contrário, são muitas as maneiras de controlar o impacto do sigilo sobre a democracia. A questão fundamental é a de como limitar os efeitos do sigilo.

Como tivemos já oportunidade de assinalar, numa sociedade democrática, os serviços de *inteligência* representam uma parte importante do sector da segurança. A sua principal função é a de colectar e de analisar as informações relativas às ameaças contra o Estado e a sua população. Estas informações são fornecidas ao governo permitindo-lhe, assim, desenvolver e implementar a sua política em matéria de segurança. Todavia, os Serviços de Informações não têm como missão pôr em funcionamento as políticas de segurança. Este papel cabe à polícia e a outros serviços encarregados da manutenção da ordem. A função dos Serviços de Informações em matéria de recolha de informações é bastante limitada; as suas investigações aplicam-se somente às actividades que constituem uma ameaça à segurança nacional, actuando de acordo com a lei e as directivas políticas do governo. É a sociedade, e não os Serviços de Informações, que define o que constitui uma ameaça contra a segurança nacional. Trata-se habitualmente dum longo processo que tem início com a formulação duma política geral ou de uma legislação relativa à segurança nacional. Os Serviços de Informações encarregam-se, igualmente, doutras matérias para além da recolha de informações, como, por exemplo, actividades de contra-espionagem que compreendem a detecção e a perturbação de actividades de espionagem de Serviços de Informações estrangeiros visando os interesses do Estado e da sua população. Por outro lado, os Serviços de Informações são muitas vezes responsáveis pela protecção de informações e de sistemas de informação do Estado.

O papel dos Serviços de Informações é essencial para assegurar a protecção do Estado e da sua população. Prevenindo o terrorismo ou o crime organizado ou qualquer outro tipo de ameaça nacional, os Serviços de Informações contribuem para a segurança e o bem-estar de todos os elementos da sociedade. Por seu turno, as leis nacionais impedem os serviços de promover ou proteger interesses particulares de todo e qualquer grupo religioso, étnico ou outro. As suas funções devem ter lugar numa estreita base de imparcialidade. A lei enquadra as actividades de *inteligência* no respeito pelo princípio da legalidade, de necessidade e de proporcionalidade,

definindo os procedimentos protectores das liberdades públicas respeitadoras do Estado de direito.

A *inteligência* é uma actividade essencial para um Estado democrático. Trata-se de um recurso que permite o progresso da estratégia de segurança nacional para proteger os cidadãos contra ameaças através da gestão dos riscos. É um meio cuja finalidade é a antecipação. Este propósito obtém-se através do fornecimento de informação proveniente de diversas fontes, secretas e públicas, objecto de uma análise que permite reduzir a incerteza sobre um determinado contexto estratégico ou operacional, levando a que um tomador de decisões escolha o melhor curso de acção. O valor da *inteligência* encontra-se, deste modo, mais na análise e apreciação da informação do que na sua aquisição. Neste sentido, sabendo que é responsabilidade de um Estado democrático definir regras e limites para a obtenção da informação secreta que alimenta a *inteligência*, torna-se, igualmente, vital que aplique os mecanismos necessários, apoiando-se na legislação, para fortalecer a comunidade de *inteligência*, definindo missões, responsabilidades e ferramentas de controlo. Tudo isto permitirá que a actividade funcione não só como um recurso legítimo, como, também, como um instrumento eficaz de política pública. Por outras palavras: uma lei de *inteligência* é um passo necessário para assegurar um direccionamento estratégico da actividade na consecução da segurança nacional, evitando o seu uso inadequado e a corrupção[23].

Nos nossos dias sabemos que um serviço de *inteligência* trabalha no sentido de alcançar uma sociedade mais segura tendo, por isso, um enorme protagonismo social, gerando análises relevantes para a tomada de decisões. Para além disso, prevêem e antecipam novas ameaças relacionadas com a proliferação nuclear, crime organizado, ciberterrorismo, crises económicas, meio ambiente, imigração, sanidade e outros delitos. São muitos, na verdade, os benefícios que em silêncio alcançam para as nossas sociedades. Nesse sentido, torna-se necessária uma mudança de mentalidade por

[23] FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ - La inteligencia y el estado democrático. Algunas precisiones conceptuales a propósito de la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia. *Policy Brief*, n.º 7, **Fevereiro** 2012.

parte da sociedade e dos cidadãos em relação aos Serviços de Informações. É necessário um novo relato acerca de como os serviços se relacionam com a sociedade. Seria de grande importância que os serviços de *inteligência* se normalizassem e, desse modo, fossem entendidos pelos cidadãos. Todavia, para que tal se materialize é determinante que as pessoas que compõem os serviços assumam o seu real papel na sociedade. Assim, uma das tarefas mais importantes e urgentes da nossa sociedade é a de recuperar a confiança nas instituições. Confiança nos profissionais que integram os serviços e no labor que realizam. Também a Academia deve ser envolvida neste propósito, já que é uma instituição-chave para a inovação e para o diálogo entre os distintos saberes. A Academia aportaria, deste modo, conhecimento sobre aqueles temas a que os serviços de *inteligência* não podem dedicar tempo ou recursos e que se revelam fundamentais para o desenvolvimento do seu trabalho. Não restam dúvidas que os serviços de *inteligência* necessitam do trabalho que a Academia realiza. Por seu turno, a esta importa começar a pensar e a investigar sobre as questões que interessam aos serviços de *inteligência*, servindo, assim, os interesses da população. Da sua parte, cabe à sociedade reclamar que ambas estas instituições trabalhem em conjunto. Definitivamente, os serviços de *inteligência* e a Academia têm que dar início a uma relação de cooperação numa base de transparência e de confiança mútua, sempre no respeito pela autonomia de ambas as instituições[24].

III.2. Ética e Serviços de Informações

Ética é o nome dado ao ramo da filosofia dedicado aos assuntos morais. A palavra ética é derivada do grego, e significa aquilo que pertence ao carácter. A ética abarca contextos bastante alargados. Pode ser aplicada à vertente profissional, existindo códigos de ética profissional indicando como um indivíduo se deve comportar no âmbito de uma determinada profissão.

15 La cultura de inteligencia como instrumento de la acción estratégica de los servicios de inteligencia de los servicios de inteligencia. Intervenção no Seminário Internacional promovido pela Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2014.

A ética é, frequentemente, confundida com a moral. Todavia, a ética não se resume à moral, onde geralmente é entendida como costume ou hábito. A ética preocupa-se com a distinção entre o Bem e o Mal, tendendo para a definição de um princípio universal. Ética é uma reflexão filosófica sobre o nosso comportamento moral, sobre os costumes, as normas, a responsabilidade, os valores e a obrigação, orientada para a busca de soluções para os problemas do indivíduo. Assim, o objecto de estudo da ética é a moral.

No âmbito do serviço público, a ética está directamente relacionada com a conduta dos funcionários que ocupam cargos públicos, os quais devem agir segundo um determinado padrão ético, submetendo-se a determinados valores e princípios.

A luta contra o terrorismo colocou em destaque, um pouco por todo o lado, o papel das Informações na segurança nacional, tendo havido necessidade de uma adaptação às novas regras de governação das sociedades democráticas, o que trouxe consigo preocupações de natureza ética. Assim, o desenvolvimento de um elevado sentido ético é fundamental para todos quantos servem nos Serviços de Informações.

A proliferação das actividades de *inteligência* no contexto da luta contra o terrorismo internacional e a controvérsia que a acompanha tem suscitado o interesse renovado no papel da ética no trabalho dos Serviços de Informações[25]. Certo é que a conciliação do seu trabalho com os preceitos éticos da sociedade constitui, de facto, o maior problema que qualquer Serviço de Informações enfrenta e que tem a ver com a conciliação entre o seu trabalho e os conceitos éticos impostos pela sociedade, considerando que para o desempenho da sua actividade um Serviço de Informações tem necessariamente que ser invasivo, escrutinando actividades de pessoas, grupos ou organizações sem pôr em causa os seus direitos. Tudo numa base de absoluta isenção, tendo como único propósito a defesa da soberania e segurança nacional. Por todas estas razões, impõe-se a adopção de um código de ética condutor de toda a actividade

[25] BORN, Hans; WILLS, Aidan - Beyond the Oxymoron – Exploring Ethics through the Intelligence Cycle. *In* GOLDMAN, Jan. *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Toronto, The Scarecrow Press, Inc., 2010.

das agências de informações. Deste modo, a partir de 2007, foram várias as organizações internacionais que se pronunciaram a favor do estabelecimento de um rigoroso código de conduta e da adopção de regras éticas fundadas no respeito dos direitos humanos por parte dos Serviços de Informações.

Contrariamente à crença generalizada, a ética e a *inteligência* não constituem um paradoxo entre si. Seguramente que a necessidade de sigilo que protege a actividade dos serviços de *inteligência* torna difícil adquirir um verdadeiro entendimento em relação às administrações responsáveis pelas Informações.

Sob um ponto de vista realista, a segurança nacional é um fim que justifica todos os meios. A ausência de compromisso por parte de um governo na recolha de Informações poderia ser entendida como a negação de um dever moral e da sua principal responsabilidade relativamente aos seus cidadãos, já que sem Informações não existe uma defesa eficaz. Nesse sentido, os responsáveis dos serviços devem conduzir toda a sua acção tendo como princípio a defesa da nação e da democracia.

Alegadamente, *inteligência* e ética são, na sua essência, incompatíveis. Para muitos, os termos *ética* e *inteligência* deverão ser considerados contraditórios, mas no fundo, a *inteligência* está enraizada no mais rigoroso dos princípios éticos: a revelação da verdade[26], ao passo que para outros, pura e simplesmente não há lugar para a ética em *inteligência*[27].

Associar os termos *informações* e *ética* parece, de facto, pecar por uma absoluta contradição, tendo em conta a reputação dos Serviços de Informações, conotados bastante negativamente na nossa consciência colectiva. É, no entanto, necessário insistir: num Estado democrático os Serviços de Informações, considerando

---

[26] GODFREY, Drexel - Ethics and Intelligence *in* GOLDMAN, Jan. *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Toronto, The Scarecrow Press, Inc., 2010.

[27] GILL, Peter - Security Intelligence and human rights: Illuminating the "Heart of Darkness"? *Intelligence and National Security*, vol.1, n. º 24, 2009, pp. 78-102. Disponível em: http://www.tandfonline.com.ezproxy.library.uq.edu.au/doi/pdf/10.1080/02684520902756929. (Consultado a 10 de Setembro de 2016).

a sua posição face às reais ameaças, estão ao serviço de um Estado de direito, dos cidadãos e da democracia. Apesar de tudo, a ética desempenha um importante papel em toda a comunidade de *inteligência*, apesar de nos questionarmos sobre uma efectiva e séria aplicação da ética nos seus domínios.

Ao analisarmos a ética no âmbito da comunidade de *inteligência* devemos focar-nos não somente na conduta dos oficiais de *inteligência* mas, igualmente, no papel das agências de *inteligência* enquanto instituições, já que têm a capacidade de deliberar e agir segundo os preceitos morais. Por outro lado, ao nível institucional, os serviços de *inteligência* são responsáveis por uma abordagem ética da organização como um todo, cabendo-lhe a obrigação de delinear os parâmetros éticos com base nos quais o seu pessoal deve operar. Isto significa que têm obrigações éticas relativamente ao seu pessoal e às condições do seu trabalho e tarefas com as quais se comprometem. Todavia, aos próprios oficiais de *inteligência* cabe assumir a sua própria responsabilidade. Na verdade, tal compromisso pode levar a um conflito entre a ética individual e a institucional[28]. Reconheça-se, entretanto, que nos países democráticos, a exigência ética aplica-se desde há largo tempo à actividade de Informações, com base em regras, valores e códigos de conduta.

Para Velasco[29] "os Serviços de Informações são organizações legais dentro de um Estado democrático. Organizações 'especiais' com segredos, todavia não secretas, nem atípicas e muito menos alheias à sociedade à qual servem, nem à margem das leis do país no qual trabalham".

Os Serviços de Informações, pelo labor que desempenham, trabalham com informação classificada, grandes margens de acção e autonomia. Isto pode parecer convidar ou permitir a impunidade, o que se evita com rigorosos controlos (internos e externos).

[28] BORN, Hans; WILLS, Aidan – Beyond the Oxymoron: Exploring Ethics through the Intelligence Cycle. *In* GOLDMAN, Jan. *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Toronto, The Scarecrow Press, Inc., 2010, p. 39.

[29] VELASCO FERNÁNDEZ, Fernando – Democracia y Servicios de Inteligencia: Ética para qué. *In* CUSSAC, José Luis González. *Inteligencia*. Valência, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 489-490.

Sendo a legalidade uma questão necessária e imprescindível, não se mostra, todavia, suficiente. É, igualmente, necessária a ética. O comportamento ético de um Serviço de Informações e dos seus profissionais vai bem mais além dos controlos e das normas, pois todos sabemos que se pode cumprir a lei e deixar muito a desejar eticamente.

Ainda segundo Velasco[30] "a ética implica o respeito pela verdade e esta supõe a leitura correcta da realidade (…)". "(…) As leis sendo imprescindíveis não podem regular todas as relações humanas. Portanto, é indispensável a ética". "É certo que o êxito depende da tecnologia, da análise das pessoas, da legislação mas, também, da ética. De uma ética que, igualmente, garanta o cumprimento do que exige um Estado de direito". "Um Serviço de Informações não pode esquecer a dimensão ética e primar única e exclusivamente pelos resultados, ainda que estes sejam muito importantes. Quer isto dizer que ainda que o seu trabalho se desenvolva dentro de um Estado democrático, este facto não lhe confere automaticamente a aprovação ética de cada objectivo que persiga nem de cada método empregue"[31].

Finalmente, Velasco[32] considera que "a ética dentro de um Serviço de Informações num Estado democrático deveria ter uma dimensão transversal, cruzando todo o processo de geração de *inteligência*, desde o Estado à direcção dos Serviços de Informações, passando pelos profissionais que neles trabalham, as fontes, o produto,… até ao decisor (o cliente receptor da informação). Este final tem ou teria o seu propósito na representação de um código deontológico".

Relativamente à direcção dos serviços, os seus responsáveis deverão garantir que se respeitem as leis e que se trabalhe pelos objectivos que lhes foram atribuídos. Algo que por óbvio não deixa de ser importante. Não pode dirigir um Serviço de Informações ou ter "poder" ou "liderança" qualquer um, entendendo por esta

[30] *Idem*, p. 485.
[31] *Idem*, pp. 490-491.
[32] *Idem*.

condição, pessoas equilibradas e com sentido (do) comum. Trabalhar num Serviço de Informações é antes de todo uma tarefa, não uma cruzada.

Os Serviços de Informações constituem um elemento-chave do Estado democrático como garantes da segurança e da estabilidade necessárias para o desenvolvimento das liberdades dos cidadãos; é seu um trabalho preventivo. De igual forma, a dimensão de uma democracia vem determinada, entre outras, pela regulação e controlo dos seus Serviços de Informações. Algo que não ocorre num Estado não democrático e que é por si mesmo um sinal distintivo das democracias. Num Estado democrático os Serviços de Informações são organizações legalmente constituídas, o que proporciona legitimidade e obriga ao cumprimento da lei.

III.3. Os códigos deontológicos de um oficial de *inteligência*

Peça fundamental em todo este processo é o oficial de *inteligência*. Este deve estar sujeito a um código de conduta baseando a sua actuação em valores e princípios democráticos. Um agente de *inteligência* é um funcionário público que tem a confiança exclusiva do Estado e está autorizado a executar a actividade de *inteligência* no interesse desse mesmo Estado. Deve primar por um alto nível de competência e de cultura profissional, observando um constante auto-aperfeiçoamento. Tal significa dedicação absoluta aos interesses dos cidadãos e do Estado, que é representado por um governo democrático.

Um oficial de *inteligência* deve sempre respeitar o princípio da moralidade, seguindo as exigências da Constituição, da lei e de outros actos normativos e legislativos. Deve ser formado por um sistema de princípios morais e éticos, normas e tradições. Tem como princípios básicos da actividade de *inteligência* a legitimidade, respeito pelo cumprimento dos direitos humanos e das liberdades, competência, integridade, eficácia e responsabilidade pessoal para o desempenho das suas funções, a par de um elevado grau de independência e agilidade na entrega de informações de *inteligência*, imparcialidade, honestidade política e objectividade.

A execução de funções de *inteligência* prevê o domínio constante de elevada responsabilidade perante os cidadãos, que confiam num agente de *inteligência* no âmbito da sua missão especial. A confiança que as pessoas depositam num agente de *inteligência* depende da sua honestidade e profissionalismo, que tudo deve fazer para melhorar o seu nível profissional e cultural. Um agente executa o seu dever e cumpre as ordens das pessoas a quem está subordinado, de uma forma competente e eficiente. Por outro lado, um agente não tem o direito de divulgar informações com acesso limitado. Um agente deve estar absolutamente comprometido com os interesses do Governo, o que impede a sua participação em actividades de organizações políticas e o uso de recursos da *inteligência* no domínio do privado. Um agente sempre mostra lealdade para com as instituições governamentais democráticas. A vida de um agente deve ser alheia às suas convicções religiosas e políticas. Finalmente, e no âmbito corporativo, um agente deve pautar a sua actuação baseada em regras gerais de correcção, polidez e etiqueta, estando sempre atento ao profissionalismo e competência dos seus colegas. Deve, ainda, apoiar os colegas inexperientes e cultivar neles competências profissionais, cultura e atitude pragmática a situações específicas.

Sem dúvida que um dos problemas que qualquer Serviço de Informações enfrenta tem a ver com a conciliação entre o seu trabalho e os conceitos éticos impostos pela sociedade, tendo em conta que para o desempenho da sua actividade um Serviço de Informações tem necessariamente que ser invasivo, escrutinando actividades de pessoas, grupos ou organizações sem pôr em causa os seus direitos. Tudo numa base de absoluta isenção, tendo como único propósito a defesa da soberania e segurança nacional.

CAPÍTULO IV - A NECESSIDADE DE SIGILO *VERSUS* A NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA

As ameaças à segurança intensificaram-se no começo do século XXI com impacto sobre a concepção e as exigências da transparência e sobre a determinação dos seus limites. O segredo é um dos fundamentos do poder. Por outro lado, a transparência é uma exigência das democracias modernas.

No espírito do cidadão moderno, a transparência não pode ser completa sem uma política de comunicação adequada. É, por isso, importante para os Serviços de Informações um rigoroso domínio sobre a área da comunicação numa altura em que estão em permanente escrutínio público. Os serviços tornaram-se, como nunca antes tinha acontecido, num foco de interesse e debate público. Os serviços devem, pois, explicar qual é a sua vocação para mobilizar a opinião e atrair para si os melhores elementos de uma nação. A comunicação deve servir, igualmente, para explicar o modo como os fundos públicos estão a ser usados e qual o grau de eficácia do investimento feito. No entanto, o segredo das actividades das agências de *inteligência* deve ser aceite tanto pelo público como pela Comunicação Social, já que é essencial para o sucesso das suas operações e para a segurança do país.

Em muitos países, o interesse dos políticos e dos parlamentares pela *inteligência* continua bastante marginal. Apesar da tradição e dos inúmeros sucessos dos serviços, as Informações em países como, por exemplo, Portugal sofrem de uma imagem bastante desfavorável e a sua importância não é devidamente valorizada.

A questão mais importante e polémica sobre a governabilidade democrática dos serviços de *inteligência* é o sigilo. É a questão mais importante, já que quanto maior o nível de sigilo, mais difícil se torna determinar e avaliar as características e desempenho dos serviços. Daí a questão que se levanta: como conciliar o conflito existente entre a necessidade premente de segredo na actividade de *inteligência* com a exigência de transparência das actividades estatais, própria de uma democracia? A dificuldade fundamental que a supervisão da *inteligência* coloca prende-se com o

enigma de como fornecer controlo democrático de uma função governamental que é essencial para a sobrevivência e florescimento do Estado, mas que, em certa medida, deve operar num quadro de segredo justificável. No caso da segurança e *inteligência*, e ao contrário de muitas outras áreas da actividade governamental, é amplamente aceite que as comunicações oficiais e as operações só podem ser transparentes de forma limitada, caso contrário os activos, fontes e operações relevantes serão comprometidos. O necessário secretismo que envolve segurança e a *inteligência* proporciona o risco de incentivar e fornecer cobertura para práticas ilegais e eticamente duvidosas sobre o envolvimento das agências. O próprio processo democrático pode ser subvertido por infiltração de partidos políticos, sindicatos ou da própria sociedade civil. O tema é, sem dúvida, polémico, tendo em consideração certos domínios dentro da comunidade de *inteligência* e das suas actividades as quais devem ser mantidas em segredo, a fim de evitar comprometer as operações e as vidas dos oficiais de *inteligência* e das suas fontes. Por outro lado, o sigilo é antitético à governança democrática, impedindo a plena responsabilidade e proporcionando um terreno fértil para o abuso de poder, ilegalidade, e para uma cultura de impunidade. Certo é que o sigilo é uma característica intrínseca dos serviços de *inteligência* por causa da natureza do seu mandato e funções. Os serviços estão, naturalmente, preocupados com as ameaças convencionais e não-convencionais à segurança nacional a partir de países hostis e de organizações terroristas e criminosas. O sigilo dá aos Serviços de Informações uma vantagem competitiva na luta contra estas preocupações. Uma desmesurada transparência iria colocá-los em profunda desvantagem perante estes perigos[33].

Como observado, os Serviços de Informações têm por finalidade proteger o Estado, os cidadãos e a ordem democrática, recebendo para isso recursos e poderes especiais. Têm, ainda, o direito que a legislação lhes confere para adquirir informações confidenciais através da vigilância, interceptação de comunicações e outros métodos que violam o direito à privacidade, empreender operações destinadas a combater as

[33] NATHAN, Laurie - Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy *in* BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012, p.51.

ameaças à segurança nacional e operar com um alto nível de sigilo. Os Serviços de Informações têm, igualmente, o poder e a capacidade para atingir a segurança dos indivíduos e subverter o processo democrático, podendo violar os direitos humanos e interferir em actividades políticas legítimas. Podem, também, intimidar os adversários do governo, criar um clima de medo e fabricar ou manipular a *inteligência* a fim de influenciar decisões de governo e a opinião pública. Tendo em conta estes perigos, os países democráticos são confrontados com o desafio de construir regras, controlos e mecanismos de supervisão, destinados a minimizar o potencial para condutas ilegais e abuso de poder e garantir que os serviços de *inteligência* cumpram as suas responsabilidades de acordo com a Constituição e a legislação. Estes objectivos aplicam-se, igualmente, aos órgãos de controlo e supervisão que regem outras organizações estatais. Todavia, estes propósitos são, na verdade, difíceis de alcançar no mundo da *inteligência* devido ao elevado nível de secretismo que envolve os seus serviços e as suas operações. O sigilo inibe a monitorização e avaliação por organismos de supervisão, tornando mais fácil para os oficiais de *inteligência* a ocultação de uma má-conduta. Assinale-se, entretanto, que o sigilo excessivo dá origem a suspeita e medo das organizações de *inteligência*, reduzindo o apoio público para eles. Numa democracia, contrariamente ao que sucede num Estado autoritário, as agências de *inteligência* devem contar com a cooperação pública. O fornecimento de maiores informações sobre os serviços poderia elevar o seu perfil de forma positiva, reduzir a apreensão e medos induzidos pelo sigilo, melhorar a cooperação com os serviços e, assim, aumentar a sua eficácia.

A mais importante e polémica questão sobre a governança democrática dos Serviços de Informações é a do sigilo. É, de facto, a questão mais relevante, porque quanto maior o nível de sigilo, mais difícil se torna verificar e avaliar as características e desempenho dos serviços. Na ausência de informações adequadas é impossível para os organismos de supervisão determinar e discutir de forma significativa o papel e a orientação dos serviços. Mais especificamente, o sigilo é necessário a fim de evitar que os alvos de operações de *inteligência* se dêem conta de que estão a ser motivo de vigilância, para impedir que os adversários aprendam sobre os métodos utilizados pelos serviços, para proteger as vidas dos oficiais de *inteligência* e informantes, para

garantir a segurança das pessoas muito importantes que estão sob a protecção dos serviços de *inteligência*, para manter a confidencialidade das informações fornecidas pelos serviços secretos estrangeiros e para evitar o comprometimento de várias formas pelos serviços de *inteligência* rivais. Enquanto esses requisitos de sigilo são razoáveis, os serviços de *inteligência* tendem a ter uma atitude excessiva e às vezes obsessiva em relação a esse mesmo sigilo. Argumentam que a transparência em áreas não-sensíveis levará inexoravelmente à abertura em áreas sensíveis, com resultados terríveis. Consequentemente, desenvolvem sistemas internos, procedimentos e regras que evitam qualquer tipo de frouxidão ou flexibilidade em relação ao sigilo.

Os serviços de *inteligência* mostram-se por vezes relutantes em divulgar informações até mesmo aos órgãos de supervisão parlamentar. Os serviços afirmam que os parlamentares não são treinados ou disciplinados em termos de manutenção da confidencialidade, havendo o risco de serem reveladas informações confidenciais e uso indevido de informações de *inteligência* para fins político-partidários[34]. Na verdade, existe mesmo um conflito entre o direito à informação e a necessidade de proteger as informações secretas. Certo é que à custa de tanto falarmos em transparência acabamos por esquecer o segredo.

A supervisão e o controlo dos Serviços de Informações sempre foi uma das questões mais debatidas no estudo do seu regime jurídico. Existem três modos básicos de controlar um Serviço de Informações: através do Executivo, do Parlamento e do poder judicial. O grande paradoxo da regulação geral dos Serviços de Informações é que o seu funcionamento deve ser *secreto*, todavia, deve estar regulado e assegurado pelas instituições públicas. Inevitavelmente, a necessidade de conduzir as actividades sigilosamente face à gestão das actividades de *inteligência* resulta na existência de uma tensão entre sigilo e controlo efectivo.

[34] *Idem.*

IV.1. O equilíbrio entre sigilo e transparência

Para as agências de *inteligência*, o domínio da comunicação tornou-se fundamental. Em particular, desde o 11 de Setembro de 2001 as agências de *inteligência* passaram a estar sob permanente escrutínio popular. Nos nossos dias, os serviços tornaram-se um tópico de interesse e debate público. A necessidade de sigilo que está associada à actividade de *inteligência* tende a gerar muitas fantasias, sendo necessário, por isso, projectar alguma luz sobre o que pode fornecer a *inteligência*. Nesse sentido, os serviços devem explicar devidamente qual o seu papel a fim de mobilizar a opinião pública e atrair para si os melhores elementos da nação. É, igualmente, necessário explicar como os fundos públicos são usados e qual a eficácia desse investimento. Todavia, o segredo das actividades das agências de *inteligência* deve ser aceite pelo público e, também, pela Comunicação Social, por ser essencial para o sucesso das suas operações e para a segurança do país. Por tudo isto, parece ser da mais elementar conveniência a criação de um relatório anual das actividades desenvolvidas para uma efectiva avaliação das ameaças e as correspondentes acções dos serviços. Este tipo de relatório, respeitando naturalmente o equilíbrio entre transparência e sigilo, realçaria a qualidade de intervenção dos serviços sem pôr em causa a sua acção ou revelar actividades sensíveis.

Para Pichevin[35], "o debate segredo/transparência é um debate sem fim. O dilema situa-se na determinação do que deve imperativamente ser guardado como segredo e o que pode ser apresentado ao público. Nas nossas sociedades democráticas, a relação com a confidencialidade é compreendida pelo público. Para certas profissões, a obrigação do segredo suscita a confiança". As sociedades livres necessitam de *inteligência* e a sua existência pressupõe a presença de sigilo, desde que a devida proporção seja respeitada, de modo a que a sua falta não resulte numa perda de confiança por parte da sociedade. A democracia exige uma absoluta transparência a fim de que o cidadão possa esclarecidamente aceitá-la ou rejeitá-la.

[35] PICHEVIN, Thierry - *Ethique Et Renseignement*. *La Difficile Cohabitation Du Bien Et De La Necessite*. Paris, Éditions ESKA, 2011, p 30.

Nos países democráticos, o debate sobre o sigilo e a transparência está ainda por ser resolvido de forma permanente. Se o pêndulo balanceia mais num sentido ou noutro irá depender das circunstâncias políticas e da segurança do país, do comportamento dos serviços de *inteligência*, das perspectivas do Executivo, do parlamento e do público. No entanto, no seu sentido formal, o debate é resolvido através de legislação que trate do acesso e da protecção das informações em poder do Estado[36]. Em democracias consolidadas, como os Estados Unidos, o Reino Unido e o Canadá este conflito é resolvido através de mecanismos eficientes de fiscalização e controlo interno e externo, sendo este exercido pelo Poder Legislativo. O modo como determinada sociedade lida com o dilema transparência *versus* sigilo, relativamente aos procedimentos e atribuições dos serviços de *inteligência*, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade[37].

[36] *Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy*. (Nathan, *in* Born, 2012: p 54). *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

[37] GILL, Peter - *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres, Frank Cass, 1994.

CAPÍTULO V: A PROBLEMÁTICA DA SEGURANÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Abrimos este capítulo falando, desde logo, de uma figura proeminente e do seu enorme contributo para o estudo da teoria das Relações Internacionais e das bases teóricas do Realismo moderno. Teoria esta que seria dominante no espaço académico orientado para as Relações Internacionais até à década de 1970. Referimo-nos a Hans Morgenthau que apontaria o Estado como unitário e como sendo a única voz e o principal actor dentro do sistema internacional, fazendo aí valer os seus interesses e garantindo, assim, a sua sobrevivência e a integridade do seu território no sistema. O foco estaria no Estado-Nação como único actor relevante[38]. Na sua obra de referência, *Politics Among Nations*[39], Morgenthau defenderia que o interesse dos Estados é sempre configurado em termos de poder. Com o estabelecimento deste princípio quis dizer que os interesses dos Estados não são governados por influências morais, mas condicionados pela busca racional dos ganhos e das perdas na política externa, não devendo estar esta subordinada às simpatias pessoais do governante, mas guiar-se pelo interesse nacional. Outro dos princípios estabelecidos por este cientista político e historiador refere que o Realismo Político se recusa a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo[40].

A ideia central do estudo das Relações Internacionais está focalizada no poder e no interesse dos Estados, onde a hegemonia a par da hierarquização se apresentam como elementos fundamentais. O propósito das Relações Internacionais passa pelo estudo das relações políticas, económicas e sociais que considera os Estados, as empresas e as instituições internacionais como os seus principais actores. Da sua parte, a globalização tem alterado profundamente o panorama internacional, resultando daí amplas mudanças nos conceitos antes adoptados no âmbito das Relações Internacionais. As teorias apresentadas ajudam-nos a compreender e a explicar os fenómenos ligados à acção humana a qual ultrapassa a esfera interna dos Estados deslocando-se para o ambiente internacional. Temas como o da Segurança

[38] MORGENTHAU, Hans - *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Califórnia. MacGraw-Hill, 1993.
[39] *Idem*
[40] *IbIdem*

sempre foram de enorme interesse para as nações que vêm assistindo às sucessivas mudanças no sistema internacional. Naturalmente, tais mudanças obrigam a uma séria reformulação nos conceitos relacionados com a segurança internacional, que sempre estiveram dependentes duma pesada agenda global. A merecer igual preocupação estão, igualmente, os conflitos de âmbito regional, que passaram inapelavelmente para o quadro internacional. Em toda esta realidade há que ter presente que também o desenvolvimento humano surge como uma parte fundamental na área da segurança internacional.

As diferentes teorias das Relações Internacionais sempre revelaram a existência duma dinâmica própria do sistema internacional que acabaria por fundamentar a evolução de um conceito tradicional da Segurança apoiado no Realismo Político para um novo conceito justificado por uma interdependência complexa[41]. No âmbito das Relações Internacionais, os estudos relacionados com a Segurança estavam ligados à protecção dos Estados e do espaço territorial, onde sobressaía a preocupação com a guerra, ao passo que no plano interno se dedicavam às questões de segurança das populações

A ideia de segurança deve ser encarada pelos Estados como uma realidade que afecta tanto os seus espaços de âmbito interno como externo onde se vêem projectados também os problemas económicos, sociais, ambientais ou as ameaças provenientes de outros países. Nos estudos de segurança são os Estados e os respectivos cidadãos que são apontados como a sua principal referência, todavia, os debates incidem fundamentalmente em torno dos Estados, embora se reconheça que alguns destes actores [Estados] sejam incapazes de garantir segurança aos seus cidadãos[42].

[41] CUJABANTE, Ximena – *La Seguridad Internacional, Evolución de un Concepto*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/927/92712972007/. (Consultado a 25 de Outubro de 2017).
[42] BUZAN, Barry - *People, States & Fear – An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester (UK), ECPR Press, 2009.

Entretanto, para Kenneth N. Waltz[43], importante teórico do Neo-realismo, a questão central das Relações Internacionais não é representada pela procura do equilíbrio através da força, mas a busca da segurança associada ao bem-estar dos cidadãos e à sua protecção contra as agressões de tipo militar. É neste sentido que se apela à capacidade de uma sociedade em resistir e se adaptar às permanentes mudanças que vão acontecendo nos diferentes domínios.

O estudo da segurança no âmbito das Relações Internacionais começou por ser uma preocupação no mundo ocidental, tendo conhecido particular desenvolvimento nos Estados Unidos. Foi no período da Guerra Fria que o estudo da Segurança Internacional se desenvolveu à volta de um programa claramente militar protagonizado pela União Soviética e que representava uma ameaça militar. Com a implosão da União Soviética, os estudos de segurança até aí existentes tiveram, naturalmente, que se actualizar perante o novo cenário mundial que se desprendeu do contexto bipolar passando a um outro de natureza multipolar que rejeitava a unipolaridade norte-americana e assistia à rápida emergência de outros actores estatais, com particulares destaques para a China e para a Rússia. Com efeito, a queda do gigante soviético e a preponderância logo assumida pelos Estados Unidos trariam como consequência imediata uma nova configuração internacional e a consequente reformulação de conceitos e práticas relativas à segurança. Mais tarde, incrementar-se-iam os estudos centrados na acção estratégica dos Estados que pretendiam ampliar e conservar o seu poder na base da acção diplomática e bélica.

Com o fim da Guerra Fria a disputa entre os Estados centrou-se mais na capacidade económica do que no poder militar desses mesmos Estados. No sentido de disporem de meios convenientes de acção e prevenção de riscos nos mais variados domínios os Estados centraram as suas necessidades no combate às novas ameaças - o terrorismo e o narcotráfico. Neste contexto, os estudos relativos à Segurança Internacional passaram a fazer parte integrante e de grande relevo das Relações Internacionais. Para Buzan[44] foi, assim, iniciado o debate sobre as ameaças contra os

[43] WALTZ, Kenneth N. - *Theory of International Politics*. Illinois, Waveland Press Inc. 2010.
[44] BUZAN, Barry; HANSEN, Lene - *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge

Estados e a forma de os proteger. Nessa altura, debatia-se sobre qual deveria ser a principal referência da segurança, se eram os Estados ou as sociedades, e que meios a que se deveria recorrer para a sua protecção. A controvérsia gerada, ainda hoje se mantém. Devemos, todavia, entender que a reformulação dos estudos de segurança tem como ponto de partida as insatisfações e a necessidade de adaptação das teorias à realidade mundial contemporânea.

Modernamente, constata-se que a segurança projecta-se muito para além da esfera militar, recorrendo a novas concepções, como a económica, a cibernética, a política e a ambiental. Com o evoluir do tempo, foi, entretanto, dado particular destaque aos temas da segurança humana, como o combate à fome, às doenças, à repressão, às guerras, aos genocídios e às limpezas étnicas[45], e, também, da segurança ambiental, que somente a partir deste momento passariam a integrar as agendas internacionais. A segurança humana, que ganhou largo destaque logo após o final da Segunda Guerra Mundial, tem merecido nos mais recentes anos uma séria preocupação prontamente relatada nos estudos das Relações Internacionais que reivindicam para os cidadãos os mesmos direitos que são dispensados aos Estados. Como reacção, este tema passou a fazer parte da agenda política de muitos Estados e das mais destacadas organizações mundiais. Os debates que lhe estão associados têm estado, todavia, sujeitos a muitas críticas que apontam o dedo ao seu conceito e aos modos de abordagem.

O contexto internacional profundamente complexo está, neste momento, a caracterizar a nova agenda de segurança onde para além da componente militar outras marcarão presença, colocando a segurança no lugar da defesa ou o estudo da guerra como um conceito-chave[46].

Concluiremos esta primeira abordagem à problemática da Segurança nas

---

University Press, 2009.

[45] OLIVEIRA, Ariana Bazzano de – *Segurança Humana: Avanços e Desafios na Política Internacional*. Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Dissertação de Mestrado, 2011.

[46] BUZAN, *op. cit.*

Relações Internacionais afirmando que, apesar do actual e amplo debate entre as diferentes concepções que apontam para novos modelos de intervenção no contexto internacional, dos quais se destaca o combate à ameaça terrorista e a preservação do meio ambiente, a segurança apresenta-se, definitivamente, como um dos elementos centrais no domínio das Relações Internacionais.

V.1. Segurança e Relações Internacionais – Conceitos

O conceito de Segurança a que Morgenthau[47] alude como sendo a "integridade do território nacional e das suas instituições" conheceu no decurso dos últimos tempos uma assinalável evolução. Alguns autores abandonaram as posições que apontavam para uma natureza belicosa do homem, concluindo que o Estado não é o melhor garante da segurança e que esta não pode ser objecto de uma única definição, já que a natureza das ameaças não é a mesma em todas as regiões e não pode ser entendida exclusivamente sob o ponto de vista político e militar. A estes critérios há que juntar os de natureza económica, ambientais e culturais[48]. Da sua parte, Buzan defende que é fundamental promover e ampliar o conceito de Segurança, de modo a que o mesmo não se limite às noções de defesa militar e se ponha de acordo com a realidade actual. Também o surgimento de novas ameaças à paz que ocorreram nos idos anos de 1980 provocaram um novo agendamento da segurança junto da comunidade internacional, que até aí estava centrado na figura do Estado[49]. Sendo assim, teremos que entender a segurança no âmbito internacional afecta às interacções entre os diferentes actores dentro de sistema internacional, que são os Estados. Logo após o início da Guerra Fria, a concepção tradicional de segurança surgiu marcada por influências do Realismo, alicerçada, sobretudo, por uma visão estatocêntrica e outra de dimensão político-militar. De conformidade com a visão realista das Relações Internacionais, no quadro da Guerra Fria, a segurança era um conceito exclusivo dos Estados que tinha por missão prevenir as ameaças externas

[47] MORGENTHAU, *op. cit.*
[48] BUZAN, *op. cit.*
[49] BUZAN, Barry - *People, States & Fear – An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester (UK), ECPR Press, 2009.

personalizadas por outros Estados. A concepção realista defende, ainda, que para além de o Estado surgir como único actor do sistema internacional, as questões relacionadas com a segurança se debatem no âmbito interestatal, estando a noção de segurança directamente afecta ao poder militar. Esta concepção considera, ainda, que o sistema internacional é anárquico e que por esse motivo os Estados estão em conflito permanente e que o interesse nacional é definido em termos de luta pela sobrevivência. Por seu turno, a concepção idealista desenvolveu estudos em torno da paz e, assim, poder eliminar a guerra através de uma ordem internacional justa e solidária, onde o sistema internacional livre de conflitos seria o seu grande objectivo. Alcançada a paz, os Estados chegariam a um ponto onde os conflitos entre si seriam impossíveis.

Ao longo do tempo, têm sido muitos os debates que pretendem abrir caminho a novas definições dos conceitos de Segurança no âmbito das Relações Internacionais. No decurso dos últimos anos o trabalho de análise sobre a segurança internacional conheceu um profundo processo de mudanças e complexificação. A perda do predomínio estatal a par do poder militar foi bastante significativa, enquanto que por sua vez o surgimento de novas ameaças daria curso a um desenvolvimento da noção de segurança, resultando daí uma reformulação da agenda relativa a estas questões.

Na presença dos diferentes conceitos relacionados com o tema das Relações Internacionais é oportuno destacar aqui o enorme contributo da Escola de Copenhaga. A vertente na qual esta instituição se enquadra defende que os estudos de segurança deverão incorporar tanto as ameaças militares como as políticas, económicas, ambientais e societais. Neste contexto, a Escola procura entender um novo sentido para o conceito de segurança, desligando-o da lógica estatal e realista predominante. Isto apesar de no início ainda utilizar o conceito próximo ao do Realismo. O surgimento da Escola de Copenhaga vem na sequência da necessidade de se promover a paz em toda a Europa no período do pós-Guerra Fria e do desvinculamento da visão norte-americana. Deste modo, novos desafios são colocados aos estudos da segurança internacional, afastando-se da perspectiva realista e apontando o Estado como

responsável exclusivo pela segurança[50]. Mas, na verdade, são múltiplas as concepções e modelos que surgem acerca da Segurança no âmbito das Relações Internacionais. Nos finais do século XX surge um novo conceito, o de Segurança Humana, numa clara alternativa à visão tradicionalista de Segurança, que tem como protagonista o Estado. Para estes estudiosos, as políticas de segurança deverão ter como principais destinatários os cidadãos.

Perante a existência de diferentes teorias sobre o tema da Segurança no domínio das Relações Internacionais torna-se difícil a proclamação de uma definição absoluta e conclusiva, considerando que actualmente o conceito é suficientemente amplo ao mesmo tempo que abarca múltiplos temas e actores. Na verdade, o que é considerado segurança para uns, constitui para outros uma ameaça à segurança. Esta realidade impede que se chegue a um consenso entre os líderes mundiais sobre o que se deve entender por segurança[51].

V.2. Terrorismo e Relações Internacionais

O século XXI trouxe consigo sérias e novas ameaças à sociedade e aos Estados em geral personificadas pelo terrorismo internacional. Estes factos desencadearam, logo a partir do ano de 2001, uma reacção global com o propósito de fazer frente às múltiplas ameaças à segurança, o que provocaria por seu turno um acentuado reagendamento das agendas políticas dos Estados e das organizações internacionais. Estas ameaças do terrorismo internacional não são novas; no entanto, nos dias que correm atingiram uma considerável intensidade e frequência nunca antes conhecidas. Como consequência deste facto, é assinalada alguma insuficiência de adaptação e respostas adequadas ao fenómeno jihadista internacional. Ainda assim, é reconhecida a prioridade que os Estados têm concedido à luta contra o fenómeno e que tem vindo a ser materializada através de múltiplos acordos e parcerias bilaterais e multilaterais. Esta cooperação internacional permite promover capacidades de desenvolvimento e

[50] TANNO, Grace – *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 2002.
[51] BUZAN, *op. cit.*

de eficácia nesta luta sem tréguas. É por isto que o fenómeno terrorista deve ser entendido a partir do conceito de segurança internacional sobretudo agora que o terrorismo se mostra com suficiente capacidade de mobilização a todos os níveis a par de uma surpreendente resiliência. É um facto que este novo terrorismo internacional tem enormemente contribuído para a desestabilização da segurança[52].

Logo após os atentados do 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, o panorama das Relações Internacionais e da segurança internacional sofreu uma mudança radical, passando, agora, a enfrentar novos desafios, donde se destaca o terrorismo internacional a par do colapso económico um pouco generalizado e o meio ambiente. Os cenários com que a comunidade internacional se confrontava acabariam por revelar uma preocupante falta de controlo e de soluções para os problemas colocados. Disso é exemplo a inconsequente guerra contra o terrorismo empreendida e liderada pelos Estados Unidos que surgem como impulsores de um novo processo de reconstrução da segurança internacional onde o facto de terem sido o único país directamente afectado pelos ataques terroristas pesou sobremaneira. Após estes atentados em território norte-americano, o terrorismo acabaria por se mostrar como uma prioridade na agenda de segurança internacional. Na sua nova dinâmica, o terrorismo do pós-11 de Setembro deslocou-se do seu âmbito local para uma estratégia mais global. Devido a este facto, surgiram naturais interrogações sobre se o terrorismo jihadista deveria ser considerado como uma verdadeira força internacional ou antes um actor internacional, tendo em conta o facto de os distintos actores do sistema terem já começado a reconhecer-lhe maior protagonismo[53].

Com o 11 de Setembro as respostas aos actos terroristas acabariam por afectar todos os aspectos da vida moderna, o que a nível internacional desencadearia inúmeras mudanças também ao nível do direito internacional, o que correspondeu a

[52] INTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADOPASTOR, Antonio Gomariz, 2005. Disponível em: https://iugm.es/publicaciones/colecciones/estudios/seguridad-y-terrorismo/?id=355. (Consultado a 30 de Outubro de 2017).

[53] RAMIREZ, Carlos Alvarado [*et al.*] – Revista Relaciones Internacionales. *El Terrorismo: ¿Actor o Fuerza Internacional?* Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Janeiro-Junho de 2012. Disponível em: http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/5159. (Consultado a 31 de Outubro de 2017).

um novo posicionamento dos Estados no âmbito da migração e da cooperação. O impacto provocado pelo 11 de Setembro agitou a esfera das Relações Internacionais que passaram a uma nova fase na luta contra o terrorismo. Esta fase mostra-nos o quão difícil é, actualmente, prevenir ou antecipar os actos terroristas. De facto, os indícios de ameaça terrorista que são intensamente procurados pelos serviços e forças de segurança são reconhecidamente cada vez mais difíceis de obter.

No actual contexto, tornou-se absolutamente necessário para toda a comunidade internacional procurar respostas eficazes no combate às ameaças colocadas pelo terrorismo internacional. Mas para a criação de um novo quadro de combate ao fenómeno jihadista, urge a necessidade de um verdadeiro entendimento de toda a comunidade de líderes mundiais acerca de uma séria reavaliação dos conceitos de segurança tanto regional como internacional. Aos Estados cabe quanto antes a elaboração de programas e a criação de organismos orientados para uma forte acção antiterrorista, onde os serviços de *inteligência* terão um papel inquestionável. Este empreendimento antiterrorista deve ser assumido, não o podemos esquecer, à escala global, numa acção conjunta dos Estados. Só assim será verdadeiramente eficaz, já que o flagelo terrorista afecta a todos os países com a mesma intensidade.

V.3. A *inteligência* no contexto das Relações Internacionais

Com o fim da Guerra-fria, os Serviços de Informações e a espionagem direccionaram as suas preocupações para as actividades das organizações terroristas, para o tráfico de drogas e para o crime organizado. Torna-se, assim, evidente a partir da concepção de Morgenthau[54], e no domínio dos interesses e sobrevivência do Estado, que a existência de serviços de *inteligência* está amplamente justificada como arma básica na luta contra as ameaças que o Estado terá que enfrentar.

O direito internacional e a espionagem são factores inerentes ao Estado e originários do nascimento dos Estados e das suas relações internacionais. A noção

[54] MORGENTHAU, *op. cit.*

geral de espionagem evoluiu através de um longo e profundo processo histórico. Inicialmente, a política oficial do Estado negava o conceito de espionagem e tentava esconder a sua existência. O desenvolvimento das relações internacionais, no entanto, intensificou inevitavelmente as actividades de espionagem. Os governos reconheceram, entretanto, a existência de serviços de *inteligência* e de operações sistemáticas de espionagem[55]. Nesse sentido, os Estados contam com serviços de *inteligência* com o objectivo de obter e manter informações consideradas estratégicas devidamente salvaguardadas. A estes serviços cabe a responsabilidade de identificar ameaças e oportunidades no conturbado cenário internacional. No actual contexto de globalização, os atentados ocorridos em território norte-americano, em 2001, apontaram a luta antiterrorista como uma preocupação permanente do governo dos Estados Unidos e da sua sociedade. Inevitavelmente, esta situação afectaria o mundo inteiro.

O advento da globalização na década de 1990 trouxe consigo mudanças significativas nas concepções dos temas associados à segurança, com destaque para os fenómenos económicos e tecnológicos que estiveram na base de novas ameaças como foram os casos da instabilidade financeira, pandemias, mudanças climáticas e crime organizado. Face a um cenário de novas incertezas, a cooperação entre os serviços de *inteligência* surge como natural e necessária, apesar de não ser nova. É possível afirmar com toda a determinação que a cooperação internacional entre serviços de *inteligência* resulta numa efectiva manutenção da segurança internacional. As ameaças colocadas à segurança internacional requerem, assim, um absoluto empenhamento de todos os Estados[56].

O sistema internacional sofreu profundas mudanças ao longo da década de 1990. Esta nova configuração obriga, já o afirmámos, os especialistas a reformularem os conceitos relativos às Relações Internacionais assim como as noções de segurança. Deste mesmo modo, também o papel da *inteligência* assume acrescida importância no

[55] *Idem*

[56] SPARAGO, Marta - *The Global Intelligence Network: Issues in International Intelligence Cooperation*. *Perspectives on Global Issues Vol. 1, Issue 1*, 1-8. 2006. Disponível em: http://pgi.nyc/archive/vol-1-issue-1/The-Global-Intelligence-Network.pdf**.** (Consultado a 1 de Novembro de 2017).

domínio da segurança.

A *inteligência* e as Relações internacionais são dois temas que têm estado relacionados ao longo de muito tempo. Da sua parte, a *inteligência*, que se mostra muita limitada devido à sua natureza secreta, pode, no entanto, trazer importante contribuição para o estudo das Relações Internacionais. Esta relação estreita entre ambos os assuntos torna difícil a abordagem de temas internacionais sem considerar a *inteligência* como parte integrante do Estado, que determina o rumo das decisões tomadas pelos governantes a nível internacional. Acresce, ainda, o facto de a globalização ter dado lugar a um amplo complexo debate relativamente às mudanças e à consistência das ameaças à segurança internacional assim como à rapidez nas respostas a essas mesmas ameaças. É, deste modo, que a *inteligência* assume larga importância dentro da política internacional, tendo sempre em consideração que as novas ameaças exigem uma imediata adaptação das estratégias e dos meios de defesa.

Em alguns dos trabalhos sobre a teoria das Relações Internacionais é referido que a *inteligência* pode ser estudada a partir de vários dos seus paradigmas sendo vista como estatocêntrica considerando que faz parte de um mecanismo essencial para o funcionamento do Estado[57]. Este paradigma considera o Estado e os seus líderes como actores fundamentais vendo a segurança nacional como uma prioridade. Por esta razão, os Estados recorrem à *inteligência* com o propósito de defender os seus segredos e interesses.

Para fazer face às múltiplas ameaças colocadas pelo terrorismo internacional, os serviços de *inteligência* não dispõem, admitamos, das soluções óptimas para as evitar, apesar de adoptarem sempre a melhor resposta ao seu alcance. É, todavia, certo que os serviços alargaram o seu campo de acção e compreensão a um novo contexto de ameaça global. Um pouco por todo o lado, os estudos sobre as Relações Internacionais mostram sem hesitação o importante desempenho que a *inteligência* tem tido. Nesse sentido, tornou-se imperativa a reorientação dos seus recursos com base em realidades actuais como sejam os Estados decadentes e o perigo que

[57] MATEY, Gustavo. Diaz - *Inteligencia Teórica.* Madrid. Chavín. 2009.

constituem, o terrorismo jihadista internacional, a proliferação das armas de destruição maciça e o crime organizado[58].

Os eventos terroristas ocorridos ao longo dos primeiros anos deste novo milénio mostram bem que as estruturas e processos da *inteligência* não se encontram, ainda, a salvo de múltiplos insucessos. Todavia, é a essa mesma *inteligência* que se deve o enorme êxito alcançado na prevenção e antecipação de muitos actos terroristas, o que revela bem a enorme importância do seu labor.

[58] NOEL, Jean-Philippe – *Le Renseignement dans un système international en transition, 1991-2001: Une étude des réformes du Renseignement contemporain*. Université de Montréal. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 2006.

CAPÍTULO VI: O FENÓMENO JIHADISTA E O SEU IMPACTO NA RESPOSTA OPERACIONAL DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA

VI.1.1. Sobre os conceitos de terrorismo jihadista

Até hoje, poucos terão sido os termos geradores de tanta controvérsia como o de *terrorismo*. No entanto, é já no decorrer do século XIX que o *terrorismo* será entendido, como uma "forma ilegal de acção levada a cabo contra um Estado ou um regime político"[59]. Na verdade, são vastíssimas as definições de terrorismo, acentuando a tónica sob pontos de vista bem diversos, como o jurídico, o social, o político ou até o académico. Há quem afirme tratar-se de um conceito profundamente subjectivo, que, no fundo, depende da perspectiva da vítima ou, pelo contrário, da óptica dos autores do atentado, para os quais as acções terroristas são simplesmente mais um meio que têm ao seu alcance para se "defenderam dos males que lhes são causados pelas próprias vítimas", através de ataques contra as suas legítimas expectativas de independência ou contra os seus valores religiosos. Para o terrorista, o recurso a este tipo de solução é o único que está definitivamente ao seu alcance, ainda que tenha que se submeter ao *martírio*[60]. De um modo geral, "a lógica moral do islamismo descansa sobre dois pilares: os muçulmanos têm uma causa justa e, perante a impossibilidade de a defender mediante armas convencionais, podem e devem fazê-lo com armas extraordinárias, incluindo o *martírio*"[61].

A imprevisibilidade e a premeditação do acto terrorista são algumas das principais particularidades deste tipo de violência. Uma outra assenta no destinatário desse acto. Contudo, são só duas as características que distinguem o terrorismo de outras formas de violência. Assim, o terrorismo dirige-se contra pessoas que não têm a qualidade de combatentes. Depois, a violência é empregada com o propósito de infundir medo junto daqueles aos quais são dirigidos os seus ataques. Com efeito, sendo a população civil a que mais adequadamente reage aos seus propósitos, é,

[59] BENOIST, Alain de - *"Guerra Justa", Terrorismo, Estado de Urgência e "Nomos da Terra". A actualidade de Carl Schmitt*. Amadora (Lisboa), Antagonista, 2009.
[60] SANMARTIN, José - *El Terrorista: Como Es, Como Se Hace*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 2005.
[61] *Idem*, p. 19

também, a que principalmente motiva as suas orientações de difusão do terror, já que para os terroristas é a sociedade civil atingida a que em melhores condições está para forçar a mudança. A população suporta, pois, um efeito instrumental. Assim, quanto mais aterrorizador for o atentado e maior divulgação o mesmo tiver, mais satisfeitos estarão os seus objectivos. São, disso, exemplo os atentados de Nova Iorque e de Madrid[62].

Enquanto para a especialista norte-americana Stern[63], o *terrorismo* é entendido como "o emprego ou ameaça de violência contra não combatentes, como uma finalidade de vingança ou intimidação, ou para influir de alguma outra forma sobre um determinado sector da população"[64], para Laqueur[65], o terrorismo é definido "como o emprego da violência ou ameaça de violência com a finalidade de semear o pânico na sociedade e enfraquecer ou mesmo derrubar aqueles que detêm o poder e produzir uma mudança política"[66]. Da sua parte, Napoleoni[67] entende que sendo o terrorismo um fenómeno político, nunca se alcançará uma definição amplamente consensual do termo enquanto o mesmo prevalecer no âmbito da política. Finalmente, e de acordo com as Nações Unidas[68], terrorismo "é qualquer acto destinado a causar a morte ou lesões corporais graves a um civil ou a qualquer outra pessoa que não participe de forma directa nas hostilidades de uma situação de conflito armado, quando o propósito do dito acto, pela sua natureza ou contexto, seja o de intimidar uma população ou de obrigar um governo ou uma organização internacional a realizar um acto ou a abster-se de o fazer".

---

[62] *Ibidem*

[63] STERN, Jessica. *El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*. Buenos Aires. Ediciones Granica, S.A., 2001, p. 33.

[64] "El empleo o amenaza de violencia contra no combatientes, con una finalidad de venganza o intimidación, o para influir de alguna otra forma sobre un determinado sector da población" (tradução nossa).

[65] *Op. cit.*

[66] "Application of violence or threatened violence intended to sow panic in a society, to weaken or even overthrow the incumbents, and to bring about political change" (LAQUEUR, Walter. *Terrorismo pós-moderno,* Foreing Affairs, Vol. 75, Nº 5, 1996) (tradução nossa).

[67] NAPOLEONI, Loretta - *Yihad: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona, Urano, 2004.

[68] Resolução 1269, de 19 de Outubro de 1999, do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Apesar das múltiplas definições a que o termo tem sido sujeito, Barbosa *et al*.[69] adiantam que todas elas se resumem às seguintes premissas: "1. O terrorismo é o uso previsto de uma violência convertida de um crime ou ameaça de violência; 2. Terrorismo é uma selecção deliberada de uma táctica para efectuar mudanças; 3. Terrorismo é atingir pessoas inocentes, incluindo militares; 4. Terrorismo é o uso de actos simbólicos para atrair os *media* e obter larga audiência; 5. Terrorismo é uma forma ilegítima de combate, mesmo em guerra; 6. O terrorismo nunca é justificado".

VI.1.2. Terrorismo religioso

Como o próprio nome indica, trata-se, neste caso, de uma forma de violência religiosa. Também aqui, não existe consenso quanto à sua definição. Entretanto, já no declinar do século XX, assiste-se ao ressurgimento de um terrorismo com estas características, igualmente conhecido como *terrorismo islamista* ou *jihadismo*[70], impulsionado por aqueles cujas motivações se encontram plasmadas nas suas interpretações do Islão. Esta nova expressão do terrorismo arrasta consigo novos e justificados motivos de profunda preocupação para todo o mundo civilizado, tendo em conta o seu já muito elevado registo de atrocidades.

Tanto a 11 de Setembro de 2001, como a 11 de Março de 2004, os terroristas islamistas não somente realizaram atentados massivos como indiscriminados em relação às suas vítimas. Mais do que vítimas humanas, o que escolhem, criteriosamente, são os lugares onde irão ocorrer os atentados. Igualmente, mais do que as vítimas, é o local que simboliza o poder e a cultura que ameaçam a sua forma de vida. O *World Trade Center*, local carregado de simbolismo, representava o *mal e a submissão económica de muitas nações*. Outros locais, igualmente atingidos, como algumas embaixadas dos Estados Unidos, possuem uma forte carga simbólica. Entende Sanmartin[71] que o impacto mediático encarregar-se-á do resto[72]. Na verdade, os

[69] BARBOSA, Pedro Gomes [*et al.*] - *As Teias do Terror: Novas Ameaças Globais*. Lisboa, Esquilo, 2006, pp. 110-120.
[70] Termo derivado de *Jihad*, que identifica a ala mais violenta e radical da visão ideológica do Islão político.
[71] Sanmartin, o*p. cit.*

objectivos do terrorismo passam pela criação de um verdadeiro clima de insegurança. "O terrorismo está pensado para aterrorizar"[73].

VI.1.3. Jihadismo

Os cinco pilares do Islão – a profissão de fé (*shahada*), a oração (*salat*), o jejum (*sawm*), a caridade (*zakat*) e a peregrinação (*hajj*) – constituem-se como os deveres básicos de cada muçulmano. Todavia, para os radicais islamistas, a *Jihad* é aceite como sendo a obrigação mais importante logo depois do cumprimento dos cinco pilares do Islão. Algumas correntes do pensamento islâmico defendem a *Jihad* como um conceito particularmente abrangente tendo como inimigos todos aqueles que se opõem aos mais sagrados princípios do Islão. Entretanto, nos ditos do Profeta Maomé são descritas duas formas de *Jihad*: a *Maior*, como sendo a luta interior de cada um pelo domínio da sua alma; e a *Menor*, que se refere ao seu esforço pela divulgação da mensagem do Islão, que não tem limites espaciais ou temporais e que só terminará quando todo o mundo tenha aceitado ou sido submetido à autoridade do Estado Islâmico.

No mundo islâmico, o termo *Jihad*, é assumido prioritariamente como um princípio ético. Para a larga maioria dos muçulmanos significa o empenhamento por uma boa causa. Já no Ocidente, o termo *jihadismo*, derivado da *Jihad*, é utilizado para identificar a componente mais radical do islamismo, onde se verifica um recurso sistemático ao terrorismo. Os próprios grupos terroristas rotulam as suas acções como sendo a *jihad islâmica* e que tem como objectivo o castigo e a submissão dos *infiéis*. Este conceito é, no entanto, rejeitado pela corrente moderada do Islão, para quem o Livro Sagrado dos muçulmanos não contempla qualquer tipo de alusão a iniciativas violentas. Na verdade, o termo *Islão* está associado à fé, ao passo que *islamismo* identifica uma ideologia. Será, pois, um equívoco confundir o terrorismo com o Islão ou mesmo com a comunidade islâmica em geral.

---

[72] Sanmartin, o*p. cit.*
[73] JUERGENSMEYER, Mark - *Terrorismo religioso*. Madrid, Siglo XXI, 2001, p. 5.

Assim, como muitas outras, também a palavra *Jihad*, à luz de um contexto religioso é vasta em significados. Alguns até de sinal bem contrário. Talvez por isso, amplos sectores da vida política, académica e religiosa islâmica contemporâneas sublinhem reiteradamente que o termo apenas significa, verdadeiramente, *esforço*, tanto nas suas vertentes espiritual como pessoal. Todavia, foi justamente num contexto religioso histórico, à época de Maomé, que tiveram lugar inúmeras perseguições e violência física em nome da islamização e da expansão territorial de conformidade com as leituras do Alcorão. Desde o nascimento do Islão, no século VII, muitas outras guerras receberam o título de *Jihad*. No entanto, esta jihad *global*, como, de resto, outras ofensivas jihadistas regionais, com algumas décadas, tem o recurso prioritário a métodos terroristas[74]. O certo é que o fundamentalismo apoiado nas diferentes interpretações do Islão tem dado lugar a um conjunto apreciável de conceitos. Por tal motivo, especialistas do mundo inteiro passaram a identificar este fenómeno extremista com uma terminologia diversa. Denominações como *fundamentalismo islâmico*, *revivalismo islâmico*, *islamismo*, *terrorismo islamista* ou *jihadismo* passaram a fazer parte do léxico de académicos e jornalistas. Uma última nota para referir que a estes neologismos se juntam outros dois: *islamita* e *islamista*. No seu uso corrente, o primeiro serve para identificar *alguém que professa o Islão*, enquanto o segundo se refere a todo a*quele que aderiu a uma interpretação radical ou mesmo terrorista* do Islão.

No seu trabalho, Aristegui[75] lembra que a Jihad é um conceito essencial no Islão, estando por tal motivo sujeito a manipulações e distorções abusivas por parte dos radicais e islamistas, encontrando aí justificação para todo o tipo de barbárie. Ainda segundo este autor, alguns eruditos da Lei Islâmica consideram mesmo a Jihad como o *sexto* pilar não declarado do Islão, ao qual associam, ainda, ideias de conquista e expansão.

[74] IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier - *La yihad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007.
[75] ARÍSTEGUI, Gustavo - *Islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista,* Barcelona, Ediciones B, 2004.

O derrube dos regimes corruptos e ímpios da *Umma*[76] e a reconquista de todos os países e territórios que alguma vez estiveram sob domínio do Islão, com destaque para Portugal e Espanha, estão entre os principais objectivos estratégicos do islamismo radical e dos jihadistas. De resto, as associações islâmicas mais conservadoras e radicais não se eximem em ocultar as suas reais intenções em relação à Península Ibérica (Al Andalus). O restabelecimento do Califado surge, finalmente, como a derradeira etapa dessa *conquista global*. Para além destes, há, ainda, que referir os objectivos tácticos ou de curto prazo, enquanto instrumentos para alcançar os estratégicos, e que passam pela criação de um clima generalizado de insegurança entre a população ocidental através de ataques indiscriminados e de surpresa. Outro dos objectivos, visa, ainda, o recrutamento crescente de novos combatentes pela causa jihadista[77].

O fenómeno do terrorismo jihadista é entendido a partir do uso que faz da violência ou ameaças de violência com o objectivo de punir e tentar influenciar os governos a promoverem os fins ideológicos seguidos pelas organizações guiadas pelos ideais islâmicos. O jihadismo actual, de inspiração neosalafista, promotor de actos de violência sem paralelo como forma de realizar a jihad à escala global rumo à criação de um novo califado, é fruto de uma longa história ao longo da qual evoluiu de estruturas nacionais e homogéneas para organizações maiores que se refugiam numa considerável cooperação entre si para a consumação de acções homicidas por todo o lado, com especial preferência pelo continente europeu.

Outra importante característica do actual jihadismo diz-nos que, contrariamente ao modelo clássico do terrorismo, trata-se agora de um modelo confederado entre uma multiplicidade de movimentos e grupos afiliados, orientado por um centro nevrálgico, antes a Al-Qaeda, hoje o Daesh. Saliente-se que existem, actualmente, grupos que não tendo uma ligação orgânica com a Al-Qaeda ou com o Daesh, actuam segundo um esquema de "terrorismo por procuração"[78].

[76] Termo que no Islão se refere à comunidade constituída por todos os muçulmanos do mundo,
[77] *Idem*
[78] *Idem*

Segundo Romana[79], "o estudo dos modelos de actuação dos grupos terroristas leva à construção de padrões de operacionalidade. Contudo, no caso do terrorismo de matriz islâmica, o seu esquema de actuação não é linear, verificando-se o cruzamento de um nível de elevada, média e baixa intensidade letal – medido pelo grau de danos humanos e físicos provocados – com a utilização de meios de elevado, médio e baixo *input* – definido como o grau de preparação e de utilização de meios humanos, técnicos e tecnológicos utilizados no perpetrar do acto terrorista".

Considerando os objectivos a que se propõem estes grupos, o tipo de terrorismo a que temos assistido nos anos mais recentes distingue-se pelo seu carácter transnacional. A violência sem limites usada pelos grupos radicais islamistas obedece à inspiração de uma rede de alcance global, num espaço sem fronteiras, onde tentam impor as suas crenças religiosas. Para os jihadistas, todos os actos terroristas estão fundamentados numa interpretação fundamentalista e radical do Islão que justifica toda e qualquer acção violenta. Organizações como a Al Qaeda ou mais recentemente o Daesh, caracterizam-se por não limitar as suas acções a uma região concreta, procurando atingir vítimas civis ocidentais em países não muçulmanos alcançando elevados níveis de baixas em locais com grande simbolismo, como já foi referido. A este propósito, muitos são os especialistas que têm afirmado que tanto a globalização como a religião, apesar de não serem uma causa directa, promovem o aparecimento dos diferentes tipos de fundamentalismos e a disseminação de movimentos terroristas, sendo reconhecido que o próprio terrorismo contemporâneo foi sensível à globalização, abandonando o seu anterior carácter local. Este fenómeno à escala global colocou à disposição dos terroristas importantes ferramentas. Do mesmo modo, as sociedades actuais terão inevitavelmente que recorrer a estes meios a fim de fazerem face a tamanho desafio, privilegiando tanto quanto possível a prevenção, num quadro de franca cooperação de âmbito internacional. Só assim, o mundo actual viverá num ambiente de paz e segurança.

[79] ROMANA, Heitor (2005) - *Terrorismo e "Intelligence" - um novo quadro analítico*. Disponível em: http://janusonline.pt/conjuntura/conj_2005_4_1_11_b.html (Consultado a 14 de Setembro de 2017).

VI.1.4. O terrorismo suicida, espontâneo e sem liderança

Este tipo de terrorismo corresponde a uma nova e séria ameaça para a sociedade em geral. Trata-se de um fenómeno que despontou recentemente, no período pós-11-S e tem como protagonistas indivíduos fanatizados que encontram *inspiração* em *fontes* como a Al Qaeda ou o Daesh, e que após um processo de radicalização levam a cabo acções terroristas ou entregam-se a qualquer outro tipo de actividade de apoio à *jihad global*. Na sua maioria são terroristas espontâneos que actuam sem qualquer tipo de vínculo a um grupo ou a uma organização, e fora das esferas de recrutamento ou formação. Constituem uma *rede* difusa, bastante permeável e exposta à intervenção manipuladora de islamistas radicais.

Sobre o terrorismo suicida refira-se que a principal fonte de motivação para este método reside numa profunda crença religiosa. Todavia, o suicídio é proibido pelo Alcorão. Ainda assim, e a exemplo dos Livros Sagrados das outras grandes religiões, o Alcorão contém episódios que permitem fazer interpretações em sentido oposto. Deste modo, dentro do Islão há versículos que justificam este tipo de acto. Para alguns líderes religiosos, como por exemplo Mohammad Hussein Fadlallah[80], "um bom muçulmano que, em defesa do Islão se deixa matar, não deve ser considerado suicida. Quem se faz matar em nome do Islão é, pelo contrário, um *shahid*[81]. Deus o recompensará com o Paraíso"[82].

Os atentados suicidas apresentam como vantagem para os seus autores e organizações que os acolhem efeitos altamente destrutivos a par da enorme redução do risco de erros, anulando, ainda, a necessidade da elaboração de um plano de fuga. A tudo isto se acresce o facto de este tipo de atentados produzirem junto das populações a sensação de enorme vulnerabilidade e de beneficiarem de grande cobertura mediática.

[80] *Ayatollah* xiita falecido a 4 de Julho de 2010, foi o guia espiritual do *Hezbollah* e um dos nomes mais influentes do Islão xiita.
[81] Aquele ou aquela que perde a sua vida ao praticar um dever religioso. O Xiismo é a corrente do Islão que mais valoriza o martírio.
[82] Sanmartim, *op. cit.,* pp. 14-16.

O fenómeno do terrorista suicida globalizou-se, não apenas entre aqueles que se sacrificam como veículos explosivos, mas também entre todos os que sabem que serão abatidos depois do ataque[83]. Este tipo de acções terroristas constitui um importante meio de atentar contra as populações civis e também militares que se encontra à disposição dos jihadistas por ser uma ferramenta particularmente útil e tanto do seu agrado com custos baixos e de fácil execução, bastando para o efeito que sejam criadas as circunstâncias adequadas às condições sociais e psicológicas do futuro suicida e do seu desejo de transcendência.

Desde os anos 80 do século passado que o emprego desta táctica terrorista, com particular predominância entre o *Hezbollah* e o *Hamas*, tem dado mostras da sua enorme capacidade destruidora. O registo destes casos veio a conhecer um assinalável aumento a partir de 2003, com a ocupação do Iraque pelas tropas norte-americanas. Para o uso deste tipo de terrorismo são referidas como assinaláveis vantagens o seu carácter cirúrgico de destruição e o seu enorme efeito propagandístico, a par dos escassos recursos financeiros a que obriga. Serve, igualmente, para mostrar à população ameaçada a sua incapacidade para resistir ou antecipar semelhantes actos. Finalmente, permite às organizações terroristas o reforço dos laços de solidariedade entre os seus membros.

O modelo de atentado jihadista com maior impacto mediático consiste numa série de ataques suicidas simultâneos com explosivos, ocorridos em vários lugares com o propósito de provocar dezenas ou mesmo centenas de vítimas civis. Neste sentido, Al-Zawahiri aconselha este tipo de acções pelo enorme distúrbio psicológico que o mesmo provoca junto das populações. Reconhecidamente, estes atentados revelam importantes vantagens tácticas. Assim, para além de o terrorista suicida se converter numa espécie de *bomba inteligente*, este método permite simplificar grandemente a fase de preparação, por o mesmo não requerer, como vimos, a planificação de fuga[84].

Uma outra das características da ameaça do terrorismo jihadista passa pela

[83] *Ibidem*
[84] Ibáñez e Jordán, *op. cit*.

implementação de um modelo de organização operativa horizontal que foge a uma indesejável rigidez hierárquica, permitindo uma liderança apoiada na confiança que é dispensada ao líder. Este modelo acaba por condicionar profundamente a luta empreendida pelas forças e serviços de segurança no combate a este fenómeno, dada a sofisticação com que as células terroristas operam, com destaque para a acção dos chamados *lobos solitários*. Trata-se de uma nova ameaça que em muito dificulta o labor dos serviços de *inteligência* na detecção dos seus planos de ataque que ocorrem sem qualquer aviso prévio. Ainda assim, neste cenário, a *inteligência* apresenta-se como uma ferramenta de inestimável alcance e utilidade.

VI.1.5. O terrorismo alimentar

De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), *Terrorismo Alimentar* é definido como um "acto ou ameaça de contaminação deliberada de alimentos para consumo humano com agentes biológicos, químicos e agentes físicos ou materiais radionucleares com o objectivo de causar lesão ou morte a populações civis e/ou perturbar a estabilidade social, económica ou política"[85]. No mesmo documento, e ciente da sua importância, este organismo internacional lançou um alerta advertindo que grupos terroristas poderiam tentar contaminar alimentos com agentes patogénicos e tóxicos, pedindo, por isso, às autoridades competentes de cada país o aumento da sua vigilância. De novo, a OMS, desta vez com base num dos seus relatórios, afirma que um ataque com o uso de agentes químicos ou biológicos poderá levar a população a desenvolver doenças graves, como cancro, podendo mesmo causar a morte. Ainda segundo o documento, a contaminação de alimentos é um "risco real e corrente", recordando que "ao longo da história, o abastecimento alimentar tem sido frequentemente alvo de sabotagem durante campanhas militares com o objectivo de aterrorizar ou intimidar as populações", acrescentando que "a contaminação deliberada dos alimentos por agentes perigosos pode ocorrer em muitos pontos do seu sistema de produção". Conclui, advertindo que "apesar da

[85] *Terrorist Threats to Food: Guidance for Establishing and Strenghthening Prevention*. Disponível em http://www.who.int/foodsafety/publications/general/en/terrorist.pdf (documento revisto em Maio de 2008).

existência de poucos incidentes ou ameaças de contaminação deliberada de alimentos com agentes perigosos em larga escala, é prudente considerar medidas preventivas básicas". Ainda recentemente, jihadistas do Daesh recorreram a este tipo de terrorismo em território catalão, entrando em supermercados com o propósito de injectar veneno nos alimentos ali expostos. Deste modo, é recomendada uma vigilância continuada ao longo de todo o processo de produção alimentar, lembrando, para o efeito, a existência de variantes nos sistemas de produção, como são os casos de muitos alimentos como peixes, carnes, aves, frutas e verduras, que são consumidos com um processamento mínimo, e de outros como os cereais e óleos que são submetidos a um processo de transformação considerável antes de chegarem ao consumidor. Isto mostra bem a grande vulnerabilidade a que os alimentos estão sujeitos e o perigo que poderão significar para a saúde pública. Claro que esta contaminação deliberada pode ser minimizada com o aumento do controlo sobre as pessoas e as instalações.

Apesar de constituir matéria que justifica plenamente enorme preocupação por parte das autoridades nacionais competentes, António Nunes, antigo Inspector-Chefe da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), reconhece a facilidade com que, actualmente, se pode manipular maliciosamente produtos alimentares, admitindo que "a ameaça do terrorismo alimentar não se enquadra verdadeiramente na estratégia jihadista, que sistematicamente dá preferência a acções de grande visibilidade". Num documento da sua responsabilidade[86], António Nunes destaca a presença de três grandes grupos de meios nos quais são enquadráveis os ataques terroristas a produtos alimentares: i) pela disseminação por dispersão na atmosfera; ii) por adição de substâncias em alimentos, incluindo a água, e; iii) por injecção de agentes patogénicos em materiais ou insectos. Este especialista acrescenta, ainda, que "os agentes a utilizar no âmbito do terrorismo alimentar e que podem provocar danos, directamente no ser humano ou na cadeia alimentar, com repercussões sociais ou

[86] Sob o título *Terrorismo Alimentar – uma ameaça emergente,* inserido na sua dissertação de mestrado: *Terrorismo, Novos Terrorismos e Segurança Interna em Portugal*, de 2009.

económicas, poderão ser: vírus, bactérias, fungos, toxinas e químicos. Para além destes, poderá ser utilizado, também, material radioactivo".

No seu estudo, António Nunes, conclui com a convicção de que a resposta a esta ameaça deverá ter como ponto de partida a prevenção, sendo para o efeito "necessário estabelecer sistemas eficientes e eficazes de controlo, vigilância e alerta, capazes de dar resposta no combate ao terrorismo alimentar".

VI.1.6. As armas de destruição maciça

O modelo adoptado pelas actuais organizações jihadistas internacionais combina as variáveis políticas e religiosas como um factor distintivo das suas acções terroristas. Por outro lado, o grau de destruição do terrorismo jihadista evidenciado nos seus múltiplos atentados é revelador de um novo elemento diferenciador da perigosidade das suas ameaças. Este importante factor de risco está, igualmente, associado à possibilidade de recurso a armas de destruição maciça, muito do interesse de organizações como a Al Qaeda.

Actualmente, são consideradas armas de destruição maciça (ADM) os agentes químicos, biológicos e radionucleares (QBRN). Trata-se de uma das ameaças mais assustadoras que pende sobre a população mundial. Esta ameaça alcançou níveis de maior gravidade quando Bin Laden afirmou numa das suas muitas entrevistas considerar "não ser um crime a posse de armas químicas, biológicas ou nucleares".

ARMAS QUÍMICAS – Trata-se de um meio auxiliar de acção e não de uma forma principal de violência. O recurso a gás tóxico foi particularmente intenso na guerra do Iraque, entre 2006 e 2007, onde o cloro industrial foi adicionado a explosivos convencionais. Este tipo de armas provoca, sob o ponto de vista psicológico, uma enorme repulsa, sendo mesmo considerado a par das armas biológicas e das minas antipessoais, uma das raras categorias de armas a ser banida pela comunidade internacional. Este é um dos motivos que a tornam tão atractiva para o terrorismo. Na prática, no entanto, a sua utilização não confere aos terroristas particulares vantagens,

para os quais os explosivos clássicos oferecem melhores resultados[87].

ARMAS BIOLÓGICAS – Ao longo da história são vários os relatos relacionados com o uso deste tipo de armas. Nos nossos dias o bioterrorismo constitui, de facto, uma séria ameaça, de uma letalidade gigantesca. O *antrax*[88] e o H5N1[89] são duas das formas mais conhecidas. O manuseio do material biológico esta perfeitamente ao alcance de qualquer um. Os progressos da Engenharia Genética têm sido enormes nos últimos anos, permitindo o fabrico de patogéneos contra os quais não existe vacina ou antídoto imediatamente disponível. O investimento nestes meios pode ser considerável, em termos de recursos humanos altamente qualificados e em material de laboratório, não havendo garantia para as organizações terroristas de um correspondente retorno. Entenda-se, todavia, que os efeitos de um bem-sucedido ataque bioterrorista seriam devastadores. Este cenário de catástrofe obriga a um forte investimento na luta contra o bioterrorismo[90].

ARMAS RADIONUCLEARES – Ainda que até ao momento não se tenha produzido nenhum acto terrorista com recurso a material nuclear, o perigo da sua preparação, aquisição e uso persiste dramaticamente. Admite-se como provável que organizações terroristas como a Al Qaeda já se encontrem na posse das chamadas *bombas nucleares sujas*[91]. Uma alarmante notícia publicada pelo jornal espanhol *El País*[92] dava conta que, desde 1993, a ONU tinha detectado 390 casos de desaparecimento, roubo e contrabando de material nuclear. O perigo de utilização destas armas por uma organização terrorista resulta, sobretudo, dos efeitos de proliferação nuclear. O aparecimento de grupos terroristas interessados na aquisição deste tipo de armamento tem provocado enorme sentimento de insegurança num

[87] HEISBOURG, François. *Après Al Qaida – La nouvelle génération du terrorisme*. Paris, Stock, 2009.
[88] Trata-se de uma doença infecciosa aguda, correntemente conhecida como carbúnculo, e que é provocada por uma bactéria chamada bacillus anthracis, sendo altamente letal.
[89] Refere-se a um subtipo do vírus influenza das aves, sendo igualmente conhecido por gripe aviária, mortal para o ser humano. Os especialistas acreditam que a transmissão entre humanos, apesar de rara, pode ocorrer facilmente se o vírus sofrer uma mutação.
[90] Heisbourg, *op. cit.*.
[91] É um termo actualmente em uso para identificar uma arma radioactiva. É considerada uma arma terrorista por excelência, não só pelos seus efeitos imediatos, como pelos de contaminação a longo prazo.
[92] Edição de 14 de Abril de 2010.

número cada vez maior de Estados. A posse de armas nucleares por parte de grupos terroristas dar-lhes-ia um poder sem igual. Para grupos terroristas como a Al Qaeda ou o Daesh a lógica da aquisição de armas nucleares situa-se fora dos domínios da dissuasão, sejam elas adquiridas para destruir ou para agir de maneira dinâmica ou com base na chantagem. Para um grupo terrorista a arma nuclear inscreve-se numa lógica de emprego efectivo, com os seus efeitos de destruição ilimitada. Todavia, em nenhum momento qualquer grupo terrorista esteve em situação de poder seriamente aceder a uma arma nuclear. São duas as razões: é extremamente complicado e demasiado caro. A complicação resulta sobretudo de dados técnicos relativamente às armas de fissão nuclear. Neste caso, a dificuldade é, assim, de ordem prática. A produção de plutónio supõe o acesso a uma central nuclear e a posse de uma unidade de retratamento do combustível irradiado a fim de extrair a matéria físsil. O plutónio assim extraído deve em seguida ser preparado já que se trata de uma matéria tremendamente difícil de gerir tanto no plano químico como no metalúrgico. Da sua parte, o urânio enriquecido põe menos problemas de manipulação que o plutónio. Em contrapartida, o enriquecimento do urânio é uma operação que, no estado técnico actual requer instalações de grande dimensão e condições e equipamento altamente especializado. Com estas dificuldades postas, a alternativa passará pela sua aquisição de material nuclear ou uma arma pronta a ser usada. Com o desmantelamento da União Soviética, uma enorme inquietação atingiu a comunidade internacional perante a perspectiva de venda de material físsil e de armas por parte de organizações mafiosas. A reacção de vários países, com os Estados Unidos à cabeça, vai no sentido de ser criado um programa de apoio aos novos Estados independentes para a custódia deste tipo de armamento[93]. São, entretanto, muitas as notícias que dão conta da transacção de materiais nucleares que faziam parte do antigo arsenal soviético, e que estão a ter como destino final organizações mafiosas e terroristas, como a Al Qaeda. Ainda que considerando uma reduzida probabilidade de ocorrer um atentado nuclear terrorista, a enorme inquietação reside nos seus catastróficos efeitos se tal vier a acontecer. Os terroristas dificilmente conseguirão construir uma arma nuclear. Porém, a sua proliferação no Paquistão, na Coreia do Norte e no Irão aumenta perigosamente

[93] Heisbourg, *op. cit.*

as possibilidades de obtenção de um dispositivo nuclear. É, igualmente, preocupante a falta de rigor na inventariação nuclear russa. Deste modo, a situação que actualmente se constata é a seguinte: i) as medidas contra a proliferação não permitiram pôr termo à ameaça de acesso dos terroristas a armas ou materiais nucleares; ii) a dissuasão de terroristas que pretendam causar baixas em massa afigura-se como praticamente impossível; iii) os custos associados ao combate ao terrorismo nuclear são enormes, melhorando somente um pouco as possibilidades de prevenção de um ataque desta natureza. Já não restam dúvidas sobre as intenções de organizações terroristas como a Al Qaeda ou o Daesh na aquisição de armas ou material nuclear, o que mostra a sua capacidade para realizar atentados catastróficos. Neste momento, são três os principais meios através dos quais tanto a Al Qaeda como outras organizações terroristas poderão aceder a armas nucleares: i) *roubo* - como é o caso dos antigos depósitos de armamento da ex-União Soviética; ii) *mercado negro* - em 2004, o físico paquistanês Abdul Qadeer Khan, conhecido como o "pai da bomba islâmica", confessou publicamente a uma televisão do seu país ter vendido o segredo da bomba nuclear ao Irão, à Coreia do Norte e à Líbia; iii) *patrocínio de um Estado* - é conhecido o apoio que alguns Estados detentores de armas nucleares, como a Coreia do Norte e o Irão, concedem ao terrorismo; *Rússia* – com o desmantelamento da União Soviética, milhares de armas nucleares tácticas ficaram em poder da quase totalidade dos novos Estados independentes, sabendo-se, mais tarde, que parte desse armamento havia desaparecido[94]. Ainda assim, e apesar das dificuldades atrás apontadas, é fundamental considerar o risco de aquisição de capacidade nuclear por um grupo terrorista ao longo das próximas duas décadas, pelo que a sua prevenção deve ser entendida como uma prioridade estratégica[95].

Uma fonte radioactiva não é uma arma comparável a uma bomba atómica. O seu eventual emprego pelos terroristas passaria pela combinação de fontes radioactivas com explosivos clássicos, a *bomba suja*, cujo uso resultaria num terror generalizado, dado o medo pelo desconhecido e o receio dos efeitos da

[94] CLARKE, Richard Alan (Dir.). *Cómo derrotar a los yihadistas. Un plan de acción*. Madrid, Taurus, 2005, pp. 173-178.
[95] Heisbourg, *op. cit.*

radioactividade. Basta que imaginemos o pânico provocado por uma destas bombas num cenário de grandes multidões, como um mercado, o metropolitano ou grandes superfícies. Tal efeito corresponderia a um dos objectivos perseguidos pelos bandos terroristas: o pânico generalizado entre a população e uma profunda sensação de insegurança. As razões do não recurso à *bomba suja* estão ainda por esclarecer. Provavelmente, residirão na prioridade que tem sido dada a outros meios de ataque, sobretudo por uma maior dificuldade de manipulação de fontes radioactivas, de consequências imprevisíveis. O medo e o mistério que envolve a radioactividade podem ser outras das razões[96]. O risco de utilização de ADM por parte das organizações terroristas é considerável. Resta saber quando tal acontecerá, sendo certo que os alvos prioritários serão aqueles que reúnam uma maior concentração populacional.

VI.1.7. A Internet e a ameaça do ciberterrorismo

Algum tempo já passou sobre a escassez de meios de difusão de informação e propaganda de que os grupos jihadistas dispunham, e que muito limitava o seu âmbito de intervenção. Na década de 90 do passado século, os meios de propaganda ao serviço do jihadismo global mostravam, ainda, alguns constrangimentos de natureza tecnológica que impunham limitações na difusão de dados. Ainda assim, tal não impediu que uma maior notoriedade de Bin Laden, fruto de algumas entrevistas por si concedidas a cadeias de televisão, desse lugar a um considerável incremento dos donativos colocados à disposição da Al Qaeda e também do número de voluntários destinados à *jihad*. Estes factos terão, seguramente, contribuído para a necessidade de lançar a organização para uma nova dimensão informativa das suas actividades. Gradualmente, os jihadistas foram descobrindo e aproveitando as potencialidades propagandísticas da Internet. Outra vantagem oferecida pelo ciberespaço residia na economia de custos, para além da garantia do anonimato das redes de distribuição, de uma maior difusão e acessibilidade, e, ainda, da possibilidade de obtenção de todo o

[96] *Idem*

tipo de informação em tempo real[97]. Também o uso das novas tecnologias de comunicação deu lugar a uma verdadeira revolução no panorama do jihadismo internacional, afirmando-se como uma ferramenta essencial à disposição das organizações jihadistas facilitando extraordinariamente uma comunicação segura entre os elementos terroristas que permite tanto acções de recrutamento e radicalização como elevados níveis de mobilização a par da divulgação de técnicas radicais.

O 11-S acabaria por marcar o início de um novo ciclo na estratégia propagandística da Al Qaeda. Aqueles dramáticos acontecimentos fariam de Bin Laden e da sua organização objectos de interesse mundial conferindo-lhes um lugar de destaque nos meios informativos internacionais, e que foi eficazmente aproveitado para o lançamento do apelo à *jihad global*. Depois do 11-S, o envio de material propagandístico para destacados canais de televisão por satélite passou a representar a forma habitual de a Al Qaeda comunicar a nível global. Até à sua *confiscação*, em 2002, a Al Qaeda teve o seu próprio projecto denominado *Al-Neda*, que serviu de modelo de gestão de uma *Web* jihadista. Para além de um formato apelativo, esta *página* estava dotada de uma ampla gama de recursos, entre os quais a presença de fóruns para interacção com a comunidade jihadista[98]. As agências de segurança têm, entretanto, conseguido eliminar importantes *Web* jihadistas, através de uma actividade permanente de busca e destruição[99].

Todo este poder comunicativo é particularmente relevante sob o ponto de vista prático, já que facilita a transmissão de experiências, tácticas, fórmulas para o fabrico de explosivos e directrizes estratégicas. Todavia, é na sua capacidade para alimentar ideológica e afectivamente a nova geração jihadista que o seu principal poder reside, e será na produção propagandística que, garantidamente, o movimento jihadista continuará a investir grande parte dos seus recursos[100]. Definitivamente, "o progresso

[97] IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier. *La yihad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007,
[98] Ulph, 2005, cit. IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier. *La yihad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007, p. 221.
[99] Ibáñez e Jordán, *op. cit.*, p. 221.
[100] *Idem*, p. 222

do terrorismo está intimamente ligado à expansão do sistema mediático mundial. A propagação mediática do terror é tão importante quanto as próprias acções"[101].

Apesar da sua visão de natureza medievalista, organizações como a Al Qaeda ou o Daesh estão verdadeira e solidamente rendidas aos benefícios da era digital. Em muitos sentidos, a Al Qaeda ou o Daesh reconhecem e exploram, a par de outras organizações terroristas, as importantíssimas vantagens instrumentais que o ciberespaço pode oferecer no que diz respeito ao significativo aumento da sua capacidade ofensiva em termos de *inteligência*, vigilância e reconhecimento. Esta abordagem multidimensional das organizações jihadistas tem-lhes permitido manter a sua estrutura de trabalho em rede com múltiplos nódulos e uma interminável capacidade de actuação, ao mesmo tempo que se protege a si mesma de eventuais infiltrações e detecções através do anonimato tecnológico e da hipermobilidade. Este tipo de ambiente oferece inúmeras vantagens operativas no alcance de objectivos tácticos e estratégicos. A um nível particularmente decisivo, o ciberespaço tem permitido ao movimento jihadista sobreviver mesmo quando a sua acção está sujeita a uma maior pressão e às mais rigorosas medidas de segurança implantadas pelos diversos Estados, tendo sabido recuperar a sua eficácia seja em que lugar for por via de uma constante omnipresença ciberespacial. Esta sua relação com as novas tecnologias da informação e com o ciberespaço tem permitido às organizações terroristas abranger todo o espectro sobre as suas necessidades operativas defensivas e ofensivas. Em termos de comunicação entre redes, estas organizações empregam uma grande variedade de métodos simples e engenhosos, ao mesmo tempo que as esferas superiores de comando revelam um profundo domínio das técnicas de vigilância e das técnicas de *inteligência* ocidental. Algumas dessas técnicas vão desde a encriptação de ficheiros de ordenador até à utilização de cartões telefónicos não identificáveis. O ciberespaço tem servido, igualmente, como importante difusor da propaganda das organizações jihadistas, que serviu já para demonstrar a sua capacidade ofensiva em termos de vigilância e reconhecimento de objectivos[102].

[101] BENOIST, Alain de. *"Guerra Justa", Terrorismo, Estado de Urgência e "Nomos da Terra". A actualidade de Carl Schmitt*. Amadora (Lisboa), Antagonista, 2009, p. 80.
[102] REINARES, Fernando; ELORZA, Antonio. *El nuevo terrorismo islamista*. *Del 11-S al 11-M*, Madrid,

A Internet constitui nos nossos dias o principal meio de comunicação a nível mundial. De igual modo, o emprego deste meio por parte das organizações terroristas vai muito além do imaginável. Trata-se, pois, de um instrumento essencial do movimento jihadista global[103]. Funciona como veículo de propaganda e obtenção de informação, assim como meio de recrutamento e mobilização, de ataque contra redes computorizadas fornecedoras de serviços públicos, como, por exemplo, sistemas financeiros, aeroportos e de segurança, de financiamento, planeamento e coordenação das suas actividades e, ainda, como forma de comunicação. Tudo isto num ambiente insuficientemente controlado pelas forças antiterroristas, já que a cada revés provocado por estas, sucede uma resposta adaptativa das organizações terroristas. Não é de estranhar que a Internet seja cada vez mais utilizada pelos jihadistas que, inclusivamente, recorrem a ela para a criação de fóruns e para a reivindicação de atentados ou sequestros. Com meios como a Internet o mundo encontra-se agora mais ao alcance do terrorismo global salafista, onde a interacção para troca de informação e difusão de propaganda com países e regiões muito distantes entre si passou a ser possível.

As comunicações são um recurso de fundamental importância para os grupos terroristas, com particular destaque para o Daesh, algo que, todavia, não é novo. Ferramentas tecnológicas disponíveis mais recentemente afectaram a natureza das suas actividades alterando o modo como as ameaças se colocam às sociedades. O uso intensivo que o Daesh faz da ciber-jihad para o recrutamento, radicalização e disseminação da propaganda jihadista torna o seu combate e prevenção particularmente complexos para os serviços de *inteligência*. O termo ciber-jihad faz referência ao uso de ferramentas tecnológicas de última geração e do ciberespaço em ordem à promoção da jihad violenta contra os chamados *inimigos do Islão*. O Daesh faz uso de uma estratégia de propaganda bem-sucedida com base em mensagens adaptadas a públicos distintos. O seu alcance é global, visando atingir as populações mais vulneráveis. O grupo criou uma série de meios de comunicação que transmitem

---

Temas de Hoy, 2004, pp. 205-213.

[103] IBÁÑEZ, Luis de la Corte; JORDÁN, Javier. *La yihad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007, pp. 218-219.

produções de propaganda em vários idiomas e ajustadas ao contexto social e cultural de cada grupo-alvo[104]. O ciberespaço permite, ainda, a criação de fóruns onde grupos de convertidos ao Islão formam ou integram redes através das quais difundem a sua interpretação rigorista do Islão. Dada a dificuldade ou mesmo incapacidade de entenderem os discursos que têm lugar nas mesquitas ou noutros locais de culto, estes convertidos recorrem à Internet como meio adequado à sua radicalização. No mesmo sentido, também as prisões se converteram em mais um importante veículo de radicalização jihadista e recrutamento.

VI.1.8. O financiamento da actividade terrorista

O dinheiro não constitui um aspecto central no suporte à estratégia jihadista; "O jihadismo é austero"[105], com uma estrutura muito simples, a exemplo de modelos de outras organizações. Na verdade, são antes considerados os de natureza política e religiosa. Ainda assim, reconheça-se que o seu financiamento se mostra indispensável para a sobrevivência do *projecto*. Em termos gerais, a origem dos recursos económicos que alimentam o movimento jihadista centra-se nos donativos e na delinquência comum. Este, por exemplo, foi o grande suporte económico das várias redes desarticuladas em Espanha, entre as quais se encontrava o grupo terrorista responsável pelos atentados do 11 de Março de 2004[106]. Após estes atentados, os trilhos financeiros dos terroristas islamistas foram-se tornando gradualmente mais sigilosos. Outra forma de os tornar indetectáveis passa pelo uso de diferentes padrões de comportamento. Os tráficos de droga, de seres humanos, de armas e explosivos, a par da clonagem de cartões de crédito e outras formas de burla e de pequenos roubos são mais alguns dos meios de financiamento frequentemente utilizados por estas organizações terroristas. Sem dúvida, o tráfico de drogas é um dos modos mais lucrativos de financiamento do crime organizado a nível internacional. Para além destes, o branqueamento de capitais de origem ilícita é outro dos caminhos seguidos, com o apoio de especialistas na ocultação da real procedência desse dinheiro.

[104] *Idem*
[105] Aristeguí, *op. cit.*, p. 267.
[106] Ibáñez e Jordán, *op. cit.*

Actividades aparentemente idóneas, como, por exemplo, as de Organizações Não Governamentais (ONG), poderão, igualmente, servir de cobertura a grupos de marcada tendência islamista. Gradualmente, instala-se a convicção de que é crescente o número de ONG's do mundo islâmico que estarão sob o controlo de organizações extremistas.

Outra forma de financiamento é a conhecida rede *hawala*[107], um sistema obscuro de remessa de fundos. De acordo com a Interpol[108], este método foi utilizado na quase totalidade dos ataques dos últimos anos. Segundo o *El País*[109], uma rede de 200 agentes *hawala* paquistaneses estava a movimentar em Espanha mais de 300 milhões de euros por ano, através de uma "rota secreta de locutórios, talhos e lojas de alimentação". Este mesmo artigo reproduzia uma afirmação do presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika, através da qual este assegurava, aquando da Cimeira Antiterrorista, ocorrida em Riade, no ano de 2005, que "a única via para travar o financiamento do terrorismo jihadista é pôr termo ao sistema *hawala*". Provavelmente, o grande desafio estará na tentativa de melhor conhecer todos estes fluxos e passá-los gradualmente à esfera de transferências formais e legais.

Já as fontes de financiamento escudadas em actividades legítimas, e que proporcionam consideráveis colectas, estão orientadas para empreendimentos comerciais e para obras de caridade. Esta é, de resto, outra das mais importantes fontes de financiamento do terrorismo. Esta forma de financiamento, proveniente de patrocinadores com as mais diferentes motivações, tem subido fortemente nos últimos tempos.

Da sua parte, o Daesh recorre, ainda, a outras importantes fontes de receita, como sejam o mercado negro para a venda do petróleo em território turco extraído

[107] É um sistema alternativo de remessa de dinheiro, baseado na extrema confiança entre as partes envolvidas. Teve origem na Ásia, onde recebeu diferentes designações ao longo do tempo. É utilizado em particular no mundo islâmico, onde se encontram referências suas nos textos da jurisprudência islâmica.
[108] http://www.interpol.int/public/financialcrime/moneylaundering/hawala/default.asp
[109] Edição de 31 de Outubro de 2005.

dos territórios sob o seu controlo, o dinheiro roubado de bancos sediados na Síria e no Iraque, os sequestros, as doações privadas procedentes do Qatar, Kuwait ou Arábia Saudita e a extorsão. Outros produtos são movimentados no circuito internacional servindo de moeda de troca no negócio de armas. No domínio dos recursos petrolíferos ao alcance da organização terrorista, algumas resoluções deveriam ser postas em marcha visando o fim imediato das transacções associadas ao petróleo.

Com o 11 de Setembro de 2001, os Estados foram alertados para os sérios problemas relacionados com o financiamento das organizações terroristas. O 11 de Março de 2004 veio confirmar que os trilhos financeiros dos terroristas islamistas são cada vez mais indetectáveis. Sabe-se que apesar de todos os meios e alertas postos à disposição das autoridades a eliminação por completo do financiamento do terrorismo se afigura como improvável. Os atentados de Nova Iorque desencadearam uma guerra contra um inimigo disposto a atacar sempre que possível e em todas as frentes. Todavia, o que o mundo não saberá ainda é que este inimigo é produto das políticas de dominação dos governos ocidentais e dos seus aliados, os poderes oligárquicos do Próximo Oriente e da Ásia, e que o seu sustento económico se encontra estreitamente associado às nossas economias e que nos encontramos perante a *Nova Economia do Terror*[110].

Podemos, assim, estabelecer as três principais categorias das quais provêm os meios financeiros que alimentam o terrorismo islamista: os negócios legítimos, isto é, actividades que, em princípio, não poderão ser consideradas ilegais, as receitas ilegais que infringem ou burlam a lei, e as actividades verdadeiramente criminosas. Entre os negócios legítimos figuram os lucros das companhias ou de Estados em formação controlados por grupos armados, os donativos das ONG's ou feitos a título individual, as transferências de activos e ajudas oficiais de países estrangeiros. As receitas ilegais resultam das ajudas extra-oficiais de governos estrangeiros e do contrabando. As actividades criminosas, que são muitas, incluem o sequestro, a extorsão, o roubo, a

[110] Napoleoni, *op.cit.*, p. 24.

burla, as falsificações e o branqueamento de capitais[111].

Uma das grandes prioridades dos Estados democráticos passa pela criação de meios e condições que combatam eficazmente o financiamento das actividades terroristas. É sabido o quão fundamental é para os grupos e organizações terroristas o seu financiamento. Por tal motivo, o absoluto rastreio de todos os fluxos financeiros destes grupos bem como o conhecimento da existência de vínculos à delinquência organizada é inquestionável.

VI.1.9. A interacção entre o terrorismo jihadista e o crime organizado

Nos tempos actuais, o crime organizado veio a revelar-se como uma das ameaças mais preocupantes que o mundo civilizado enfrenta. Interesses e estratégias comuns estão na base da aproximação registada nos últimos tempos entre o terrorismo islamista e o crime organizado. A seguir ao 11-S, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, consciente da ligação cada vez mais estreita entre o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, aprovou uma resolução no sentido de combater estas ligações que vão desde o tráfico de armamento, de droga e de seres humanos ao sequestro e branqueamento de capitais. O tráfico de droga é aquele tipo de crime que se encontra mais referenciado. Para além deste, também o contrabando de armas representa uma actividade de grande envolvimento por parte dos terroristas. O sequestro, o roubo e várias formas de extorsão são, igualmente, fontes de receita para os terroristas[112].

Como anteriormente referido, o terrorismo de destruição em massa tem-se mostrado como uma ameaça crescente, tendo em consideração o facto de as organizações criminosas, em particular as que têm ligações internacionais, serem potenciais fornecedoras de matérias nucleares. Há indícios que apontam para a existência de grupos do crime organizado cada vez mais envolvidos no contrabando de material nuclear. Já vimos que é do domínio público o interesse da Al Qaeda por armas

[111] *Idem*
[112] *Ibidem*

químicas e biológicas. De momento, parece mesmo ser a opção nuclear a que mais interessa à organização. Já em 1996, se noticiava a detenção do então número dois da Al Qaeda, Ayman al-Zawahiri, na Rússia, tendo-se especulado que a sua presença naquele país estava relacionada com a compra de material nuclear. Mais recentemente, foram denunciadas pelas autoridades norte-americanas contactos entre a Al Qaeda e grupos criminosos com o propósito de a organização terrorista obter materiais para produção de uma bomba.

Noutro âmbito, o terrorismo internacional em pouco tempo converteu-se em narcoterrorismo como resultado duma explosiva relação entre as armas, as drogas, o terror e a lavagem de dinheiro em associação com outras formas de delinquência, incluindo a prostituição, o contrabando ou a clonagem e falsificação de cartões de crédito, tão do agrado de grupos como o *Hezbollah*, e ao qual acabariam por aderir grupos palestinianos e a própria Al Qaeda numa bem estruturada cooperação de âmbito global com redes do crime organizado. Nos últimos anos esta aliança estratégica tem-se desenvolvido significativamente, com o recurso a métodos similares, com o claro objectivo de ocultar todas as suas actividades ilegais, o que tem dificultado seriamente a tarefa das forças e serviços de segurança. Esses métodos passam pela criação, em parceria, de companhias "fantasma" dirigidas por figuras de confiança, pela utilização de "correios" e pelo acesso a um elaboradíssimo e seguro sistema de comunicações. Nesse sentido, tanto a Al Qaeda e o Daesh, a par de outras organizações criminosas estão na vanguarda da aquisição da tecnologia mais sofisticada.

VI.1.10. As ligações ao terrorismo global

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, a reacção dos Estados Unidos não tardou, e trouxe consigo inúmeras consequências; uma delas foi o derrube do regime Talibã[113], no Afeganistão, e que levou à eliminação do refúgio afegão e à drástica redução territorial e operacional da Al Qaeda, a par da eliminação de vários

[113] Movimento fundamentalista islâmico nacionalista que se difundiu, a partir de 1994, no Paquistão e, em particular, no Afeganistão, tendo governado neste país entre 1996 e 2001.

dos seus líderes mais influentes. Face a este revés, as inacessíveis montanhas do Paquistão passaram a constituir um refúgio alternativo para Bin Laden e os seus seguidores. A partir de Outubro de 2001, para além deste, outros destinos asiáticos e também europeus foram procurados por muitos membros da Al Qaeda. Apesar de muitos dos seus líderes terem sido capturados já fora do Afeganistão, Bin Laden e Ayman Zawahiri mantiveram-se indetectáveis. Provavelmente, encontrar-se-iam algures no Paquistão[114]. Este facto não impediria, todavia, que pelo menos parte da sua capacidade operacional se mantivesse activa.

Nos anos seguintes ao 11-S os jihadistas viram-se obrigados a adaptar as suas organizações e actividades às novas políticas antiterroristas empreendidas em particular pelos países ameaçados. Nesse sentido, continuaram a alargar as suas redes internacionais aproveitando os conflitos regionais existentes para propagar a sua *guerra santa* a novos cenários, o que resultaria num aumento significativo do número de atentados levados a cabo entre os anos de 2002 e 2006[115]. Efectivamente, muitos grupos islamistas ligados à Al Qaeda permaneciam activos, o que, de resto, viria a ser demonstrado, logo em Outubro de 2002, com os sangrentos atentados na ilha indonésia de Bali, atribuídos ao grupo Jemaah Islamiyah considerado braço da Al Qaeda na Ásia. A este, outros atentados se seguiram, dos quais justificam particular destaque os do 11-M, em Madrid. Esta sucessão de ataques mostrou estar-se perante a nova estratégia da Al Qaeda, através da qual passariam a recorrer a entidades terroristas sem subordinação directa à organização-mãe. Os alvos incluiriam, agora, igualmente os aliados dos Estados Unidos.

A notável capacidade de adaptação da Al Qaeda a um ambiente cada vez mais desfavorável tem levado a organização a conhecer, desde a sua origem, diferentes fases de transformação. Assim, a primeira dessas fases teve lugar após a retirada do Afeganistão, em 1989, quando a organização se orientou para o apoio financeiro e bélico a grupos jihadistas locais que combatiam governos considerados inimigos, em particular em países muçulmanos. Numa segunda fase, ao longo da década de 1990, a

[114] Ibáñez e Jordán, *op. cit.*
[115] *Idem*

Al Qaeda desenvolveu a sua própria capacidade para a montagem de operações terroristas, devido, em particular, à cooperação com os grupos egípcios, e que teria como principal referência o 11-S. A terceira fase é marcada pelas profundas dificuldades criadas pela intervenção ocidental no Afeganistão e pelas fortes medidas de segurança e cooperação adoptadas pelos países ocidentais. Por estes motivos, a organização passou a orientar a sua acção para objectivos mais próximos situados em países muçulmanos ou para alvos ocidentais situados em países árabes[116].

A enorme demonstração de poder destruidor de que foram alvo os Estados Unidos e alguns países seus aliados mostrou que a semente da jihad global estava lançada, o que permitiu à Al Qaeda reivindicar o seu papel de verdadeiro movimento ideológico. A prová-lo está o facto de, após a intervenção norte-americana no Afeganistão, a larga maioria das acções terroristas islamistas terem sido da responsabilidade operacional de grupos ligados à organização ou de células autónomas e indivíduos motivados pela mensagem de *guerra santa global* propagada pela Al Qaeda. Actualmente, abordar de maneira séria a ameaça terrorista islamista implica falar do *Movimento Jihadista Global*, denominação que engloba obrigatoriamente a Al Qaeda, o Daesh e todo um conjunto de entidades que comungam a ideologia e o plano de actuação da originária Al Qaeda[117].

VI.2.1. A resposta dos serviços de *inteligência* à ameaça jihadista internacional

No actual contexto terrorista a população mundial assiste impotente ao evoluir das ameaças à sua segurança. Às velhas ameaças juntam-se agora outras possuidoras de elevado grau de letalidade e de imprevisibilidade. Dessas novas ameaças algumas destacam-se, sobretudo, pela dificuldade em as combater colocadas aos diferentes organismos encarregados da segurança dos seus cidadãos. Tem sido frequente a

[116] MAÑAS, Fernando Marco*. La evolución organizativa del terrorismo yihadista en España (1996-2006)*. Granada, Universidad de Granada/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 2009 (pp. 113-114) Tese de doutoramento.
[117] *Idem,* p. 116

alusão ao risco associado à obtenção e ao uso de armas de destruição massiva (ADM), havendo provas de que a Al Qaeda já havia tratado de as obter antes de 2001. Os próprios especialistas desconhecem a que distância se encontram organizações como a Al Qaeda de obter quantidades necessárias de urânio para fabrico de bombas, admitindo que, pelo menos no curto prazo, tal será improvável. Apesar de se conjecturar que, por enquanto, nenhuma organização terrorista tenha em seu poder armamento não convencional, nada faz crer que pretendam desistir da sua obtenção a qualquer momento.

As ameaças que actualmente pendem sobre todos nós fazem parte de um modelo bastante complexo e multifacetado merecendo, por isso, uma rigorosa análise e a aplicação de uma adequada estratégia. Um rastreio unicamente centrado na intervenção puramente operacional é perigosamente escasso, atendendo ao facto de que os problemas postos à sociedade são de âmbito multidimensional profundamente marcados por ideologias de tipo fundamentalista que promovem o ódio e a violência. Afinal, e disso há que ter consciência, são estas ideologias que têm servido de alavanca ao terrorismo jihadista. As convulsões políticas, sociais ou económicas constituem realidades interdependentes. Se numa delas é declarada uma situação de crise, a mesma alastrar-se-á às restantes. A reactividade deve, pois, ceder o passo à prevenção, de modo a ser possível uma atempada neutralização de actos criminosos da responsabilidade das células e comandos terroristas. Nesta estratégia de cariz multidimensional o êxito dependerá do cuidado dispensado às questões de segurança. A derrota do terrorismo só será possível com uma dedicada atenção à esfera da segurança. Neste mesmo sentido vai a necessidade do reforço do compromisso entre o Estado democrático e de Direito e as suas forças policiais, devendo estas ser dotadas dos necessários meios materiais e humanos, assim como dos instrumentos legais adequados. O sucesso deste gigantesco empreendimento dependerá também da participação e do apoio da população no seu conjunto[118].

Actualmente, os riscos transformam-se em massacres sem qualquer tipo de

[118] Aristegui, *op. cit.*

aviso prévio, tal como aconteceu com os atentados de Nova Iorque, de Madrid ou de Londres, e mais recentemente em territórios francês e alemão, em Bruxelas ou em Barcelona. Os ataques de Madrid demonstraram claramente que as ameaças do terrorismo islamista tinham, igualmente, a Europa como alvo. Por outro lado, confirmaram a emergência de uma maior autonomia da rede jihadista, o que foi demonstrado pela acção das células que cometeram os ataques, inspiradas por uma ideologia jihadista violenta. Os ataques da capital espanhola puseram, ainda, a claro as vulnerabilidades a que os locais com multidões ou grande concentração de pessoas estão sujeitos. Este tipo de iniciativas requer uma preparação específica. Muitos são agora os países ameaçados por um terrorismo inspirado por uma corrente fundamentalista e integrista do Islão, sendo a Al Qaeda e o Daesh as organizações mais representativas desta linha cujos objectivos passam pela imposição de uma ideologia totalitária através de meios bastante violentos. Os Estados têm, pois, necessidade de adequar os seus procedimentos ao novo cenário do terrorismo islamista, recorrendo a instrumentos que lhe permitam reagir com prontidão em face do carácter versátil da ameaça. De acordo com um relatório da Europol[119], a União Europeia enfrenta, actualmente, uma série de ameaças e ataques terroristas de grupos em rede e actores solitários e outros inspirados no Daesh. A par de ataques cuidadosamente preparados surgem outros aparentemente de natureza espontânea. Os terroristas que actuam em nome do Daesh têm-se mostrado capazes de planear ataques relativamente complexos, incluindo aqueles que têm como destino múltiplos alvos, de forma rápida e eficaz. No contexto europeu, a França permanece no topo da lista de destino para a agressão terrorista, tal como se tem verificado, igualmente, com a Bélgica, a Alemanha, a Holanda e o Reino Unido. Ainda em território francês, o ataque de Nice, de 14 de Julho de 2016, mostrou o devastador potencial de um actor único – *lobo solitário* -, inspirado no Daesh. Este ataque foi realizado com meios bastante simples, tendo sido absolutamente imprevisível. Acresce a tudo isto o facto de os *lobos solitários* já não se limitarem à escolha de alvos simbólicos, tendo preferência por alvos mais indiscriminados, que a par da perda de vidas têm, também, impacto económico, como acontece nas elevadas perdas de receitas provenientes do turismo.

[119] *Ibidem*

Face a todo este cenário, o labor dos serviços de *inteligência* é o de alertar os governantes de forma objectiva. O terrorismo dos nossos dias mudou de estratégia, o que torna cada mais imprevisível os seus ataques, como acontece, por exemplo, quando o já citado *lobo solitário* decide actuar, fazendo-o por iniciativa própria como um verdadeiro franchisado de uma matriz jihadista. Este tipo de terrorismo ataca as sociedades ocidentais desde dentro. A sua falta de organização ou doutrinamento à distância acaba por se converter em parte do seu êxito. Esta é indubitavelmente uma das ameaças presentes no nosso quotidiano que mais põe em causa a segurança de um Estado. O apelo a esta nova forma de terrorismo é uma das constantes de organizações como a Al Qaeda ou o Daesh. É profundamente preocupante a capacidade já revelada de atentarem em qualquer momento e lugar contra qualquer objectivo, em particular aqueles que proporcionam a máxima visibilidade mediática e o maior número de vítimas possível. Face a esta realidade, a segurança dos cidadãos é cada vez mais posta em causa. Nestas circunstâncias não é fácil impedir ataques surpresa quando o objectivo do terrorista é justamente o de surpreender sociedades abertas que devido ao seu carácter democrático estão bem mais expostas. Deste modo, temos que admitir que a materialização destes atentados não é devida necessariamente a falhas dos serviços de *inteligência*. Trata-se de uma ameaça difusa, sem estrutura organizada, cujos membros actuam em pequenas células e vivem perfeitamente integrados em sociedade. Esta ameaça é, como referido antes, deveras muito complexa, dispondo de um aparelho propagandístico com enorme capacidade, o que lhe permite cometer atentados em qualquer parte do mundo. Outra importante ameaça passa pela eventual aquisição, por parte destes grupos, de armas químicas, bacteriológicas ou de destruição maciça. Grupos de especialistas um pouco por todo o mundo já admitiram que a ameaça de um ataque terrorista com material nuclear é real, mesmo apesar de haver cada vez maior cooperação entre vários países no sentido de a evitar. A *inteligência* centrada na prevenção é a chave para combater o jihadismo, que é muito difícil de prevenir já que qualquer pode ser o objectivo de terroristas que actuam como solitários. O papel da *inteligência* é inestimável no marco geopolítico actual num ambiente sempre em mudança onde as ameaças evoluem muito rapidamente. Referimo-nos, naturalmente, à actividade de *inteligência* num sistema democrático, onde os serviços estão submetidos a diversos controlos. Num mundo de

ameaças como o actual, prescindir da *inteligência* equivale a entregar nas mãos dos terroristas o nosso destino sem possibilidade alguma de nos defendermos daqueles que atentam contra o Estado de direito. A qualidade de uma democracia é, também, avaliada em função do comportamento e da eficiência dos seus serviços de *inteligência*.

Durante algum tempo na Europa os recursos dispensados no combate ao jihadismo variavam segundo o país, com excepção para a comunidade de *inteligência* francesa que era, na verdade, a mais avançada e consciente neste domínio. A tudo isto não será, certamente, alheio o facto de em França residir uma considerável comunidade magrebina onde uma parte assinalável dessa mesma comunidade possui um indesejável historial de confrontação com as autoridades. Por tal motivo, a luta contra este tipo de terrorismo levou o governo francês a apontar-lhe prioridades. Entretanto, noutros países europeus a atenção que o jihadismo despertava seria função do sentimento de ameaça instalado, e da eventual presença de grupos radicais no seu território.

Combater o jihadismo obriga a um reforço do trabalho de *inteligência* e a um absoluto rigor. A complexidade do fenómeno jihadista global resulta num autêntico desafio para os analistas de *inteligência*, tendo em consideração que, como vimos, se trata de um tipo de terrorismo de natureza distinta daqueles que assolaram a Europa logo após a Segunda Guerra Mundial. Sem dúvida que a sua inspiração ideológica e a sua articulação organizativa exigem uma mudança de mentalidade a todos aqueles que pretendem entendê-lo. Deste modo, ao analista de *inteligência* é requerida uma apurada compreensão do fenómeno jihadista de modo a antecipar as suas acções, dentro da medida do possível. Neste sentido, a *inteligência* sobre este tipo de terrorismo não deve limitar-se à de carácter meramente operativo, mas, igualmente, a uma análise profunda dos factores ideológicos, políticos e sociais que alimentam os agentes terroristas[120].

[120] ENAMORADO, Javier Jordán. Servicios de inteligencia y lucha antiterrorista. *Artigo publicado na revista* Arbor CLXXX, 709, Janeiro de 2005. Disponível em: http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewFile/505/506

Face a todo este cenário, a chave para um eficaz combate a este flagelo que é o terrorismo jihadista está, sem dúvida, na intervenção dos serviços de *inteligência* e no seu labor preventivo que passe, entre outros meios, pelo recrutamento de recursos humanos fiáveis junto das mesquitas e subúrbios das capitais por onde circula a mensagem radical. É fundamental, pois, a criação de uma rede de informantes credíveis que permita neutralizar a tempo células terroristas antes que possam materializar qualquer tipo de acção. Nesse sentido, sublinhamos, a prevenção é essencial, passando, igualmente, pelo combate à radicalização e ao recrutamento ocorridos em território europeu. Para isso, basta que nos lembremos que muitos são os elementos nascidos em países europeus que se deslocam para países do Médio Oriente onde recebem treino militar a par de uma profunda carga ideológica, planeando o seu regresso aos países de origem para aí consumarem actos terroristas.

Cabe aos governantes de todos os países ameaçados pelo terrorismo jihadista entender que se o combate a este flagelo não passar por uma repressão preventiva sobre os agentes do terrorismo todas as sociedades democráticas ficarão à mercê das suas mais sangrentas iniciativas. No caso particular da Europa, deverá ser garantido um apoio sem hesitações aos Estados islâmicos moderados, nomeadamente aos países do Magrebe, ao Egipto ou à Jordânia, que seguramente serão da máxima utilidade no combate ao terrorismo. Deverá, igualmente, promover-se o bloqueio das comunicações e do espaço virtual tão útil e do agrado das organizações terroristas que sabiamente usam estas importantes ferramentas.

E que dizer da cooperação entre os serviços de *inteligência* dos Estados afectados pela praga do terrorismo? É sabido que o terrorismo é nos nossos dias uma ameaça comum aos países da Europa e de outras latitudes. Tal constatação torna essencial a cooperação através duma profunda partilha de informações entre as diferentes agências. A cooperação internacional a par da colaboração com outros organismos do Estado tornou-se um elemento chave na luta antiterrorista. A globalização da ameaça impõe uma estratégia de cooperação internacional entre os

diferentes serviços de *inteligência* apelando ao intercâmbio permanente de informação a fim de ser dada uma resposta comum e eficaz à ameaça. Todavia, há que reconhecer que essa cooperação não é nem tem sido fácil, mesmo que admitamos a sua enormíssima utilidade. Para muitos dos Estados envolvidos, o estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais de segurança é entendido como uma ameaça à sua soberania e autonomia interna. Essa ausência de consenso tem, assim, impedido um mais eficaz combate a uma ameaça que a todos diz respeito.

Finalmente, é bom que entendamos que a luta contra o terrorismo não admite qualquer tipo de hesitações; bem pelo contrário, insistimos, exige mais que nunca uma intensa e genuína cooperação entre os diferentes Estados. É, igualmente, desejável uma participação activa de toda a sociedade e o uso permanente das novas tecnologias e uma estreita vigilância a par de um efectivo reforço dos meios humanos que combatam eficazmente o flagelo terrorista. Tudo isto sem esquecer um evidente rastreio e repressão sobre todas as formas de financiamento dos grupos e das organizações terroristas em paralelo com o crime organizado que frequentemente recorrem ao tráfico de drogas, de armas e de seres humanos.

Na actualidade, a luta antiterrorista converteu-se, de facto, numa das principais missões das agências de segurança. Ao longo dos últimos anos, e, sobretudo, na sequência dos mortíferos atentados de 11 de Setembro de 2001 e de 11 de Março de 2004, o terrorismo de inspiração islamista pôs a descoberto como nunca tinha acontecido o grau de risco e instabilidade que se vive na sociedade actual e chamou sobre si o interesse dos serviços de *inteligência* no combate à sua hedionda actividade. Este interesse é óbvio. Por um lado, existe o propósito de evitar tragédias semelhantes às já ocorridas e por outro, a oportunidade tanto para os governos de países europeus como para outros fora da Europa de melhorar a cooperação com os Estados Unidos, que vêem nesta matéria um dos pontos mais destacados da sua agenda externa. Todavia, anteriormente aos atentados em território norte-americano, o jihadismo global mostrou-se menos relevante na lista de prioridades dos serviços de *inteligência* ocidentais. Apesar de já existir anteriormente aos atentados nos Estados Unidos, o terrorismo jihadista só alcançaria a partir daí um alto nível de organização e de eficácia

operativa. Por esta ocasião, foi possível constatar que a Al Qaeda, uma organização inicialmente pequena, conseguiu dotar-se de um espaço territorial, o Afeganistão, a partir do qual lhe era permitido operar e dispor de uma estrutura favorável à planificação e execução de atentados terroristas de grande envergadura. Entretanto, os atentados de Madrid demonstrariam que a Al Qaeda não era somente uma organização mas que tinha evoluído para uma ideologia que actualmente conhecemos como Jihad Internacional. A verdade revelaria que países como os Estados Unidos não tomaram consciência do perigo que representava Osama Bin Laden e a sua rede terrorista até à ocorrência dos atentados às suas embaixadas. Isto, muitos anos após a criação da Al Qaeda. Só a partir daí se intensificou gradualmente o estado de alerta e se deu lugar ao incremento dos recursos necessários a um efectivo combate. Apesar destas alterações, não foram promovidas reformas profundas dentro dos serviços a par da relação entre eles com o objectivo de adaptar a comunidade de *inteligência* a uma ameaça completamente nova. Agora mesmo, a ameaça é global e a sua relação com o crime organizado é cada vez maior tornando uma acção internacional concertada imprescindível. A interacção entre o crime organizado e o terrorismo exponenciam a complexidade e a escala da ameaça terrorista, sendo certo que o poder e a resistência das células jihadistas são ainda substanciais, apesar das contramedidas assumidas pelos serviços de *inteligência* e pelas autoridades, incluindo as judiciais.

No labor antiterrorista levado a cabo pelos serviços de *inteligência* torna-se decisiva a localização de simpatizantes e demais aderentes à causa terrorista a par da detecção dos seus planos de acção, o que, reconheça-se, é uma tarefa assaz complicada, tendo em conta o modelo de organização actual dos terroristas que privilegiam a constituição de pequenos grupos difusos. Esta realidade faz do terrorismo jihadista uma prioridade vital ao nível da segurança global.

Outra forma de combate ao jihadismo internacional passará por uma efectiva cooperação entre os Estados democráticos e os Estados islâmicos moderados onde a partilha de informações relacionadas com o radicalismo e o terrorismo se torna fundamental, já que permitirá a detecção e a neutralização da ameaça. É por este

motivo que Romana[121] entende que "o intercâmbio e partilha de informações e a realização de operações conjuntas deverão seguir o caminho da bilateralidade". Definitivamente, a comunidade de *inteligência* terá urgentemente que se ajustar à globalização da ameaça terrorista que ocorre no mundo actual[122]. Considerando o carácter transnacional do terrorismo jihadista, aos serviços de inteligência não resta outro caminho que não seja, também, o desencadeamento de uma resposta global.

Os actuais modelos organizativos adoptados pelos grupos terroristas jihadistas possuem, sem dúvida, numerosas vantagens operacionais, todavia, sofrem de algumas limitações e vulnerabilidades que a seu tempo deverão ser estudadas e aproveitadas pelos serviços de *inteligência*. De elevada importância seria a infiltração de grupos ou redes sociais da comunidade muçulmana. Admitamos, no entanto, que tal propósito é particularmente difícil às agências antiterroristas, devido ao seu carácter bastante hermético. Mesmo assim, existem redes algo mais fáceis de infiltração. Trata-se de redes de delinquência comum que mantêm relações de proximidade com os grupos terroristas com o propósito de transaccionar droga e objectos roubados, e de redes sociais formadas em ambiente associado a mesquitas. Também o ambiente prisional é propício à detecção de focos de doutrinação e recrutamento terrorista. As prisões são, assim, uma inestimável fonte de informação para a qual os serviços de *inteligência* deverão orientar uma estratégia adequada. A todos estes cenários há que juntar, ainda, diferentes tipos de estabelecimentos (comércios, ginásios, cibercafés) onde é possível exercer uma vigilância de amplo alcance e eficácia[123].

Nos últimos anos os serviços de *inteligência* foram confrontados com a necessidade de desenvolver novas capacidades orientadas para a prevenção da actividade terrorista, donde ressalta o apertado escrutínio sobre os novos cenários colocados pelo jihadismo internacional, como é o caso da Internet, sendo de

---

[121] ROMANA, Heitor (2005), "Terrorismo e ´'Intelligence': um novo quadro analítico", *in* http://janusonline.pt/conjuntura/conj_2005_4_1_11_b.html (Consultado a 19 de Janeiro de 2013).

[122] *Idem*

[123] MARIKA, Andreaa; ALEDO, Roniel - *Inteligencia y contrainteligencia en la lucha contra el terrorismo global*. Revista do Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Documento ISI-e 03/2017, de 7 de Março de 2017. Disponível em: https://iuisi.es/?s=inteligencia+y+contrainteligencia. (Consultado a 19 de Julho de 2017).

fundamental importância a detecção e neutralização do tráfego de mensagens que atentam contra a segurança dos Estados. Há a destacar, ainda, o trabalho preventivo na luta contra a radicalização e o recrutamento jihadista com especial observância nos lugares de culto mais radicais ou, como aludimos, em estabelecimentos prisionais. Como indispensável ferramenta conducente à produção de informação terão os serviços de *inteligência* que recorrer às fontes humanas. Apesar das muitas dificuldades colocadas aos serviços de *inteligência* pelos grupos e organizações terroristas, impõe-se uma firme intervenção baseada nos pontos mais vulneráveis que estes apresentam, entre os quais se aponta para a ausência de formação específica a par da sua necessidade de interagir adequadamente com o meio envolvente. Em particular esta última debilidade permite uma efectiva e desejável aproximação às redes jihadistas. É, também, neste cenário que se mostra de apreciável utilidade o uso de fontes humanas. Para um eficaz combate ao flagelo terrorista deverão os serviços ter, igualmente, ao seu dispor um marco legal antiterrorista próprio de um Estado democrático, a exemplo do que já acontece há algum tempo nalguns dos países ocidentais mais ameaçados, de modo a adequar os mecanismos de Estado às acções terroristas cada vez mais complexas e globais[124].

Para muitos analistas, a neutralização da ameaça jihadista é, actualmente, uma tarefa mais complicada do que já era em 2001, tendo em conta o seu carácter profundamente difuso e a capacidade de adaptação demonstrada pelo conjunto das organizações jihadistas e dos seus membros às medidas antiterroristas de que são alvo. Opiniões como esta fazem acreditar que a ameaça irá manter-se, e até mesmo ampliar-se, o que requer um profundo e eficaz trabalho centrado na sua prevenção. Os desejos de emulação e de superação foram alguns dos principais efeitos provocados pelos atentados do 11-S junto dos apoiantes da causa jihadista. Estes sentimentos, guiados pela *luz inspiradora* da Al Qaeda ou do Daesh abriram caminho a novos actos terroristas de inusitada violência. Sem que tenham alcançado os efeitos profundamente destruidores ocorridos nos Estados Unidos, os atentados do 11-M e do

[124] DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Grupo de Trabajo número 07/08. *LA INTELIGENCIA, FACTOR CLAVE FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL*. Madrid, Imprenta Ministerio de Defensa, 2009.

7-J serviriam para revelar as mais arrepiantes características que têm como marca comum a simultaneidade de acções com uma violência indiscriminada e de enorme letalidade. Foi assim que após o 11-S se assistiu em todo o mundo a uma enorme sucessão de ataques que traziam já consigo a nova imagem do terror islamista. Neste seu novo modelo de acção os jihadistas passaram a retirar ainda maior proveito de sofisticados recursos tecnológicos. Estes factos são, na verdade, reveladores da procura de uma permanente *originalidade* de tipo operacional que frequentemente colhe de surpresa tanto as suas vítimas directas como as forças de segurança apostadas no seu combate. Os danos psicológicos de terror e profunda insegurança que estão associados à imprevisibilidade das suas acções são mais algumas das vantagens igualmente procuradas pelos terroristas. Por muito que custe admitir, muitas destas vantagens são fruto de vulnerabilidades próprias das sociedades democráticas, o que obrigará ao seu permanente rastreio. Neste novo contexto marcado pela *criatividade* terrorista parece ser adequada uma exaustiva avaliação deste seu potencial inovador.

VI.2.2. A luta contra o financiamento do terrorismo

Com vimos, toda a organização terrorista é financiada a partir de actividades tanto legítimas como ilegítimas. A localização das fontes que servem de suporte ao terrorismo tem sido um verdadeiro desafio para as autoridades. No caso concreto dos atentados do 11-M, o financiamento partiu de actividades delinquentes de uma das células da Al Qaeda, tendo servido para denunciar que a relação existente entre o financiamento terrorista e a delinquência é um fenómeno global. Apesar de nos últimos anos se ter registado uma enorme melhoria tanto no controlo como na transparência da actividade financeira, não deixa de se lamentar a existência ainda de algumas falhas no sistema financeiro internacional prontamente aproveitadas para a circulação de fundos provenientes do terrorismo. Por outro lado, são ainda muitos os países que, devido à falta de legislação e recursos adequados, se encontram à margem duma desejada cooperação internacional, sem a qual se torna difícil a tarefa de pôr fim ao financiamento terrorista. Todavia, só por si a legislação não é suficiente, sendo necessário, em paralelo, um absoluto controlo da aplicação das leis, actuando contra

indivíduos bem posicionados no sistema financeiro e que funcionam como intermediários dos agentes terroristas. Também os esforços no sentido de identificar novas tendências do financiamento terrorista, e que acompanham a sua enorme capacidade de adaptação a um meio que lhe é cada vez mais hostil, deverão ser permanentes.

Para lutar com eficácia contra o financiamento do terrorismo é absolutamente necessário dotar as forças e os serviços de segurança, os bancos centrais e as autoridades financeiras dos meios materiais, legais e humanos indispensáveis. Actualmente, as organizações terroristas têm acesso aos meios técnicos mais sofisticados, desde sindicatos do crime aos mais evoluídos serviços de assessoria. Deste modo, enquanto esta desvantagem persistir, sobretudo em relação a alguns serviços policiais e de segurança e também para as autoridades financeiras, o financiamento do terrorismo será particularmente difícil de evitar[125].

A luta que tem sido levada a cabo nos anos mais recentes, com vista ao efectivo controlo do sistema financeiro internacional tem, como já assinalado, melhorado significativamente. Por exemplo, desde os inícios dos anos 90, tanto Portugal como Espanha passaram a pertencer ao grupo intergovernamental *Financial Action Task Force*[126] (FATF/GAFI), criado pelo G7[127], por ocasião da Cimeira de Paris, em 1989, com o objectivo de "desenvolver e promover políticas nacionais e internacionais a fim de lutar contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo". Como sinal de reconhecimento da enorme importância que tem a realização de acções para combater o financiamento terrorista", tendo sido, nesse sentido, divulgado um conjunto de recomendações a adoptar pelos países membros, das quais se destaca, pela sua importância, a relativa à cooperação internacional. Nesta recomendação é pedido a cada país membro o intercâmbio de informação, a maior disponibilidade possível nas investigações, informações e procedimentos criminais, civis e

[125] Aristegui, *op. cit.*

[126] FATF-GAFI.ORG - Financial Action Task Force (FATF). Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html. (Consultado a 14 de Setembro de 2016).

[127] Trata-se de um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados do mundo (EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá).

administrativos relativos ao financiamento do terrorismo, dos actos terroristas e das organizações terroristas.

VI.2.3. Antiterrorismo e Contraterrorismo – Medidas adoptadas

Os perigos actualmente postos pelo terrorismo internacional explicam a necessidade de se contar com meios específicos e a melhoria das capacidades da *inteligência* e da coordenação policial que permitam impedir a execução de novos atentados. Neste novo quadro do terrorismo internacional protagonizado, em particular, pela Al Qaeda e pelo Daesh, a Europa, e em particular a ocidental, é apontada como a sua principal referência, não só sendo apontada como alvo de atentados terroristas, como, igualmente, servindo de território de recrutamento para o seu posterior envio para zonas de conflito. No caso de Espanha, o Plano de Prevenção e Protecção Antiterrorista possui normas que prevêem a mobilização excepcional de determinados recursos, entre os quais os correspondentes às Forças Armadas, sendo-lhes atribuídas tarefas de apoio entre as quais se inclui a vigilância do espaço aéreo. A exemplo do que alguns analistas entendem, para Burke[128] "é evidente que a 'guerra contra o terror' tem de integrar uma componente militar" e "se queremos vencer a batalha contra o terrorismo, as nossas estratégias têm de ser mais sofisticadas e abrangentes. É preciso eliminar os inimigos sem dar origem a mais inimigos". Reconhece, ainda, que este meio, entre outros, deve ser utilizado com ponderação e só em casos extremos, e que a integridade da imensa população muçulmana mundial é, afinal, a arma mais poderosa neste combate contra o terrorismo. O êxito das diferentes medidas adoptadas contra o terrorismo internacional islamista dependerá em grande parte da percepção que se tenha dos indivíduos ou grupos radicais junto das comunidades muçulmanas existentes nas nossas sociedades, onde uma minoria significativa exibe já comportamentos de simpatia relativamente à Al Qaeda e, actualmente, também ao Daesh.

[128] BURKE, Jason. *Al-Qaeda*. *A História do Islamismo Radical*. Lisboa, Editores Quetzal/Bertrand Editora, Lda., 2004, pp. 293-294.

Ainda que os serviços de *inteligência* detenham um profundo conhecimento sobre o terrorismo, tal não é suficiente para antecipar ataques ou anular a acção de redes perigosas. Estes grupos mostram-se particularmente resilientes, o que torna bem difícil a sua infiltração. Além disso, os meios técnicos de intercepção electrónica e de fotografia aérea, sobre os quais os serviços de *inteligência* mais avançados têm feito uso e a confiar são relativamente pouco utilizados contra os terroristas. Os agentes humanos, que podem ser mais úteis, são muitas vezes de confiabilidade questionável nesta área e, mesmo mais do que na *inteligência* tradicional, é extraordinariamente difícil separar a verdade da ficção[129].

O terrorismo é uma das mais graves ameaças a paz, segurança e liberdade do século XXI. Das forças de segurança espera-se a necessária antecipação à actuação de células e comandos terroristas, a fim de serem evitados actos sangrentos. É, no entanto, preciso que no domínio das reformas legislativas seja tida em conta a capacidade de adaptação já muitas vezes revelada pelo terrorismo. Nesse sentido, as sociedades democráticas deverão preparar-se para um esforço continuado de actualização, apoiando reformas que agilizem as respostas ao fenómeno terrorista e, se possível, que antecipem os piores cenários[130].

VI.2.4. A cooperação internacional

O terrorismo internacional, esteja ele directa ou indirectamente relacionado com a Al Qaeda ou o Daesh, é, neste momento, um fenómeno amplamente globalizado, o que implica uma resposta concertada de toda a comunidade internacional de modo a garantir o desenvolvimento das capacidades nacionais de informações e *inteligência* policial e a melhorar a coordenação entre agências estatais de segurança e os dispositivos de protecção. A necessidade de prevenir, conter e combater o terrorismo global impõe uma extensa agenda de cooperação nos domínios da segurança interna com autoridades de outros países, tanto de carácter bilateral

[129] JERVIS, Robert – *Intelligence, Civil-Intelligence Relations and Democracy in* BRUNEAU, Thomas C; BORAZ, Steven C. *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, Austin, University of Texas Press, 2007, p. xvi
[130] Aristegui, *op. cit.*

como, igualmente, multilateral. No caso do terrorismo islamista, a melhor maneira de lhe fazer frente parece ser aquela que se apoia numa efectiva cooperação internacional judicial, dos serviços de *inteligência*, no controlo das finanças do terrorismo, no esforço colectivo internacional para o intercâmbio crescente de tipo cultural e económico entre o Oriente e o Ocidente e, sobretudo, na solução de conflitos regionais, que passaria pela eliminação de situações de flagrante injustiça ainda existentes em países do Médio Oriente. Naturalmente, que para uma eficaz aplicação destas medidas deveria recorrer-se ao indispensável apoio de todos os muçulmanos moderados que, felizmente, constituem a larga maioria da população islâmica e que continuam a alimentar a expectativa de um futuro melhor. Afinal, o primeiro e maior inimigo do terrorismo islamista é precisamente o muçulmano moderado que acredita nos benefícios de uma efectiva separação entre a religião e o Estado. Será para ele que grande parte dos esforços de mudança deverá ser orientada, de modo a evitar-se um agravamento da situação e que, também ele acredite que a solução para todos os males não está no radicalismo religioso. Neste mesmo sentido, deveriam ser exercidas pressões suficientemente fortes sobre os regimes muçulmanos laicos onde ainda prevalecem modelos de governação nada compatíveis com as exigências da democracia. Sem necessidade, claro está, de recorrer a invasões territoriais e deposições pela força, que, até agora, só têm servido para justificar o comportamento terrorista[131].

Na sequência dos atentados do 11 de Setembro de 2001, do 11 de Março de 2004 e do 7 de Julho de 2005 ficou marcado o carácter transnacional da actividade jihadista. Apesar das medidas imediatamente adoptadas pela comunidade internacional, este labor não se pode dar como concluído. São ainda muitos os reparos aos obstáculos relacionados com uma aplicação ágil das iniciativas acordadas, despontando as dificuldades existentes no âmbito de uma acção coordenada entre todas as partes, sobretudo a partir da resistência oferecida pelas distintas forças e serviços de segurança para a partilha de informações. A cooperação entre democracias permite criar as condições mais favoráveis ao fomento e consolidação do sistema

[131] Sanmartín, *op. cit.*, pp. 196-197.

participativo. A criação de um clima de confiança conduz ao estabelecimento de sinergias extraordinariamente positivas que promovem a cooperação internacional na luta contra o terrorismo. Esses instrumentos foram já criados. Muitos deles, plenamente operativos, com excelentes provas dadas. No nosso continente, a União Europeia (UE) foi um elemento central no reforço duma estreita cooperação entre as democracias que a integram na prevenção e luta contra o terrorismo. O espaço de liberdade, segurança e justiça que se vem construindo entre todos os países membros será sempre um marco na estratégia conjunta contra este flagelo. Nesse sentido, torna-se absolutamente necessária uma perfeita coordenação entre todas as políticas de segurança nacional. Deste modo, o multilateralismo e a cooperação devem ser a base para todas as acções neste domínio, sem esquecer que são vários os actores na cena internacional que pela sua importância continuam a ser factores essenciais de equilíbrio e estabilidade. No âmbito das relações bilaterais, matérias como a segurança são indispensáveis.

Poder-se-á reafirmar que um elemento de considerável valor na luta contra o terrorismo é o papel da União Europeia. Para a sua construção foi decisiva a participação de algumas personalidades que em nome da segurança e da liberdade deram o seu enorme contributo para a necessária adequação da legislação comunitária a uma nova realidade imposta pelo terrorismo internacional, ainda que, por desgraça, tivessem nos atentados nos Estados Unidos, em Espanha e no Reino Unido, os principais impulsionadores da mudança. Nesta luta contra o terrorismo, a cooperação entre os Estados-membros da UE conheceu, no decurso dos anos mais recentes, um considerável desenvolvimento. Todavia, o território europeu é, neste momento, aquele que mais espaço para o crescimento e consolidação apresenta[132].

Na sua estratégia global para fazer face à ameaça que o terrorismo internacional representa para os Estados e para os povos, a UE e a Organização das Nações Unidas estabeleceram como objectivos: i) o aumento da cooperação com países terceiros, nomeadamente os do Norte de África, do Médio Oriente e do Sudeste

[132] Aristegui, op. cit.

Asiático, bem como a concessão de assistência; ii) o respeito pelos direitos humanos; iii) a prevenção de novos recrutamentos para o terrorismo; iv) a melhor protecção de alvos potenciais; v) a perseguição e a investigação de membros das redes existentes; vi) a melhoria da capacidade para dar resposta a atentados terroristas e a gestão das suas consequências. Assim, no sentido de combater eficazmente o terrorismo, a União Europeia definiu como quatro pilares da sua intervenção[133]:

1. *Prevenir* – O pilar "Prevenir" visa lutar contra a radicalização e o recrutamento para o terrorismo, identificando os métodos, a propaganda e os instrumentos utilizados. Apesar de se tratar de desafios que se colocam aos Estados-Membros, a acção da UE pode contribuir para coordenar as políticas nacionais, para identificar boas práticas e para o intercâmbio de informações.
2. *Proteger* – O pilar "Proteger" visa reduzir a vulnerabilidade dos alvos a atentados, reduzindo o impacto destes. Este pilar propõe a realização de uma acção colectiva a nível da segurança fronteiriça, dos transportes e de todas as infra-estruturas transfronteiras.
3. *Perseguir* – A terceira vertente visa perseguir os terroristas para além das fronteiras, assegurando simultaneamente o respeito dos direitos humanos e do direito internacional. A UE pretende, em primeiro lugar, impedir o acesso a equipamentos utilizáveis em atentados terroristas (armas, explosivos, etc.), desarticular as redes terroristas e os seus agentes de recrutamento, bem como combater a utilização abusiva de associações sem fins lucrativos.
4. *Responder* – Não é possível anular completamente o risco de atentados terroristas. Cabe aos Estados-Membros lidarem com os atentados quando eles ocorrerem. Os mecanismos de resposta face a ataques terroristas são muitas vezes idênticos aos postos em prática em caso de uma catástrofe, tecnológica ou provocada pelo homem. A fim de os prevenir é conveniente utilizar plenamente as estruturas existentes e os mecanismos comunitários de protecção civil. A base de dados da UE traça um inventário dos recursos e

[133] Para uma leitura integral do texto, consultar: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/13

meios que os Estados-Membros poderão mobilizar em caso de ataque terrorista.

Uma vez por semestre, o Conselho Europeu faz um balanço dos progressos realizados. Uma vez por Presidência, realizar-se-á um diálogo político de alto nível sobre a luta antiterrorista. Tal diálogo ocorrerá entre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu. Esta estratégia será completada por um Plano de Acção pormenorizado que enumerará todas as medidas pertinentes a adoptar no âmbito das suas quatro vertentes. O Comité de Representantes Permanentes assegura o acompanhamento regular e pormenorizado dos progressos realizados. Caberá ao Coordenador da Luta Antiterrorista e à Comissão Europeia elaborar notas de acompanhamento periódicas e proceder às actualizações.

Nos espaços das relações entre a União Europeia e a NATO, o ano de 2010 culmina com a criação de um importante marco estratégico na edificação de capacidades e de mecanismos orientados para a prevenção e combate ao terrorismo que teve como decisivo ponto de referência os atentados do 11-S. No actual contexto internacional, a segurança interna e externa, no âmbito da UE são consideradas matérias indissociáveis orientando-a no seu modelo europeu para um conceito global de segurança. Com o tratado de Lisboa e a adopção do Programa de Estocolmo e da Estratégia de Segurança Interna foi dado início a um novo ciclo de actuação da UE no domínio do contraterrorismo. Já na esfera da NATO, o combate ao terrorismo foi, ao longo da última década, um dos factores impulsionadores do desenvolvimento das suas políticas, conceitos, capacidades e da orientação das suas parcerias. Entretanto, assinale-se que entre a UE e a NATO existe, ainda, um potencial importante de cooperação a desenvolver. A Parceria Estratégica já existente entre as duas organizações poderá, de igual modo, ser amplamente reforçada no espaço de uma cooperação mútua em matéria de contraterrorismo.

CAPÍTULO VII: SUPERVISÃO E CONTROLO DA ACTIVIDADE DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS

As Informações são uma necessidade incontornável para qualquer governo moderno e os serviços de segurança são, por seu turno, essenciais para que o Estado se encontre em condições de proteger os seus valores e interesses. Todavia, o primado do direito deve ser escrupulosamente respeitado e nesse sentido os Serviços de Informações devem ser submetidos a um controlo legal, seja através do Executivo, do parlamento, dos tribunais, dos processos de recurso ou dos grupos de peritos independentes. Naturalmente, o controlo feito pelo Executivo revela-se insuficiente, sendo necessários outros mecanismos para o efeito. Nenhum nível de controlo está isolado, estando todos os níveis interligados. Estes mecanismos de controlo não podem ser teóricos e devem ser objecto de uma revisão constante. Estes modelos demonstram que o mundo das informações e o seu controlo não são mutuamente incompatíveis. Bem pelo contrário, o controlo é indispensável seja por razões de eficiência seja por motivos de legitimidade[134].

Nas novas democracias, uma supervisão eficaz da comunidade de *inteligência* é crucial, atendendo à tensão inerente que existe entre o trabalho de *inteligência* e de determinados valores democráticos, tais como a abertura e a transparência. Se é verdade que os serviços de *inteligência* nacional devem estar submetidos ao controlo civil externo, é, igualmente, verdade que os civis devem estar informados sobre o trabalho da *inteligência*. Caso contrário, o trabalho continuará a ser monopolizado pelos profissionais do serviço. Por outro lado, uma nova cultura política deve, também, ser desenvolvida de modo a impedir abusos e a dar suporte ao legítimo papel dos serviços de *inteligência* numa sociedade democrático[135]. Com a supervisão da

[134] COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) - Relatório sobre o Controlo Democrático dos Serviços de Segurança. Adoptado pela Comissão de Veneza por ocasião da 71ª Sessão Plenária, Veneza, 1 e 2 de Junho de 2007. Disponível em: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-f

[135] DEN BOER, Monica - *Conducting Oversight*. *in* BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012, p. 69.

inteligência pretende-se, assim, desencorajar uma actividade marginal por parte dos respectivos serviços.

Um dos propósitos dos serviços de *inteligência* é recolher informações para ajudar os elementos do Executivo na formulação de políticas e na tomada de decisões estratégicas e operacionais. A maneira como essa informação é recolhida deve ser coerente com as prioridades e valores da sociedade que serve. Nos países democráticos, os Serviços de Informações devem respeitar os direitos humanos, a lei, e os princípios da governação democrática, nomeadamente a prestação de contas e a transparência.

A supervisão e o controlo da actividade das agências de informações são recentes, mesmo em democracias consolidadas como são os casos dos Estados Unidos, do Canadá e do Reino Unido. O controlo das actividades de *inteligência* passou a fazer parte das preocupações de países de tradição democrática, ou mesmo naqueles que adoptaram mais recentemente esse sistema de governação. Isto não tem impedido, todavia, que continuem a existir dificuldades no estabelecimento de poderes e de limitações dos Serviços de Informações no tocante à sua compatibilidade com o Estado democrático.

Funcionalmente, são permitidas aos serviços práticas que se encontram vedadas à actividade do Estado noutros domínios. É assim que aos serviços se torna possível recorrer a técnicas de natureza intrusiva como é o caso da intercepção das comunicações, bem como a invasão da propriedade privada, acções de vigilância, infiltração de agentes e outras actividades de natureza operacional[136].

A necessidade de um efectivo controlo desta actividade resultou de inúmeras crises e escândalos ocorridos no âmbito dos serviços secretos dos Estados Unidos, Austrália e Canadá, nas décadas de 1970 e 1980. Nos Estados Unidos, a situação conduziu à criação de uma comissão presidida pelo Senador Frank Church, da qual

[136] ESTEVES, Pedro - *Informações em Democracia: Da Integração à Responsabilização*. Lisboa. ISCSP, Tese de Mestrado, 2004, p. 71.

resultaria a Comissão Church (*Church Committee*), criada no âmbito do Senado, em 1975, com o propósito de investigar actividades ilegais da CIA (*Central Intelligence Agency*), da NSA (National Security Agency) e do FBI (*Federal Bureau of Investigation*). Já no Canadá, onde se discutia ao largo dos anos sessenta sobre os limites do poder dos sectores das Informações, o processo daria lugar à Comissão McDonald (*McDonald Commission*), criada em 1977, com o objectivo de investigar as actividades da *Royal Canadian Mounted Police*. Entretanto, no Reino Unido só se registaram mudanças consideradas importantes a partir da década de 1990. Deste modo, é a partir da década de setenta do século XX que ganha importância o debate sobre a necessidade do controlo da actividade das informações, com destaque para as democracias anglo-saxónicas. A partir daqui foram sendo implementadas medidas efectivas para o incremento do controlo das agências de informações um pouco por todo o mundo, e em particular nos países europeus. Com as mudanças operadas na ordem internacional no declinar dos anos 1980 o tema passou a dominar, igualmente, o ambiente nos países que se encontravam na órbita soviética.

Os atentados do 11-S promoveram largas transformações nos sistemas de segurança e informações em diversos países. Concomitantemente, a supervisão e o controlo desses sistemas conheceram, igualmente, importantes mudanças. Desde logo, nos Estados Unidos as falhas detectadas pelas diferentes comissões de inquérito criadas com o fim de investigar os atentados deram lugar a profundas medidas conducentes à reestruturação da comunidade de *inteligência*. Entretanto, países como o Canadá, Reino Unido e Espanha, para além de outras democracias, surgiram a dar continuidade ao processo iniciado pelas autoridades norte-americanas. Mesmo assim, esta preocupação é reconhecida como insuficiente para o desejado equilíbrio entre as necessidades de segurança e a defesa dos direitos e garantias individuais, o que põe naturalmente em destaque o recurso a mecanismos efectivos de controlo.

Um dos grandes desafios na discussão sobre os serviços de *inteligência* está em saber o quão importante é a actividade de *inteligência* e a democracia no seu conjunto. Em muitos países, os serviços de *inteligência* funcionam, ainda, como instrumentos de controlo social e recurso a meios de tortura. À *inteligência* é

atribuído, actualmente, um novo papel, seja na segurança e defesa nacional, seja na competitividade internacional, ou até na *inteligência* económica. Mas é, todavia, na criação de condições estratégicas que antevejam cenários futuros para que as decisões a tomar envolvam o menor risco possível.

No âmbito da actividade de *inteligência* um dos temas dominantes está relacionado com o seu controlo efectivo. É, sem dúvida, uma condição indispensável no alinhamento da *inteligência* com a democracia. Com o controlo da actividade de *inteligência*, os cidadãos, através dos seus representantes, podem, de facto, ter uma visão bem mais clara e estratégica do processo de *inteligência*, tendo sempre em consideração a salvaguarda das informações recolhidas.

É com a responsabilização política dos serviços que se consegue a credibilização do sistema através da criação de mecanismos susceptíveis de assegurarem níveis de confiança democrática relativamente ao seu funcionamento o que os aproxima dos restantes organismos do Estado. A existência de mecanismos de supervisão externa sobre o funcionamento e a missão dos Serviços de Informações é entendida como um princípio de boa-conduta política e uma condição fundamental para garantir que os propósitos para os quais foram criados são respeitados e que a sua autonomia não é instrumentalizada excedendo, deste modo, o respectivo mandato político e legal[137].

Temos assim que "os riscos de potencial desvio das verdadeiras atribuições dos Serviços de Informações nas democracias ocidentais (…) são reconhecidamente reais. Esta constatação não traduz a existência de responsabilidades apenas ao nível dos próprios serviços – em certos casos, cedendo a tendências que excedem as suas atribuições legais – mas, igualmente, outros riscos ligados à errada utilização das informações pelo decisor político. Não será exagerado afirmar que não existe país de excepção neste tipo de situações"[138]. É uma realidade que todos os Estados do mundo contam com serviços de *inteligência*. É, igualmente, sabido que, tradicionalmente, os

[137] *Idem*, pp. 71-72.
[138] *Idem*, p. 75.

serviços de *inteligência* sempre dispuseram, mesmo em países democráticos, de ampla liberdade de acção, o que os coloca na mira de um permanente escrutínio público.

O sector das informações representa uma última fronteira na democratização e nos processos de reforma do sector da segurança. Em muitas democracias estabelecidas, a germinação dos sistemas de supervisão da *inteligência* tem seguido uma trajectória comum: certas actividades dos serviços de *inteligência* têm gerado preocupações sobre a ingerência nos legítimos processos democráticos e no exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Isto tem provocado momentos de investigação e exame de consciência, e novos mecanismos de supervisão têm sido criados como resultado. Torna-se necessário que permaneçamos atentos que o estabelecimento destas bases é apenas um pequeno passo no processo interminável e desafiador de assegurar que os serviços não são apenas eficazes em proteger a segurança nacional e os direitos humanos, mas, igualmente, no respeito pela lei e pela acção democrática. Realizar estes objectivos a longo prazo requer interesse constante, vigilância e dedicação por parte dos intervenientes envolvidos na supervisão, bem como assíduos esforços para avaliar e melhorar os sistemas de supervisão.

Os parlamentares assumem grande responsabilidade no quadro legal e institucional da supervisão e, assim como os principais supervisores externos, para garantir que a supervisão realiza os seus objectivos. Neste domínio, mais do em qualquer outro, os parlamentares devem empenhar-se a fim de subordinar os seus interesses políticos a um objectivo maior de proteger a ordem democrática e constitucional. No entanto, os parlamentares sozinhos não devem ser sobrecarregados com todas as responsabilidades de supervisão externa. Falta-lhes muitas vezes o tempo, perícia e requisito de independência. Neste sentido, devem apelar a um estatuto independente de supervisão, como sejam instituições superiores de auditoria, provedorias e organismos de supervisão especializada, a desempenhar um papel crucial nas respectivas áreas de competência[139]. Por tal motivo, o estabelecimento de

[139] COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) - Relatório sobre o Controlo Democrático dos Serviços de Segurança. Adoptado pela Comissão de Veneza

um sistema de controlo democrático dos serviços de *inteligência* é, actualmente, um dos desafios dos Estados democráticos no sentido de se submeterem ao princípio da legalidade, do Direito e do respeito absoluto pelos direitos fundamentais como princípio inspirador de todo o sistema constitucional[140]. Uma eficaz supervisão de *inteligência* requer não apenas a actividade coordenada de vários órgãos estatais, mas também uma análise activa da conduta governamental pelos membros da sociedade civil e pelos meios de comunicação. Nesse propósito, os serviços de *inteligência* devem esforçar-se no sentido de serem eficazes, politicamente neutros, não ligados a formações políticas e aderir a uma ética profissional e aptos a obter informação e a transformá-la em *inteligência*. Devem, ainda, operar no quadro de mandatos legais e de conformidade com as normas e práticas constitucionais, legais e democráticas do Estado.

Os principais motivos por que os Estados criam sistemas de supervisão de *inteligência* têm por objectivo melhorar a governação democrática dos serviços de *inteligência*, incluindo a sua responsabilidade perante o eleitorado, defender o Estado de direito e garantir a eficácia e a eficiência da actividade do serviço.

No espaço internacional cresce o consenso sobre a necessidade de controlo democrático dos serviços de *inteligência*. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), as Nações Unidas (ONU), a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE) e a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa reconheceram de forma bem clara que os serviços de *inteligência* devem submeter-se a processos de controlo democrático.

Um dos princípios fundamentais da governança democrática é a responsabilidade das instituições do Estado perante o eleitorado. Além disso, e por

---

por ocasião da 71ª Sessão Plenária, Veneza, 1 e 2 de Junho de 2007. Disponível em: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-f

[140] VILLALOBOS, Maria Concepción - El Control de los Servicios de Inteligencia en los Estados Democráticos. *I Congresso Nacional de Inteligência*. Universidad de Granada, Madrid, 23 Outubro de 2008.

que os serviços de *inteligência* fazem uso de fundos públicos, os cidadãos têm o direito de saber se esses fundos estão a ser usados de forma adequada.

Admitamos, entretanto, que dada a natureza confidencial do seu trabalho, os serviços de *inteligência* não podem ser totalmente transparentes; assim, a sociedade deve criar um mecanismo alternativo para monitorizar o comportamento destes serviços em nome do eleitorado. Os mecanismos mais comuns são comissões parlamentares e órgãos de supervisão especializada criados pelo parlamento em cumprimento da sua obrigação de assegurar um adequado controlo e equilíbrio relativamente a todas as agências do governo. Este controlo e equilíbrio precisa de garantir, em particular, que os serviços de *inteligência* actuam em defesa da segurança nacional e não da segurança do governo estabelecido. Com efeito, os serviços de *inteligência* não devem nunca agir como uma ferramenta de um partido político, mas apenas como servidores dos cidadãos.

A governação democrática pode, também, reforçar a confiança do público no trabalho dos serviços de *inteligência* se o público sabe que os serviços são devidamente supervisionados pelos seus representantes no parlamento e por outros organismos de supervisão da *inteligência*.

Os serviços de *inteligência*, como qualquer outra agência do governo, são obrigados a respeitar e defender o Estado de direito. Até mesmo a existência de uma ameaça à segurança nacional não é razão suficiente para um serviço de *inteligência* infringir a lei. A actividade ilegal por parte de um serviço de *inteligência* não somente viola as regras a que o serviço está obrigado, como, também, traz ao serviço e ao governo um descrédito de âmbito interno e internacional. Em particular, o uso de poderes especiais pelos serviços de *inteligência* precisa de ser monitorizado de perto considerando o potencial que existe para a violação dos direitos humanos. Nos países onde os serviços de *inteligência* têm sido historicamente associados a infracções da lei e violações dos direitos humanos, uma estreita supervisão é especialmente importante, não só no sentido de desencorajar a recorrência de má-fé, como, também,

para construir a confiança do público e confiar nos serviços e no governo[141]. Para o público, um dos aspectos mais preocupantes das actividades de *inteligência* é a sua falta de responsabilização, veja-se supervisão e controlo. Operando em sigilo, as agências de *inteligência* são vistas não apenas como um mundo misterioso, mas, muitas vezes, como uma actividade desprovida de controlo.

Em comparação com outras instituições, as agências de *inteligência* colocam dificuldades únicas quando se trata de assumir responsabilidades. Não podem divulgar as suas actividades para o público sem divulgá-las para os seus destinos ao mesmo tempo. Como resultado, as agências de *inteligência* não são sujeitas aos mesmos rigores do debate público ou ao escrutínio dos meios de comunicação como o são outros departamentos governamentais. Os seus orçamentos são secretos; as suas operações são secretas; as suas avaliações são secretas. As agências de *inteligência*, no entanto, são instituições dentro de uma forma democrática de governo, responsáveis não só para com as instituições governamentais, como, também, para com os representantes eleitos do povo e, finalmente, para com os próprios cidadãos em geral, enquanto contribuintes, por quem são, afinal, financiados. A supervisão e o controlo da *inteligência* é fundamental para preservar os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, bem como para aumentarem a sua segurança[142].

Ao longo dos últimos anos tem-se verificado um crescente desenvolvimento do terrorismo e da criminalidade, o que leva as sociedades a sentirem uma cada vez maior necessidade de segurança. As ameaças actuais para a segurança, como sejam os casos da criminalidade organizada, o terrorismo internacional e a proliferação de armas, afectam cada vez mais a segurança interior e exterior, necessitando, portanto, de uma resposta por parte dos serviços de segurança que deverá a todos os títulos ser coordenada e supervisionada.

---

[141] BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.

[142] GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF) - Contemporary Challenges for the Intelligence Community. Março de 2006. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/17435/backgrounder_06_intelligence_challenges.pdf

Sabemos que existe uma necessidade de equilíbrio entre a concepção de liberdade e a necessidade de segurança, pondo, desde logo, a questão de saber até onde as garantias de segurança numa sociedade podem conduzir a restrições às liberdades fundamentais.

A acção dos governos deve ser legal, mas também legitima. Por conseguinte, um controlo democrático impõe-se, cuja componente essencial deva ser parlamentar. O poder judiciário, por seu turno, desempenha um papel capital já que sanciona os abusos no uso de procedimentos excepcionais que representem um risco para os direitos do cidadão.

Devido ao seu carácter pouco ortodoxo, é claro que o âmbito da supervisão das agências secretas nem sempre será idêntico às tarefas de supervisão relativas a outras áreas do governo. No mínimo, a supervisão deve assegurar que as acções do sector da segurança são devidamente controladas e o seu funcionamento é realizado em conjunto por padrões de desempenho, que a invasão da privacidade é minimizada e que os recursos dos contribuintes estão a ser utilizados de forma eficiente.

A interacção entre os sistemas de supervisão deve ser capaz de melhorar a eficiência, economia e eficácia das operações governamentais., de avaliar programas e desempenhos, de detectar e prevenir uma deficiente administração, desperdício, abusos, arbitrariedades, comportamentos caprichosos ou conduta ilegal e inconstitucional, de proteger liberdades e direitos constitucionais, de informar o público em geral e assegurar que as políticas do Executivo reflectem o interesse público, de reunir informação com o propósito de desenvolver novas propostas legislativas ou alterar os estatutos existentes, de assegurar a conformidade administrativa com o objectivo legislativo, e de impedir a ingerência do Executivo na autoridade legislativa e judicial. Em suma, a supervisão é um meio de o Congresso controlar o Executivo[143].

[143] Kaiser, 1997

O controlo democrático envolve um conjunto de instrumentos específicos que visam assegurar a responsabilidade e a transparência políticas do sector da segurança. Estes instrumentos compreendem princípios constitucionais, regras jurídicas e disposições institucionais e operacionais, assim como acções mais gerais que visem estabelecer boas relações entre as diferentes componentes do sector da segurança, por um lado, e os poderes políticos (executivo, legislativo e judiciário) e os representantes da sociedade civil, por outro.

A necessidade de segurança leva muitas vezes os governos a estabelecer procedimentos excepcionais. Estes procedimentos devem ser realmente excepcionais, já que nenhum Estado pode renunciar ao princípio da legalidade, mesmo em situações extremas. Em qualquer dos casos, as garantias estabelecidas pela lei devem impedir o uso abusivo de procedimentos especiais.

Referimos já que a função dos serviços de *inteligência* é a de colocar à disposição do Executivo um conjunto de informação política, económica, científica, técnica e militar, devidamente comprovada e interpretada, capaz de orientar a acção do governo tanto na sua projecção exterior como interior. Por tal motivo, os Serviços de Informações não são uma "polícia política", nem tão pouco uma instituição autónoma desligada do governo ou dos controlos que sobre eles exerce a sociedade democrática. Esta é, de resto, a diferença entre uns serviços de *inteligência* democráticos e uns *serviços secretos* que constituem, na verdade, um "Estado dentro do próprio Estado" e que funcionam sem se submeterem a qualquer tipo de controlo legal ou democrático, colocando-se ao serviço do poder político estabelecido contribuindo para a sua manutenção.

As principais actividades de um governo democrático exigem a supervisão e controlo das agências de *inteligência* de modo a garantir que as mesmas estão a realizar a sua missão com competência e operam dentro da lei, e que usam os recursos dos contribuintes de forma eficiente. Este requisito de supervisão é essencial para a comunidade de *inteligência*, uma vez que a maioria das suas actividades é conduzida ao abrigo do sigilo.

Historicamente, os serviços desde sempre beneficiaram de uma grande margem de liberdade de acção, justificada por razões de Estado, sem que disso dessem conta ao Executivo. Todavia, nas sociedades modernas, nas quais a transparência das instituições é uma das condições do exercício da democracia, a opacidade das suas actividades tende a criar níveis de alguma intranquilidade. Tudo isto leva a que os cidadãos revelem interesse relativamente à actividade das Informações. Por tal motivo, ao longo das duas últimas décadas o controlo parlamentar foi instaurado entre os Estados ocidentais.

O enquadramento das actividades de *inteligência* começa por um quadro jurídico claro e explícito, criando estruturas de *inteligência* nos termos das leis aprovadas pelo parlamento. Essas mesmas leis devem definir os limites confiados aos serviços, os seus métodos de funcionamento e os mecanismos de controlo relativamente aos quais estes se devem submeter. Não devemos, no entanto, esquecer que a essência da *inteligência* é a de servir de suporte ao poder na tomada de decisões relacionadas com a segurança e a defesa do Estado. É, assim, necessário contar com uns serviços que auxiliem nessa tomada de decisões em matérias tanto de política externa como interna no sentido de evitar situações que atentem contra a segurança do Estado.

VII.1. O que é a supervisão da *Inteligência*

Como objectivos da supervisão e do controlo[144] há que assinalar que tal consiste em que a actividade de *inteligência* seja realizada com legitimidade e eficácia. Pretende-se, afinal, que esta actividade tenha em consideração a observância das disposições e das normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes. Isto significa que a actividade se submeta plenamente à Lei e ao Direito e em respeito

[144] *Supervisão* refere o acto de fiscalizar se os Serviços de Informações conduzem a sua actividade de acordo com os princípios legais e constitucionais, sendo em primeiro lugar da responsabilidade do poder executivo. Por seu turno, *controlo* tem por finalidade a observação permanente dos actos quotidianos de gestão ou direcção de um Serviço de Informações, sendo atribuído aos poderes legislativo e judicial (Born, 2004).

pelos direitos individuais. Quando se procura que a actividade de *inteligência* seja realizada com eficácia pretende-se, pois, que os objectivos por si perseguidos respeitem uma adequada relação entre os meios à disposição dos órgãos que desempenham a actividade, nomeadamente os fundos públicos, e o produto final obtido: a *inteligência*.

A criação de mecanismos de supervisão e de controlo constitui uma condição para assegurar que os Serviços de Informações servem os propósitos para os quais foram criados, sem serem alvo de instrumentalização ou interesses alheios ao seu mandato. De resto, é sabido que a falta de supervisão e responsabilidade política e legal facilita actividades ilícitas por parte das agências de *inteligência*. Este controlo garantirá que a *inteligência* actue em consonância com a democracia.

A natureza específica dos Serviços de Informações implica que sejam mantidos à margem do conhecimento público ao mesmo tempo que é assegurada a protecção dos seus funcionários, fontes de informação e actividades encobertas. Sem dúvida, o segredo constitui uma condição fundamental para a eficácia e credibilidade dos Serviços de Informações.

É sabido como o aumento dos poderes dos serviços de *inteligência* pode conduzir a medidas que interferem seriamente com os direitos dos indivíduos, bem como a crescente relevância da *inteligência* para acções judiciais e administrativas, o que implica que mecanismos de responsabilização adequados sejam postos em prática para evitar abusos dos direitos humanos.

Serviços de *inteligência* eficientes são vitais para a segurança e estabilidade nacional, tendo necessariamente de realizar a maioria das suas actividades em absoluto segredo, o que limita o espaço de manobra para a supervisão e responsabilidade democrática. A necessidade de tal supervisão e responsabilidade é particularmente notória no que às agências secretas diz respeito, que, muitas vezes, têm o potencial não só de pôr em perigo os direitos fundamentais e as liberdades dos cidadãos, como também de interferir nos processos de governação democrática. Na

verdade, a supervisão da *inteligência* é um campo profundamente marcado por problemas e paradoxos.

A supervisão e o controlo da actividade de *inteligência* compreende mecanismos legais que estabeleçam as directrizes e os limites para a actuação dos Serviços de Informações, a par de instituições competentes para o exercício desse controlo. Atendendo aos níveis de controlo, observa-se que reside dentro dos próprios serviços a primeira instância de controlo, este de carácter interno. Neste âmbito, cabe aos dirigentes o papel fundamental de garantir que o pessoal de *inteligência* aja de conformidade com o estabelecido pelos preceitos legais e constitucionais. Ainda no âmbito interno ao poder executivo, há o controlo exercido por pessoas e instituições não pertencentes aos serviços, como é o caso dos Inspectores-gerais e do ministro ao qual se subordina o serviço.

Para além do controlo interno, existe, ainda, o externo, que é exercido pelos poderes legislativo e judiciário ou, até, por uma instituição independente. O controlo externo é o garante entre os poderes, com particular destaque para os sistemas presidencialistas. Há, ainda, a considerar o poder exercido pela sociedade civil, através das suas instituições, como seja a Comunicação Social, as associações e outro tipo de grupos organizados, e, finalmente, pelos próprios cidadãos. Neste último caso, num contexto de denúncia de irregularidades, recorrendo ao poder judiciário em defesa dos seus direitos. Temos, assim, que a responsabilização democrática dos serviços de *inteligência* exige um efectivo controlo executivo e supervisão parlamentar, bem como o escrutínio da sociedade civil.

Segundo Born, Johnson e Leigh[145], o aprofundamento e o alargamento da supervisão democrática da *inteligência* e serviços secretos são vistos como um desenvolvimento recente. Até à década de 1970, considerada a primeira década da supervisão da *inteligência*, a prestação de contas sobre agências secretas foi

[145] BORN, Hans; JOHNSON K. Loch; LEIGH, Ian. *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C. Potomac Books, Inc., 2005.

considerada uma prerrogativa dos executivos em quase todas as democracias[146]. Representantes eleitos pelos parlamentos quase não tinham autoridade alguma sobre os assuntos da *inteligência*. Na ocasião, a supervisão baseava-se em decretos e ordens do Executivo, não propriamente em leis promulgadas pelos parlamentares. Esta situação mudou radicalmente em meados da década de 1970 quando, desencadeada por escândalos e violação de direitos civis básicos, os Estados Unidos promulgaram profundas reformas no que diz respeito à *inteligência*, incluindo um papel-chave para o Congresso a par de novas leis de modo a assegurar um controlo mais próximo das operações secretas. Não muito depois, foi a vez do Canadá e da Austrália. Este período de uma Nova Supervisão, que ganhou força na década de 1980, pode ser considerado como a segunda década de responsabilização da *inteligência*. Principalmente países anglo-saxónicos começaram a introduzir disposições democráticas para a supervisão de *inteligência* que estabeleceu um equilíbrio jurídico para a fiscalização, incluindo um papel significativo para o parlamento. O fim da Guerra Fria viu o início de uma terceira década da supervisão da *inteligência* - a década de 1990 - como parte da evolução mais ampla da democracia na Europa Central e Oriental.

Os regimes autoritários e pós-comunistas não foram os únicos a apresentar novas formas de supervisão democrática para os serviços de *inteligência*, na década de 1990. Até então, a supervisão da *inteligência* não conhecera um claro desenvolvimento nas democracias ocidentais. Como resultado de uma cultura política e administrativa, fortemente influenciada pela Guerra Fria, a maioria dos países exibiu um amplo consenso político admitindo que a segurança nacional seria melhor servida se os serviços de *inteligência* fossem deixados a si próprios. O fim da Guerra Fria criou uma janela de oportunidade para a expansão e aprofundamento da supervisão da *inteligência*, não só nos Estados em transição, como, também, nas democracias instaladas. A supervisão democrática da *inteligência* e serviços de segurança nos Estados em transição revela-se como uma preocupação constante. Na maior parte dos casos a supervisão da *inteligência* parece ser dominada pelo presidente ou pelo governo, que dá margem de manobra para a politização ou uso indevido dos serviços

[146] *Idem*.

pelo Executivo. Na maioria dos Estados de transição, a neutralidade política dos serviços e o respeito pelos direitos humanos são codificados na legislação da *inteligência* e em códigos de conduta para os profissionais dos serviços. Órgãos de fiscalização parlamentar independente estão a ser criados. No papel, essas estruturas parecem muito promissoras, mas uma análise da realidade da supervisão da *inteligência* revela que muitos desafios estão ainda por ocorrer.

VII.2. A necessidade de controlo dos serviços de *inteligência* nos Estados democráticos

A existência de serviços de *inteligência* em países democráticos dá origem a um paradoxo político. Por um lado, os serviços são criados com o propósito de proteger o Estado e os cidadãos e outras pessoas que se encontrem sob a jurisdição do Estado e da ordem democrática. Aos serviços são conferidos poderes especiais e recursos para esta finalidade. Os serviços estão habilitados por lei para obterem informações confidenciais por meio de vigilância, intercepção de comunicações e outros métodos que violam o direito à privacidade; têm, ainda, capacidade para levar por diante operações secretas destinadas a combater as ameaças para a segurança nacional, operando com um elevado nível de sigilo. Por outro lado, os serviços de *inteligência* e os membros do Executivo podem, ainda, fazer uso desses poderes e capacidades para subverter a segurança dos indivíduos e, também, do processo democrático. Podem, igualmente, violar os direitos humanos e a lei, interferindo em actividades políticas legais. Podem intimidar os opositores do governo e criar um clima de medo manipulando a *inteligência*, a fim de influenciar a tomada de decisão do governo e a opinião pública. Podem, também, fazer um uso abusivo dos fundos destinados aos serviços de *inteligência*. Considerando todos estes perigos, os países democráticos são confrontados com o desafio de construir regras, controlos e mecanismos de supervisão destinados a minimizar o potencial de condutas ilegais e abuso de poder e garantir que os serviços de *inteligência* assumam as suas responsabilidades, em conformidade com a Constituição e a legislação[147]. Na verdade, o controlo da actividade de *inteligência* é

[147] NATHAN, Laurie - Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy *in* BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control

uma tarefa verdadeiramente difícil em qualquer sistema político[148]. Existe, assim, uma enorme dificuldade que a supervisão e o controlo da actividade de *inteligência* enfrentam relativamente à questão do sigilo que está inerente a essa actividade, tendo em conta que o segredo é um requisito essencial para a eficiência das agências de *inteligência*. Afinal, aos serviços está vedada a revelação das suas actividades publicamente no sentido de evitar vulnerabilidades face aos seus inimigos.

Facto extraordinário da regulação geral dos serviços de *inteligência* é o de o seu funcionamento dever ser *secreto*, devendo estar, todavia, regulado e assegurado pelas instituições públicas. O seu êxito dependerá sempre da adequada realização deste princípio. O terrorismo global bem como a criminalidade organizada e todas as formas de extremismo político ou religioso constituem nos nossos dias uma séria ameaça à segurança dos povos. É neste contexto, e não é demais afirmá-lo, que se mostra de fundamental importância o papel e a intervenção dos Serviços de Informações[149].

Perante os novos desafios colocados pelo cenário nacional e internacional, torna-se necessário dispor de um Serviço de Informações especializado e moderno com capacidade para os enfrentar com eficácia. A missão de um Serviço de Informações passa por prevenir e evitar qualquer risco ou ameaça que ponha em causa a independência e a integridade de uma nação, para além dos seus interesses e a estabilidade do Estado de direito e das suas instituições.

Como já anteriormente assinalado, o trabalho dos serviços de *inteligência* deve realizar-se em segredo. Deste modo, uma eventual revelação das fontes, métodos e recursos poderia comprometer seriamente a eficácia desse mesmo trabalho. Daqui resulta que de algum modo o trabalho dos serviços de *inteligência* deve ser sempre resguardado, não podendo ser tão transparente como poderá acontecer com outras entidades do governo. Todavia, tal não significa que os serviços estejam fora de

---

of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012, pp. 49-50.

[148] HASTEDT, Glenn P. *Controling Intelligence.* New York, Routlegde, 1991.

[149] VILLALOBOS, Maria Concepción - El Control de los Servicios de Inteligencia en los Estados Democráticos. *I Congresso Nacional de Inteligência*. Universidad de Granada, Madrid, 23 Outubro de 2008.

qualquer sistema de controlo democrático. Assim, os serviços de *inteligência* devem estar sujeitos ao mesmo tipo de controlo democrático que os diferentes actos do governo. O principal meio de controlo do poder executivo existente num sistema democrático é o parlamentar, estando o controlo da legalidade a cargo do poder judicial. Cabe, igualmente, ao Executivo a responsabilidade de atribuir tarefas e prioridades aos serviços de *inteligência*, enquanto ao parlamento incumbe a tarefa de aprovar as leis, fiscalizar o orçamento e o papel do governo e o funcionamento dos serviços de *inteligência*, sem interferir nas operações que estes levam a cabo. No seio dos parlamentos é normal a criação de comissões encarregadas de fiscalizar os serviços.

Os serviços de *inteligência* devem estar sujeitos às leis relativas à protecção de dados pessoais e sigilo das comunicações. Todavia, a lei deve estabelecer um mecanismo judicial que avalie e considere as mais variadas situações. A este propósito, alguns sistemas jurídicos consideram a atribuição de *poderes especiais* aos serviços de *inteligência* e que afectam directamente os direitos fundamentais, tais como o acesso a documentação, sem necessidade de consentimento do remetente ou destinatário, utilização de identidades falsas e intercepção de comunicações. No geral, são outorgados poderes mais amplos dos que aqueles de que dispõe a polícia, tendo em conta que as ameaças contra a segurança são mais sérias que o delito comum.

Não existe nenhuma norma internacional que regule os poderes especiais, no entanto, existe o consenso de que é obrigatório respeitar determinadas normas independentemente das ameaças a que o Estado esteja sujeito, Por exemplo, em nenhuma circunstância o Estado poderá recorrer ao assassinato político ou à tortura como meios utilizáveis. A maioria dos sistemas legais difere quando se trata de delimitar até que ponto o uso destas técnicas viola o direito à intimidade. Aceita-se, no entanto, e de modo generalizado, que qualquer violação da intimidade requeira uma base legal e controlo judicial.

VII.3. O âmbito da supervisão da *Inteligência*

Supervisão é um termo genérico que engloba o escrutínio, a monitorização contínua, e uma análise objectiva e factual, bem como a avaliação e investigação. É levada a cabo por supervisores dentro dos serviços de *inteligência*, por funcionários do Executivo, por membros do poder judiciário e membros do parlamento, pelas instituições de juízes independentes, por instituições de auditoria, por órgãos especializados de fiscalização e, finalmente, por jornalistas e membros da sociedade civil (Quadro 1).

Quadro 2: Resumo da classificação dos mecanismos de controlo da actividade de informações

Critérios	**CLASSIFICAÇÃO DO CONTROLO DA ACTIVIDADE DE INFORMAÇÕES**							
Âmbito	Interno (Controlo em sentido restrito)				Externo (Fiscalização/Revisão)			
Nível	Administrativo		Executivo		Legislativo		Judicial	Socieda de Civil
Instituição Responsável	Director		Presidente ou Primeiro-Ministro (Regime Pres./Parl.)		Parlamento ou Câmara Alta/Baixa		Tribunais e Juízes	*Media* ONG's *Lobbie's* Associa-ções
Tipologia	Formal	Informal	Político	Independente (externo aos SI/interno ao Executivo)	Político	Indepen-dente	Indepen-dente	Informal
Órgão	Quadro Dirigen-te		Comissão Ministerial Órgão de Assessoria	Inspector-geral Auditor-geral	CPFI (c/ ou s/ órgãos de assessoria não-parlam.	Comissão Fiscalização Independent e Inspector/ Auditor-geral	Magistrados especialment e mandatados	Grupos de interesse de cidadãos

Forma	Normas Internas	Fugas de Informação.	Directivas Presidenciais/ Ministeriais Relatórios/ Reuniões	Verifica as práticas segundo parâmetros de eficiência e eficácia	Aprovação Legislação Inquéritos	Fiscaliza a Actividade	Verifica a conformidade legal	Pressão/ Investigação/ Manifestações Sociais
Observações			Emana Directivas/ Fixa objectivos e Prioridades/ Afecta Recursos/ Analisa relatórios/	Presta contas à tutela ou à autoridade política responsável Cariz político e técnico	Fiscaliza os actos do Executivo e as despesas dos SI Investiga a actuação dos SI em caso de denúncia	Denuncia irregularidades Cariz técnico	Decide sobre a legitimidade dos actos da Administração Pública	Denuncia irregularidades Contribui para a evolução da actividade

Fonte: Carapeto (2010, p. 109)

O termo supervisão deve ser distinguido do de controlo, já que este último implica o poder de direccionar as políticas e actividades da organização. Assim, o controlo está normalmente associado com o poder executivo do governo e especificamente com a gestão sénior dos Serviços de Informações. Todavia, nem todos os governos fazem uma clara distinção entre supervisão e controlo. Por esta razão, algumas instituições descritas como organismos de supervisão podem, também, possuir um certo número de responsabilidades de controlo.

O principal objectivo da supervisão é o de manter sob vigilância os serviços de *inteligência* de modo a controlar as suas políticas e acções em termos de legalidade, adequação, eficácia e eficiência. O processo através do qual um órgão de supervisão é responsável pelo serviço de *inteligência* tem geralmente três fases distintas:

1. O órgão de supervisão recolhe informações sobre o serviço de *inteligência*.

2. Com base nesta informação inicial, o órgão de supervisão compromete-se a um diálogo com o serviço de *inteligência*.

3. O organismo de supervisão emite as conclusões e recomendações.

A supervisão pode abranger não só a adequação e a legalidade das actividades do serviço, mas, também, a sua eficiência e eficácia. Neste contexto, adequação refere-se ao facto de se saber se as acções de um serviço de *inteligência* são moralmente justificáveis, enquanto legalidade se refere ao facto de que essas acções respeitem a legislação aplicável. Nalguns Estados, os órgãos de supervisão de *inteligência* preocupam-se exclusivamente com a legalidade, ao passo que outros se concentram, em particular, na eficácia e eficiência. Uma eficaz supervisão de *inteligência* requer não apenas a actividade coordenada de vários órgãos estatais, como, também, uma revisão activa da conduta governamental pelos membros da sociedade civil e pelos meios de comunicação.

VII.4. Gestão superior dos serviços de *inteligência*

A eficácia da supervisão de *inteligência* começa com controlos internos adequados. Funcionários, comissões parlamentares e organismos especializados terão dificuldade em cumprir as suas responsabilidades de supervisão se a administração de um serviço de *inteligência* for pouco rigorosa ou não cooperante. Por outro lado, se a gestão for comprometida e solidária, os sistemas de gestão e controlos internos do serviço podem constituir uma importante salvaguarda contra o abuso de poder e a violação dos direitos humanos. Uma gestão consequente tem a responsabilidade directa pelo desenvolvimento e manutenção da adesão aos controlos internos. Isto significa que os controlos internos responsabilizem os oficiais de *inteligência* pela sua conduta dentro do mandato legal do seu serviço para as prioridades definidas para o serviço pelo Executivo e as políticas e regulamentos estabelecidos pela gestão superior do serviço. Controlos internos também incluem procedimentos de orçamentação rigorosa e manutenção de registos.

A necessidade de os serviços de *inteligência* promoverem e manterem culturas institucionais que respeitem o Estado de direito e os direitos humanos é amplamente reconhecida. Leis e regulamentos que promovam tais culturas são particularmente importantes, embora não sejam suficientes. Um serviço superior de gestão deve também desenvolver e conduzir programas concebidos para infundir nos seus funcionários uma compreensão da constitucionalidade, legalidade, responsabilidade e integridade.

Na maioria dos Estados, o uso de poderes especiais por um serviço de *inteligência* está, finalmente, sujeito a aprovação ministerial e/ou judicial, devido ao impacto que tais poderes podem ter sobre os direitos humanos. Maiores riscos para os direitos humanos devem exigir níveis mais elevados de autorização interna.

Uma gestão superior dos serviços é responsável pelo funcionamento eficaz de todos os órgãos internos de fiscalização. Esta responsabilidade inclui a garantia de que os funcionários do serviço cooperam totalmente com os órgãos de fiscalização interna assim como com os organismos de fiscalização externa. Entretanto, todas as precauções devem ser tomadas no sentido de assegurar que as ordens ilegais não são veiculadas, e que, caso sejam dadas, as mesmas não são respeitadas. Da sua parte "o parlamento é o órgão de fiscalização política por excelência dos actos do Executivo e, por extensão, dos Serviços de Informações. O poder judicial, por seu turno, assegura o cumprimento da legalidade em matérias relacionadas com a gestão da informação e com as actividades operacionais dos serviços"[150].

VII.5. Atribuições de um órgão de fiscalização[151]

Neste âmbito, temos, pois, a considerar como principais atribuições de um órgão de fiscalização:

[150] ESTEVES, Pedro - *Informações em Democracia: Da Integração à Responsabilização*. Lisboa. ISCSP, Tese de Mestrado, 2004, p. 162.
[151] *Idem*, p. 171.

- Conquista da credibilidade e da autoridade por forma a que o processo de fiscalização que conclua pela adequabilidade dos serviços em relação ao respectivo mandato político e legal seja pacificamente aceite e reconhecido;

- Estímulo do interesse público pelas questões relacionadas com Informações, promovendo a emergência de novas ideias e soluções e alimentando o debate sobre os serviços e o sistema, para que esta área não seja encarada como algo "escondido" e "descontrolado";

- Emissão de contribuições positivas e úteis para a efectividade das funções dos Serviços de Informações e para a melhoria do funcionamento do sistema.

Nas democracias, os poderes executivo, legislativo e judiciário exercem a supervisão dos serviços de *inteligência* e as suas actividades. Cada elemento desempenha um papel específico no âmbito da fiscalização e da responsabilização, cuja finalidade é de proporcionar a garantia da legalidade, proporcionalidade e adequação para as actividades que são necessariamente realizadas num ambiente classificado. Nos domínios da supervisão e da fiscalização, o Executivo desempenha um papel decisivo. Quanto mais alto for o escalão de supervisão executiva menor será a probabilidade de daí resultarem problemas para o governo. É o Executivo que é totalmente responsável pelos Serviços de Informações, criando assim a base necessária para a transparência e o controlo parlamentar. Temos, assim, a considerar os seguintes poderes:

a) Gestão interna

A gestão interna controla as actividades quotidianas dos serviços, assegurando que os seus agentes desempenhem a sua missão de maneira eficaz e respondam às exigências do Poder Executivo. A gestão interna é, igualmente, garante do respeito pelas leis nacionais e internacionais pertinentes para os Serviços de Informações. A gestão interna, por outro lado, estabelece os procedimentos relativos à atribuição, à vigilância e à evolução de todas as actividades de informações. A gestão interna tem, ainda, como atribuição a publicação dos códigos éticos de conduta e outros guias para

o pessoal das informações. Coordena, finalmente, os processos de avaliação do pessoal[152].

b) Poder Executivo

Os serviços de *inteligência* são um braço do governo. Nesse sentido, devem agir de acordo com as políticas do governo e na prossecução de objectivos relevantes para essas políticas. Nas sociedades democráticas, o Poder Executivo controla o conjunto dos serviços de *inteligência*. Os membros do governo definem as orientações e as prioridades gerais dos serviços. Por outro lado, o governo é politicamente responsável pelas actividades de *inteligência* perante o parlamento e a sociedade[153].

No domínio da supervisão, uma das principais tarefas do Executivo é a de ter a certeza de que os serviços de *inteligência* funcionam correctamente, isto é, que recolhem a informação adequada e respondem às necessidades dos decisores. A supervisão do Executivo tem, em particular, de identificar falhas da *inteligência* e tomar medidas para as evitar no futuro.

A doutrina da responsabilidade ministerial prescreve que cada ministro é responsável perante o Chefe de Estado, o Gabinete e o parlamento para o exercício de poderes e funções. Sob essa doutrina, o Executivo, que define a Directiva para os serviços de *inteligência*, é politicamente responsável pela sua conduta.

O grau de controlo exercido pelo Executivo varia de Estado para Estado. A complexidade do trabalho de *inteligência* pode tornar difícil para o Executivo a monitorização e o controlo do comportamento do serviço.

Embora os funcionários executivos tenham um forte interesse em evitar falhas de *inteligência*, já não têm um interesse tão forte em revelar falhas quando estas ocorrem. A divulgação pública de percalços ou delitos do serviço pode causar

[152] WILLS, Aidan – *Manuel Comprendre le Contrôle du Renseignement*. Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), Genève, 2010, p. 34.
[153] *Idem*, p. 35.

constrangimento político e afectar negativamente as carreiras dos ministros envolvidos. Por esta razão, alguns especialistas desconfiam da capacidade do Executivo para levar a cabo a supervisão adequada dos serviços de *inteligência*, confiando antes na análise e tomada de decisão feita pelo parlamento, pelo poder judiciário e pela sociedade civil. Apesar desta preocupação, o Executivo incorpora um elo importante na cadeia de prestação de contas. Fica claro que, para além das responsabilidades políticas, o Executivo tem, também, responsabilidades operacionais no que diz respeito aos serviços de *inteligência*. Por esta razão, é importante que as informações relativas a decisões operacionais difíceis ou sensíveis não sejam retidas pelos membros do Executivo. Bem pelo contrário, o Executivo deve estar sempre informado.

c) Órgãos de fiscalização parlamentar e especializados

Assim como é fundamental estabelecer e manter uma supervisão eficaz das actividades de *inteligência* através da vertente executiva do governo, é também essencial ter uma supervisão independente, parlamentar e não-parlamentar. "Apesar do princípio da fiscalização parlamentar e do controlo independente dos Serviços de Informações se ter transformado numa regra de boa-conduta política nas democracias parlamentares, seja em sistemas anglo-saxónicos ou sistemas políticos europeus continentais, os modelos adoptados variam significativamente. Em certos casos, a estrutura vigente de controlo e de fiscalização procura afirmar-se como um produto essencialmente de consumo externo, sem eficácia real. Noutras situações, o sistema de responsabilização dos serviços é ditado por necessidades reais de acompanhamento sobre os respectivos desenvolvimentos internos, numa tentativa de o Executivo decidir proactivamente em matérias que se relacionem com os serviços"[154].

O poder legislativo assume-se como órgão fundamental de controlo da actividade de *inteligência* nos países democráticos, exercido por meio de comissões especializadas. Nos países de sistema legislativo com duas Câmaras, o controlo pode ser feito por meio de uma comissão bicameral, como é o caso do Reino Unido, ou por meio de comissões paralelas constituídas em cada uma das Câmaras, como acontece nos Estados Unidos.

[154] ESTEVES, Pedro - *Informações em Democracia: Da Integração à Responsabilização*. Lisboa. ISCSP, Tese de Mestrado, 2004, pp. 76-77.

Os parlamentos redigem e adoptam leis que têm por objectivo regulamentar os Serviços de Informações e estabelecer as instituições encarregadas de os supervisionar. O controlo parlamentar da *inteligência* é um fenómeno relativamente recente, surgido ao longo dos últimos 30 anos. O desenvolvimento de órgãos de supervisão parlamentar dos serviços de *inteligência* baseou-se na premissa de que nas democracias os actores do sector da segurança devem ser responsáveis perante os cidadãos que eles servem. Deste modo, uma variedade de mecanismos de supervisão tem sido estabelecida com o objectivo de examinar os vários aspectos do trabalho dos serviços de *inteligência*[155].

Aquando da elaboração das leis relativas aos Serviços de Informações, os membros do parlamento tratam de incluir disposições detalhadas sobre o respeito pelo Estado de direito e os direitos humanos. Por outro lado, os parlamentos examinam os projectos de lei e, caso seja necessário, procedem às suas alterações. Deste modo, os parlamentos identificam e corrigem eventuais lacunas na legislação em vigor. Os parlamentos controlam, igualmente, a utilização do dinheiro público por parte dos Serviços de Informações, aprovando os futuros orçamentos e examinando os gastos já efectuados. Em cada ano, os parlamentos aprovam as previsões relativas a despesas. Deste modo, os parlamentares utilizam as suas funções de controlo orçamental para influenciar as orientações e as medidas tomadas pelos Serviços de Informações. Nalguns países, os parlamentos dispõem de comités de contas que examinam todas as despesas públicas. Noutros, as instituições nacionais de auditoria executam esta tarefa sob a supervisão do parlamento. Do mesmo modo, controlam as políticas e as actividades dos Serviços de Informações, o que permite que estes cumpram o seu mandato de modo eficaz e no respeito pela lei.

O controlo dos Serviços de Informações exercido pelo parlamento assume diferentes formas. Nalguns países, os comités parlamentares da defesa ou do interior estão encarregados da supervisão dos Serviços de Informações. Todavia, um número

[155] BORN, Hans. *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking Accountability*. Discurso apresentado na Sessão Parlamentar da NATO, em Reiquiavique, a 6 de Outubro de 2007.

crescente de países encarrega os comités parlamentares especiais da supervisão dos Serviços de Informações. No entanto, noutros países o parlamento assume um papel mais indirecto na supervisão dos serviços, encarregando um órgão externo de peritos pela supervisão quotidiana dos Serviços de Informações. Neste sentido, o parlamento tem um papel importante na nomeação dos membros dos órgãos de controlo compostos por especialistas. Em numerosos Estados democráticos, estes órgãos elaboram relatórios para o parlamento, que pode, em seguida, tomar medidas para assegurar que as conclusões e recomendações do órgão de especialistas sejam respeitadas.

Por último, os parlamentos monitorizam os Serviços de Informações por meio de investigações de eventos ou actividades especiais nos quais os serviços se encontrem envolvidos[156].

Além do poder legislativo, o controlo das actividades de *inteligência* pode ser exercido pela combinação parlamentar ou pela designação parlamentar, com um Inspector-geral ou através de comissões, tal como sucede nos Estados Unidos, no Reino Unido ou no Canadá.

Entre as diversas modalidades de controlo, o exercido pelo parlamento é de grande relevância numa democracia[157]. O controlo parlamentar das acções dos Serviços de Informações procura prevenir abusos decorrentes dessa mesma actividade. Por outro lado, o controlo legislativo é fundamental para que o poder executivo não ultrapasse as suas competências utilizando os órgãos de *inteligência* para fins políticos ou eleitorais, ou mesmo partidários. Daqui resulta a importância de os parlamentares que actuam em órgãos de controlo estejam conscientes do seu exercício de funções, alheando-se de posições políticas e no respeito pelo interesse comum de salvaguarda do Estado e das instituições democráticas. Na verdade, este compromisso nem sempre é assimilado com clareza, dando muitas vezes lugar a

[156] WILLS, Aidan – *Manuel Comprendre le Contrôle du Renseignement*. Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), Genève, 2010, pp. 36-37.
[157] *Idem.*

escândalos que envolvem a revelação de informações às quais os parlamentares tiveram acesso e que acabam por provocar sérios danos aos interesses da segurança nacional. Entretanto, o parlamento tem, ainda, a obrigação de verificar se os direitos humanos e as garantias individuais são respeitadas pelo Estado e, particularmente pelos Serviços de Informações nas suas operações. A verdade é que são, também, os próprios serviços a beneficiar com a sua supervisão e controlo, já que, deste modo, podem operar dentro de princípios democráticos contando sempre com o suporte do Poder Legislativo.

O segredo do trabalho de *inteligência*, a sua falta de exposição ao exame judicial, a ameaça aos direitos humanos colocados pela vigilância excessiva e o registo das irregularidades passadas apontam para a necessidade de uma supervisão eficaz dos serviços de *inteligência* por parte dos organismos independentes. Em geral, as comissões de fiscalização parlamentar e organismos especializados oferecem uma mais eficaz supervisão externa. Embora certas comissões, especialmente nas áreas do orçamento e finanças, possam ter particulares responsabilidades de supervisão no que se refere aos serviços de *inteligência*, a maior parte da superintendência da *inteligência* é normalmente conduzida pelas comissões especializadas, devido a uma maior experiência dos seus membros e porque esta abordagem limita o círculo do conhecimento e informações para os membros da Comissão, contrariamente ao que acontece com os membros do parlamento.

Os membros dos órgãos de supervisão especializada muitas vezes têm maior experiência e conhecimentos do que os membros das comissões parlamentares especializadas. Além disso, os membros de organismos especializados geralmente têm a liberdade de dedicar-se inteiramente à superintendência da *inteligência*. Outra vantagem dos órgãos de especialistas em supervisão é que os seus membros não são políticos profissionais nem estão directamente envolvidos na actividade política do quotidiano. Deste modo, a sua conduta tende a ser muito menos politizada do que a dos parlamentares. No entanto, um especialista em supervisão sempre deve ser visto como um complemento e não como um substituto para a supervisão parlamentar,

porque os princípios de governação democrática exigem controlo directo pelo parlamento de todas as operações governamentais.

Alguns Estados reforçaram a superintendência da *inteligência* criando o lugar de um Inspector-geral independente. O nome, mandato, competências, e funções deste gabinete variam consideravelmente de Estado para Estado. As suas principais missões incluem a garantia de que os serviços de *inteligência* estão em conformidade com a Constituição, a lei e as políticas operacionais definidas pelo Executivo. Outras das suas funções incluem a educação do pessoal do serviço de *inteligência* sobre os seus direitos e responsabilidades, a realização de inspecções e auditorias internas, especialmente com a finalidade de detectar e prevenir fraude e abusos, a manutenção das condições efectivas de segurança e procedimentos, a recepção e investigação de queixas feitas pelo pessoal de serviço, assegurar a divulgação de informações a que os membros do público têm direito e assegurar que a manutenção de registos de serviço está em conformidade com as políticas e a legislação pertinente.

Existem diferentes modelos para o controlo legislativo e prestação de contas das actividades de *inteligência*. São necessárias medidas que correspondam aos parâmetros constitucionais e legais de cada país. O parlamento tem um importante papel a desempenhar entre os serviços e o público. A natureza da *inteligência* limita a informação que pode ser fornecida ao público. Como representante do público, um comité de supervisão parlamentar precisa de ter acesso a informações classificadas, devendo ter o direito de solicitar relatórios, audiências e realizar investigações para detectar deficiências ou abusos. A fim de ser capaz de executar esta tarefa, esses parlamentares devem ter, para além de uma reconhecida integridade, a confiança dos serviços de *inteligência* e do público.

O grau de intervenção do órgão parlamentar, no acesso às matérias classificadas dos serviços e capacidade de influência política, sendo uma tendência crescente nas democracias liberais, varia significativamente consoante os sistemas em análise. Nos países considerados neste trabalho, verifica-se o seguinte cenário (Quadro 3):

Quadro 3: Níveis de influência parlamentar

PAÍS	ACESSO/INFLUÊNCIA PARLAMENTAR		
	BAIXA	MÉDIA	ALTA
EUA			•
REINO UNIDO		•	
CANADÁ	•		
FRANÇA	•		
ESPANHA	•		
PORTUGAL		•	

Elaborado a partir das análises de Esteves (2004)

d) Poder Judicial

O principal mecanismo para assegurar a conformidade legal é o controlo judicial. Os juízes são frequentemente vistos como agentes independentes do governo, sendo o papel dos tribunais o de proteger os direitos individuais.

Os serviços de *inteligência* não estão acima da lei, devendo, por isso, a sua conduta ser da competência dos tribunais. Embora o poder judiciário tenha a responsabilidade de defender o Estado de direito e assegurar o respeito pelos direitos humanos, os juízes tradicionalmente colocam na esfera do Executivo as questões relacionadas com a segurança. Por outro lado, são muitos os juízes que entendem os tribunais como locais inadequados para a divulgação de informações confidenciais. Mesmo assim, alguns sistemas judiciais desempenham papéis activos na superintendência da *inteligência*. Nalguns países, especialmente onde o Executivo tem vindo a fazer excessivas e autoritárias reivindicações em nome da segurança nacional, são os juízes que têm tido um papel mais activo na defesa dos direitos constitucionais e humanos.

A *inteligência* é essencial para uma tomada de decisão devidamente apoiada. Todavia, o exercício de medidas especiais, para além de ser sensível às legítimas

necessidades governamentais, deve sempre preservar e respeitar os conceitos de privacidade, liberdades e direitos civis. É neste sentido que a supervisão se torna absolutamente necessária. A supervisão judicial tem de estabelecer limites destinados a alcançar o equilíbrio adequado entre a protecção dos direitos individuais e a aquisição de informações essenciais. A mais alta autoridade judicial deve aprovar normalmente os procedimentos de colecta estabelecidos: em geral, o procurador-geral. Estes procedimentos devem proteger os direitos constitucionais e da privacidade, garantir que a informação é recolhida pelos meios o menos intrusivos possível, e limitar o uso dessas informações para fins governamentais ilícitos.

Também, o poder judiciário desempenha um importante papel na supervisão e no controlo dos Serviços de Informações. Em muitos países o poder judiciário supervisiona a utilização dos poderes especiais confiados aos Serviços de Informações. Os tribunais lidam, igualmente, com queixas contra os Serviços de Informações e, se for caso disso, propõem soluções relativamente a qualquer acto prejudicial. Através das suas decisões, os tribunais estabelecem padrões de controlo dos Serviços de Informações. Os tribunais podem também decidir sobre questões relacionadas com o acesso à informação e relativas à *inteligência*.

Em numerosos Estados democráticos, os indivíduos e as organizações da sociedade civil podem solicitar o acesso a informações sobre qualquer órgão público. O acesso a estas informações pode permitir à sociedade civil controlar as actividades do Estado, nomeadamente as respeitantes aos Serviços de Informações.

Os tribunais podem ser impelidos a examinar queixas relativas a informações respeitantes aos Serviços de Informações ou por si detidas. As suas decisões são fundadas em leis relativas ao acesso à informação e à liberdade de informação. Por outro lado, os tribunais podem ser levados a examinar queixas contra pessoas acusadas de terem difundido de maneira ilegal informações classificadas em poder dos Serviços de Informações. Enfim, em países democráticos, o governo pode solicitar seja a antigos juízes seja a juízes em actividade para proceder a inquéritos judiciários sobre

acontecimentos ou actividades nos quais estejam implicados os Serviços de Informações[158].

O controlo judicial dos serviços de *inteligência* ocorre em três formas principais. Em primeiro lugar, a legislação aplicável muitas vezes confronta-se com serviços de *inteligência* que desejam usar medidas especiais de investigação, tais como a intercepção de comunicações, que exige uma autorização prévia do juiz. Tais requisitos são importantes porque exigem uma verificação independente sobre a legalidade das actividades de serviço intrusivo. Em segundo lugar, os juízes podem ser chamados a presidir a processos penais envolvendo delitos de *inteligência* relacionadas com o trabalho, além de julgarem reivindicações de natureza constitucional, civil ou administrativa. Em terceiro lugar, os juízes podem, ocasionalmente, tornar-se membros dos órgãos de fiscalização ou serem convidados para comissões de inquérito *ad hoc*. As duas primeiras destas funções podem qualificar-se como meio de controlo porque dão aos juízes o poder de dirigir as actividades do serviço de *inteligência* envolvido.

e) Instituições de provedoria

A interacção mais comum entre as instituições de provedoria e a comunidade de *inteligência* é o tratamento das queixas feitas contra os serviços de *inteligência* por membros do público. As instituições de provedoria tendem a ter a virtude da independência e os poderes legais necessários para aceder às informações pertinentes para as investigações. Infelizmente, tendem, também, a ter equipas de funcionários que são demasiado pequenas para cobrir eficazmente as suas amplas áreas de jurisdição, que frequentemente abrangem não apenas a comunidade de *inteligência*, como, também, as Forças Armadas e, por vezes, o governo inteiro. Consequentemente, as instituições de provedoria sofrem muitas vezes de uma incapacidade para se dedicarem suficientemente à supervisão da *inteligência*.

[158] WILLS, Aidan – *Manuel Comprendre le Contrôle du Renseignement*. Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), Genève, 2010, pp. 35-36.

f) Instituições superiores de auditoria

Tal como as instituições de provedoria, as instituições superiores de auditoria providenciam controlo independente e externo sobre a conduta dos serviços de *inteligência*. Especificamente, monitorizam os aspectos financeiros do trabalho da *inteligência*, avaliam se a manutenção de registos de serviço é justa e exacta e se os controlos internos sobre as despesas estão a funcionar adequadamente e, finalmente, se as despesas do serviço respeitam as normas vigentes.

g) Órgãos de controlo compostos por peritos

Um número crescente de países tem procedido à criação de órgãos de controlo compostos por peritos, ou em alternativa, comités de controlo parlamentar. Estes órgãos são independentes dos Serviços de Informações, do Executivo e do parlamento. Concentram a sua actuação na supervisão de determinados Serviços de Informações. Os órgãos de controlo compostos por peritos são geralmente encarregados de controlar a legalidade do trabalho dos Serviços de Informações, bem como controlar, em determinados casos, a eficácia das operações, das práticas administrativas e as finanças dos serviços.

Em geral, o parlamento nomeia os membros dos órgãos de controlo que preparam e enviam relatórios ao parlamento e/ou ao Executivo. Contrariamente aos membros dos comités parlamentares de controlo dos Serviços de Informações, a maioria dos membros dos órgãos de controlo compostos por peritos não é membro do parlamento. Trata-se, geralmente, de personalidades públicas altamente colocadas, nomeadamente de membros eminentes da sociedade civil, de antigos membros e de membros do aparelho judiciário em exercício ou de ex-políticos[159].

h) A sociedade civil e os meios de comunicação

Embora seja reconhecidamente um conceito amorfo, a sociedade civil é geralmente entendida como um conjunto de organizações autónomas que existem no domínio público ocupando um espaço entre as instituições do Estado e a vida privada

[159] *Idem*, p.37.

dos indivíduos e comunidades. Tal definição inclui, por exemplo, universidades, organizações não-governamentais (ONG's), grupos de advocacia e ordens religiosas. Uma grande vantagem das organizações da sociedade civil na realização de supervisão da *inteligência* prende-se com a sua ilimitada capacidade de analisar e criticar as políticas do governo.

Como organizações da sociedade civil, estas entidades fazem uso de uma competência para fornecer uma constante informação das acções dos serviços de *inteligência*. Jornalistas de investigação, em particular, desempenham um papel crucial na revelação de uma conduta imprópria, ilegal, ineficaz, ou ineficiente dos serviços de *inteligência*. Uma vez reveladas, estas falhas ou erros tornam-se frequentemente objecto de consultas formais, lideradas por comissões parlamentares ou outros organismos de supervisão independente, como sejam os órgãos de supervisão de especialistas, provedorias ou instituições superiores de auditoria. Sem os necessários relatórios chamando a atenção para estes assuntos, estes poderão nunca ser sujeitos a investigação. Reconheça-se, no entanto, que um jornalismo altamente tendencioso ou politizado pode ter um efeito perverso na supervisão da *inteligência*.

VII.6. O ciclo de supervisão da *inteligência*

A supervisão pode ocorrer em diferentes momentos. Pode ocorrer desde o início de uma operação que foi sugerida, mas ainda não realizada, pode ocorrer no decurso de uma operação ou pode ocorrer após a conclusão da operação.

a) Supervisão em início de uma operação

O mais comum nas actividades de supervisão deste período inclui a criação de quadros legais abrangentes para os serviços de *inteligência* e para os corpos que supervisionam a criação e aprovação dos orçamentos para os serviços e a autorização para operações de *inteligência* que excedam um determinado limiar de sensibilidade.

Para que os quadros legais sejam eficazes, deverá ser claramente indicado o mandato do serviço ou corpo de fiscalização e os poderes a que o serviço ou organismo tem direito. Sem mandatos e poderes claramente definidos, os serviços de *inteligência* e os órgãos de supervisão não poderão funcionar correctamente.

As agências do governo não podem operar sem fundos. Assim, o parlamento, que numa democracia controla a utilização dos fundos públicos, deve aprovar os orçamentos anuais para o governo de todas as agências, incluindo os serviços de *inteligência*. Os orçamentos propostos são normalmente submetidos a uma comissão parlamentar competente pelo ministro responsável. Os membros da Comissão Parlamentar avaliam, então, o orçamento proposto em termos da política vigente. Os parlamentares usam frequentemente o processo orçamental como uma oportunidade para criticar a política do Executivo e as prioridades estabelecidas para os serviços de *inteligência*.

As actividades de *inteligência* que requerem autorização prévia geralmente envolvem o uso de especial de poderes que infringem os direitos individuais, tais como a vigilância electrónica de comunicações pessoais. Na maioria das vezes, esta forma de supervisão é realizada por um juiz, mas em certas situações pode ser realizada por um organismo de supervisão não-judicial.

b) Supervisão contínua

A supervisão contínua inclui investigações, inspecções, audiências periódicas e relatórios regulares sobre as actividades dos serviços de *inteligência* e dos próprios organismos de supervisão. Além disso, nalguns Estados, os juízes revêem periodicamente a informação colectada, nomeadamente escutas, com o propósito de decidir sobre a continuação da operação**.**

c) Supervisão após conclusão da operação

As formas mais comuns de supervisão após a conclusão da operação passam por análises temáticas, estudos de caso, revisão das despesas públicas e revisões anuais. Em certas situações, no entanto, tais como quando uma alegada infracção é

revelada, a supervisão após conclusão da operação pode levar a uma forma de um inquérito *ad hoc*. Tais inquéritos são normalmente estabelecidos para investigar e fazer recomendações relativas a eventos específicos.

Outra importante área da supervisão após conclusão da operação é o tratamento das queixas que podem ser geridas numa variedade de formatos institucionais. Muitas vezes, as queixas são manipuladas pelo poder judicial, mas podem também ser tratadas não judicialmente, como, por exemplo, por instituições de provedoria, comissões parlamentares ou por peritos de órgãos de supervisão.

VII.7. Avaliação da supervisão da *inteligência*

A existência de serviços de *inteligência* em países democráticos requer uma supervisão forte a par de mecanismos de responsabilização. Aos serviços de *inteligência* são concedidos, como vimos, poderes especiais, intrusivos e capacidades com o objectivo de proteger o Estado, os seus cidadãos e a ordem democrática. No entanto, considerando a extensão desses poderes, existe o potencial que os mesmos poderão ser usados para minar a segurança dos indivíduos e subverter o processo democrático. Por conseguinte, e como antes referido, o controlo da actividade das agências de informações é crucial no sentido de garantir que estas cumpram as suas responsabilidades de acordo com a Constituição e o Estado de direito. Todavia, o alto nível de sigilo que é intrínseco aos serviços de *inteligência* impede uma total transparência, escrutínio público e um normal exame democrático ou judicial.

A consequente falta de responsabilização em combinação com os poderes especiais de que os serviços de *inteligência* gozam pode conduzir a abusos de poder, ilegalidade e uma cultura de impunidade, levando, sobretudo, em consideração a tentação de usar os poderes especiais para outros fins que não os da segurança nacional. Nestes poder-se-ia considerar a espionagem económica, industrial ou diplomática ou até por motivos políticos. Tendo em conta estes perigos, os países enfrentam o desafio de criar mecanismos de supervisão específica para garantir que os

serviços de *inteligência* actuam de acordo com a lei, ao mesmo tempo que se revelam eficientes e garantem a necessária confidencialidade.

CAPÍTULO VIII: SISTEMAS DE INFORMAÇÕES E MODELOS DE SUPERVISÃO E CONTROLO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA

Um serviço de *inteligência* é um organismo dedicado à colecta e análise da informação, que posteriormente é processada com o propósito de ajudar um governo na tomada de decisões. Esta informação é conhecida simplesmente como *inteligência*. Para ser eficaz, essa informação tem de ser oportuna, relevante e preditiva.

Os serviços de *inteligência* desempenham um papel muito importante na análise das potenciais ameaças para a segurança nacional. Geralmente, nenhuma outra entidade do governo tem o mandato ou recursos para o cumprimento de tais funções. Como qualquer outra agência do governo, os serviços de *inteligência* são colocados sob o controlo de políticos eleitos, ou seja, os parlamentares. Aos serviços de *inteligência* é exigido profissionalismo, imparcialidade e independência relativamente a qualquer partido político. A função dos políticos está, portanto, limitada à monitorização das actividades dos serviços de *inteligência* em nome dos cidadãos, com o objectivo de assegurar que os serviços não são utilizados como uma ferramenta do Estado ou de um partido político, mas, em lugar disso, proporcionar aos cidadãos um ambiente tão seguro quanto possível. Geralmente, o efectivo controlo sobre os Serviços de Informações é exercido pelos ministros, que têm, igualmente, o direito de solicitar informações específicas das agências[160]. Embora parte do trabalho realizado pelos serviços de *inteligência* seja confidencial, os princípios democráticos exigem que esses serviços, como qualquer outra entidade governamental, sejam monitorizados de perto.

Sem dúvida que todos os Estados do mundo contam com serviços de *inteligência*. A expressão "serviços de *inteligência*" assumiu particular relevo nos Estados constitucionais, em detrimento da tradicional expressão "serviços secretos". Todavia, este termo parece ser historicamente mais usado. O estabelecimento de um

[160] The Forum of Civic Initiative (FIQ). *Understanding Intelligence Services*. Dezembro de 2006, Jérôme Mellon. Disponível em: http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/239-understanding-intelligence-services.

sistema de controlo democrático dos serviços de *inteligência* é agora um dos desafios dos Estados constitucionais por se enquadrarem na estrutura do Estado, submetendo-se ao princípio da legalidade, ao Direito e ao respeito escrupuloso pelos direitos fundamentais que se converteu no princípio inspirador de todo o sistema constitucional. Porém, juntamente com o elemento constitucional é fundamental o elemento democrático. Assim, o constitucionalismo moderno aparece como respeitador dos princípios básicos democráticos, de maneira que não faz sentido falar de democracia e liberdade em regimes onde estes princípios não estejam suficientemente reconhecidos e protegidos[161]. Nas democracias liberais o parlamento constitui-se como o órgão de fiscalização por excelência dos actos do Executivo e, deste modo, das iniciativas dos Serviços de Informações, cabendo ao poder judicial a garantia do cumprimento da legalidade em todas as matérias que estejam relacionadas com a gestão da informação e com as actividades operacionais dos serviços. Deste modo, temos:

A **supervisão parlamentar** que confere aos parlamentares capacidade para a elaboração de legislação relacionada com o mandato dos serviços de *inteligência*, métodos, estruturas e orçamento para investigar a eficácia dos serviços no tocante às necessidades do Estado, bem como a sua conformidade com as leis e direitos humanos. A maior parte deste trabalho de supervisão é normalmente feita por um comité de *inteligência* que tem origem no parlamento;

O **controlo executivo**, que refere a responsabilidade executiva ou ministerial sobre os serviços de *inteligência*, relativamente às acções dos serviços, incluindo eventuais falhas ou actividades ilegais;

O **controlo judicial**, por sua vez, confere aos tribunais a capacidade para autorizar algumas actividades específicas e julgar supostas violações da lei. Enquanto

[161] I CONGRESO NACIONAL DE INTELIGENCIA. El Control de los Servicios de Inteligencia en los Estados Democráticos. Mª Concepción Pérez Villalobos. Madrid, 23 de Outubro de 2008. Disponível em: http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/27872/1/El%20control%20democr%C3%A1tico%20de%20los%20servicios%20de%20inteligencia.pdf

apenas um número limitado de actividades, tais como a intercepção de comunicações, requer a revisão judicial antes de a mesma ter lugar, todas as actividades de *inteligência*, sem excepção, devem respeitar a lei. Note-se que existem vários graus de supervisão judicial das agências de *inteligência* e segurança em diferentes países. A única forma que existe em todas as jurisdições é a prestação de contas, que ocorre quando os assuntos das investigações das agências levam à acusação. Em alguns países existe a revisão judicial se for necessária a autorização prévia de mandatos judiciais;

A **supervisão externa** alude ao papel desempenhado pelos *media* e pela sociedade civil na promoção do debate público sobre as actividades dos serviços de *inteligência* e a responsabilização dos funcionários. A supervisão externa pode, igualmente, incluir um órgão específico dedicado à recepção e processamento de queixas dos cidadãos sobre as acções dos serviços de *inteligência*.

Em todos os países democráticos, a supervisão dos Serviços de Inteligência e de segurança é um elemento importante no que diz respeito à legalidade e à protecção dos direitos humanos e liberdades. O valor da segurança, que desde sempre é um valor indissociável do valor da liberdade, exige que a par da acção fundamental dos serviços de *inteligência* haja uma efectiva fiscalização da legalidade da sua actividade de modo a garantir que esta se inscreva no respeito das garantias individuais dos cidadãos.

As exigências dos Serviços de Inteligência e as normas de uma sociedade aberta representam o mais notável dos dilemas de um governo democrático. As agências de Informações, pela sua natureza, funcionam em segredo sem estar sujeitas às regras normais do Estado. Numa sociedade aberta, por outro lado, o segredo provoca antipatia e sugere que todas as agências governamentais sejam plenamente responsáveis perante a lei.

O estabelecimento de um sistema de prestação de contas ao mesmo tempo democrático e eficiente para controlar os serviços de *inteligência* é um dos grandes desafios que enfrentam os Estados modernos. Levar por diante esta pesada tarefa é

um imperativo, tendo em conta que a orientação de políticas para a reforma dos Serviços de Informações contribui para evitar os abusos e melhorar a eficiência de todos os ramos do governo.

Quando falamos em sistemas governamentais de *inteligência* referimo-nos a organizações permanentes e actividades orientadas para a colecta, análise e disseminação de informações sobre problemas e alvos relevantes para a política externa e a defesa nacional. Serviços de *inteligência* são órgãos do poder executivo que trabalham para os chefes de Estado e de governo e, de conformidade com o ordenamento constitucional de cada país, para outras autoridades da administração pública e, até, do parlamento. Trata-se de organizações que desempenham actividades ofensivas e defensivas na área das informações[162].

No âmbito internacional, não está estabelecido um único modelo de controlo democrático. Até hoje praticamente não existem comparações sistemáticas a nível internacional em matéria de prestação democrática de contas por parte dos serviços de *inteligência*, nem tão pouco se desenvolveu qualquer tipo de normas internacionais com esse objectivo. Antes pelo contrário, é reconhecida a existência de diferentes modelos no tocante às relações entre os serviços e o governo. São modelos que evidenciam a natureza do sistema político e o papel do parlamento nesse sistema. Na verdade, é difícil encontrar um só modelo de controlo devido, fundamentalmente, à diversidade de tradições políticas, culturais e constitucionais. A forma de controlo constitucional das leis varia na medida em que há países que atribuem o controlo a um só órgão constitucional. Por exemplo, nos países europeus continentais é favorecido o controlo parlamentar. O controlo varia, igualmente, nos Estados federais, como acontece nos Estados Unidos da América, que mantêm formas de fiscalização nos três poderes na Federação. Países como o Reino Unido e o Canadá favorecem o aspecto judiciário orientado para a protecção dos direitos individuais dos cidadãos, enquanto na Europa continental é o controlo de tipo legislativo, formal, com respeito pelas prerrogativas constitucionais das diferentes instituições que é privilegiado.

[162] CEPIK, Marco (2003). *Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Actual*. Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, Nº 1, p 75.

Controlo governamental

Nos estados democráticos o controlo é realizado pelos poderes executivo, legislativo e judicial, que repartem entre si a responsabilidade por esse mesmo controlo, não cabendo a nenhum deles o privilégio exclusivo nessa tarefa.

No âmbito do controlo governamental, já constatámos que são conhecidos dois tipos de mecanismos de controlo: ***intra-serviços***, onde surgem as figuras dos auditores, com missões nos domínios administrativo e financeiro, e as dos inspectores-gerais, com atribuições de natureza política; ***extra-serviços***, destacando-se, neste caso, o controlo governamental directo, com estruturas de comando, orientação e coordenação, e o indirecto, com a presença do comissário, que exerce o controlo em nome do Executivo, do inspector-geral, situado ao nível do sistema de informações, e do coordenador-geral, com atribuições que incidem sobre o domínio da cooperação entre os serviços.

a) Controlo intra-serviços

O controlo intra-serviços é assumido com algumas reservas por parte do governo e até pelo próprio parlamento, já que é visto como uma defesa em causa própria, podendo dar lugar à autoprotecção, limitando a influência de estranhos ao sistema. O argumento defendido pelos serviços baseia-se na existência de riscos de fuga de informação resultantes da utilização de meios externos. Tal exposição é encarada como uma ameaça à eficácia e credibilidade externa dos serviços. Ainda assim, convenhamos que os mecanismos de inspecção interna têm-se mostrado limitados no seu alcance, dada a falta de credibilidade apresentada.

b) Controlo extra-serviços

O controlo extra-serviços apresenta-se como o mais comum na abordagem do governo relativamente aos serviços. Trata-se de uma forma de controlo que visa orientar, mandatar e coordenar os serviços de *inteligência* no quadro da responsabilidade do governo sobre as respectivas agenda, administração e actividades operacionais. Em países onde os serviços de *inteligência* se encontram bem

implantados, como os Estados Unidos da América, o Reino Unido ou a França, verifica-se o envolvimento das mais altas instâncias do Estado no processo de controlo e de direcção. O controlo extra-serviços pode, ainda, ser indirecto, ou seja, exercido através de um mecanismo de controlo feito em nome da tutela dotado de um grau de autonomia administrativa que lhe permite apresentar-se como um vector menos orientado politicamente e susceptível de tomar posições mais independentes em relação ao funcionamento dos serviços.

Fiscalização externa

No quadro da fiscalização externa são conhecidos três tipos de controlo: o **parlamentar**, o **judicial**, com recurso a magistrados, e o **autónomo**, através da constituição de um órgão *ad hoc*. Segundo Esteves[163], como resultado do aprofundamento da prática democrática, da responsabilização do Estado em relação aos actos por si praticados e da própria vulnerabilidade do sistema político quando ocorrem situações de abuso por parte dos Serviços de Informações, a valorização do papel de instituições externas ao governo em processos de fiscalização dos serviços de *inteligência* constitui hoje um princípio de boa-conduta democrática defendido internacionalmente.

a) Fiscalização parlamentar

O sistema de informações, dada a natureza do seu funcionamento, reage em regra de forma defensiva ao envolvimento de instituições de fiscalização externas aos serviços, sobretudo, quando se trata do órgão parlamentar. O facto de o parlamento representar a classe política "por excelência", somado à tradicional relação de desconfiança existente entre os funcionários dos serviços de *inteligência* e os políticos, justifica parcialmente a postura dos serviços. O carácter pouco popular dos assuntos relacionados com segurança e informações contribui, igualmente, para a inexistência de especialização por parte dos deputados neste tipo de matérias. No essencial, a

[163] ESTEVES, *op. cit.*

eficácia do papel do parlamento enquanto entidade de fiscalização política dos serviços e elemento de estabilização do sistema depende da maturidade política dos seus membros, da forma como é processada e do respectivo âmbito. O sucesso de um órgão de fiscalização é percepcionado através do reforço do respeito pelas normas relacionadas com os direitos humanos, pela conquista da credibilidade dos serviços, pelo estímulo do interesse público no tocante às matérias relacionadas com as informações e pela emissão de contribuições positivas e úteis para a efectividade das funções dos serviços de *inteligência* e para a melhoria do funcionamento do sistema.

As funções de fiscalização política do parlamento podem ser exercidas de forma directa (por via de comissões especializadas) e indirecta (comissões não especializadas). A situação verificada em sistemas onde o parlamento desempenha apenas funções de fiscalização indirecta, isto é, não especializada, através de comissões parlamentares de controlo orçamental e de defesa, é, em regra, mais linear, registando-se um papel pouco relevante ou mesmo inexistente do parlamento ao nível da fiscalização política dos serviços. Os casos do Canadá, onde o papel do parlamento é delegado num órgão autónomo, e da Espanha e da França, onde o grosso das atribuições de fiscalização incide sobre matérias de natureza orçamental, são paradigmáticos do papel minimalista do parlamento em matéria de fiscalização política.

b) Fiscalização judicial

Ainda segundo Esteves[164], os processos de fiscalização judicial sobre os Serviços de Informações têm vindo a ser crescentemente adoptados à medida que os serviços têm sido colocados sob um estatuto legal, com atribuições formalmente definidas, e que o direito à informação tem progredido no sentido da fiscalização dos arquivos documentais tutelados por um regime de excepção, como acontece no caso das informações.

[164] *Idem*

Para Esteves[165], "a introdução da necessidade de mandatos judiciais sobre as operações encobertas dos serviços e o reconhecimento do direito à informação administrativa por parte dos cidadãos, assim como a possibilidade de apresentação de queixas aos serviços, constituem, à semelhança do papel parlamentar, um sinal de boa-conduta, com base nos princípios universais de salvaguarda dos direitos humanos, incluindo o direito à privacidade". Este autor defende, ainda, que "se a fiscalização dos centros de dados geridos pelos serviços constitui uma matéria relativamente pacífica, já o envolvimento dos tribunais na atribuição de mandatos legais aos serviços levanta questões relacionadas com a capacidade daqueles para lidarem e avaliarem assuntos relacionados com a segurança nacional e/ou licenciarem ou recusarem operacionais relacionados com actividades de intercepção de comunicações, intrusões ou diversos tipos de vigilância. Esta circunstância é agravada pelo facto de determinados argumentos justificativos da necessidade de utilização de meios extraordinários se justificar com base em argumentos como '*segurança nacional*', sem tradução jurídica específica". Vários sistemas têm procurado contrariar esta dificuldade através da criação de tribunais especializados para efeitos de segurança e de informações (caso do Reino Unido, através do *Tribunal para as informações*) ou por via do destacamento de um ou mais magistrados responsáveis pela atribuição de mandatos legais às actividades operacionais dos serviços que impliquem a violação de princípios constitucionalmente reconhecidos (caso de Espanha). Alguns sistemas avançaram outras soluções, criando órgãos de fiscalização que absorveram as competências dos tribunais comuns, e que fundem atribuições de fiscalização política com atribuições judiciais (caso do sistema canadiano)[166].

c) Fiscalização autónoma

Esteves[167] admite que "os mecanismos de fiscalização autónoma são pouco frequentes pelo risco que podem comportar para o sistema", acreditando que se utiliza aqui a expressão "autonomia" e não "independência" de forma propositada,

[165] *Ibidem*
[166] *Idem*
[167] *Idem*

"numa tentativa de frisar que a total neutralidade e liberdade de acção de um órgão de fiscalização dos Serviços de Informações constitui uma hipótese meramente teórica, sem expressão real nos dias de hoje". Este autor constatou que "apenas o sistema canadiano se encontra dotado de um órgão de fiscalização *ad hoc* (SIRC) com amplas atribuições em matéria de fiscalização política, legal e administrativa sobre o serviço canadiano. A natureza deste órgão é, na relação governo-parlamento, mista: os seus membros são propostos pelo parlamento mas nomeados pelo governo, respondendo perante este. A sua localização orgânica, situada entre o governo e o parlamento, transforma-o num órgão sensível, objecto de alegações de "governamentalização" por parte do parlamento. Este modelo permitiu ao governo esvaziar o parlamento de atribuições directas de fiscalização, delegando-as num órgão com participação parlamentar mas suficientemente controlado pelo poder executivo. A eficácia com que este órgão tem exercido as suas funções, somada a uma política de informação pública sobre as actividades do serviço, tem constituído a principal garantia do funcionamento do sistema, não obstante a originalidade que comporta".

Importa, agora, saber que em países como os Estados Unidos ou o Reino Unido são considerados os três tipos de controlo: executivo, judicial e parlamentar que inclui a criação de comités de controlo junto dos parlamentos. São, deste modo, os sistemas mais completos de controlo. Em diversos Estados europeus é considerado o controlo democrático com maior ou menor efectividade, ancorando a sua actuação na reserva ou no segredo de Estado, o que reduz o seu controlo a determinados representantes parlamentares, que nem sempre contam com o grau de especialização necessário.

Entretanto, no caso francês, onde os serviços secretos são dos mais herméticos a nível mundial, o controlo parlamentar é praticamente inexistente, salvo no tocante ao controlo do orçamento. Na verdade, não existe uma instância encarregada especificamente do controlo dos Serviços de Informações.

Nos Estados de direito democrático a actividade de informações está sujeita a um enquadramento jurídico, o que na prática a delimita. Todavia, a actividade de produção de informações não está confinada unicamente aos limites que legalmente

se encontram previstos, havendo outros limites que resultam da sua própria natureza e das capacidades objectivas dos organismos que se dedicam a essa actividade, para além do enquadramento histórico e cultural da sociedade em que se integram. Nesse sentido, é de primordial importância saber como o ordenamento jurídico-constitucional enquadra essa actividade.

Como referido anteriormente, o tipo de controlo é determinado pelas tradições jurídicas do Estado, pelo seu sistema político e por factores históricos. Assim, em países como os Estados Unidos da América, Canadá, Nova Zelândia e Austrália é promovido o aspecto judicial, orientado para a protecção dos direitos dos cidadãos, enquanto na Europa continental, é o controlo do tipo legislativo, formal, de respeito pelas prerrogativas constitucionais das diferentes instituições, que é privilegiado.

Vejamos, agora, o modo de funcionamento dos serviços de *inteligência* dos países em estudo e os modelos de supervisão e controlo que a eles estão associados, sabendo, desde já, que o sistema francês é tendencionalmente opaco, o britânico ou o espanhol encontram-se numa lenta transição entre a tradicional opacidade e a transparência razoável, por força da legislação comunitária. Já os sistemas norte-americano e canadiano são historicamente abertos, compensando o desequilíbrio inicial através de mecanismos de controlo governamental funcionais. Poucos, no entanto, são comparáveis com o quadro português em matéria de acesso e de segredo, face ao contraste entre a garantia de acesso e a falta de protecção do segredo público[168].

[168] *Idem*, p 180.

Modelos europeus continentais de supervisão e controlo da actividade de Informações: os casos de Portugal, Espanha e França

VIII.1. A comunidade de Informações em Portugal

Em Portugal, é ao Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), criado pela Lei nº 30/84, de 5 de Setembro, que cabe a tarefa de controlar, tutelar e orientar a acção dos Serviços de Informações. O SIRP é composto por dois Serviços de Informações – o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) aos quais, de acordo com a legislação em vigor, incumbe assegurar, no respeito pela Constituição e pela lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna. Ainda de conformidade com a Lei, o SIS é o único "organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido". Por seu turno, o SIED é o único "organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português".

"Só a partir da década de 1980 é que se assumiria a vontade política da criação de um Serviço de Informações internas – o Serviço de Informações de Segurança (SIS) –, tendo ficado para alguns anos mais tarde a criação de um Serviço de Informações externas – o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)"[169].

De acordo com Bacelar[170], assinala-se a existência de "cinco períodos na evolução da actividade dos Serviços de Informações em Portugal":

[169] GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui (Coord) - Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização, *in* AAVV, *Estudos de Direito e Segurança. Lisbo*a, Almedina, 2007, pp. 177-178.
[170] Versão actualizada do texto publicado na obra colectiva AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), I, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 171-192.

• *1.º período (1974-1984)*: *de ausência de Serviços de Informações*, com a ocupação desse espaço vazio por parte dos Serviços de Informações militares;

• *2.º período (1984-1995)*: *de criação do Sistema de Informações da República Portuguesa* (SIRP), apoiado na previsão legal do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e no Serviço de Informações Militares (SIM), mas só o segundo e o terceiro efectivamente funcionando;

• *3.º período (1995-2004)*: *de estabilização apenas de dois Serviços de Informações*, mantendo-se o Serviço de Informações de Segurança e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM), alterando parcialmente a sua natureza, ao incluir atribuições no domínio das informações militares, além de se ter operado a sua criação efectiva, sem esquecer ainda a transformação do Sistema de Informações Militares (SIM) na Divisão das Informações Militares (DIMIL), em 1993;

• *4.º período (2004-2009)*: *de aproximação da actividade dos dois Serviços de Informações – o SIED e o SIS – através da criação do cargo do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa* (SGSIRP), incumbido da coordenação das suas actividades, com a faculdade da partilha de serviços administrativos comuns àqueles dois serviços, sem ainda olvidar a perda nas atribuições do SIED das informações militares, remetidas ao âmbito do Estado-Maior-General das Forças Armadas;

• *5.º período (2009-....): de criação de estruturas administrativas comuns no âmbito do SIRP, além do reforço de meios operacionais dos Serviços de Informações,* com a aprovação da Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro.

Entretanto, em 2010 é criado o CISMIL (Centro de Informações e Segurança Militares) no âmbito da reorganização do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA). Este serviço é o sucessor de vários serviços de *inteligência* militares conjuntos portugueses que existiam no passado, ou seja, o EMGFA 2ª Divisão (1974-1975), o SDCI (1975-1976), a DINFO (1977-1993) e a DIMIL (1993-1997).

O CISMIL é o órgão responsável pela produção da *inteligência* necessária para o cumprimento das missões específicas das Forças Armadas e para garantir a segurança militar, fazendo parte do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA).

Já noutro âmbito, a Polícia Judiciária, a Polícia de Segurança Pública e a Guarda Nacional Republicana procedem à recolha de informações de natureza policial, isto é, de carácter criminal.

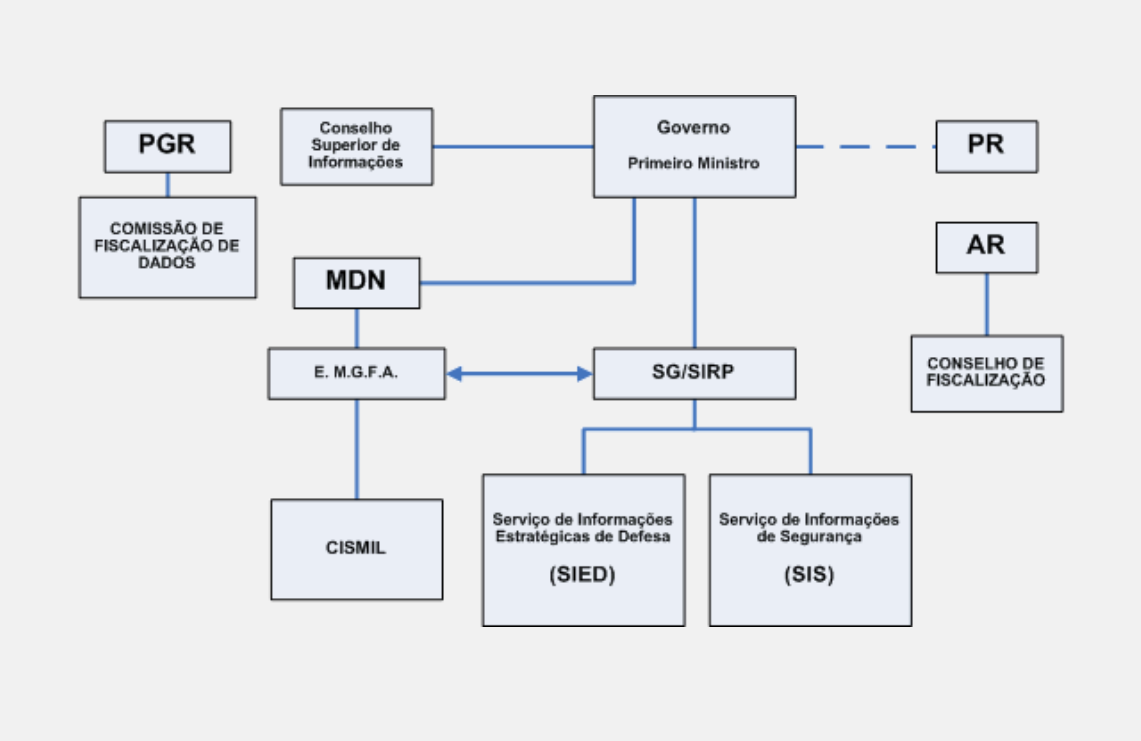
Importa, entretanto, assinalar que a lei determina limites às actividades dos Serviços de Informações, explicitando que "não podem ser desenvolvidas actividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei"[171].

Da sua parte, a Lei-Quadro do SIRP contemplou a criação das seguintes entidades (Quadro 3):

- √ o *Conselho Superior de Informações*, enquanto órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, presidido pelo Primeiro-Ministro;
- √ a *Comissão Técnica*, órgão de assessoria permanente do Conselho Superior de Informações, dirigida por um Secretário-Geral;
- √ o *Conselho de Fiscalização* que assegura a fiscalização externa dos Serviços de Informações, eleito pela Assembleia da República;
- √ a C*omissão de Fiscalização dos Centros de Dados*, encarregada da fiscalização da actividade dos Centros de Dados dos Serviços de Informações.

[171] Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa).

Quadro 4: SIRP Lei-Quadro 4/2004 e Lei 9/2007



Fonte: Serviço de Informações de Segurança

VIII.1.1. A supervisão e o controlo da actividade de Informações em Portugal

Em Portugal, a supervisão da actividade de *Inteligência* é processada pelos três poderes da República: Executivo, Legislativo e Judiciário. O SIS e o SIED são controlados externamente pelo Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP). O Conselho é integrado por três representantes eleitos pela Assembleia da República, por voto secreto e maioria de dois terços, que, na prática, significa a escolha de nomes originários das maiorias partidárias no parlamento. O mandato dos conselheiros é de quatro anos e só pode ser revogado por decisão da maioria dos deputados da Assembleia[172]. Verifica-se, assim, que o núcleo central dos mecanismos de supervisão se encontra na Assembleia da República, cabendo-lhe a fiscalização política dos Serviços de Informações. Outro órgão de controlo externo é a

[172] *Idem.*

Comissão de Fiscalização dos Centros de Dados, integrada por três magistrados do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral da República.

Apesar do significativo diferencial entre o sistema definido na lei e o seu funcionamento real, Portugal acompanhou a evolução europeia no domínio da responsabilização democrática dos Serviços de Informações, o que terá ajudado a credibilizar os serviços, sobretudo no período pós-revolucionário[173].

A evolução do sistema português de supervisão parlamentar sobre os Serviços de Informações, através de um conselho especializado e permanente permitiu acompanhar as tendências internacionais, através da co-responsabilização política do órgão de soberania que detém a representação directa do eleitorado e a quem compete a fiscalização das acções e políticas governamentais[174].

Refira-se, entretanto, que a fiscalização dos Serviços de Informações em Portugal, da responsabilidade do CFSIRP, não se restringe à componente civil, já que o SIRP é, igualmente, composto por órgãos que desempenham a função de *inteligência* militar, via SIED. Por outro lado, a lei-quadro do SIRP, de 1984, previa a existência do Serviço de Informações Militares (SIM), extinto em 1995, por força da Lei 4/95, de 21 de Fevereiro[175], atribuindo ao Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM) competências exclusivas para a produção de informações estratégicas de defesa e militares. As informações militares não pertencem ao SIRP, todavia, as actividades de produção de Informações das Forças Armadas são fiscalizadas, quer pelo Conselho de Fiscalização do SIRP, quer pela Comissão de Fiscalização de Dados, conforme dispõe o artigo 34º, nº 2 da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

A Constituição da República estabeleceu indirectamente limites claros à actividade de informações. Determinadas formas de obtenção ou recolha de

[173] ESTEVES, *op. cit*., p. 144.
[174] *Idem*, p. 146.
[175] Altera a Lei nº 30/84, de 5 de Setembro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa).

informações, nomeadamente, através de meios técnicos, na expressão constitucional «*a ingerência (…), nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação*» (cfr. artigo 34, nº 4 CRP), apenas podem ser realizadas no âmbito do processo penal e carecem de mandado de juiz por serem medidas particularmente agressivas para os direitos fundamentais. Ou seja, a Constituição, limitando a utilização de certos instrumentos de recolha apenas ao processo penal, e encarando-os apenas como meio de obtenção de provas, inibe completamente toda a actividade de *Signals Intelligence* (SIGINT) e mais particularmente, *Communications Intelligence* (COMINT), aos Serviços de Informações. Esta situação é, particularmente, gravosa porque inibe os Serviços de Informações de disporem daquele meio essencial de recolha de informação, sendo, aliás, os Serviços de Informações portugueses os únicos que no espaço europeu não dispõem de tais poderes. Esta limitação decorre, obviamente, de uma realidade histórica específica, e por isso de um zelo garantístico exagerado, mas também do facto de Portugal não ser um país sujeito a graves incidentes de segurança e de ter existido uma nítida confusão entre dois planos totalmente distintos, o das informações e o da investigação criminal[176].

A reformulação do Sistema de Segurança Interna (SSI) entrou na agenda política recente de Portugal e, em 29 de Agosto de 2008, foi aprovada a Lei de Segurança Interna (Lei nº 53/2008), que define a nova Política de Segurança Interna, o Sistema de Segurança Interna, as forças e serviços de segurança e as medidas de polícia. O objectivo central desta alteração, que modifica o diploma de 1987, é o de responder ao contexto actual de segurança nacional e regional, que se alterou profundamente na última década. A nova lei visou, também, uma maior coordenação e cooperação dos órgãos responsáveis pela execução da segurança interna. O órgão central do novo SSI é o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o qual é composto por representantes da Assembleia da República, o Secretário-Geral do SIRP, o Chefe Estado-Maior General das Forças Armadas, o Representante do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro e o Director-geral dos Serviços

[176] CARVALHO, Jorge - Limites à actividade dos Serviços de Informações no Estado de Direito Democrático. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 2007. Disponível em: http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=20336.

Prisionais. Instituiu-se, entretanto, o cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), ligado directamente ao Primeiro-Ministro, que, por sua vez, deve relatar ao Presidente as acções principais do sistema. Dentre as principais mudanças promovidas pela reforma do SSI, está a centralização de actividades na Secretária-geral do SSI, que passa a fazer a coordenação das Forças e Serviços de Segurança (FSS), sob a tutela do Ministério da Administração Interna (MAI) e do Ministério da Justiça.

VIII.1.1.1. Orgânica do Sistema[177]

Para a prossecução dos objectivos cometidos ao SIRP, a lei define a orgânica do Sistema; nele contempla os seguintes órgãos de coordenação, consulta e de fiscalização:

- O Primeiro-ministro, que controla, tutela e orienta a acção dos Serviços de Informações, preside ao Conselho Superior de Informações, nomeia e exonera o Secretário-Geral do SIRP, bem como os Directores dos Serviços de Informações, e mantém especialmente informado o Presidente da República;
- O Conselho Superior de Informações, coadjuva o Primeiro-ministro, é assessorado pelo Secretário-Geral do SIRP, integra dois deputados eleitos para o cargo pela Assembleia da República;
- O Secretário-Geral do SIRP, colocado na directa dependência do Primeiro-ministro tem nomeação precedida de audição em Comissão Parlamentar da Assembleia da República;
- O Conselho de Fiscalização do SIRP, composto por três elementos eleitos pela Assembleia da República;

[177] SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA (SIS) – *Estrutura, organograma e tutela*. Disponível em: http://www.sis.pt/. (Consultado a 10 de Setembro de 2015).

- A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, constituída por três magistrados do Ministério Público designados pelo Procurador-Geral da República;

VIII.1.1.2. Dos órgãos às funções da tutela face ao SIRP[178]

Primeiro-ministro

No quadro do SIRP, compete ao Primeiro-ministro:

- Manter especialmente informado o Presidente da República acerca dos assuntos referentes à condução da actividade do SIRP, directamente ou através do Secretário-Geral;
- Presidir ao Conselho Superior de Informações;
- Nomear e exonerar o Secretário-Geral do SIRP;
- Nomear e exonerar, ouvido o Secretário-Geral, o Director do SIS e do SIED;
- Controlar, tutelar e orientar a acção dos Serviços de informações;
- Exercer as demais funções que lhe sejam atribuídas pela Lei Orgânica do SIRP.

Estas competências podem ser delegadas no Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Secretário-geral do SIRP [179]

Colocado na directa dependência do Primeiro-ministro, cujo cargo é equiparado a Secretário de Estado, ao Secretário-Geral do Sistema compete nos termos do art. 19º da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa:

[178] *Idem.*
[179] *Ibidem.*

- Conduzir superiormente, através do respectivo director, a actividade do Serviço de Informações de Segurança e exercer a sua inspecção, superintendência e coordenação, em ordem a assegurar a efectiva prossecução das suas finalidades institucionais;
- Executar as determinações do Primeiro-ministro e as deliberações dos órgãos de fiscalização previstos na lei;
- Transmitir informações pontuais e sistemáticas às entidades que lhe forem indicadas pelo Primeiro-ministro;
- Garantir a articulação entre os Serviços de Informações e os demais órgãos do Sistema de Informações da República Portuguesa;
- Assegurar o apoio funcional necessário aos trabalhos do Conselho Superior de Informações;
- Presidir aos conselhos administrativos do SIS e do SIED;
- Dirigir a actividade dos centros de dados do SIS e do SIED;
- Nomear e exonerar, sob proposta dos respectivos directores, o pessoal do SIS e do SIED, com excepção daquele cuja designação compete ao Primeiro-ministro;
- Exercer o poder disciplinar dentro dos limites que a lei determinar;
- Orientar a elaboração dos orçamentos do SIS e do SIED;
- Aprovar os relatórios anuais do SIS e do SIED.

E ainda, atento o previsto no art. 13º da Lei Orgânica 9/2007, de 17 de Fevereiro:

- Dirigir, de acordo com as orientações gerais definidas pelo Primeiro-ministro, as relações internacionais do SIRP;
- Regular, mediante despacho classificado, no caso do SIED e do SIS sob proposta dos respectivos directores, a organização interna, a composição e a competência dos serviços do SIED e do SIS e das estruturas comuns;

- Presidir ao Conselho Consultivo do SIRP;
- Autorizar, sem prejuízo das competências próprias dos conselhos administrativos do SIED e do SIS, a realização de despesas do seu Gabinete, do SIED, do SIS e das estruturas comuns, até ao limite máximo legalmente estabelecido para os casos de delegação de competência em secretário de Estado;
- Aprovar, sob proposta dos directores do SIED e do SIS, regulamentos internos relativos a matérias previstas na legislação do SIRP, nomeadamente em matéria de formação, avaliação e outras indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços, salvo nos casos em que a lei disponha diferentemente;
- Praticar os actos previstos pelos regulamentos referidos na alínea anterior;
- Determinar os meios de identificação dos membros do seu Gabinete e dos funcionários e agentes do SIED, do SIS e das estruturas comuns;
- Autorizar, sob proposta dos directores do SIED, do SIS ou das estruturas comuns, as deslocações de funcionários e agentes em serviço ao estrangeiro;
- Emitir ordens e instruções nas restantes matérias referidas na lei.

O Secretário-Geral do SIRP dispõe de um gabinete de apoio, ao qual é aplicável o regime jurídico dos gabinetes ministeriais.

Conselho Superior de Informações[180]

É o órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações.

[180] *Ibidem.*

Sob a presidência do Primeiro-ministro, o Conselho Superior de Informações é composto por:

- Vice-Primeiros-ministros, se os houver;
- Ministros de Estado e da Presidência, se os houver, e o membro do Governo que seja titular da delegação das competências do Primeiro-ministro no âmbito do SIRP.
- Ministro da Administração Interna;
- Ministro da Defesa Nacional;
- Ministro da Justiça;
- Ministro dos Negócios Estrangeiros;
- Ministro das Finanças;
- Presidente do Governo Regional da Madeira;
- Presidente do Governo Regional dos Açores;
- Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;
- Secretário-Geral do SIRP;
- Dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Além destas entidades, o Primeiro-ministro pode determinar a presença de outras entidades sempre que o considerar relevante face à natureza dos assuntos a tratar.

No que diz respeito às competências do Conselho Superior de Informações[181], passam por:

- Aconselhar e coadjuvar o Primeiro-ministro na coordenação dos Serviços de Informações;

[181] *Ibidem*

- Pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos em matéria de informações pelo Primeiro-ministro ou, com autorização deste, por qualquer dos seus membros;

- Propor a orientação das actividades a desenvolver pelos Serviços de Informações.

Conselho de Fiscalização do SIRP[182]

O Conselho de Fiscalização acompanha e fiscaliza a actividade do Secretário-Geral e dos Serviços de Informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos. É composto por três cidadãos de reconhecida idoneidade e no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos, eleitos pela Assembleia da República por voto secreto e maioria qualificada dos deputados. O mandato dos membros do Conselho de Fiscalização é de 4 anos e só pode ser interrompido por deliberação da Assembleia da República, tomada nos mesmos termos da eleição.

A Lei Orgânica do SIRP não se limita a atribuir ao Conselho de Fiscalização competência genérica para exercer a fiscalização dos Serviços de informações. Regula-a com maior pormenor atribuindo ao Conselho de Fiscalização o poder de:

- Apreciar os relatórios de actividades do SIS e do SIED;

- Receber do Secretário-Geral, com regularidade bimensal, lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários ao cabal exercício dos seus poderes de fiscalização;

- Conhecer, junto do Primeiro-ministro, os critérios de orientação governamental dirigidos à pesquisa de informações;

[182] *Idem*

- Obter do Conselho Superior de Informações os esclarecimentos sobre questões de funcionamento do SIRP;
- Efectuar visitas de inspecção destinadas a colher elementos sobre o seu modo de funcionamento e a actividades do Secretário-Geral e dos Serviços de Informações;
- Solicitar elementos constantes do Centro de Dados do SIS ou do Centro de Dados do SIED que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei;
- Emitir pareceres, com regularidade mínima anual, sobre o funcionamento dos Serviços de Informações, a apresentar à Assembleia da República;
- Propor ao Governo a realização de procedimentos inspectivos, de inquérito ou sancionatórios em razão de ocorrências cuja gravidade o justifique;
- Pronunciar-se sobre quaisquer iniciativas legislativas que tenham por objecto o SIRP ou sobre os modelos de organização e gestão administrativa, financeira e de pessoal do SIS e do SIED.

Além disso, o Conselho de Fiscalização acompanha e conhece as modalidades de permuta de informações entre serviços bem como os tipos de relacionamento dos serviços com outras entidades, especialmente de polícia, sujeitos ao dever de colaboração.

Deve ser realçado que os poderes de fiscalização do Conselho de Fiscalização são aplicáveis às actividades de produção de informações das Forças Armadas.

No que diz respeito aos especiais deveres dos membros do Conselho de Fiscalização[183], estes passam por:

[183] *Ibidem.*

- Exercer o respectivo cargo com a independência, a isenção e o sentido de missão inerentes à função que exercem;
- Contribuir, pelo seu zelo, a sua dedicação e o seu exemplo, para a boa aplicação da Lei Orgânica do SIRP;
- Guardar o sigilo, dever que se mantém após a cessação dos respectivos mandatos.

O Conselho de Fiscalização funciona junto à Assembleia da República, que lhe assegura os meios indispensáveis ao cumprimento das suas atribuições e competências, designadamente instalações condignas, pessoal de secretariado e apoio logístico suficientes, e inscreverá no seu orçamento a dotação financeira necessária, de forma a garantir a independência do funcionamento do referido Conselho.

Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP[184]

A Lei Orgânica permite a existência de Centros de Dados nos Serviços de Informações, compatíveis com a natureza do serviço, aos quais competirá processar e conservar em arquivo magnético os dados e informações recolhidos no âmbito da sua actividade. A mesma lei impõe que cada centro de dados funcione autonomamente, não podendo ser conectado com o outro.

Os centros de dados respeitantes ao SIS e ao SIED funcionam sob orientação de um funcionário nomeado e exonerado pelo Primeiro-ministro, mediante proposta do Secretário-Geral.

A actividade do Centro de Dados é fiscalizada, em exclusividade, pela Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, constituída por três magistrados do Ministério Público, designados e empossados pelo Procurador-Geral da República que, entre eles, elegem o respectivo presidente.

[184] *Idem.*

O SIS possui, pois, um Centro de Dados, ao qual compete processar e conservar em suporte magnético os dados e informações respeitantes às atribuições institucionais do SIS.

À excepção da Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, nenhuma entidade estranha ao SIS pode ter acesso directo ao Centro de Dados. O acesso dos próprios funcionários ou agentes do SIS aos dados e informações conservados em arquivo no Centro de Dados só é consentido mediante autorização superior, tendo em vista o bom desempenho das funções que lhe forem cometidas.

A fiscalização do Centro de Dados exerce-se através de verificações periódicas dos programas, dados e informações por amostragem, fornecidos sem referência nominativa. Se, porventura, a Comissão verificar que alguma informação contida nos centros de dados envolve violação dos direitos, liberdades e garantias, deve ordenar o seu cancelamento ou rectificação e, se for caso disso, exercer a correspondente acção penal.

Quando, no decurso de um processo administrativo ou judicial, se verificar qualquer erro na imputação de dados ou informações ou irregularidade do seu tratamento, a entidade processadora fica obrigada a dar conhecimento do facto à Comissão de Fiscalização de Dados.

Quaisquer irregularidades ou violações verificadas nos centros de dados deverão ser comunicadas pela Comissão de Fiscalização de Dados, através de relatório, ao Conselho de Fiscalização do SIRP.

Em todo o processo que está relacionado com a fiscalização dos Serviços de Informações em Portugal, há espaço para apontarmos para a necessidade de haver a máxima representatividade dos representantes parlamentares aos quais deveria ser prestado um permanente escrutínio. Acreditamos, ainda, que, a exemplo do que acontece em Serviços de Informações doutros países, faria sentido a criação de uma comissão com base parlamentar que acompanhasse todo o processo que envolve os

serviços. Isto sem ignorar a necessidade de haver uma outra comissão que incluísse magistrados ou outros agentes com conhecimentos em diferentes áreas. Em Portugal, é tempo de se afirmar um controlo mais consentâneo com as necessidades colocadas à sociedade.

VIII.2. A comunidade de Informações em Espanha

Em Espanha, o sistema de informações tem-se mostrado, tal como o francês, um dos mais opacos da Europa, o que está reflectido nas limitações impostas ao acesso à informação classificada ao próprio parlamento e no carácter clandestino com que o anterior Serviço de Informações actuava[185]. Temos, assim, que em Espanha, os organismos que se dedicam ao trabalho de *inteligência* podem agrupar-se em três grandes blocos:

√ A *inteligência* interior: Dentro do Ministério do Interior: a Comissaria Geral de Informação e o Serviço de Informação da Guardia Civil, e em matéria de *inteligência* criminal: a Unidade Central Operativa e a Unidade Central de Inteligência Criminal, integrando, igualmente, o Centro de Inteligência contra o Terrorismo e o Crime Organizado (CITCO). Da sua parte, o Ministério da Economia e Fazenda compreende a Unidade de Inteligência Financeira (SEPBLAC) e o Serviço de Vigilância Aduaneira (SVA). No âmbito da *inteligência* interior devemos mencionar também as Unidades de Informação das Polícias Autonómicas;

√ A *inteligência* exterior: O Centro Nacional de Inteligência (CNI) é o principal serviço em Espanha, tendo âmbito de actuação nacional e internacional, dentro do qual operam a Oficina Nacional de Segurança, a Oficina Nacional de Inteligência e Contra-inteligência e o Centro Criptológico;

√ A *inteligência* militar: Encabeçada pelo Centro de Inteligência das Forças Armadas (CIFAS), as Secções e Divisões de Inteligência do Exército, da Armada e da

[185] ESTEVES, *op. cit*., p. 121.

Força Aérea e as Unidades de Inteligência, encarregadas de obter informação no terreno (*inteligência* táctica).

De acordo com a lei, o CNI (Quadro 4), afecto organicamente ao Ministério da Presidência, é o organismo público responsável por disponibilizar ao Governo e ao seu presidente informações, análises, estudos ou propostas que permitam prevenir e evitar qualquer perigo, ameaça ou agressão contra a independência e a integridade territorial de Espanha, bem como os interesses nacionais e a estabilidade do Estado de direito e as suas instituições. Ao CNI é atribuída, ainda, a função de encarregar-se da segurança das comunicações através do Centro Criptológico, como vimos, integrado no próprio Centro.

Quadro 5 - Organização e estrutura do Centro Nacional de Inteligencia

Fonte: http://www.intelpage.info/organizacion-del-cni.html.

Sob a direcção do Governo, que determina anualmente os seus objectivos informativos através da Directiva de Inteligência, o CNI assume estas missões

mediante a obtenção, dentro e fora de Espanha, por meios e procedimentos próprios, de informações que habitualmente não circulam pelos canais convencionais. Uma vez realizado este trabalho, os dados obtidos são integrados e interpretados de maneira que o produto resultante seja útil aos seus destinatários para a adopção de decisões. Este produto final é o que se conhece como *Inteligência*.

No âmbito da *inteligência* militar, o CIFAS é o órgão responsável por disponibilizar ao Ministro da Defesa, através do Chefe do Estado-Maior da Defesa e às autoridades militares, a *inteligência* militar necessária para alertar sobre situações internacionais susceptíveis de gerar crises que afectem a defesa nacional, bem como prestar o apoio necessário às operações. O CIFAS é único em matéria de *inteligência* militar no nível estratégico, integrando, assim, a comunidade de *inteligência*, para além de ser o único interlocutor do Ministério da Defesa em matéria de *inteligência* militar. O CIFAS tem carácter complementar ao CNI, cabendo-lhe supervisionar o "Plano Conjunto de Inteligência Militar", fornecendo as directrizes nos âmbitos da coordenação e cooperação.

Contrariamente aos restantes países que servem de base a este estudo, Espanha possui um único Serviço de Informações – o CNI -. Este serviço substituiu, a partir do ano de 2002, o Centro Superior de Informações de Defesa (CESID). O CNI tem a particularidade, já referida, de ser um sistema único, o que não acontece nos outros países, onde estas funções estão divididas por diferentes serviços. Isto permite, supostamente, que a coordenação e intercâmbio das informações entre âmbitos complementares sejam ágeis e completos, permitindo a optimização dos recursos. Neste sentido, o CNI funciona com base no princípio da coordenação com outros Serviços de Informações do Estado.

Como já aludido, o CNI está afecto organicamente ao Ministério da Presidência, funcionando em coordenação com outros departamentos, sendo a mesma assegurada pela Comissão Governamental Delegada para os Assuntos de Inteligência, que é presidida pelo vice-presidente do Governo, e do qual fazem, ainda, parte os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, do Interior, da Economia, o Secretário-

geral da Presidência, o Secretário de Estado da Segurança e o Director do CNI, sendo este equiparado a Secretário de Estado[186].

VIII.2.1. A supervisão e o controlo da actividade de informações em Espanha

Em Espanha, o controlo da actividade de informações é exercido pelos três poderes do Estado. Deste modo, os poderes Executivo, Legislativo e Judicial supervisionam toda a actividade e garantem que esta se faça a todo o momento em favor dos interesses nacionais e de acordo com o ordenamento jurídico.

Os organismos pertencentes ao Sistema de Inteligência Nacional são supervisionados pela Comissão Bicameral, com a finalidade de fiscalizar que o seu funcionamento se ajusta estritamente às normas constitucionais, legais e regulamentares vigentes, verificando uma rigorosa observância e respeito das garantias individuais consagradas na Constituição.

Supervisão e controlo sobre as actividades do CNI

A fiscalização do CNI compete a várias instâncias: controlo interno, controlo político, controlo governamental, controlo parlamentar e controlo judicial:

Controlo Interno

Este tipo de controlo é exercido pelo Secretário de Estado Director a quem compete a elaboração da proposta de estrutura orgânica, o anteprojecto orçamental e a nomeação e separação dos órgãos directivos.

O Director do Centro Nacional de Inteligência tem a obrigação de assegurar a adequação das actividades do Centro às funções e controlos estabelecidos pela lei. Em

[186] CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA. Disponível em: https://www.cni.es/es. (Consultado a 10 de Setembro de 2016).

matéria de intercepção das comunicações e inviolabilidade do domicílio terá de solicitar autorização judicial e tem a obrigação de destruir aquele material que não tenha relação com o objecto da missão.

Controlo Político

O Governo fixa anualmente os objectivos do CNI mediante a Directiva de Inteligência. A actividade do CNI está limitada por este mandato. O Secretário de Estado Director será nomeado por Decreto Real.

A Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência propõe ao Presidente do Governo os objectivos anuais do CNI, que integram a Directiva de Inteligência, à qual se limitam as actividades do Centro. A mencionada Comissão Delegada realiza, igualmente, o acompanhamento e avaliação do desenvolvimento dos objectivos do CNI.

Controlo governamental

Este tipo de controlo compete ao vice-presidente do Governo, já que se trata do órgão de quem depende orgânica e funcionalmente o CNI e a Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência. Ao Governo corresponde a aprovação dos objectivos do CNI ao ser encarregado de aprovar a Directiva Nacional de Inteligência que o CNI deve apresentar anualmente.

Controlo Parlamentar

A fiscalização parlamentar constitui, formalmente, a maior inovação do actual sistema de informações espanhol relativamente ao carácter opaco do funcionamento do CNI. Ainda assim, o acesso do parlamento às actividades do serviço mantém-se limitado por via do carácter restritivo da legislação aplicável aos documentos do CNI.

Todavia, poder-se-á afirmar que em matéria de fiscalização externa Espanha se encontra, actualmente, ao nível das demais democracias ocidentais[187].

O controlo parlamentar do CNI é atribuído à Comissão destinada aos gastos reservados, presidida pelo presidente da Câmara dos Deputados e com representação de todos os grupos parlamentares. Tem acesso aos objectivos do CNI e à informação anual sobre as actividades e o grau de cumprimento dos objectivos. Todavia, conta com limitações como a não disposição de acesso a matérias classificadas procedentes de serviços de *inteligência* estrangeiros e à não retenção de originais e cópias dos documentos.

O Congresso dos Deputados pode, também, exercer como actividade de controlo o acesso à documentação classificada, regulada através da resolução de presidência do Congresso dos Deputados sobre Segredos Oficiais, de 11 de Maio de 2004, na qual se estabelece que as Comissões e um ou mais Grupos Parlamentares que correspondam a um quarto dos membros podem solicitar informação sobre matérias classificadas. Se a matéria tem a classificação de *Secreto*, o Governo facilitará a informação a um deputado por cada Grupo Parlamentar, eleito pelo Pleno da Câmara. Se a matéria tem a classificação de *Reservada*, o Governo facilitará a informação aos porta-vozes dos Grupos Parlamentares ou aos seus representantes na Comissão por solicitação.

O Tribunal de Contas e a Intervenção Geral do Estado encarregar-se-ão do controlo económico do CNI. O Tribunal de Contas exerce o controlo económico externo dos gastos e a Intervenção Geral do Estado o controlo económico interno.

Controlo Judicial

O controlo judicial tem o seu fundamento na Lei 02/2002, de 6 de Maio, do controlo judicial prévio do CNI e que está afectado às actividades de *inteligência*

[187] ESTEVES, *op. cit*., p. 122.

relacionadas com os direitos reconhecidos no Artigo 18.2 e 18.3 da Constituição espanhola sobre a inviolabilidade do domicílio e o segredo das comunicações. O controlo judicial será exercido por um magistrado do Supremo Tribunal designado pelo Conselho Geral do Poder Judicial por um período de cinco anos e não terá dedicação exclusiva às questões de *inteligência*. Para uma melhor compreensão das actividades do CNI o magistrado deverá ter conhecimento da Directiva Nacional de Inteligência.

As acções que devem ser autorizadas pelo magistrado serão solicitadas pelo Secretário de Estado Director e devem ser claras quanto à actividade a realizar, as razões e identificação das pessoas afectadas e os lugares onde vão ser praticadas. A duração das medidas não poderá ser superior a 24 horas no caso da inviolabilidade do domicílio e três meses em referência à interpretação das comunicações e o prazo que dispõe o magistrado para autorizar ou rejeitar as petições será de 72 horas ou 24 em caso de urgência.

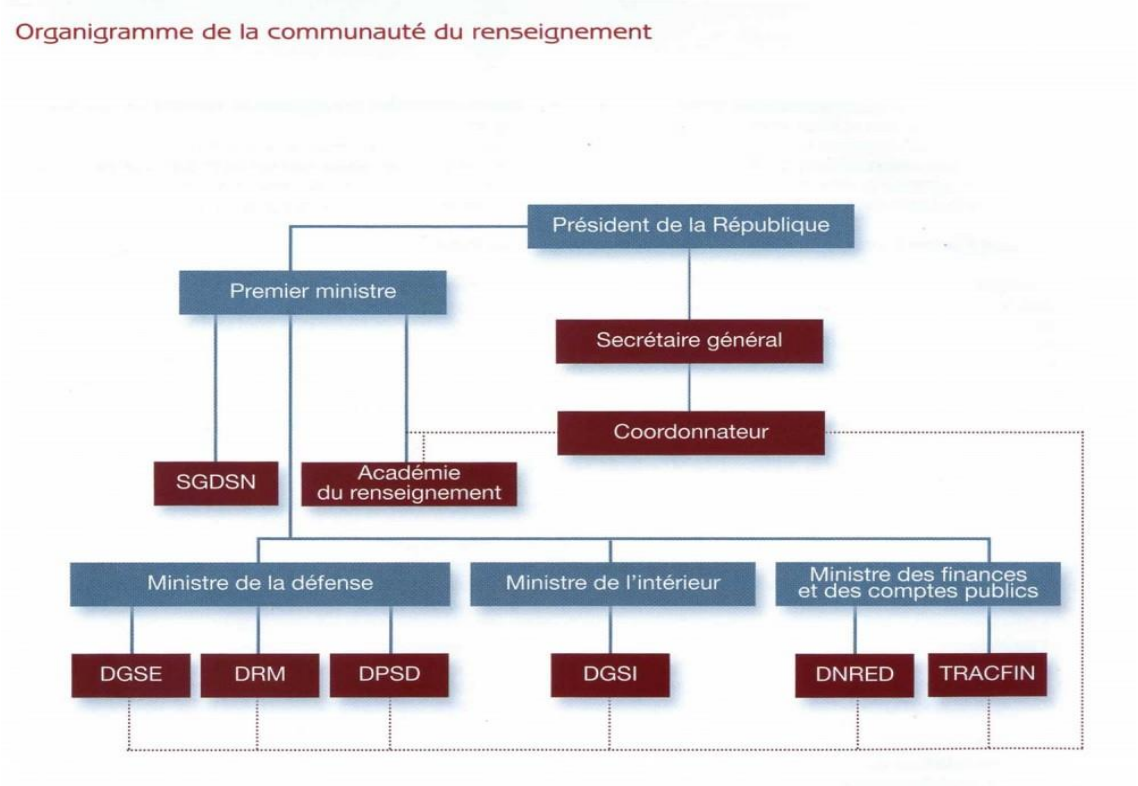
A lei estabelece, ainda, que "nenhum organismo de *inteligência* poderá: 1. Realizar tarefas repressivas, deter faculdades compulsivas, cumprir, por si, funções policiais ou de investigação criminal, salvo na presença de requerimento específico elaborado por autoridade judicial competente no marco de uma causa concreta submetida à sua jurisdição ou que se encontre, para isso, autorizado por lei; 2. Obter informação, produzir *inteligência* ou armazenar dados sobre pessoas, pela sua raça, fé religiosa, acções privadas, ou opinião pública, ou de adesão ou pertença a organizações partidárias, sociais, sindicais, comunitárias, cooperativas, assistenciais, culturais ou laborais, assim como pela actividade lícita que desenvolvam em qualquer esfera de acção; 3. Influir de qualquer modo na situação institucional, política, militar, policial, social e económica do país, na sua política externa, na vida interna dos partidos políticos legalmente constituídos, na opinião pública, em pessoas, em meios de difusão ou em associações ou agrupamentos legais de qualquer tipo"[188].

[188] RUIZ MIGUEL, C. - *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional.* Madrid, Tecnos, 2002.

VIII.3. A comunidade de Informações em França

A França tem ao seu dispor um dos mais completos sistemas de informações a nível mundial, podendo, nesse sentido, ser acompanhado de perto pelo sistema britânico. Todas as áreas da actividade estratégica do Estado estão servidas por Serviços de Informações. Em França não existe um serviço de *inteligência* uniformizado e único[189]. Apesar da sua diversificação, estão todos integrados no Ministério da Defesa. Existe, por outro lado, um único Secretariado Geral da Defesa e da Segurança Nacional (SGDSN), todavia, com várias direcções que integram, pelo menos, três serviços de *inteligência*: a exterior, a interior e a militar. O SGDSN tem por missão assistir o chefe do Governo no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa e segurança nacional. Os Serviços de Informações em França são (Quadro 5):

Quadro 6 - Organograma da comunidade de informações de França



Fonte: http://www.lepoint.fr/images/2014/12/05/2970608-organigramme-renseignement-jpg_2595735.jpg.

[189] VILLALOBOS, Maria Concepción - *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*. Granada GEU, 2002.

Serviços especializados

• Reportando-se directamente ao Ministério da Defesa:

▫ a *Direction Générale de la Sécurité Extérieur* (DGSE), encarregada da espionagem e da contra-espionagem no exterior do território nacional;

▫ a *Direction de la Protection et de la Sécurité de la Défense* (DPSD), encarregada da segurança do pessoal, das informações, do material e das instalações sensíveis.

• Reportando-se ao Estado-Maior das Forças Armadas, no seio do Ministério da Defesa:

▫ a *Direction du Renseignement Militaire* (DRM), encarregada das informações tácticas e estratégicas sobre os teatros e os futuros teatros de operações das Forças Armadas.

• Reportando-se directamente ao Ministério do Interior:

▫ a *Direction Générale de la Sécurité Intérieur* (DGSI), encarregada da contra-espionagem e da luta antiterrorista. A *Direction Centrale du Renseignement Intérieur* (DCRI) nasceu da fusão da *Direction de la Surveillance du Territoire* (DST) e da *Direction Centrale des Renseignements Généraux* (DCRG). Passou a denominar-se DGSI (*Direction Générale de la Sécurité Intérieure*), em 2014, ficando sob a tutela directa do Ministério do Interior.

• Reportando-se directamente ao Ministério da Economia:

▫ a *Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières* (DNRED), com competência nacional, encarregada das investigações aduaneiras e dos movimentos de mercadorias duvidosas.

▫ o serviço *Traitement du Renseignement et de l'Action Contre les Circuits Financiers Clandestins* (TRACFIN), com competência nacional, encarregada das

informações sobre os circuitos financeiros duvidosos e clandestinos.

Outras entidades participantes na acção das informações

Aos seis serviços especializados em informações adicionam-se múltiplos serviços, centros de formação e unidades militares especializadas no âmbito das informações. Neste domínio, a *Gendarmerie Nationale* participa, igualmente, na acção das informações. Em França, existem outros Serviços de Informações afectos ao Ministério do Interior, como são os casos da *Direction Centrale des Renseignements Généraux*, da *Direction de la Sécurité Territoriale* e da *Police Judiciaire*.

Directamente ligada ao gabinete do Director Geral da Policia Nacional existe, ainda, a *Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste* (UCLAT). Trata-se se uma estrutura que assegura a coordenação do conjunto de serviços encarregados da luta contra o terrorismo em França. Criada em 1984, esta unidade reagrupa os representantes de todas as direcções da Polícia Nacional, bem como da *Gendarmarie Nationale*, tendo a seu cargo a análise e a síntese das informações relativas ao terrorismo, trabalhando directamente com a DPSD, a DGSI, a DGSE, o *Bureau de la Lutte Antiterroriste* (BLAT) e a *Direction Générale des Douanes*.

Em França, a coordenação dos Serviços de Informações cabe, em primeira instância, ao Coordenador Nacional das Informações, desde 2008, nomeado pelo Presidente da República, e sob a tutela deste através do Secretário-geral da Presidência da República. O Coordenador Nacional preparará com o apoio do Secretário-geral da Defesa e da Segurança Nacional as decisões do Conselho Nacional das Informações (*Conseil National du Renseignement*), e supervisionará a sua execução. Neste quadro, acompanhará a boa planificação dos objectivos e dos meios disponibilizados aos Serviços de Informações e a sua realização. Da sua parte, o *Conseil National du Renseignement* (CNR) é um organismo de coordenação dos Serviços de Informações franceses, criado em Julho de 2008. Trata-se de uma formação especializada do *Conseil de Défense et de Sécurité National*. A sua missão é a de definir as orientações estratégicas e as prioridades em matéria de informações. São vários os

serviços que, através do Coordenador Nacional das Informações, dependem das decisões do *Conseil National du Renseignement*. Estes serviços têm, como vimos, a tutela directa de diferentes ministérios[190].

VIII.3.1. A supervisão e o controlo da actividade de informações em França

Em França, não existe qualquer instância parlamentar encarregada especificamente do controlo dos Serviços de Informações, exceptuando o controlo orçamental. Para além disso, os meios habituais de controlo parlamentar mostram-se particularmente inadequados[191]. O sistema apresenta consideráveis desequilíbrios, considerando a existência de mecanismos de controlo governamental em oposição ao papel de instituições externas ao governo em matéria de fiscalização e de acordo com a legalidade das actividades dos serviços.

Esteves[192] acredita que "os mecanismos parlamentares especializados de fiscalização política dos serviços estão ausentes do sistema francês, devendo destacar-se, actualmente, como o sistema de informações mais opaco, não só em razão da inexistência de mecanismos de fiscalização externos, como, também, devido às restrições legislativas existentes sobre o acesso à legislação classificada. Assim, não existe qualquer instância parlamentar encarregada de acompanhar as actividades dos serviços".

Contrariamente à crença de que o controlo sobre os Serviços de Informações em França é feito de forma pormenorizada, estes serviços são, na verdade, dos mais herméticos em todo o mundo. Em geral, dependem do Ministério da Defesa, ainda que as suas diferentes direcções se incorporem noutros ministérios.

---

[190] Extraído do Parecer de 2010 do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa. Disponível em: http://www.cfsirp.pt/images/documentos/parecerpublicadodar2010.pdf. (Consultado a 10 de Setembro de 2016).
[191] *Idem.*
[192] ESTEVES, *op. cit*.

A fiscalização dos Serviços de Informações franceses é feita através de várias instâncias. Temos, assim:

Délégation Parlementaire au Renseignement (DPR)

Esta delegação, comum ao Senado e à Assembleia Nacional, exerce o controlo parlamentar da acção do Governo em matéria de informações e avalia a política pública neste domínio. É, por outro lado, destinatária das informações em matéria de estratégia nacional de informações, dos elementos de informação saídos do plano nacional de orientação das informações, de um relatório anual exaustivo dos créditos consagrados às informações e um relatório anual da actividade dos serviços especializados de informações designados por decreto e, finalmente, dos elementos de apreciação relativos à actividade geral e à organização dos serviços especializados de informações. A Delegação pode, ainda, solicitar ao Primeiro-ministro a comunicação dos relatórios da Inspecção dos Serviços de Informações, bem como de relatórios dos serviços de inspecção-geral dos ministérios relativos aos Serviços de Informações que caiam dentro da sua competência. A DPR é composta por quatro deputados e quatro senadores. Os presidentes das comissões permanentes da Assembleia Nacional e do Senado encarregados, respectivamente, dos assuntos de segurança interior e da defesa são membros de direito da delegação parlamentar de informações. Os dois deputados que não são membros de direito são designados no princípio de cada legislatura e pelo período de funções desta. Os dois senadores são designados após cada renovação parcial do Senado. A função de presidente da Delegação é assegurada alternadamente, por um ano, por um deputado e um senador, membros de direito. Os outros membros da Delegação são designados pelo presidente de cada assembleia de modo a assegurar uma representação pluralista.

Inspection des Services de Renseignement (ISR)

A *Inspection des Services de Renseignement* é o serviço de inspecção dos Serviços de Informações da República francesa. Esta inspecção exercerá pontualmente, sob a autoridade do Primeiro-ministro, missões de controlo, de auditoria, de estudo, de conselho e de avaliação relativos aos serviços especializados

de informações (DGSE, DPSD, DRM, DGSI, DNRED e TRACFIN), bem como da Academia de Informações.

No âmbito da sua organização, os membros da Inspecção dos Serviços de Informações são designados pelo Primeiro-ministro, após parecer do Coordenador Nacional de Informações. No quadro das missões que lhes estão confiadas, os membros da Inspecção dos Serviços de Informações têm, assim, "acesso a todas as áreas, elementos, informações e documentos úteis ao cumprimento do seu mandato".

Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)

A autoridade administrativa independente, a CNCTR sucede à *Comissiom Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité* (CNCIS). É composta por magistrados qualificados pelos seus conhecimentos em matéria de comunicações electrónicas e parlamentares. Uma alteração aprovada pela Assembleia Nacional apontava para uma composição de nove a treze membros.

A CNCTR retoma os poderes confiados à CNCIS aos quais se juntam outras missões específicas. A missão da CNCTR é idêntica à da CNCIS: verificar que os diferentes Serviços de Informações não ultrapassam o quadro legal, nem utilizam meios inapropriados à situação. Podem, também, pronunciar-se sobre processos com o propósito de proceder a um controlo dos meios implementados para atingir um determinado objectivo. As missões da CNCTR são significativamente alargadas em comparação com as da CNCIS.

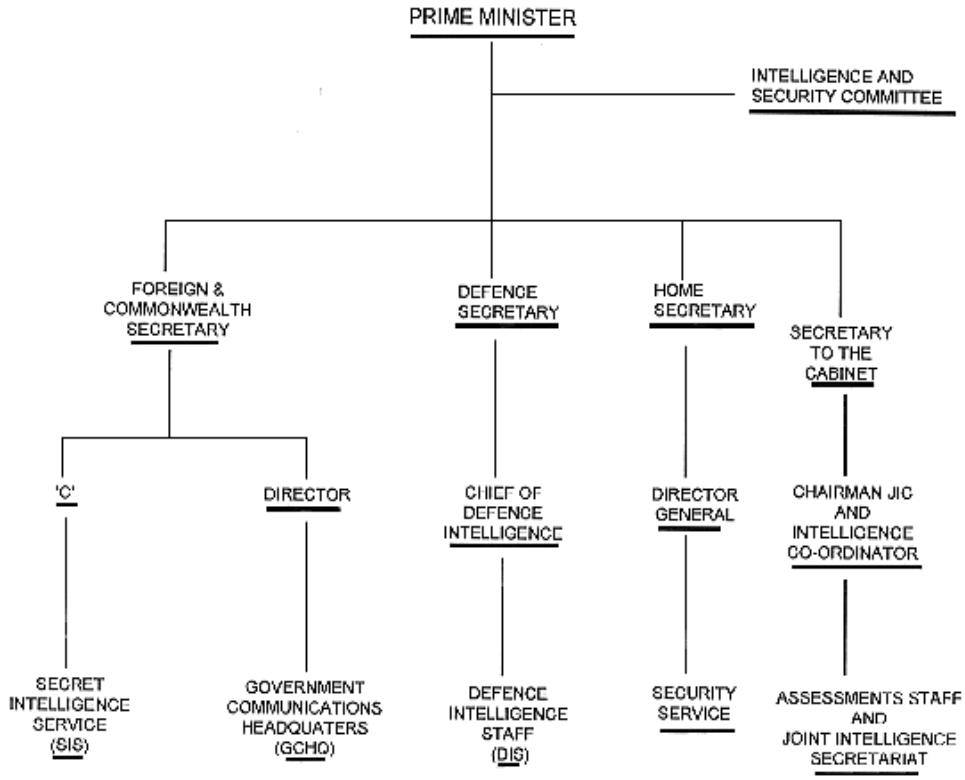
A CNCTR é composta por treze elementos, compreendendo três membros do Conselho de Estado, três magistrados oriundos do Tribunal de Cassação e uma personalidade especialista em comunicações electrónicas, nomeado por proposta *da Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes* (ARCEP), autoridade das telecomunicações. O parlamento é, igualmente, representado através de seis parlamentares (três deputados e três senadores).

A CNCTR é, em teoria, "destinatária de todos os pedidos e autorizações" e poderá, assim, tomar conhecimento do conteúdo, da forma e da duração dos dados recolhidos. Um registo de todas as informações de gravação é colocado à sua disposição de forma ilimitada. A lei confere à CNCTR poderes a este respeito comparativamente àqueles que eram disponíveis pela CNCIS. Estabeleceu, por outro lado, o princípio da centralização de informações colectadas, indispensáveis para assegurar um efectivo controlo *a posteriori*. Caberá à Comissão e ao seu presidente a responsabilidade de assegurar a aplicação efectiva destes princípios.

VIII.4. A comunidade de informações no Reino Unido

No Reino Unido, a comunidade de *inteligência* (*Central Intelligence Machinery*) (Quadro 6) é formada por três serviços principais (MI5, MI6, GCHQ). A estes junta-se o *Defence Intelligence* (DI), para além das instâncias de coordenação no gabinete ministerial e de outros órgãos departamentais. Ligado ao secretário existe a figura de um *Intelligence Coordinator*, que preside ao *Joint Intelligence Committee* (JIC). É neste órgão que se procede ao planeamento interdepartamental das operações de *inteligência*, a ligação com as agências de *inteligência* externas e, sobretudo, a integração analítica e a produção final de relatórios para as instâncias governamentais interessadas.

Quadro 7 - Estrutura da Comunidade de Inteligência do Reino Unido



Fonte: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_intelligence_agencies_of_the_United_Kingdom

O JIC tem como funções o aconselhamento do Primeiro-ministro e o Gabinete de Ministros sobre as prioridades de recolha e análise de *inteligência* em prol dos objectivos nacionais, a orientação da colecta e esforços de análise do SIS, GCHQ, *Security Service* e do Ministério da Defesa com base nessas recomendações e, finalmente, assegurar as exigências profissionais da equipa de análise de *inteligência* relativamente às actividades do governo. O JIC faz parte do *Cabinet Office*, que é um departamento do governo do Reino Unido responsável pelo apoio ao Primeiro-ministro e ao seu gabinete.

Vejamos, em detalhe, os serviços britânicos de *inteligência*:

O MI5 (*Military Intelligence section 5*), oficialmente designado *Security Service*,

é o Serviço de Informações de segurança interna e contra-espionagem. É a principal organização de *inteligência* de segurança e contra-espionagem, subordinada administrativamente ao Ministério do Interior (*Home Office*). O MI5 conta entre as suas principais missões a protecção da democracia parlamentar e dos interesses económicos britânicos, para além do combate à alta criminalidade, ao separatismo militante, ao terrorismo e à espionagem no interior do Reino Unido. Ainda que se ocupe, sobretudo, de segurança interna, o MI5 prossegue também uma acção externa em apoio da sua missão. Deste modo, o papel do MI5, conforme definido no Security Service Act 1989, é "a protecção da segurança nacional e, em particular, a protecção contra ameaças como o terrorismo, espionagem e sabotagem, as actividades dos agentes de potências estrangeiras e de acções destinadas a derrubar ou minar a democracia parlamentar por meios políticos, industriais ou violentos";

O MI6 (*Military Intelligence, section 6*), oficialmente designado *Secret Intelligence Service* ou SIS. É o Serviço de Informações encarregado de dirigir as actividades de espionagem britânicas. As actividades do MI6 são conduzidas, em princípio, no exterior, contrariamente ao que sucede com o MI5, cuja acção é, sobretudo, interna;

Finalmente, o GCHQ (*Government Communications Headquarters*), que trabalha em estreita colaboração com os dois serviços anteriormente mencionados, é um órgão com funções de intercepção de sinais de telecomunicações e de garantia da segurança das comunicações e computação. É um serviço de *inteligência* encarregado da segurança, espionagem e contra-espionagem nas comunicações. O órgão é, igualmente, responsável pela garantia de informação ao governo britânico e às Forças Armadas. Neste domínio, o GCHQ é a principal agência britânica, através do seu *Communications Electronics Security Group*. Este órgão funciona como o braço de segurança da informação do GCHQ, fornecendo conselhos para a garantia da arquitectura da informação e cibersegurança do governo e infra-estruturas nacionais críticas. O GCHQ responde directamente, através do seu Director, ao Ministro do *Foreign and Commonwealth Office* que, tal como a tutela dos outros Serviços, é o primeiro fiscalizador, e a sua aprovação torna-se necessária para casos de vigilância

intrusiva e intercepção de comunicações[193]. Através do tratado UKUSA[194], o GCHQ compartilha informações com a *National Security Agency* (NSA), agência de segurança dos Estados Unidos com funções relacionadas com a *inteligência* de sinais (SIGINT), incluindo intercepção e criptoanálise.

O DI (*Defence Intelligence*) é, igualmente, membro da comunidade de *inteligência* do Reino Unido. Todavia, difere das outras agências (*Security Service*, SIS e GCHQ) por não ser uma organização independente. Integra, no entanto, o Ministério da Defesa. A principal função do DI é a da análise da *inteligência*. Esta entidade extrai informações de uma variedade de fontes com o propósito de fornecer a *inteligência* necessária ao apoio das operações militares, planos de emergência e para informar sobre decisões de política e de contratos de defesa. É, pois, o principal fornecedor de *inteligência* estratégica de defesa para o departamento e para as forças armadas.

Noutro domínio, há, ainda, a considerar a existência da *Joint Intelligence Organisation* (JIO). Trata-se de uma agência responsável pela avaliação da *inteligência* e desenvolvimento da capacidade analítica da comunidade de *inteligência*. A organização apoia o trabalho do *Joint Intelligence Committee*, encarregado, como vimos, de dirigir o MI6, o MI5 e o GCHQ e, ainda, o *National Security Council*, disponibilizando avaliações de *inteligência* aos ministros e altos funcionários. A principal função da organização é fornecer avaliações das situações e questões de interesse actual, avisos de ameaças para os interesses britânicos e identificação e monitorização de países em risco de instabilidade.

[193] Extraído do Parecer de 2010 do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa. Disponível em: http://www.cfsirp.pt/images/documentos/parecerpublicadodar2010.pdf. (Consultado a 10 de Novembro de 2016).

[194] O Tratado de Segurança UK-USA (*UK–USA Security* Agreement) é um acordo que estabelece a aliança de cinco países anglófonos com o propósito de partilhar informação secreta, especialmente *inteligência* de interceptação de sinais. Fazem parte do tratado a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os Estados Unidos da América.

VIII.4.1. A supervisão e o controlo da actividade de informações no Reino Unido

Tendo em consideração a natureza dos serviços de *inteligência* britânicos torna-se evidente a necessidade de disporem de poderes que lhes permitam operar secreta e efectivamente contra os inimigos do Estado[195]. Esta mistura de poder e sigilo levanta questões sobre o quão controlável é efectivamente o segredo governamental. Isto porque numa democracia todos os poderes do Estado deverão ser publicamente responsabilizados[196].

No Reino Unido, tem surgido críticas relativamente à natureza opaca do sistema político, enquanto produtor e gestor da informação oficial ou administrativa. Os principais críticos acusam o poder político de utilizar sistematicamente o conceito de "interesse nacional" como pretexto para encobrir informação, para além de vedar o acesso público e instrumentalizar os Serviços de Informações para fins diferentes dos anunciados[197]. É considerado que as razões políticas que sustentam a tradição de opacidade do sistema britânico estão ligadas à existência de um inimigo externo e à concentração de poder nas instituições centrais, assente no conceito de soberania parlamentar e responsabilidade ministerial[198].

Temos assim que os três serviços britânicos são objecto de fiscalização por parte de um Comité de Segurança e Inteligência, com nove membros nomeados pelo Primeiro-ministro integrando elementos das Câmaras dos Comuns e dos Lordes, sem cargos de ministro. No Reino Unido, o controlo parlamentar dos Serviços de Informações foi instituído em 1994. No início de cada legislatura, o Primeiro-ministro, após ter consultado o líder da oposição, escolhe os nove parlamentares do comité de controlo. As principais funções do Comité passam por examinar ou supervisionar as despesas, administração, política e operações das agências de *inteligência* e examinar

[195] BUDGE, I., CREWE, I., McKAY, D., NEWTON, K. - *The New British Politics*, 2ª Edição. Londres, Essex Pearson, 2001.
[196] *Idem*, p. 536.
[197] ESTEVES, *op. cit.* p. 126.
[198] GILL, Peter - *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres, Frank Cass, 1994.

ou supervisionar outras actividades do governo relativamente à *inteligência* ou assuntos de segurança de acordo com o Memorando de Entendimento acordado entre o Primeiro-ministro e o Comité. Em virtude das funções atrás descritas, o Comité pode examinar qualquer questão operacional específica. Com excepção da última instância, a consideração do Comité por uma determinada questão operacional deve, na opinião do Comité e do Primeiro-ministro, coadunar-se com quaisquer princípios constantes ou outra disposição feita pelo Memorando de Entendimento. O Comité pode solicitar informações ao responsável de uma agência de *inteligência* ou de qualquer departamento governamental. A informação não deve dizer respeito a qualquer questão operacional, a menos que o assunto esteja a ser considerado pela Comissão nos termos atrás expostos. As informações solicitadas devem ser divulgadas, a menos que o Secretário de Estado considere que se trata de informação sensível não devendo ser divulgadas, no interesse da segurança nacional, ou que não seja apropriado fazê-lo.

No Reino Unido, a supervisão e a coordenação da comunidade de informações são feitas pelo Primeiro-ministro, através do *Ministerial Committee on Intelligence Services* (IS), pelo Secretário do Gabinete, através do *Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services* (PSIS), e, desde 1994, pelo *Intelligence and Security Committee* formado por parlamentares da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes. Além de se tratar de um comité conjunto, a outra diferença do comité parlamentar britânico em relação aos comités norte-americanos é a de que os seus membros são indicados pelo Primeiro-ministro, após consultar o líder da oposição[199].

Quotidianamente, as agências de *inteligência* e de segurança operam sob o controlo imediato dos respectivos líderes que são responsáveis pessoalmente perante os ministros. O Primeiro-ministro é responsável pela *inteligência* e segurança, sendo apoiado nessa qualidade pelo Secretário do Conselho de Ministros. Por seu turno, o Secretário do Interior é responsável pelo Serviço de Segurança, o Secretário dos Negócios Estrangeiros e *Commonwealth* pelo SIS e GCHQ. O Secretário de Estado da Defesa é responsável pela equipa de *Defence Intelligence*, que, como vimos, faz parte

[199] CEPIK, Mário A.C. - *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

integrante do Ministério da Defesa.

Os Serviços de Informações britânicos são regulados de maneira bastante completa pela lei, tanto no capítulo da sua organização interna, como relativamente às suas relações com os órgãos dos quais dependem. Os diferentes tipos de controlo administrativo mostram-se relevantes, já que as responsabilidades dos diversos serviços estão bem delimitadas. Para além disso, estão estabelecidas formas de controlo de carácter parlamentar e judicial. As suas actuações são coordenadas pelo Gabinete do Primeiro-ministro do qual definitivamente e em última instância dependem. Os objectivos dos serviços britânicos são estabelecidos anualmente pelo governo e levados ao conhecimento do parlamento.

Historicamente, os assuntos de *inteligência* e segurança dentro do Reino Unido não têm sido sujeitos a uma análise ou discussão parlamentar. No entanto, mais recentemente, tem-se registado um aumento de modo mais formal quanto à sujeição dos serviços de *inteligência* ao escrutínio público. A supervisão democrática deve concentrar-se numa maior responsabilidade por parte das agências, ao mesmo tempo que deve regular a relação entre as agências secretas e o Executivo de modo a evitar abusos[200].

A prestação de contas e a supervisão são apresentadas de três formas: através de ministros que são responsáveis perante o parlamento para as actividades das agências, através do próprio parlamento para supervisionar politicamente por via de uma supervisão independente da actividade da agência e através dos comissários independentes que efectuam a supervisão judicial das agências. Os comissários trabalham, igualmente, com um Tribunal de Inquérito que investiga queixas relativas à conduta das agências. Em todo este processo, pretende-se investigar se os serviços de *inteligência* e segurança britânicos são democraticamente responsáveis no âmbito dos três métodos de prestação de contas que são usados actualmente no Reino Unido.

No Reino Unido, a regulação dos Serviços de Informações não é somente

[200] McDONALD, K. - *Proper Parliamentary oversight of the security services is desperately needed.* London, The London School of Economics and Political Science, 2014.

pormenorizada como é, também, integrada por um número enorme de Comités e Subcomités dependentes tanto do Primeiro-ministro como de cada um dos departamentos ministeriais responsáveis pelas diferentes áreas e ligadas directamente ao responsável máximo do governo através do Comité Ministerial dos Serviços de Inteligência. Este comité completa-se com outro denominado Comité de Inteligência e Segurança. Existe, também, um comité oficial que examina os objectivos do Serviço de Segurança (MI5) e que controla o seu trabalho.

Como vimos, o Primeiro-ministro é o principal responsável pelas matérias de *inteligência*, ainda que nas suas operações ordinárias as agências de *inteligência* e segurança funcionem debaixo do controlo imediato dos respectivos titulares ministeriais. Cada um dos responsáveis pelos diferentes serviços encontra-se integrado no Comité Ministerial dos Serviços de Inteligência que é, por sua vez, formado pelo Primeiro-ministro, que preside, pelo Ministro do Interior, enquanto responsável pelos serviços de segurança interiores, pelo Ministro da Defesa, como responsável pelos serviços de *inteligência* militares, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e da *Commonwealth*, na sua qualidade de responsável pelos serviços de *inteligência* exteriores e, finalmente, pelo Ministro das Finanças.

A supervisão ministerial tem por objectivo garantir que as agências de *inteligência* são democraticamente responsáveis. Os ministros não somente dão instruções aos chefes das agências como também respondem ao parlamento relativamente a quaisquer questões sobre as agências de *inteligência*. Já verificámos que o Secretário dos Negócios Estrangeiros é responsável perante o parlamento em relação ao trabalho do MI6 e do GCHQ, enquanto o Secretário do Interior é responsável perante o parlamento para questões relativas ao MI5[201]. O Primeiro-ministro tem a responsabilidade global para assuntos de *inteligência* e de segurança sendo, deste modo, responsável perante o parlamento para as questões relativas à i*nteligência*[202].

[201] THE CABINET OFFICE - *Cabinet Office Resource Accounts 2009-10*. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-annual-reports-and-accounts
[202] *Idem*

Devido ao facto de os serviços de *inteligência* trabalharem sob a autoridade dos ministros, e sob o controlo das direcções, cada director deve apresentar relatórios anuais sobre o trabalho dos seus serviços para o Primeiro-ministro e para a sua Secretária de Estado[203]. Isto garante que as agências de *inteligência* sejam vigiadas por um representante eleito, proporcionando algum nível de responsabilidade democrática. Os Secretários de Estado são responsáveis por assinar mandados para as agências relevantes a fim de as autorizar a interceptar comunicações e a realizar operações de vigilância. Tal garante que as grandes decisões sejam tomadas por um alto representante perante o parlamento. Está, igualmente, garantido que os Secretários de Estado são informados sobre as operações que as agências de *inteligência* estão a levar a cabo. A responsabilidade democrática está garantida porque os ministros supervisionam as agências de *inteligência* e assumem um papel activo escrutinando o trabalho das suas agências, ao mesmo tempo que o parlamento está interessado em escrutinar os ministros relativamente às agências. Historicamente, não tem sido o caso. Na verdade, nem sempre o parlamento mostra interesse no trabalho das agências, De igual modo, não está claro que os ministros mostrem mais interesse[204].

O défice democrático da supervisão ministerial que susceptibiliza o abuso das agências de *inteligência* levou à criação de uma comissão parlamentar denominada *Intelligence and Security Committee*. Este Comité disponibiliza supervisão parlamentar sobre o MI6, MI5 e GCHQ e é composto por nove parlamentares de todos os partidos políticos[205]. Os membros do Comité são nomeados pelo Primeiro-ministro e designados pelas Casas do Parlamento. Sob as mudanças recentes, o Comité reporta ao Primeiro-ministro e directamente após análise dos seus relatórios. Isto permite um nível de responsabilidade democrática ao mesmo tempo que as agências estão expostas aos

[203] *Ibidem*

[204] BOCHEL, H., DEFTY, A. KIRKPATRICK, J. - *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

[205] THE CABINET OFFICE - *Cabinet Office Resource Accounts 2009-10*. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-annual-reports-and-accounts. (Consultado a 10 de Setembro de 2016).

parlamentares que podem, assim, investigar e supervisionar os diferentes aspectos das despesas, administração e política das três agências[206].

Ao permitir aos parlamentares a supervisão das agências de *inteligência* através do *Intelligence and Security Committee* fica exposto o pessoal das agências ao processo democrático de uma maneira que nunca tinha ocorrido no passado[207]. O *Intelligence and Security Committee* não só fornece um nível de prestação de contas, abrindo as agências de *inteligência* ao escrutínio dos deputados, e por extensão ao parlamento, como também assegura a responsabilização das agências. Torna-se claro que encontrar um equilíbrio entre segurança, liberdade e responsabilidade continuará a representar um enorme desafio para o governo, particularmente no que respeita às agências de *inteligência*[208].

Enquanto há uma necessidade de sigilo devido à natureza do seu trabalho, há também a necessidade de uma responsabilidade democrática de modo a assegurar que as agências e o Executivo não comprometem os princípios democráticos. Actualmente, as agências de *inteligência* e segurança britânicas são responsáveis por meio de três métodos de supervisão, cada qual com o objectivo de garantir a responsabilidade democrática. É claro que esses métodos de prestação de contas permitem a supervisão das agências com o argumento que a mera existência de instituições como o *Intelligence and Security Committee* é suficiente para levar as agências a reflectir sobre propostas que as comprometam[209]. Todavia, todos estes mecanismos sofrem de insuficiências significativas que podem minar a confiança que às agências de *inteligência* e segurança devia ser dispensada[210].

---

[206] *Idem.*

[207] BOCHEL, H., DEFTY, A. KIRKPATRICK, J. - *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

[208] HEFFERNAN, R., COWLEY, P., HAY, C. - *Developments in British politics.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

[209] *Idem.*

[210] EASON, Thomas - *Are the British intelligence and security agencies democratically accountable?*, Lincoln. Ensaio elaborado no âmbito da University of Lincoln School of Social and Political Sciences, 2015. Disponível em: http://whorunsbritain.blogs.lincoln.ac.uk/2015/09/07/are-the-british-intelligence-and-security-agencies-democratically-accountable/. (Consultado a 10 de Setembro de 2015).

VIII.5. A comunidade de informações no Canadá

A principal função da comunidade de informações consiste em apoiar o governo no âmbito da segurança dos canadianos. Tem como tarefas avaliar se uma ameaça se intensifica ou diminui, fornecer aos dirigentes políticos conselhos devidamente fundados e tomar as medidas de prevenção ou de aplicação da lei. Deste modo, contribui para enriquecer o processo de decisão e a elaboração de políticas em todos os domínios vitais para os interesses do Canadá no que concerne às relações externas, à defesa, à economia e à segurança nacional. Os serviços que integram a comunidade de informações no Canadá são (Quadro 7):

Canadian Security Intelligence Service (CSIS)

O principal Serviço de Informações canadiano é o CSIS, organismo civil criado em 1984 pelo *CSIS Act* e dedicado à segurança interna, todavia, com mandato para realizar *inteligência* externa em defesa dos direitos canadianos. e que substituiu o Serviço Secreto da Real Polícia Montada. Este organismo é responsável pela recolha, análise, informação e divulgação de informações relativas às ameaças à segurança nacional do Canadá. Tem, ainda, a seu cargo a condução de operações abertas e encobertas tanto no país como no exterior. Aconselha, por outro lado, o governo do Canadá sobre ameaças e questões de segurança nacional. No quadro do seu mandato, o CSIS investiga, analisa as informações e aconselha os ministérios e os organismos governamentais logo que surgem dúvidas aceitáveis quanto à ameaça que certas actividades colocam à segurança nacional do Canadá. O CSIS investiga nomeadamente o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a violência de carácter político, a espionagem e a sabotagem, e, ainda, as actividades estrangeiras que possam ser prejudiciais aos interesses do Canadá. A agência pode, ainda, recolher informação relativa a ameaças ao Canadá ou aos seus cidadãos em qualquer parte do

mundo. O CSIS esforça-se, particularmente, por impedir a planificação e a execução de actos terroristas em território canadiano, ao mesmo tempo que protege contra tais actos os cidadãos e os interesses do Canadá no estrangeiro. Apesar de ser muitas vezes visto como um serviço de natureza defensiva, o CSIS não é uma agência *doméstica*. Os seus oficiais operam tanto interna como externamente na condução de esforços de monitorização e contra ameaças à segurança canadiana.

***Royal Canadian Mounted Police* (RCMP)**

O mandato da *Royal Canadian Mounted Police*, tal como definido pela legislação canadiana, comporta múltiplas missões, das quais se destacam a prevenção do crime e investigações criminais, manutenção da ordem e da paz, execução de leis, contribuição para a segurança nacional, protecção dos representantes do Estado, dos dignitários em visita e as missões no estrangeiro, e prestação de serviços de apoio operacional cruciais aos serviços de polícia e organismos de aplicação da lei no Canadá e no estrangeiro. A RCMP é um serviço de polícia nacional e um organismo que pertence ao Ministério da Segurança Pública do Canadá. A RCMP tem a particularidade de ser um serviço de polícia municipal, provincial e nacional, oferecendo serviços completos de polícia federal a todos os cidadãos canadianos.

A *inteligência* ocupa um papel primordial em diferentes actividades da RCMP. Tal é o caso das investigações relacionadas com o crime organizado, contra terrorismo, crimes cibernéticos e imigração ilegal.

Em consequência do 11 de Setembro de 2001, as actividades da RCMP, na área da segurança nacional, foram expandidas significativamente. Como resultado do *Anti-Terrorism Act* e das emendas no Código Penal e outras leis, praticamente todas as acções referentes a terrorismo foram criminalizadas, estando, portanto, sob a competência de investigação e aplicação da lei da RCMP. Fica, portanto, claro que no que concerne à segurança nacional, o propósito da actividade de *inteligência* desenvolvida pela RCMP e por outras polícias é diferente daquele do CSIS. Deste modo, enquanto os policiais reúnem *inteligência* para subsidiar as suas

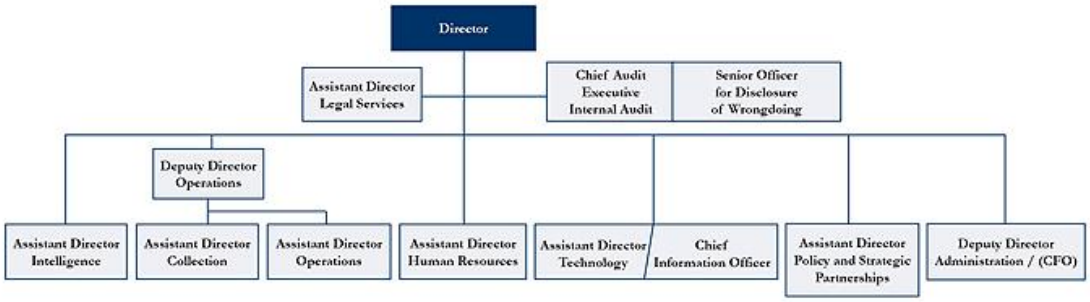
responsabilidades de prevenção do crime e neutralização das actividades ilícitas, o CSIS reúne dados e produz conhecimento para assessorar o processo decisório do governo do Canadá[211].

***Communications Security Establishment* (CSE)**

O *Communications Security Establishment* tem como grande função fornecer ao governo informações sobre o estrangeiro através da intercepção e análise de sinais de rádio, radar ou transmitidos por outros meios electrónicos e contribuir, por outro lado, para que as comunicações do governo canadiano não sejam interceptadas, perturbadas, manipuladas ou sabotadas (segurança informática). O *Communications Security Establishment* é considerado como a mais secreta organização de *inteligência* do Canadá. É a agência de criptologia canadiana e está ligada ao Ministério da Defesa, sendo regulada pelo *National Defense Act, 1985*. O CSE é responsável pela produção de *inteligência* de sinais em apoio às políticas externa e de defesa, e pela protecção da informação e do conhecimento electrónico e das comunicações. Contrariamente ao CSIS e à RCMP, este serviço não colecta *inteligência* de fontes humanas. A sua tarefa é obter dados para produção de conhecimento de *inteligência* a partir de sinais – emissões electrónicas e comunicações por diferentes meios[212].

[211] GONÇALVES, Joanisval Brito - *O controlo da actividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2008, pp. 426-7.
[212] *Idem.*

Quadro 8 - Estrutura organizacional do *Canadian Security Intelligence Service*



Fonte: https://www.csis.gc.ca/bts/rgnztn-en.php.

VIII.5.1. A supervisão e o controlo da actividade de informações no Canadá

O Canadá é um dos países pioneiros, juntamente com os Estados Unidos e a Austrália, no desenvolvimento de mecanismos de controlo, interno e externo, dos órgãos de *inteligência*. O caso canadiano é um bom exemplo no tocante à aplicação conjunta de mecanismos de controlo governamental e de processos de fiscalização externos. O modelo adoptado é, de facto, um dos mais originais, por via da criação de um órgão *ad hoc* com atribuições de fiscalização e de acompanhamento sem paralelo nos sistemas ocidentais, através de um comité de revisão de informações de segurança – *Security Intelligence Review Committee*[213]. Visto como um modelo para muitos países, o controlo da actividade de *inteligência* no Canadá tem como referência a Comissão MacDonald e o *CSIS Act*. O controlo dos serviços de *inteligência* e segurança revela-se em diferentes níveis, desde a existência de legislação que limita determinadas práticas e estabelece mandatos específicos para cada agência. No Canadá é privilegiado o controlo externo através de órgãos independentes e compostos por não-parlamentares.

As actividades do CSIS são regularmente escrutinadas em nome do parlamento pelo *Security Intelligence Review Committee* (SIRC). O SIRC tem acesso a todas as informações do CSIS, classificadas ou abertas, com excepção das do *Cabinet*

[213] ESTEVES, *op. cit*., p. 103.

Confidences[214]. O *Security Intelligence Review Committee* é um organismo independente criado a partir da Lei do CSIS, com o propósito de supervisionar que este organismo utiliza os seus poderes pelo respeito pela lei. O SIRC reporta directamente ao parlamento. O parlamento conferiu ao CSIS o poder extraordinário de se ingerir na vida privada dos particulares. O SIRC vela para que este poder seja exercido judiciosamente e no respeito pela lei, a fim de proteger os direitos e as liberdades dos canadianos. Para Esteves[215] "a criação do CSIS foi acompanhada pela estruturação de um sistema de fiscalização composto por órgãos de controlo governamental e de fiscalização autónoma, envolvendo a participação das autoridades judiciais em matéria de aprovação de mandatos do serviço, onde o Procurador-Geral exerce um papel central, ao serem-lhe dadas a conhecer as operações encobertas do serviço". Este comité pode, por outro lado, examinar todas as actividades do CSIS e investiga as queixas apresentadas pelo público. O seu relatório anual ao parlamento resume os resultados destes trabalhos, que são expurgados a fim de proteger a segurança nacional e a vida privada dos interessados. O comité é composto por três a cinco conselheiros nomeados pelo Gabinete, após consulta do Primeiro-ministro e dos líderes dos partidos, contando com pelo menos doze membros da Câmara dos Comuns. Com o nascimento do SIRC dá-se seguimento a uma recomendação da Comissão McDonald que reflectiu sobre as actividades do serviço de segurança da *Royal Canadian Mounted Plolice*[216].

O judiciário também exerce o seu controlo e no parlamento tem crescido a actuação das Casas, com destaque para o Senado, no tocante à fiscalização dos serviços, particularmente do CSIS e da RCMP. De assinalar que a primeira linha de controlo está na legislação, tanto no que concerne ao mandato e limites do serviço de *inteligência* como em termos dos seus órgãos e mecanismos da responsabilização (*accountability*). Vejamos, então, quais as formas de controlo do CSIS[217]:

---

[214] Este órgão é o fórum político no qual os ministros se reúnem para estabelecer um consenso sobre os rumos gerais do governo e sobre as políticas governamentais que cada ministro deve individual e publicamente defender.

[215] ESTEVES, *op. cit*.

[216] SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE. Disponível em: http//www.sirc-csars.gc.ca/índex-eng.html.

[217] GONÇALVES, Joanisval Brito - *O controlo da actividade de inteligência em regimes democráticos: os*

Controlo interno

É uma primeira linha do controlo do CSIS particularmente importante. Este tipo de controlo é levado a cabo pelo Director do órgão e pelos seus delegados. A estrutura de controlo interno do CSIS conta com dois órgãos importantes, ambos presididos pelo Director do órgão: o *Target Approval and Review Committee* (TARC) e o *Warrant Review Committee* (WRC). O TARC e o WRC têm praticamente a mesma composição de membros. Enquanto o TARC decide sobre que pessoas ou organizações podem ser alvos de investigações do Serviço e os níveis de intrusão para cada operação, o WRC revisa e aprova todos os pedidos de ordem judicial encaminhados nos termos da secção 21 do *CSIS Act*, referente ao controlo pelo Judiciário de acções mais intrusivas. Fica, assim, patente que o mecanismo de reunião de informação e produção de conhecimento desenvolvido pelo CSIS está sujeito a esses controlos internos. Outra particularidade do *CSIS Act*, em termos de controlo, é a previsão no próprio texto da lei da obrigação, atribuída ao Director do CSIS, de reportar ao Ministro qualquer irregularidade cometida por um servidor da agência. Com isto, procura-se garantir maior controlo da conduta do pessoal do CSIS[218].

Controlo do Executivo

Além do controlo interno realizado no âmbito da própria agência, há a destacar a *accountability* no nível do Poder Executivo. Neste caso, o modelo canadiano conta com uma primeira e principal actuação do ministro da pasta à qual se subordina o CSIS, para além do Inspector-geral. O controlo da actividade de *inteligência* por parte do Ministro é percebido como algo de grande importância no modelo canadiano[219].

Controlo externo

Indubitavelmente, a grande inovação no âmbito do controlo externo produzida

casos de Brasil e Canadá. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2008.

[218] *Idem.*

[219] *Ibidem.*

pela legislação canadiana foi a criação do *Security Intelligence Review Committee* (SIRC). O SIRC é um órgão externo de revisão das actividades do CSIS, que se reporta directamente ao parlamento. É o único órgão com mandato legal para conduzir a revisão independente e regular das actividades do CSIS. Das suas atribuições já demos conta em linhas anteriores.

De acordo com as conclusões de Esteves[220], para os críticos, o sistema canadiano traduz a intenção do governo em controlar o sistema de informações, abrindo o sistema à intervenção de um órgão autónomo, reduzindo, assim, as hipóteses de desvios do Serviço em relação ao mandato que lhe é conferido por lei. Por outro lado, a não concessão ao parlamento de um papel directo na fiscalização dos serviços é feita com base na percepção de que a intervenção parlamentar no processo pode representar mais riscos do que benefícios. Assinale-se, entretanto, que, além do CSIS, algumas outras agências estão sujeitas a controlo por órgãos externos. São elas o CSE e a RCMP. Enquanto a RCMP está sob o controlo da *Commission for Public Complaints Against the Royal Canadian Mounted Police* (CPC) o CSE é fiscalizado pelo *Communications Security Establishment Commissioner*[221]. Este último órgão foi criado em 1996 com o objectivo de realizar o controlo, sob a forma de revisão, do CSE. De referir que o Comissário não é a única entidade que fiscaliza o CSE. A agência passa, também, pelo escrutínio da *Canadian Human Rights Commission*, do *Privacy Commissioner*, do *Information Commissioner*, do *Commissioner of Official Languages* e do *Auditor General of Canada*. Na verdade, esta importantíssima agência está sob forte e intenso controlo externo[222].

Relativamente à RCMP, que com o *Anti-Terrorism Act* e a criminalização do terrorismo viu as suas competências ampliadas para tratar de segurança nacional, no que concerne ao controlo interno, os seus oficiais estão sujeitos à fiscalização e ao controlo dos seus superiores, assim como à disciplina interna do Código de Conduta da organização. Há, também, os controlos ministeriais, tanto do Ministro da Segurança

[220] ESTEVES, *op. cit.*
[221] *Idem*
[222] *Ibidem.*

Pública, como das suas Directivas e orientações. Contrariamente ao CSIS, a RCMP não dispõe de um Inspector-geral[223].

Já no âmbito do controlo externo, há o controlo judicial e o realizado pela *Commission for Public Complaintes Against the RCMP*[224].

Controlo externo: o papel do controlo Judiciário

No tocante ao CSIS há que assinalar que o Serviço está submetido a um controlo judiciário devidamente regulamentado. O Canadá conta com um Poder Judiciário independente, que procede ao controlo do Executivo, nos casos concretos, por meio do devido processo legal. O recurso ao Judiciário surge, assim, para responder a qualquer irregularidade ou abuso cometido pelas agências em geral, e pelo CSIS em particular. De conformidade com o *CSIS Act*, o controlo judiciário também ocorre quando há necessidade de autorização de um magistrado para acções mais intrusivas[225].

O controlo parlamentar

Com os atentados de 2001, nos Estados Unidos, e as mudanças no cenário internacional, também o debate no parlamento canadiano sobre a maior participação deste em assuntos de segurança e *inteligência* tomou novo vigor. A partir de então, e como nunca se fizera antes, parlamentares, governo e sociedade têm vindo a discutir cada vez mais sobre o problema de segurança doméstica no Canadá, a actuação dos órgãos de revisão e controlo dos serviços de *inteligência*. Assim, em Maio de 2004, foi estabelecida uma Comissão Provisória de Parlamentares para a Segurança Nacional (*Interim Committee of Parlamentarians on National Sceurity*) para avaliar a criação de um órgão permanente de controlo parlamentar. Apesar disso, o debate sobre a criação de um órgão parlamentar de controlo permanece. Entre os argumentos contrários à

[223] *idem.*
[224] *Ibidem.*
[225] *Idem.*

criação de uma comissão parlamentar de controlo da actividade de *inteligência* no Canadá está o facto de o país não possuir tradição de envolvimento do parlamento em matérias relacionadas como controlo da actividade das agências de *inteligência*. Na verdade, foram raros os momentos nos quais se discutiu segurança nacional, e muito menos *inteligência*, no parlamento do Canadá, onde habitualmente este tipo de discussões tem sido superficial e vago[226].

A diferença entre os mecanismos de supervisão canadianos e norte-americanos reflecte as diferenças existentes nos dois sistemas políticos; a principal tensão dentro do sistema norte-americano encontra-se entre os ramos executivo e legislativo do governo, o que não é o caso no sistema parlamentar canadiano.

VIII.6. A comunidade de informações nos Estados Unidos da América

Antes do 11 de Setembro de 2001, a comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos dava sinais de alguma carência organizativa, não estando, ainda, suficientemente equipada para enfrentar a ameaça terrorista dentro do seu próprio território, havendo grandes diferenças entre a colecta de informações no plano interno, a cargo do FBI, e as de âmbito externo da responsabilidade da CIA. Essa falta de coordenação entre estas agências resultaria numa inquietante vulnerabilidade dos Estados Unidos face ao terrorismo internacional. Também a quebra de fundos registada antes dos atentados do 11 de Setembro, associada ao uso ineficiente da capacidade tecnológica e os problemas relacionados com a falta de cooperação entre as agências pertencentes à comunidade de *inteligência*, e também a partilha de informações de âmbito internacional, constituiriam sérias preocupações para um efectivo desempenho das agências. Às falhas apontadas, juntar-se-ia, também, a falta de fontes humanas confiáveis e bem informadas que pudessem contribuir significativamente para a recolha da informação necessária que impedisse os

[226] *Idem.*

atentados[227]. Já atrás referimos que, apesar dos esforços e dos inúmeros recursos que os Estados Unidos e a sua comunidade de *inteligência* dedicam ao longo do tempo à colecta de informações, tanto a nível nacional como internacional, são muitas as vezes que tais recursos não conseguem atingir os resultados desejados, o que permite ao terrorismo em geral acções bem-sucedidas. Um dos mais alarmantes exemplos desta realidade teve logo lugar por ocasião dos ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001, tendo sido considerado pelos especialistas que a comunidade de *inteligência* não terá tido em consideração a enorme ameaça que o terrorismo transnacional representava e de que deu sinais ao longo de toda a década de 1990, tendo como protagonista a Al Qaeda. O certo é que um relatório subscrito pela comunidade de *inteligência*, de Fevereiro de 2001, já apontava esta organização terrorista como "a ameaça mais imediata e mais séria" para os Estados Unidos. Outro exemplo sobre as falhas da comunidade de *inteligência* norte-americana teria lugar pouco tempo depois, ao não ter sido capaz de descobrir atempadamente que o Iraque de Saddam Hussein não possuía, afinal, armas de destruição maciça. Finalmente, para além das falhas mencionadas, há, ainda, a considerar como falhas ou erros da comunidade de *inteligência* norte-americana, os de natureza organizativa, cultural, sistémica e humana. No pressuposto do que tal desempenho poderia acarretar para a segurança nacional, foi criado, a partir de uma recomendação da Comissão do 11 de Setembro, o lugar de *Director of National Intelligence* (DNI) com o propósito de melhor centralizar toda a comunidade de *inteligência*.

Nos nossos dias, a primeira potência económica actual e hegemónica global desde a Segunda Guerra Mundial não se privou de adoptar uma comunidade de *inteligência* que respondesse adequadamente às suas necessidades e interesses, logo a partir de 1945. Nos Estados Unidos, a actividade das informações é tida como uma área prioritária, o que é reconhecido pelas sucessivas administrações. Tal facto resulta não só da valorização do respectivo papel no processo de tomada de decisão, como

[227] Joint Inquiry, 2002: XV. Report of the Joint Inquiry into the terrorist attacks of September 11.2001 – by The House Permanent Select Committee on Intelligence and The Senate Select Committee on Intelligence

também da própria natureza da política externa do país[228].

Actualmente, nos Estados Unidos, os Serviços de informações estão descentralizados, dependendo do governo. São, todavia, bastante plurais e repartidos por diferentes âmbitos da Administração do Estado numa situação algo semelhante à britânica, ainda que somente no sentido organizativo e não no tocante à dependência orgânica e funcional. Deste modo, existe um serviço de *inteligência* interior (FBI), outro de *inteligência* exterior e contra-inteligência (CIA), e, ainda, a *inteligência* militar. Esta situação, todavia, obriga à existência de órgãos de coordenação a fim de haver uma boa harmonização no seu funcionamento de modo a que a informação que chega aos órgãos governamentais seja unitária.

A comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos é uma estrutura ampla e complexa, organizada em função de uma infinidade de leis, decretos, normas e directivas. Trata-se de um agrupamento de 17 agências e organizações, incluindo o *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) (Quadro 8), no âmbito do Poder Executivo que trabalham tanto de forma independente como em colaboração para recolher e analisar a *inteligência* necessária para conduzir as relações externas e actividades de segurança nacional. Os membros desta comunidade de *inteligência* são:

[228] ESTEVES, *op. cit.,* p. 91.

Quadro 9 – Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos da América

Fonte:
https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Intelligence_Community#Organization

Office of the Director of National Intelligence

O *Director of National Intelligence* (DNI) é o líder da comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos e é o principal assessor do Presidente, do *National Security Council* e do *Homeland Security Council* (HSC) para os assuntos de *inteligência* relacionados com a segurança nacional. Para além destas funções, o DNI supervisiona e orienta a implementação do Programa Nacional de Inteligência. O cargo de DNI e do Principal Director Adjunto são de nomeação presidencial, após o parecer e aprovação do Senado. São responsabilidades do DNI, entre outras, a liderança da comunidade de *inteligência*, a supervisão e coordenação das relações externas com os serviços de *inteligência* de governos estrangeiros e o estabelecimento de requisitos e prioridades para a colecta, análise, produção e disseminação de *inteligência* nacional.

As mudanças operadas na comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos, desde os ataques de 11 de Setembro de 2001, passaram a considerar a presença do novo *Director of National Intelligence* (DNI) e do respectivo Gabinete (ODNI), enquanto líder da comunidade de *inteligência*, substituindo o anterior papel do *Director of the Central Intelligence Agency* (CIA) como *Director of Central Intelligence* (DCI)[229]. A ideia da criação do cargo de DNI remonta a 1955. Foram, no entanto, os ataques do 11-S que deram lugar à grande reforma da *inteligência* norte-americana e conduziram à criação do cargo. A lei de reforma da *inteligência* e prevenção do terrorismo de 2004 deu lugar à criação do ODNI, enquanto agência independente com o propósito de auxiliar o DNI. Outro importante objectivo do ODNI é o de integrar efectivamente a *inteligência* externa, militar e nacional em defesa da pátria e dos interesses dos Estados Unidos no estrangeiro.

Central Intelligence Agency

Dos principais pilares que suportam a segurança nacional norte-americana, a CIA (*Central Intelligence Agency*) é seguramente a mais conhecida e a mais importante. A sua intervenção faz-se sentir exclusivamente no plano externo. A CIA é um serviço de *inteligência* civil responsável pela investigação e fornecimento de informações de segurança nacional aos líderes norte-americanos. Este serviço pode, igualmente, envolver-se em actividades secretas, a pedido do Presidente. São, também, atribuições da agência a monitorização da *inteligência* estrangeira e a execução de actividades de contra-informação. Deste modo, e de acordo com o orçamento fiscal de 2013, a CIA passou a ter cinco prioridades: o contraterrorismo, a não-proliferação de armas nucleares e outras de destruição maciça, alertas sobre eventos importantes no exterior, contra-inteligência relativa a alvos prioritários e a *inteligência* cibernética.

[229] BALDINO, Daniel - *Democratic oversight of intelligence services*. Annandale (Austrália), The Federation Press, 2010.

Defense Intelligence Agency

A *Defense Intelligence Agency* (DIA) é o maior produtor e gestor de *inteligência* militar estrangeira para o Departamento de Defesa. A principal missão desta agência é a de fornecer em tempo útil *inteligência* militar de todas as fontes aos decisores políticos de modo a combater uma variedade de ameaças com as mais diversas origens.

Federal Bureau of Investigation

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) é uma agência de *inteligência* e judiciária, servindo tanto como uma polícia de investigação como serviço de *inteligência* interno. Dentro de fronteiras, a missão de salvaguardar a segurança nacional recai no FBI. Dependendo do Departamento de Justiça, esta agência está incumbida de identificar e entender as ameaças à segurança nacional e de penetrar redes nacionais, bem como transnacionais que visam prejudicar ou ameaçar os Estados Unidos. Orienta a sua actividade para organizações terroristas, serviços de *inteligência* estrangeiros, cibercrime, corrupção, contrabando de armas e empresas criminosas.

National Geospatial-Intelligence Agency

A *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA) é uma agência do Departamento de Defesa que tem por missão fornecer produtos de apoio aos decisores políticos, combatentes e socorristas baseados em mapas para defesa e segurança da navegação e *inteligência* geoespacial oportuna, relevante e precisa de apoio à segurança nacional.

National Reconnaissance Office

O *National Reconnaissance Office* (NRO), conhecido como os "olhos e ouvidos da nação no espaço", é uma agência que depende do Departamento de Defesa e está

envolvida na investigação, desenvolvimento, aquisição, lançamento e operações de sistemas de reconhecimento aéreo necessário para atender às necessidades da comunidade de *inteligência* norte-americana. Esta agência colabora estreitamente com os seus parceiros de missão: NSA, NGA, CIA e forças de comando estratégico da Força Aérea, do Exército e da Marinha, bem como outras organizações de *inteligência* e de defesa. As informações colectadas por meio de satélites do NRO são usadas para a *inteligência* e análise de uma variedade de tarefas, tais como aviso potencial de agressão militar estrangeira, e para a monitorização de programas de armas de destruição maciçaa, reforçando o controlo de armas e do ambiente, para além de avaliar o impacto das catástrofes naturais provocadas pelo homem.

National Security Agency

A *National Security Agency* (NSA) está encarregada de proteger os sistemas de informação do governo federal e de produzir e difundir sinais de *inteligência* estrangeira. O seu trabalho inclui criptoanálise, criptografia, matemática, ciência informática e análise de língua estrangeira. A NSA faz parte do Departamento de Defesa e é composta por uma combinação de pessoal civil e militar.

Ao contrário da CIA e do FBI, esta agência era totalmente desconhecida do grande público, até que em 2013 um dos seus colaboradores, Edward Snowden, tornou públicas as actuações ilícitas da NSA na Europa, através da intercepção de milhões de chamadas e mensagens telefónicas, incluindo as de alguns presidentes europeus.

Drug Enforcement Administration

A *Drug Enforcement Administration* (DEA) é um órgão de polícia federal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos encarregado da repressão e controle de narcóticos e crimes relacionados com as drogas em geral, dividindo responsabilidades com o FBI. Ainda de acordo com o seu mandato, é o único órgão dos Estados Unidos encarregado de investigações sobre o narcotráfico no exterior.

Department of Energy

O *Department of Energy* (DoE) é o responsável pela política de energia e segurança nuclear dos Estados Unidos. Tem como missão garantir a segurança e prosperidade dos Estados Unidos, através do fornecimento de uma análise de *inteligência* técnica atempada sobre todos os aspectos de armas estrangeiras nucleares, materiais nucleares e as questões de energia em todo o mundo. Ao DoE está associada a *National Nuclear Security Administration* (NNSA), sendo uma agência semiautónoma responsável pelo aumento da segurança nacional através da aplicação militar da ciência nuclear.

Department of Homeland Security

O *Department of Homeland Security* (DHS) é um departamento do governo dos Estados Unidos que tem como responsabilidade a protecção do território norte-americano contra ataques terroristas e acção em caso de desastres naturais. O departamento está focado na aplicação inteligente e eficaz das leis da imigração nos Estados Unidos, agilizando e facilitando o processo de imigração legal. Por outro lado, o departamento providencia uma resposta federal abrangente coordenada em caso de um ataque terrorista, desastre natural ou outra emergência em larga escala. Este departamento foi formado após os ataques terroristas do 11-S, fazendo parte de um esforço nacional para proteger os Estados Unidos contra o terrorismo.

Enquanto o Departamento de Defesa está encarregado de acções militares no exterior, o DHS trabalha na esfera civil para proteger o território norte-americano dentro e fora das suas fronteiras. Como vimos, o seu objectivo é o de se preparar, prevenir e responder a emergências domésticas, particularmente o terrorismo, sendo esta a sua principal prioridade.

Department of State - Bureau of Intelligence and Research

O *Bureau of Intelligence and Research* (INR) tem como principal missão o uso da *inteligência* para servir a diplomacia dos Estados Unidos. Com base em todas as fontes de *inteligência*, o INR fornece uma análise independente de valor acrescentado de diferentes eventos aos decisores políticos, para além de garantir que as actividades de *inteligência* apoiam a política externa e de segurança, servindo como ponto focal do Departamento de Estado para garantir a revisão da política de contra-inteligência. O Departamento analisa, igualmente, questões geográficas e internacionais de fronteira.

Department of the Treasury - Office of Intelligence and Analysis

O *Office of Intelligence and Analysis* (I&A) tem por missão aconselhar os decisores políticos em matéria de política financeira, monetária, económica, comercial e fiscal nacional e internacional, fornecendo, igualmente, suporte de *inteligência* focado nos funcionários do Tesouro sobre questões económicas, políticas e de segurança.

O I&A é o único elemento da comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos legalmente incumbido de fornecer *inteligência* a diferentes entidades, a par de produzir informação para a comunidade de *inteligência*.

United States Army

O *United States Army* é o principal ramo das Forças Armadas dos Estados Unidos, responsável pelas operações militares terrestres. É o maior e mais antigo ramo estabelecido nas forças armadas, e é um dos sete serviços uniformizados dos Estados Unidos. A sua principal missão é a de "proporcionar forças e capacidades necessárias, em apoio à Segurança Nacional e Estratégias de Defesa". O exército é um serviço militar dentro do Departamento do Exército, um dos três departamentos militares do Departamento de Defesa. O Exército dos Estados Unidos serve como o ramo terrestre das Forças Armadas dos Estados Unidos. Outras missões que lhe estão atribuídas:

preservação da paz e segurança e defesa dos Estados Unidos, das *Commonwealths* e qualquer área ocupada pelos Estados Unidos, apoio às políticas nacionais, execução dos objectivos nacionais e superação de actos agressivos que coloquem em perigo a paz e a segurança dos Estados Unidos.

United States Navy

A *United States Navy* (USN) é o ramo de serviço naval de guerra das Forças Armadas dos Estados Unidos e um dos seus sete serviços uniformizados. A sua missão é a de permitir superioridade de decisão aos líderes da Marinha e forças operacionais através da harmonização de *inteligência* e esforços de operações de informações, com base num conhecimento aprofundado dos adversários e de uma marcada compreensão do ambiente marítimo. O Director de Inteligência Naval, localizado no Pentágono, é o responsável pela supervisão, planeamento, programação, estratégia e política de todas as organizações e actividades de *inteligência* da Marinha.

United States Air Force

A *United States Air Force* (USAF) é o ramo das Forças Armadas dos Estados Unidos relacionado com a guerra aérea e um dos seus sete serviços uniformizados. Inicialmente, fazendo parte do exército dos Estados Unidos, a USAF foi formada como uma filial separada das forças armadas, em 18 de Setembro de 1947, ao abrigo da lei de segurança nacional desse ano. A USAF foi o mais recente ramo das Forças Armadas dos Estados Unidos a ser formado, sendo o maior e um dos tecnologicamente mais avançados entre os seus pares. A força aérea norte-americana é um serviço militar organizado dentro do departamento da Força Aérea, um dos três departamentos militares do Departamento de Defesa. A USAF forne apoio aéreo para as forças de superfície e ajuda na recuperação de tropas no terreno.

United States Marine Corps

O *United States Marine Corps* (USMC) é um ramo das Forças Armadas dos Estados Unidos responsável pela prestação de projecção de poder, com a mobilidade da Marinha dos Estados Unidos para, por mandato do Congresso, disponibilizar de uma oferta rápida de forças combinadas – em terra, no mar, e no ar. Os USMC são um dos quatro ramos de serviços armados do Departamento de Defesa dos Estados Unidos e outro dos seus sete serviços uniformizados.

O *United States Marine Corps* produz *inteligência* táctica e operacional para os líderes militares operacionais e respectivas equipas, bem como para outros decisores, sendo o responsável pelo serviço de *inteligência*, de contra-espionagem e de matérias criptológicas.

Department of Homeland Security – United States Coast Guard

A *United States Costa Guard* (USCG) é uma das cinco Forças Armadas dos Estados Unidos e é um serviço multimissão militar e de transporte marítimo pertencente ao Departamento de Segurança Interna. Engloba os papéis fundamentais da Guarda Costeira: segurança marítima, protecção dos recursos naturais, mobilidade marítima e de defesa nacional, executando missões em que estes interesses possam estar em risco, incluindo missões em águas internacionais e nas costas dos Estados Unidos, portos e vias interiores navegáveis. Dadas as suas características de natureza civil/militar, é possível à Guarda Costeira trabalhar de modo eficaz com uma grande variedade de organizações internacionais e governos estrangeiros. Com missões militares de segurança e humanitárias, a Guarda Costeira está apta a desenvolver esforços para a prevenção de conflitos no mundo inteiro, sendo um valioso recurso à disposição dos elementos encarregados de elaborar a política externa e a política de segurança nacional dos Estados Unidos.

As várias agências atrás citadas, e que compõem a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos, estão, assim, pelo exposto, envolvidas em diferentes âmbitos

fornecendo aos decisores norte-americanos *inteligência* baseada na intercepção de comunicações (SIGINT ou COMINT), vigilância fotográfica aérea ou por satélite, radar e imagens infravermelhas (IMINT), medição e análise de sinais com recurso a modernos sensores ou processos de análise de dados (MASINT), *inteligência* electrónica a partir da detecção remota de emissões electrónicas (ELINT), informação obtida através de agentes humanos (HUMINT), relatórios diplomáticos e fontes abertas de informação.

VIII.6.1. A supervisão e o controlo da actividade de informações nos Estados Unidos da América

Segundo Boraz[230], "as instituições que foram criadas para controlar a actividade de *inteligência* nos Estados Unidos da América, como noutros lugares, apostam formalmente nos controlos executivo, legislativo, judicial e internos, assim como estão informalmente sujeitas ao escrutínio público que visa a comunidade de *inteligência*". Ainda de acordo com este especialista, o sistema norte-americano é um dos quais os ramos executivo e legislativo são os que desempenham os papéis mais importantes no contexto do controlo da actividade dos serviços de *inteligência*. Na verdade, o Congresso dos Estados Unidos ostenta, provavelmente, os mais desenvolvidos mecanismos de supervisão e controlo da actividade de *inteligência* em todo o mundo. Apesar da intervenção do poder legislativo, o controlo da comunidade de *inteligência* está mais concentrado no poder executivo[231]. A este facto não é estranha a circunstância de este poder continuar a ser o principal destinatário da *inteligência* produzida.

O controlo da actividade de i*nteligência*, em particular o realizado pelo poder legislativo, é algo muito recente nos Estados Unidos. As primeiras discussões sobre a necessidade de um controlo externo da actividade de *inteligência* foram resultado de crises e escândalos pelos quais passaram os serviços secretos nos Estados Unidos, nas décadas de 1970 e 1980. Os problemas com as actividades da comunidade de

---

[230] BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven (eds.) - *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, University of Texas Press, 2007.

[231] *Idem*

inteligência, ligados à CIA e ao FBI, levaram à criação da comissão presidida pelo senador Frank Church (*Church Committee*). O certo é que a partir da década de 70, do século XX, ganhou força o debate sobre a importância do controlo da actividade de *inteligência*, em particular nas democracias anglo-saxónicas[232]. Nesta altura, os Estados Unidos optaram pela criação de comissões no Senado e na Câmara com poderes para fiscalizar a comunidade de *inteligência*, como um todo, em todas as suas actividades[233]. A supervisão e controlo destas agências cai geralmente no âmbito do Departamento de Defesa ou do Congresso. A exemplo de outras agências governamentais, as agências da comunidade de *inteligência* estão sujeitas às leis dos Estados Unidos, às políticas do Presidente e das suas próprias Directivas internas. Para garantir o cumprimento dessas leis e políticas, os Serviços de Informações estão sujeitos à supervisão de elementos dentro das suas próprias organizações, bem como por elementos externos. Estes elementos compreendem mecanismos de supervisão, tanto do Congresso como do Executivo. Por outro lado, cada elemento da comunidade de *inteligência* está sujeito à jurisdição de um Inspector-geral. Por exemplo, o Inspector-geral da CIA é nomeado pelo Presidente e confirmado pelo Senado, sendo responsável por investigar eventuais irregularidades ou má gestão do programa dentro da agência. Da sua parte, o Departamento de Defesa também tem um Inspector-geral criado por lei e que se reporta ao Secretário da Defesa, cuja jurisdição se estende a todos os elementos de *inteligência* do Departamento de Defesa. A comunidade de *inteligência* está, igualmente, sujeita à supervisão do Executivo e do Legislativo. Dentro do Executivo, o *Intelligence Oversight Board*, um comité permanente do *President's Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB), exerce a supervisão geral das actividades da Comunidade, incluindo a responsabilidade de regular o funcionamento dos mecanismos de controlo interno das agências. Para além disso, o *Office of Management and Budget* (OMB) desempenha um papel na garantia de assegurar a coerência com o programa do Presidente. Dentro do Congresso, a principal responsabilidade pela supervisão cabe aos dois comités de *inteligência*, contudo, outras comissões poderão, ocasionalmente, envolver-se em funções de supervisão.

[232] GONÇALVES, Joanisval Brito - *O controlo da actividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2008.
[233] *Idem.*

O *President's Intelligence Oversight Board* (IOB) tornou-se um comité permanente da PFIAB, em 1993. O IOB realiza investigações independentes de supervisão tal como exigido e analisa as práticas de supervisão e procedimentos dos Inspectores-gerais e conselhos gerais das agências de *inteligência*.

No Congresso, a principal responsabilidade de supervisão recai sobre os dois comités de *inteligência*. Por lei, o Presidente deve assegurar que estas duas comissões sejam mantidas plenamente informadas sobre as actividades da comunidade de *inteligência*:

♦ *Senate Select Committee on Intelligence* (SSCI): O seu papel passa, entre outros, pela elaboração de uma autorização anual sobre dotações para actividades de *inteligência*, O SSCI realiza investigações e inquéritos de supervisão, de acordo com as necessidades. Está também associado a nomeações presidenciais previstas para o Senado para os cargos de DCI (*Director of Central Intelligence*), o vice-DCI e Inspector-geral da CIA. Isto para além de analisar os tratados relativos ao Senado para ratificação;

♦ O *United States House Permanent Select Committee on Intelligence* é um comité da *United States House of Representatives*. É o comité principal da Câmara dos Representantes do Estados Unidos. Tem por missão conduzir investigações e inquéritos de supervisão além de processar a autorização anual das dotações para a *inteligência*. Este comité foi criado em 1975, passando, assim, a responder a uma necessidade apontada pelo próprio Congresso.

Estes dois comités entenderam recomendar o estabelecimento de órgãos permanentes para a efectiva monitorização das actividades dos serviços de *inteligência*, defendendo a necessidade de reestruturação dos serviços e a sua responsabilização democrática, de modo a serem evitados os abusos de poder patenteados. Isto terá levado o Executivo a entender que as duas câmaras tencionavam mesmo recorrer à fiscalização política dos serviços, no sentido de controlar eventuais abusos e a sua consequente politização.

Para além dos comités de *inteligência*, outras comissões do Congresso poderão ocasionalmente envolver-se em questões de supervisão em virtude das suas jurisdições e responsabilidades.

Dentro do ramo executivo dos Estados Unidos existem arranjos substanciais relativamente à comunidade de *inteligência*, requerendo colectivamente um grau considerável de responsabilidade das agências de *inteligência* e dos operacionais. A supervisão executiva da comunidade de *inteligência* é bastante complexa e multifacetada.

A supervisão do Congresso relativa à comunidade de *inteligência* dos Estados Unidos compreende o controlo de actividades rotineiras tais como orçamentos, legislação e supervisão de funções específicas da comunidade: colecta de informações, análise e disseminação, acções encobertas e segurança. Os limites da supervisão do Congresso são destacados por arranjos orçamentais. Por seu turno, a supervisão da comunidade de *inteligência* do sistema judiciário dos Estados Unidos é potencialmente vasta, embora na prática seja um instrumento usado com parcimónia[234].

Nos Estados Unidos, o controlo externo da comunidade de *inteligência* é exercido pelo próprio Presidente, através do *Presidential Foreign Intelligence Advisory Board* (PFIAB), mas, sobretudo, pelos comités de *inteligência* do Senado (*Senate Select Committee on Intelligence* – SSCI) e da Câmara (*House Permanent Select Committee on Intelligence* – HPSCI. O SSCI supervisiona os membros da comunidade de *inteligência* – agências e departamentos do governo federal – que fornecem informações e análises para os líderes do Executivo e do Legislativo. Existe, por outro lado, o *President's Intelligence Advisory Board* (PIAB) que é um órgão consultivo do Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos (*Executive Office of the President of the United States*), que, de conformidade com o seu estatuto, "presta aconselhamento ao Presidente sobre a qualidade e adequação da colecta de *inteligência*, de análise e estimativas de contra-espionagem e de outras actividades de *inteligência*". O PIAB, através do

[234] BALDINO, Daniel - *Democratic oversight of intelligence services*. Annandale (Austrália), The Federation Press, 2010.

Intelligence Oversight Board (IOB), aconselha, igualmente, o Presidente sobre a legalidade das actividades da *inteligência* estrangeira.

Para o público, um dos aspectos mais preocupantes das actividades de *inteligência* é a sua falta de responsabilidade. Operando em sigilo, as agências de *inteligência* são vistas não apenas como misteriosas, mas muitas vezes fora de controlo. Em comparação com outras instituições do governo federal, as agências de *inteligência* colocam particulares dificuldades quando se trata de prestar contas. Não podem divulgar as suas actividades para o público, sem divulgar, igualmente, os seus alvos. Como resultado, as agências de *inteligência* não estão sujeitas aos mesmos rigores do debate público ou do Congresso ou ao escrutínio dos meios de comunicação como sucede com outras agências do governo. Os seus orçamentos são secretos, as suas operações são secretas, as suas avaliações são secretas. As agências de *inteligência*, no entanto, são instituições dentro de uma forma democrática de governo, responsáveis, não só perante o Presidente, mas, também, junto dos representantes eleitos pelo povo e, finalmente, perante as próprias pessoas. Afinal, são financiados pelos contribuintes americanos. Para resolver este problema, modalidades de supervisão especial da *inteligência* foram estabelecidas no âmbito dos poderes executivo e legislativo. No Congresso, comités especiais em cada Câmara são constituídos com a função de fiscalização, servindo como substitutos para os respectivos organismos e para o público também. A Casa Branca tem, igualmente, um departamento de supervisão de *inteligência*. Devido à necessidade de sigilo, estes organismos realizam normalmente as suas funções de supervisão, em particular emissão de relatórios conforme necessário e apropriado para o público sem expor as actividades de *inteligência* que supervisionam. A Comissão considera que estes arranjos devem, em princípio, realizar uma fiscalização adequada das actividades de *inteligência*, assumindo que a supervisão de vários organismos realiza efectivamente os seus mandatos. Para entender o papel que estes organismos desempenham deve-se em primeiro lugar apreciar a extensão à qual as agências de *inteligência* e seus colaboradores devem ser considerados responsáveis pelas suas actividades.

Prestação de contas em geral

É consensual entre os países democráticos haver nos nossos dias um vínculo muito íntimo entre prestação de contas e democracia. Todavia, muitos são os americanos que acreditam que as agências de *inteligência* dos EUA não obedecem às leis nacionais ou às políticas do Presidente. Na verdade, este não é o caso. As agências de *inteligência* dos EUA estão e consideram-se vinculadas pela Constituição e pelas leis do país, incluindo as obrigações decorrentes do Tratado e outros acordos internacionais assumidos pelos Estados Unidos. Estão, igualmente, ligados por ordens presidenciais, directrizes emitidas pelo Procurador-Geral e por numerosas directivas internas.

Uma declaração de princípios da política presidencial para a realização de actividades de *inteligência* dos EUA está contida na ordem executiva 12333, emitida pelo Presidente Reagan, em 4 de Dezembro de 1981. Esta ordem estabelece os deveres e responsabilidades das agências de *inteligência* e coloca inúmeras restrições específicas às suas actividades. Estas inclue*m* "limitações à participação não revelada pelo pessoal das agências de *inteligência*" em organizações nos Estados Unidos, restrições à experimentação em seres humanos e a proibição de envolvimento em assassinatos.

A Comissão recomenda que o Presidente emita uma nova ordem executiva para governar as actividades de *inteligência*. A nova ordem executiva deve incorporar as mudanças estruturais e processuais recomendadas para a supervisão, gestão e realização de actividades de *inteligência* contidas neste relatório bem como assegurar a coerência com as alterações legais que afectam a comunidade de *inteligência*, promulgada desde 1981.

As agências de *inteligência* estão também vinculadas pelas Directrizes aprovadas pelo Procurador-Geral que regulam a recolha, análise e disseminação de informações sobre cidadãos americanos e estrangeiros admitidos para residência permanente. Promulgada após as investigações do Congresso de meados da década de

1970, estas orientações proíbem as agências de *inteligência* da colecta de informações sobre cidadãos americanos, relativos ao exercício dos seus direitos da Primeira Emenda, impedindo eficazmente um retorno aos programas de vigilância doméstica em grande escala realizadas pelas agências de *inteligência* durante a guerra do Vietname. Orientações internas limitam também o uso do clero, jornalistas e académicos para fins operacionais.

Além de apoios de política às suas actividades, as agências de *inteligência* e os seus funcionários estão sujeitos a processo judicial. Como outros órgãos do governo e demais funcionários, aqueles poderão ser processados por acções realizadas no decurso das suas funções oficiais. Podem ser intimados em casos civis e criminais, devendo produzir informações quando ordenados pelos tribunais.

As agências de *inteligência* estão também limitadas em termos do tipo de actividades que podem realizar dentro dos Estados Unidos. A CIA, por exemplo, está proibida por lei de ter quaisquer funções de polícia, intimação ou poderes de execução da lei ou funções de segurança interna. Uma ordem judicial de um tribunal federal especial, o Tribunal de Vigilância de Inteligência Estrangeira, é também necessária antes que as agências de *inteligência* possam realizar vigilância electrónica e física com a finalidade de contra-espionagem dentro dos Estados Unidos.

Em resumo, o regime de supervisão nos Estados Unidos está, geralmente, em conformidade com o arranjo de controlos e contrapesos entre os poderes executivo e legislativo que existem no seu sistema constitucional. Admitamos que o estabelecimento de supervisão nas democracias pode levar anos para implementar, acabando por ser um processo tão evolutivo quanto a consolidação da democracia[235].

[235] BORAZ, *op. cit*., p.44

CAPÍTULO XIX: A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ENTRE ÓRGÃOS FISCALIZADORES DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA

Num mundo cada vez mais globalizado, as ameaças colocadas à segurança alargaram-se para além das fronteiras nacionais. Estas ameaças incluem não só o terrorismo internacional, como, também, o crime organizado, as pandemias, a proliferação de armas de destruição maciça e os crimes tecnológicos.

Como parte do seu mandato de garantir a segurança nacional, os serviços de *inteligência* têm sido forçados a um entendimento mútuo de modo a enfrentarem eficazmente todo o tipo de ameaças transnacionais. Uma das principais ferramentas que os serviços adoptaram para enfrentar esses desafios tem sido a cooperação com os serviços de segurança de outros Estados.

Esta expansão da cooperação entre os serviços de *inteligência* tem gerado grandes desafios para o controlo da actividade das agências de *inteligência* e da sua responsabilidade democrática. É assim, que o crescimento da cooperação internacional da *inteligência* deve ser acompanhado por um incremento da cooperação internacional entre os organismos de supervisão. Muito naturalmente, esta expansão gerou grandes desafios para a responsabilidade democrática e o controlo parlamentar dos serviços de *inteligência*[236].

A necessidade de cooperação entre os órgãos fiscalizadores da actividade das agências de informações tornou-se um imperativo no actual ambiente de segurança. Todavia, na prática, o que se verifica é uma falta de cooperação internacional entre os órgãos de supervisão nacional, a par de uma escassez de normas de cooperação da *inteligência*.

Na verdade, alguma da cooperação internacional existente entre os serviços de *inteligência* não é correspondida por uma colaboração entre os organismos de

[236] BORN, Hans. *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking Accountability*. Discurso apresentado na Sessão Parlamentar da NATO, em Reiquiavique, a 6 de Outubro de 2007.

supervisão. Urge, de facto, uma colaboração regular e intercâmbio de informações entre os organismos de supervisão nacionais[237].

Se as ameaças se revelam num ambiente transfronteiriço, beneficiando do acesso aos mais diversos meios de comunicação e de obtenção de informação, então a comunidade de *inteligência* deve responder da mesma forma num estilo dinâmico de cooperação transfronteiriça. Apesar das múltiplas dificuldades relacionadas com a partilha de informações entre os Estados, as agências de *inteligência* devem cooperar activamente, seja através da troca ou partilha de informações seja por via de uma permanente avaliação das ameaças.

Apesar de não ser um procedimento novo nem muito generalizado, a partilha internacional das informações conheceu algum crescimento em consequência da proliferação das ameaças globalizadas, em particular do terrorismo internacional[238]. Acredita-se que a chave para o reforço da responsabilização no tocante à cooperação da *inteligência* se encontra na cooperação internacional entre a supervisão nacional e os órgãos de revisão. De facto, os serviços de *inteligência* sentiram a necessidade de cooperar uns com os outros para combater as ameaças globais. Nesse sentido, os órgãos de supervisão têm, igualmente, necessidade de cooperar a nível internacional. Afinal, esse sentimento de necessidade de cooperação está reflectido na prática através da realização de inúmeras reuniões de âmbito internacional e de diálogo entre os organismos de supervisão[239].

As recentes iniciativas associadas à cooperação da *inteligência* internacional deram origem a importantes preocupações em relação ao seu impacto sobre os direitos humanos e liberdades civis. A cooperação no campo da *inteligência* internacional tem sido objecto de investigação por parte dos órgãos de supervisão nacional. Por seu turno, estes têm lutado para garantir a prestação de contas

[237] *Idem*
[238] GOLDMAN, Jan - *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Maryland, Scarecrow Press, 2006, p. 49.
[239] BORN, Hans; LEIGH, Ian; WILLS, Aidan. *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Abingdon, Routledge, 2011, pp. 301-302.

relativamente a estas actividades de cooperação da *inteligência*. Como resultado, a cooperação internacional da *inteligência* permaneceu em grande parte fora do controlo dos órgãos de fiscalização. Esta falta de prestação de contas representa, na verdade, um grande desafio para toda a comunidade.

A cooperação entre organismos de supervisão dos serviços de *inteligência* há muito tem sido sugerida como um dos meios para manter a luta contra o terrorismo transnacional. Ainda assim, o nível de cooperação entre organismos de supervisão continua a ser muito limitado. De facto, são vários os obstáculos de carácter prático e jurídico que existem e que põem em causa esta cooperação, e que tem levado a que ao longo dos últimos anos praticamente nada tenha sido feito neste domínio. Não obstante, existem vários campos importantes por via dos quais a comunidade de supervisão pode ainda desenvolver a sua cooperação. Não restam dúvidas de que a cooperação entre organismos de supervisão permite o desejado fortalecimento do desempenho das suas missões.

Apesar de a espionagem ser uma actividade das mais antigas do mundo, a supervisão da *inteligência* é um fenómeno relativamente recente, que surgiu no decurso das três últimas décadas. O desenvolvimento dos órgãos de fiscalização da *inteligência* baseou-se na premissa de que as democracias intervenientes do sector de segurança devem ser responsáveis perante os seus cidadãos. Foi, deste modo, criada uma ampla variedade de mecanismos de supervisão com o objectivo de escrutinar os vários aspectos do trabalho dos serviços de *inteligência*, sem perder de vista a eficácia das suas operações e a conformidade com a lei e a protecção dos direitos humanos em operações de *inteligência*. Apesar de órgãos de supervisão de *inteligência* assumirem diferentes formas, o foco central deverá estar na fiscalização parlamentar da *inteligência*, que se tornou, de resto, a norma seguida nas democracias liberais de todo o mundo neste início de século.

A expansão da cooperação no domínio da *inteligência* tem gerado grandes desafios para o controlo parlamentar dos serviços de *inteligência*. A crescente cooperação da *inteligência* internacional deve ser correspondida por uma adequada

cooperação, também de âmbito internacional, entre os organismos de supervisão. Essa cooperação deve ser tanto de natureza bilateral como multilateral. Reconheça-se que se a maior parte da cooperação no âmbito da *inteligência* internacional escapa ao controlo dos órgãos de fiscalização nacionais tal se transforma num problema efectivo para o controlo democrático dos Serviços de Informações. Mecanismos de supervisão parlamentar e outros foram desenvolvidos numa fase em que o intercâmbio internacional de informações entre os serviços permaneceu relativamente limitado. Consequentemente, estes corpos não foram concebidos para escrutinar a cooperação da *inteligência* internacional e em alguns casos eles são especificamente impedidos de examinar estes arranjos. Noutros Estados, os órgãos de fiscalização parlamentar não têm nenhum mandato para examinar a cooperação da *inteligência* internacional, e onde eles estão mandatados para escrutinar a cooperação estes poderes são muitas vezes profundamente limitados.

Embora a cooperação internacional entre os serviços de *inteligência* tenha conhecido nos tempos mais recentes algum desenvolvimento, o mesmo já não poderá ser dito para os organismos que supervisionam esses serviços. Na verdade, uma maior cooperação internacional entre as agências de informações simplesmente não foi acompanhada pelos órgãos de supervisão. O certo é que, a fim de colmatar um défice de prestação de contas, há uma necessidade premente de os organismos nacionais de supervisão começarem a trabalhar em conjunto a nível internacional. A cooperação internacional entre os organismos nacionais de supervisão poderá ter lugar através do que pode ser descrito como "a prestação de contas de rede", o que implicaria uma cooperação regular e troca de informações entre os organismos nacionais de supervisão. Há, todavia, que reconhecer que a cooperação bilateral entre os organismos nacionais de supervisão já ocorre numa base *ad hoc*. Membros de algumas comissões nacionais de supervisão parlamentares têm visitado organismos similares noutros Estados a fim de trocar ideias informalmente. Existem, igualmente, vários fóruns multilaterais que visam a cooperação entre os organismos nacionais de supervisão da *inteligência*. Por exemplo, a *International Intelligence Review Agencies*

Conference (IIRAC)[240] reúne-se semestralmente juntando órgãos de supervisão não parlamentar para compartilhar experiências. Um segundo exemplo é o das reuniões *ad hoc* de comissões de supervisão parlamentares dos Estados já aderentes e Estados candidatos da União Europeia. Apesar destes esforços, estas plataformas não representam um modelo de cooperação internacional abrangente sobre a supervisão da *inteligência*, sofrendo de várias deficiências, entre as quais se destaca a irregularidade das suas reuniões, a que se junta a informalidade das suas discussões. Por outro lado, a representação é limitada a um pequeno grupo de Estados.

Do lado da União Europeia, a Rede Europeia dos Fiscalizadores dos Serviços de Informações (ENNIR) é uma plataforma de partilha de conhecimentos para revisão parlamentar dos órgãos dos serviços de *inteligência* e segurança, onde as melhores práticas relativas à legislação e jurisprudência são partilhadas de modo a apoiar os organismos de avaliação dos Estados-membros da União. O principal propósito da ENNIR é a troca de informações e melhores práticas de modo a contribuir para uma fiscalização mais profunda.

A ENNIR centra-se sobre a troca de informações e conhecimentos entre os diferentes membros, de forma completamente voluntária. A iniciativa não serve como um instrumento para a defesa de interesses colectivos, nem implica projectos de investigação conjuntos ou intercâmbio de informações operacionais ou classificadas. No entanto, contribui para o desenvolvimento do campo especializado através da prestação de informação documental, de relatórios anuais e de pesquisa, legislação, jurisprudência e melhores práticas.

A ENNIR é composta por órgãos de fiscalização parlamentar ou órgãos que dependem do poder legislativo e cuja atribuição específica é a de controlar os serviços de *inteligência* e segurança. Os membros efectivos são os órgãos de fiscalização

[240] O IIRAC existe desde 1997. O seu objectivo é o de desenvolver relacionamentos informais entre órgãos de *inteligência* e de supervisão de segurança, proporcionando a oportunidade de discutir as tendências internacionais e comparar modelos de responsabilidade democrática. Desde 1997, a participação na Conferência tem crescido de modo a incluir delegados de uma variedade de países, alguns dos quais já assumem funções. Os delegados incluem políticos eleitos que se integram comités de supervisão de *inteligência* legislativa nos respectivos países.

parlamentar de todos os Estados-membros da União Europeia, incluindo, ainda, a Suíça e a Noruega[241].

A internacionalização crescente do trabalho de *inteligência* implica um reforço da cooperação internacional entre os serviços de *inteligência*, o que exigirá, entre outras, uma troca mútua de informações. Os órgãos de supervisão têm que acompanhar de perto essa evolução. Na verdade, não só há uma falta de cooperação no âmbito da supervisão internacional de *inteligência*, como vimos, como também existe uma escassez de normas estabelecidas que regem a cooperação da *inteligência*.

Há, sem dúvida obstáculos significativos para o estabelecimento de uma desejada e ampla cooperação entre os órgãos internacionais de supervisão. Mais importante, ainda, é o facto de a área da *inteligência* continuar a ser altamente secreta e a troca de informações entre órgãos de fiscalização poderá suscitar sérios desafios para o segredo das informações sensíveis. Além disso, muitos governos já estão relutantes em dotar os órgãos de supervisão da *inteligência* nacional com outros poderes. Apesar disso, os parlamentos são, em teoria, soberanos para agir em conformidade. A cooperação nesta área irá certamente encontrar resistência tanto de governos como dos próprios serviços[242].

[241] *The European Network of National Intelligence Reviewers* (ENNIR) - *Members.* Disponível em: http://www.ennir.be/members. (Consultado a 10 de Março de 2016).
[242] BORN, Hans. *International Intelligence Cooperation: The Need for Networking Accountability*. Discurso apresentado na Sessão Parlamentar da NATO, em Reiquiavique, a 6 de Outubro de 2007.

CONCLUSÕES

Sem dúvida que as modernas democracias não podem prescindir de serviços de *inteligência* eficientes e eficazes orientados para a identificação e neutralização de ameaças potenciais ou reais e para o apoio ao mais alto nível no processo decisório. É, igualmente, certo que os serviços de *inteligência* devem operar de modo consentâneo com os princípios democráticos, submetendo-se às leis e salvaguardando direitos e garantias individuais e em defesa do Estado de direito. A supervisão dos serviços de *inteligência* desempenha um importante papel nas sociedades democráticas, como seja o de manter os serviços em conformidade com o seu mandato legalmente definido e assegurar a sua eficácia.

Ao longo do presente texto, foi possível constatar o quão fundamental e adequado é o controlo e a supervisão da actividade dos Serviços de Informações. Foi, igualmente, possível avaliar a importância que a sociedade dispensa à salvaguarda da sua privacidade, intimidade e dos mais elementares direitos, liberdades e garantias. Todavia, a segurança de um Estado tem de estar na primeira linha da preocupação dos seus líderes. Parece, assim, que esta realidade torna legitimo o recurso a modelos de actuação que não são, efectivamente, compatíveis com a exigência de salvaguarda reclamada pelos cidadãos. Deste modo, sobram motivos para que os decisores políticos enveredem, de facto, por soluções que passem pelo recurso aos contestados meios invasivos.

Para a actuação dos serviços de *inteligência* em consonância com os princípios democráticos e dentro das regras do Estado democrático de Direito, é fundamental a existência de mecanismos de fiscalização e controlo, internos e, sobretudo, externos das actividades desses órgãos. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao controlo externo exercido pelo Poder Legislativo. Afinal, é no parlamento que se encontram os legítimos representantes do poder popular. Somente com um parlamento consciente da importância da actividade de *inteligência*, das suas peculiaridades e da relevância do controlo externo daquela actividade, é que se terá realmente um sistema de *inteligência* adaptado ao regime democrático e actuando na

defesa da Democracia[243]. De facto, a sobrevivência do Estado requer a existência de um adequado sistema de informações, sendo certo, e disso não nos podemos alhear, que esta actividade possui características difíceis de conciliar com o sistema democrático, dado o segredo que rodeia muitas das suas acções. O certo é que a enormíssima utilidade dos serviços de inteligência jamais poderá ser posta em causa.

O papel dos serviços de *inteligência* numa democracia deve ser o de actuarem com transparência sem que tal signifique a diminuição da sua competência. Por seu turno, as principais funções da supervisão da *inteligência* são as de providenciar a adequação, eficácia e a legalidade dos respectivos serviços. Deste modo, a supervisão e o controlo dos serviços de *inteligência* são fundamentais numa democracia. Da sua parte, o cidadão vê garantida a defesa dos seus direitos individuais e a sua segurança salvaguardada.

Como notas finais, poder-se-á referir que, à excepção de Espanha, os demais países analisados neste trabalho dispõem de serviços internos e externos individualizados, com maior grau de coordenação ou com relativa independência, como é o caso do Reino Unido, em que tanto o MI5 como o MI6 podem realizar, em certos casos, operações no interior e exterior do país, ultrapassando os seus limites geográficos naturais sempre que necessário.

Os Serviços de Informações militares nem sempre estão individualizados, sendo em alguns casos apenas departamentos das Forças Armadas, mas a tendência é a de uma estrutura própria, fiscalizada pelos vários órgãos competentes nesse domínio. A preocupação com o terrorismo global está presente em todos eles, havendo em vários casos departamentos especializados, tanto a nível dos serviços civis como dos militares. Um ponto comum a todos é a possibilidade de fazerem vigilância intrusiva, incluindo a intercepção de comunicações e a violação de correspondência, sempre devidamente justificada e autorizada, geralmente pelos órgãos governamentais,

[243] GONÇALVES, Joanisval Brito - *O controlo da actividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2008.

mediante autorização judicial ou por comissões especializadas, mas sempre com o conhecimento dos sistemas de fiscalização. No caso britânico, existe mesmo um serviço autónomo que se dedica exclusivamente à intercepção de comunicações.

♦♦♦

Tendo em consideração futuras linhas de acção, é nosso entender que o parlamento deve envidar todos os esforços para assegurar que a legislação é consistente com as normas democráticas. Essa legislação deve enfatizar que o acesso à informação e transparência são princípios fundamentais da democracia e que a classificação das informações deve ser usada com moderação. O Executivo, por seu turno, deve ser compelido a promover e a facilitar o acesso dos cidadãos à informação, incluindo informações sobre os serviços de *inteligência*. Já da sua parte, os órgãos de fiscalização devem apresentar ao parlamento relatórios da sua iniciativa bem como os relatórios dos serviços de *inteligência*. O controlo parlamentar deve fomentar-se sem que se sacrifique a efectividade dos organismos de *inteligência*.

Os controlos actualmente existentes afiguram-se como insuficientes. Está amplamente demonstrado o significado do controlo externo, isto é, o controlo parlamentar ou legislativo, principalmente, ainda que se deva considerar o controlo judicial. Por sua vez, os meios de comunicação e a opinião pública constituem, igualmente, instâncias de controlo, ainda que informais e não integradas no Estado, mas que têm um impacto cada vez mais significativo, sobretudo em épocas de maior exposição pública dos serviços de *inteligência*.

Relativamente ao controlo parlamentar, ele deve abarcar desde a mera sanção de normas que ordenem às agências ou sistemas de *inteligência* as suas políticas até à verificação da sua legalidade. Naturalmente, não se trata de pura e simplesmente criar estruturas de controlo, mas que, de facto, entre os serviços e os órgãos de controlo tenha lugar uma relação que permita uma efectiva prestação de contas (*accountability*). O controlo parlamentar na área da *inteligência* nos nossos dias está ligado à noção de sociedade aberta. Na verdade, se um governo define como objectivo

político da sua gestão promover a transparência democrática dos organismos de *inteligência*, da sua identidade, dos seus recursos orçamentais e das suas actividades, não pode nem deve desconhecer o valor que assume um controlo parlamentar no sentido de ser efectivo e contínuo e não meramente entendido como uma estratégia comunicacional ou um gesto público efémero[244].

♦♦♦

Foi propósito deste trabalho fazer uma abordagem às boas práticas e procedimentos legais de fiscalização democrática dos serviços de *inteligência* e segurança, em seis países: Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Canadá e Estados Unidos da América.

Propusemo-nos responder no final deste trabalho à questão colocada à partida: ***Sendo a defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos uma das finalidades da supervisão e controlo da actividade de Informações, é legítima e indispensável a concessão aos Serviços de Informações de poderes de intervenção na sua esfera privada, como é o caso da intercepção e escuta das conversações e comunicações, assim como a dados de tráfego de comunicações electrónicas?***

Como resposta a esta questão, chegámos às seguintes conclusões:

A intercepção e escuta das conversações e comunicações, assim como a dados de tráfego de comunicações electrónicas constituem uma matéria muito sensível e controversa num Estado democrático, sabendo-se o quanto podem afectar os direitos fundamentais consignados na Constituição, como sejam o direito à reserva da vida privada e familiar, o direito à palavra e o direito ao bom nome e reputação. Contra o acesso a dados de base e a dados de tráfego de comunicações electrónicas, proclamando que nem tudo é lícito na descoberta da verdade, estão aqueles que

[244] ESTÉVEZ, Eduardo E. - Versión ampliada del documento preparado para el *"Seminario Internacional: La Inteligencia en las Organizaciones del Siglo XXI"*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 3-4 de noviembre de 2000.

advogam a inconstitucionalidade e a devassa da vida privada por via de tal acção. Já a favor da implementação desta norma, mesmo admitindo tratar-se de uma medida muito delicada e polémica, estão aqueles que consideram a intercepção legal das comunicações um instrumento imprescindível na luta contra o terrorismo, o tráfico de drogas e o crime organizado. Apesar da existência de posicionamentos verdadeiramente opostos, a verdade é que urge, cada vez mais, produzir instrumentos legais capazes de responder com eficácia à actividade terrorista e à grande criminalidade, não fazendo sentido que serviços responsáveis pela segurança do Estado e das populações através da recolha de informações não possam recorrer a este meio, como, de resto, o fazem em Portugal as polícias encarregadas da investigação criminal. O caso português é bem distinto daquele que ocorre nos países em estudo neste trabalho, onde a intercepção de comunicações está contemplada para efeitos de combate ao terrorismo e ao crime organizado, e, ainda, dos seus parceiros comunitários. Por exemplo, no Canadá, as escutas telefónicas levadas a cabo pelos serviços de *inteligência* poderão ter lugar mesmo sem autorização judicial em casos de iminência de atentados terroristas. Esta realidade mostra bem como as sociedades destes países compreendem e aceitam este de meio que contribui decisivamente para a prevenção e o combate ao terrorismo e ao crime organizado. Portugal é, de facto, e estranhamente, o único país da União Europeia onde os serviços de *inteligência* não têm acesso a este meio de luta antiterrorista, mesmo tendo presente uma pequena alteração legislativa que permite ao Serviços de Informações o acesso a metadados das comunicações. No entanto, muito mais há a fazer. O certo é que muitos anos já passaram sobre o período negro vivido ao longo do anterior regime, ainda assim, a síndrome PIDE/DGS continua teimosamente presente na sociedade lusa. Sendo certo que se trata de um meio de investigação que requer um uso criterioso e devidamente fundamentado, as escutas telefónicas são, em definitivo, essenciais no combate ao terrorismo e à grande criminalidade. De resto, para os especialistas em terrorismo jihadista as escutas surgem como o meio que permite fazer frente com maior eficácia a este tipo de ameaça. Como fazer face, por exemplo, ao uso do ciberespaço pelas células do terrorismo internacional ou pelos agentes do crime organizado? Somos impelidos a acreditar que o recurso à intercepção de comunicações é fundamental, tanto no combate como, particularmente, na prevenção

de actos ilícitos. Saibamos que, actualmente, o ciberespaço é o meio privilegiado da circulação da informação criminosa. Os terroristas e os criminosos têm, pois, ao seu dispor as mesmas ferramentas. Isto torna o uso das novas tecnologias por parte dos serviços de *inteligência* inquestionável, estando, assim, ao serviço da garantia da segurança nacional. Em Portugal, o regime legal de intercepção de comunicações deveria adequar-se a essas novas tecnologias sem, contudo, perder de vista os direitos fundamentais dos cidadãos. Todavia, não nos iludamos; o uso da intercepção de comunicações como meio de prova, através das novas tecnologias de informação, implica, ainda, profundas alterações no regime legal das provas admissíveis em julgamento. Sabemos que a necessidade de segurança irá, inevitavelmente, pôr em causa parte da nossa liberdade. Todavia, sem segurança não conseguiremos viver em liberdade, e sem liberdade também não há democracia, que constitui, afinal, um dos princípios ideológicos da sociedade moderna.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDRICH, Richard J. - *Globalisation and Hesitation? International Intelligence Co-operation in Practice*. Conference on the Accountability of International Intelligence Co-operation. Norway: Norwegian Parlamentary Intelligence Oversight Commitee. 2008.

ARENAL, Celestino del - *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid, Editorial Tecnos, 1984.

ARÍSTEGUI, Gustavo - *Islamismo contra el islam. Las claves para entender el terrorismo yihadista,* Barcelona, Ediciones B, 2004.

BALDINO, Daniel - *Democratic oversight of intelligence services*. Annandale (Austrália), The Federation Press, 2010.

BARBOSA, Pedro Gomes [*et al.*] - *As Teias do Terror: Novas Ameaças Globais*. Lisboa, Esquilo, 2006.

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia - *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

BENOIST, Alain de - *"Guerra Justa", Terrorismo, Estado de Urgência e "Nomos da Terra". A actualidade de Carl Schmitt*. Amadora (Lisboa), Antagonista, 2009.

BETTS, Richard K - *Enemies of Intelligence: Knowledge and Power in American National Security*. Nova Iorque, Columbia University Press, 2007.

BIRKINSHAW, Patrick - *Reforming the Secret State*. Filadélfia, Open University Press, 1990.

BOCHEL, H., DEFTY, A. KIRKPATRICK, J. - *Watching the Watchers Parliament and the Intelligence Services.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

BOOTH, Ken - *International Relations*: All That Matters. Londres, Hooder & Stoughton, 2014.

BORDEN, Timothy G. - *Intelligence and Democracy: Issues and Conflicts,* 2004. Disponível em: http://www.encyclopedia.com/ads/enc_ggldefault_300x250.html. (Consultado a 14 de Janeiro de 2014).

BORN, Hans – *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working Paper Series nº 20, 2002.

BORN, Hans – Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices, Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control f Armed Forces, 2003.

BORN, Hans - Towards effective democratic oversight of intelligence services: Lessons learned from Comparing National Practices. *Connections The Quartely Journal*, vol. III, nº 4, 2004. Disponível em: http://connections-qj.org/article/towards-effective-democratic-oversight-intelligence-services-lessons-learned-comparing. (Consultado a 12 de Fevereiro de 2014).

BORN, Hans; JOHNSON K. Loch; LEIGH, Ian - *Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Washington, D.C. Potomac Books, Inc., 2005.

BORN, Hans; LEIGH, Ian – *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*, Oslo, Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BORN, Hans; CAPARINI, Marina - *Democratic Control of Intelligence Services*. Surrey, Ashgate Publishing, Ltd., 2007.

BORN, Hans - *International Intelligence Cooperation: the need for for Networking Accountability*. Sessão da Assembleia Parlamentar da OTAN. Reiquiavique, a 6 de Outubro de 2007.

BORN, Hans; WILLS, Aidan - *Beyond the Oxymoron – Exploring Ethics through the Intelligence Cycle*. *In* GOLDMAN, Jan. *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Toronto, The Scarecrow Press, Inc., 2010.

BORN, Hans; LEIGH, Ian; WILLS, Aidan - *International Intelligence Cooperation and Accountability*. Abingdon, Routledge, 2011.

BRAILLARD, Philipe - *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

BRUNEAU, Thomas; BORAZ, Steven (eds.) - *Reforming Intelligence – Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin, University of Texas Press, 2007.

BUDGE, I.; CREWE, I.; McKAY, D.; NEWTON, K. - *The New British Politics*, 2ª Edição. Londres, Essex Pearson, 2001.

BURKE, Jason. *Al-Qaeda*. *A História do Islamismo Radical*. Lisboa, Editores Quetzal/Bertrand Editora, Lda., 2004.

BUZAN, Barry; LITTLE, Richard - *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

BUZAN, Barry - *People, States & Fear – An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Colchester (UK), ECPR Press, 2009.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene - *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene - *The Key questions in International Security Studies: The state, politics and epistemology*, in *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge. Cambridge University Press, 2009.

BYMAN, Daniel - *Al Qaeda, The Islamic State and the Global Jihadist Movement – What Everyone Needs to Know*. Nova Iorque, Oxford University Press, 2015.

CAMPBELL, Duncan – *O Mundo sob Escuta: As capacidades de intercepção no século XXI*, Lisboa, Frenesi, 2001.

CAPARINI, Marina - *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*, Conference paper presented at the Workshop on Democratic and Parliamentary Oversight of Intelligence Services, organized by the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genebra, 2002.

CARDOSO, Pedro – *As Informações em Portugal*, Lisboa, Gradiva, 2004.

CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (ed.) - *Handbook of International Relations*. Londres, Sage Publications, 2002.

CARVALHO, Jorge - Limites à actividade dos Serviços de Informações no Estado de Direito Democrático. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 2007. Disponível em: http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=20336. (Consultado a 23 de Março de 2015).

CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA. Disponível em: https://www.cni.es/es

CEPIK, Marco - *Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Actual*. Rio de Janeiro, Revista de Ciências Sociais, Vol. 46, Nº 1, 2003.

CEPIK, Mário A.C. - *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

CLARKE, Richard Alan (Dir.). *Cómo derrotar a los yihadistas. Un plan de acción*. Madrid, Taurus, 2005.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) - Relatório sobre o Controlo Democrático dos Serviços de Segurança. Adoptado pela Comissão de Veneza por ocasião da 71ª Sessão Plenária, Veneza, 1 e 2 de Junho de 2007. Disponível em: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)010-f. (Consultado a 30 de Maio de 2016).

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SIRP - *Mensagem de boas-vindas*. Disponível em: http://www.cfsirp.pt/. (Consultado a 28 de Abril de 2016).

CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA - *Parecer relativo ao ano de 2010*. Disponível em: http://www.cfsirp.pt/images/documentos/parecerpublicadodar2010.pdf. (Consultado a 29 de Abril de 2014).

CUJABANTE, Ximena – *La Seguridad Internacional, Evolución de un Concepto*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Disponível em: http://www.redalyc.org/html/927/92712972007/. (Consultado a 25 de Outubro de 2017).

DAWN, Mark - *ISIS and its hostages ISIL/Islamic State/Daesh*. North Charleston (USA). CreateSpace Independent Publishing Platform. 2015.

DCAF (GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES) - *Parliamentary Oversight of Intelligence Services*. *DCAF Backgrounder* (*separata*), 2006.

DCAF (GENEVA CENTRE FOR DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES). DCAF Intelligence Group - *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*, *Occasional Paper* n° 3. Genebra, 2003.

DCAF INTELLIGENCE WORKING GROUP - *Intelligence Practice and Democratic Oversight – A Practitioner's View*. *DCAF Occasional Paper No. 3*, Genebra, 2003.

DEFARGES, Philippe Moreau - *Relations Internationales dans le Monde d'Aujourd'hui. Les Conflits et Interdependences*. Paris, Ed. STH, 1987.

DEN BOER, Monica - *Conducting Oversight*. *in* BORN, Hans; WILLS, Aidan - *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genebra, 2012.

DEUTSCH, Karl – *Análise das Relações Internacionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, Colecção Pensamento Político, 1982.

DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Grupo de Trabajo número 07/08. *LA INTELIGENCIA, FACTOR CLAVE FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL*. Madrid, Imprenta Ministerio de Defensa, 2009.

DONNELLY, Jack - *Realism and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

EASON, Thomas - *Are the British intelligence and security agencies democratically accountable?*, Lincoln. Ensaio elaborado no âmbito da University of Lincoln School of Social and Political Sciences, 2015. Disponível em: http://whorunsbritain.blogs.lincoln.ac.uk/2015/09/07/are-the-british-intelligence-and-security-agencies-democratically-accountable/.(Consultado a 13 de Outubro de 2016).

ESTEVES, Pedro - *Informações em Democracia: Da Integração à Responsabilização*. Lisboa, ISCSP. Tese de Mestrado, 2004.

ESTÉVEZ, Eduardo E. - Versión ampliada del documento preparado para el *"Seminario Internacional: La Inteligencia en las Organizaciones del Siglo XXI"*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, 3-4 de noviembre de 2000.

EUROPOL – *Changes in Modus Operandi of Islamic State (IS) revisited*. Haia, Novembro de 2016.

FATF-GAFI.ORG - Financial Action Task Force (FATF). FATF-GAFI.ORG - Financial Action Task Force (FATF). Disponível em: http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236836_1_1_1_1_1,00.html. (Consultado a 14 de Setembro de 2016).

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. *Intelligence Collection Disciplines*. Disponível em: http://www.fbi.gov/about-us/intelligence/disciplines. (Consultado a 20 de Novembro de 2015).

FEPS – Foundation for European Progressive Studies. *Daesh and the terrorist threat: from the Middle East to Europe*. Bruxelas (Bélgica). Disponível em: http://www.feps-europe.eu/en/publications/details/376. (Consultado a 14 de Setembro de 2017).

FERNANDEZ, F.; GONZALEZ, R. - Necesidad, funcionamiento y misión de un servicio de inteligencia para la seguridad democratica. *Revista Virtual de Inteligência*. Disponível em: http://revistadeinteligencia.es.tl/MISION-DE-LA-INTELIGENCIA.htm. (Consultado a 17 de Junho de 2015).

FRANCESCHET, Mary - *Public Accountability and Access to Information. Report 6 to the Canadian Access to Information Review Task Force*. Otava, 2001.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ - La inteligencia y el estado democrático. Algunas precisiones conceptuales a propósito de la ley estatutaria de inteligencia y contrainteligencia. *Policy Brief*, n.º 7, Fevereiro 2012.

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). Working Paper Series – Nº 13, Genebra, 2002.

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF) - Contemporary Challenges for the Intelligence Community. Março de 2006. Disponível em: https://www.files.ethz.ch/isn/17435/backgrounder_06_intelligence_challenges.pdf. (Consultado a 20 de Março de 2015).

GILL, Peter - *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Londres, Frank Cass, 1994.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark - *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press, 2006.

GILL, Peter - Security *Intelligence and Human Rights: Illuminating the "Heart of Darkness"? Intelligence and National Security*, vol. 1. n. º 24, 2009, pp. 78-102. Disponível em: http://www.tandfonline.com.ezproxy.library.uq.edu.au/doi/pdf/10.1080/02684520902756929. (Consultado a 29 de Julho de 2016).

GLINT, Michael - *Can a war with ISIS be won? ISIL/Islamic State/Daesh*. North Charleston (USA), 2014.

GODFREY, Drexel - *Ethics and Intelligence* in GOLDMAN, Jan. *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Toronto, The Scarecrow Press, Inc., 2010.

GOLDMAN, Jan - *Ethics of Spying: A Reader for the Intelligence Professional*. Lanham, Maryland, Scarecrow Press, 2006.

GONÇALVES, Joanisval Brito - *O controlo da actividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais. Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2008.

GOUVEIA, Jorge Bacelar; PEREIRA, Rui (Coord) - Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização, *in* AAVV, *Estudos de Direito e Segurança. Lisbo*a, Almedina, 2007.

GRAY, Colin S. - *War, Peace and International Relations: An introduction to strategic history*. Nova Iorque, Routledge, 2011.

HASTEDT, Glenn P. - *Controling Intelligence.* Nova Iorque, Routlegde, 1991.

HEFFERNAN, R.; COWLEY, P.; HAY, C. - *Developments in British politics.* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

HENRI, Brigitte - *Le Renseignement: Un enjeu de pouvoir*, Paris, Economica, 1998.

HERMAN, Michael - *Ethics in International Relations: The Role of Intelligence Services After September 11*. Cambridge, Conflict Studies Research Centre, 2001.

HERMAN, Michael - *Intelligence Services in the Information Age: Theory and Practice*, Londres, Frank Cass, 2001.

HOLT, Pat - *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Washington D.C. CQ Press, 1994

IBÁÑEZ, Luís de la Corte; JORDÁN, Javier - *La yihad terrorista*. Madrid, Editorial Síntesis, 2007.

INTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADOPASTOR, Antonio Gomariz, 2005. Disponível em: https://iugm.es/publicaciones/colecciones/estudios/seguridad-y-terrorismo/?id=355. (Consultado a 30 de Outubro de 2017).

INTERPOL – *Money laundering*. Disponível em: http://www.interpol.imt/public/financialcrime/moneylaudering/hawala/default.asp (Consultado a 11 de Agosto de 2017).

JOHNSON, Loch - *Strategic Intelligence: Intelligence and Accountability, Safeguards Against the Abuse of Secret Power*, Volume 5, Santa Bárbara (Califórnia) Greenwood Publishing Group, 2007.

JORDÁN, Javier - *Profetas del miedo. Introducción al terrorismo islamista*. Pamplona, EUNSA, 2004.

JORDÁN, Javier - *Los orígenes del terror: sobre las causas del terrorismo*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2004.

JORDÁN, Javier; POZO, Pilar; GUINDO, Miguel García (Ed.) - *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global*. Pamplona, Editorial Aranzadi, 2010.

JUERGENSMEYER, Mark - *Terrorismo religioso*. Madrid, Siglo XXI, 2001.

KAISER, F. - *Congressional Oversight*. Washington, DC, Congressional Research Service, 1997.

KENT, Sherman - *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton, Princeton University Press, 1966.

KESSLER, Ronald – *Inside the CIA*. Nova Iorque, Pocket Books, 1992.

KISH, John – *International Law and Espionage*. Liverpool, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

KNOTT, Stephen – *The Great Republican Transformation on Oversight* in International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Volume 13, número 1, 2000.

KOLODZIEJ, Edward - *Security and International Relations*. Nova Iorque, Cambridge University Press, 2005

LAQUEUR, Walter - *Una historia del terrorismo*. Barcelona, Paidós, 2003.

LARA, António de Sousa (Coord.) – *Crise, Estado e Segurança*. Lisboa, Edições MGI, 2014.

LOWENTHAL, Mark M. - The U.S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography. Nova Iorque, Garland Pub., 1994.

LUSTGARTEN, Laurence – *Accountability of Security Services in Western Democracies* in Current Legal Problems, Volume 45 (Part 2 – Collected Papers), Oxford University Press, 1992.

McDONALD, K. - *Proper Parliamentary oversight of the security services is desperately needed.* Londres, The London School of Economics and Political Science, 2014.

MAÑAS, Fernando Marco - *La evolución organizativa del terrorismo yihadista en España (1996-2006)*. Granada, Universidad de Granada/Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Tese de doutoramento, 2009.

MARIKA, Andreaa; ALEDO, Roniel - *Inteligencia y contrainteligencia en la lucha contra el terrorismo global*. Revista do Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior. Documento ISI-e 03/2017, de 7 de Março de 2017. Disponível em: https://iuisi.es/?s=inteligencia+y+contrainteligencia. (Consultado a 11 de Agosto de 2017).

MATEY, Gustavo. Diaz - *Inteligencia Teórica.* Madrid. Chavín. 2009.

MEARSHEIMER, John. - *The Tragedy of Great Power Politics*, Nova Iorque, Updated Edition, 2001.

MELLON, Jérôme - *Understanding Intelligence Services*. The Forum of Civic Initiative (FIQ). Dezembro de 2006. Disponível em: http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/239-understanding-intelligence-services. (Consultado a 15 de Setembro de 2014).

MERLE, Marcel - *Sociologie des Relations Internationales*. Paris, Dalloz, 1974.

MOREIRA, Adriano - *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Almedina, 2016.

MORGENTHAU, Hans - *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Califórnia. MacGraw-Hill, 1993.

NAPOLEONI, Loretta - *Yihad: Cómo se financia el terrorismo en la nueva economía*. Barcelona, Urano, 2004.

NATHAN, Laurie - *Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy* in BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services - A Toolkit*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Genebra, 2012.

NOEL, Jean-Philippe – *Le Renseignement dans un système international en transition, 1991-2001: Une étude des réformes du Renseignement contemporain*. Université de Montréal. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 2006.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION. Democratic Institutions Fellowships Programme 1997-1999. *The Role of a Security Intelligence Service in a Democracy*, Junho 1999. Disponível em: http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/vitkauskas.pdf. (Consultado a 14 de Novembro de 2016).

NUNES HENRIQUES, João – *O Radicalismo Islamista na Península Ibérica – A Reconquista do Al Andalus*. Lisboa, FCSH/UNL. Tese de Mestrado, 2011.

NYE, Joseph S. – *Compreender os Conflitos Internacionais – Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa, Gradiva, 2002.

NYE, Joseph S. – *O Futuro do Poder*. Lisboa, Círculo de Leitores, 2012.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de – *Segurança Humana: Avanços e Desafios na Política Internacional*. Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas. Dissertação de Mestrado, 2011.

OLIVEIRA, Maria M - *Como fazer pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Vozes, 2007.

PHYTHIAN, Mark - *Understanding the Intelligence Cycle*. Nova Iorque, Routledge, 2013.

PICHEVIN, Thierry - *Ethique Et Renseignement*. *La Difficile Cohabitation Du Bien Et De La Necessite*. Paris, Éditions ESKA, 2011.

RAMIREZ, Carlos Alvarado [*et al.*] – Revista Relaciones Internacionales. *El Terrorismo: ¿Actor o Fuerza Internacional?* Escuela de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional, Costa Rica. Janeiro-Junho de 2012. Disponível em: http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/5159. (Consultado a 31 de Outubro de 2017).

RICHELSON, Jeffrey T. – *The US Intelligence Community*. Boulder, Westview Press, 1995.

ROMANA, Heitor - *Terrorismo e "Intelligence" - um novo quadro analítico*. Disponível em: http://janusonline.pt/conjuntura/conj_2005_4_1_11_b.html. (Consultado a 14 de Setembro de 2017).

ROMANA, Heitor Barras – *Informações Estratégicas: Conceptualização e Objectivos* in LARA, António de Sousa – *Crise, Estado e Segurança*. Lisboa, Edições MGI, 2014.

RUIZ MIGUEL, C. - *Servicios de inteligencia y seguridad del Estado constitucional.* Madrid, Tecnos, 2002.

SAGEMAN. Marc - *Misunderstanding Terrorism*. Filadélfia. University of Pennsylvania Press, 2017.

SANMARTIN, José - *El Terrorista: Como Es, Como Se Hace*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A., 2005

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE - Disponível em: http//www.sirc-csars.gc.ca/índex-eng.html. (Consultado a 21 de Junho de 2016).

SERVIÇO DE INFORMAÇÕES DE SEGURANÇA (SIRP) – *Estrutura, organograma e tutela*. Disponível em: http://www.sis.pt/. (Consultado a 14 de Junho de 2015).

SCHEDLER, Andreas - *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Edición IFAI, 2008.

SCHELLING, Thomas C. - *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Harvard University Press, 1980.

SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. - *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Washington, D.C., Potomac Books, Inc., 2002.

SIMS, Jennifer E. - Decision Advantage and the Nature of Intelligence Analysis. Oxford, Oxford University Press, 2010.

SIMS, Jennifer - *What Is Intelligence? Information for Decision Makers* in GODSON, Roy S. et al., eds., *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*, Washington, D.C., Potomac Books, Inc., 1995.

SOUTHEAST ASIA REGIONAL CENTRE FOR COUNTER-TERRORISM (SEARCCT). *Terrorists' use of the Internet: The Case of Daesh*. Kuala Lumpur. Disponível em: https://www.searcct.gov.my/. (Consultado a 14 de Setembro de 2017).

SPARAGO, Marta - *The Global Intelligence Network: Issues in International Intelligence Cooperation*. *Perspectives on Global Issues Vol. 1, Issue 1*, 1-8. 2006. Disponível em: http://pgi.nyc/archive/vol-1-issue-1/The-Global-Intelligence-Network.pdf**.** (Consultado a 1 de Novembro de 2017).

SPARK, Josep - *Atrocities committed by ISIS in Syria & Iraq: ISIL/Islamic State/Daesh*. North Charleston (USA) 2014. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

STERN, Jessica. *El terrorismo definitivo. Cuando lo impensable sucede*. Buenos Aires. Ediciones Granica, S.A., 2001.

STOHL, Michael; BURCHILL, Richard; ENGLUND, Scott - *Constructions of Terrorism – An Interdisciplinary Approach to Research and Policy*. Califórnia. University of California Press. Califórnia, 2017.

TANNO, Grace – *A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional*. Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 2002.

TEIXEIRA, Nuno Severiano - *The International Politics of Democratization*, Routledge Research in Comparative Politics, Nova Iorque, Routledge, 2008.

THE CABINET OFFICE - *Cabinet Office Resource Accounts 2009-10*. Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-annual-reports-and-accounts. (Consultado a 12 de Abril de 2016).

THE EUROPEAN NETWORK OF NATIONAL INTELLIGENCE REVIEWERS (ENNIR) - *Members.* Disponível em: http://www.ennir.be/members. (Consultado a 22 de Junho de 2016).

TSANG, Steve – *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*. Stanford, Stanford University Press, 2008.

TURNER, Stansfield – *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition*. Londres, Sidgwick & Jackson, 1986.

UGARTE, José Manuel - *Inteligencia militar y democracia*. *Nueva Sociedad*, nº 138, Buenos Aires, Julho-Agosto 1995. Disponível em: http://nuso.org/articulo/inteligencia-militar-y-democracia/. (Consultado a 13 de Dezembro de 2015).

UGARTE, José Manuel - *Control Público de la Actividad de Inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa*. Paper presented to the International Seminar Post-Globalización: Redefinición de la Seguridad y la Defensa Regional en el Cono Sur, do Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Buenos Aires, 2002.

VELASCO FERNÁNDEZ, Fernando – Democracia y Servicios de Inteligencia: Ética para qué. *In* CUSSAC, José Luis González. *Inteligencia*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.

VILLALOBOS, Maria Concepción - *Derechos fundamentales y servicios de inteligencia*. Granada GEU, 2002.

VILLALOBOS, Maria Concepción - *El Control de los Servicios de Inteligencia en los Estados Democráticos*. *I Congresso Nacional de Inteligência*. Universidad de Granada, Madrid, 23 Outubro de 2008.

WALTZ, Kenneth - *Teoria das Relações Internacionais*. Tradução de Maria Luísa Felgueiras Gayo. Lisboa, Gradiva, 2002.

WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999.

WAEVER, Ole - *Concepts of security*. Copenhaga, University of Copenhagen, Institute of Political Science, 1997.

WEIGEL, George - *Occidente en guerra contra el yihadismo – El papel de la fe y de la razón*. Madrid, Ediciones Palabra, S.A., 2015.

WILLS, Aidan – *Manuel Comprendre le Contrôle du Renseignement*. Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées (DCAF), Genebra, 2010.

WIRTZ, James - *Understanding Intelligence Failure: Warning, Response and Deterrence (Studies in Intelligence)*. Nova Iorque. Routledge, 2016.

ARTIGOS DE IMPRENSA

DAILY TELEGRAPH, 8 de Agosto de 2009, “A fifth of European Union will be Muslim by 2050”.

EL PAÍS, 31 de Outubro de 2005, “La financiación de la ‘yihad’. La ruta española del ‘hawala”.

EL PAÍS, 14 de Abril de 2010, “El contrabando atómico amenaza la seguridad global".

EL PAÍS, 11 de Dezembro de 2010, “EE UU considera a Cataluña el ‘mayor centro mediterráneo del yihadismo".

LEGISLAÇÃO DIVERSA

Canadian Security Intelligence Service Act. R.S.C., 1985, c. C-23.

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 370/91, de 7 de Outubro. Define a nova estrutura das categorias e carreiras do quadro de pessoal do serviço de informações de segurança (SIS) e as normas relativas ao seu estatuto remuneratório, como corpo especial.

Lei n.º 30/84, de 05 de Setembro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa)

Lei n.º 30/84, de 5 de Setembro (Lei-Quadro do SIRP), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto.

Lei nº 4/95, de 21 de Fevereiro. Altera a Lei nº 30/84, de 5 de Setembro (Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa).

Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro: alterada e republicada pela Lei n.º 50/2014, de 13 de Agosto. Revoga os Decretos-Leis nºs 225/85, de 4 de Julho e 254/95, de 30 de Setembro.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS – *Proposta de Lei 44/XI*. Disponível em http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c3246795a5868774d546f334e7a67774c336470626d6c7561574e7059585270646d467a4c31684a4c33526c654852766379397763477730e4331595353356b62324d3d&fich=ppl44-XI.doc&Inline=true. (Consultado a 10 de Outubro de 2014).

ÍNDICE DE QUADROS