



JOÃO PAULO MOITA PEREIRA

**DA PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL E OS SEUS LIMITES NA
PROSECUÇÃO DOS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS: NOVAS
FRONTEIRAS PARA UMA NOVA REALIDADE?**

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

Orientador

Professor Doutor Francisco Proença Garcia

Setembro 2024



JOÃO PAULO MOITA PEREIRA

**DA PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL E OS SEUS LIMITES NA
PROSECUÇÃO DOS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS: NOVAS
FRONTEIRAS PARA UMA NOVA REALIDADE?**

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

Orientador

Professor Doutor Francisco Proença Garcia

Setembro 2024

DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE DOS CARATERES

Declaro que o corpo da presente Tese, incluindo espaços e notas de rodapé, ocupa um total de **473 903** caracteres, em conformidade com o n.º 3, do artigo 13.º, do Diário da República, 2ª Série – n.º 194, de 8 de outubro de 2013, que aprova o Regulamento do Doutoramento em Direito e Segurança, 3.º ciclo, bem como com as “Regras de Estilo para teses e dissertações e outros trabalhos escritos apresentados à Nova School of Law”.

ÍNDICE

ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
ÍNDICE DE TABELAS	6
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS	8
RESUMO ANALÍTICO	10
ABSTRACT	12
1. INTRODUÇÃO – ENQUADRAMENTO DO TEMA	14
1.1. INTRODUÇÃO GERAL E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA.....	14
1.2. QUESTÃO PRINCIPAL DO TEMA	16
1.3. PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS DE ESTUDO.....	17
1.4. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO DO TEMA PROPOSTO	21
1.5. REVISÃO DA LITERATURA.....	26
2. PARTE I – INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEPTUAL.....	34
2.1. BREVE NOTA HISTÓRICA SOBRE OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL	35
2.2. AS INFORMAÇÕES – CONCEITOS	42
2.3. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL	61
2.4. NOTAS CONCLUSIVAS.....	79
3. PARTE II – OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS.....	83
3.1. OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS.....	84
3.1.1. ABORDAGEM SEMÂNTICA.....	85
3.1.2. OS INTERESSES NACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA	87
3.1.3. OS INTERESSES NACIONAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	91
3.1.4. OS INTERESSES NACIONAIS NAS CIÊNCIAS POLÍTICAS	92
3.2. OS INTERESSES NACIONAIS NA TEORIA DA ESTRATÉGIA.....	94
3.3. OUTRAS ABORDAGENS AOS CONCEITOS DE INTERESSES NACIONAIS NA TEORIA DA ESTRATÉGIA	100
3.4. A ESTRATÉGIA NO DOMÍNIO DA GESTÃO	101
3.5. A PROSECUÇÃO DOS INTERESSES NACIONAIS NO PLANO PRÁTICO	103
3.6. OS INTERESSES NACIONAIS E OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES.....	105
3.7. INTERESSES NACIONAIS E CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL	115
3.8. PROPOSTA DE CONCEITO DE INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS	121

3.9. NOTAS CONCLUSIVAS.....	125
4. PARTE III – AS AMEAÇAS HÍBRIDAS E OS NOVOS CAMPOS DE ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES.....	128
4.1. AS AMEAÇAS HÍBRIDAS: UMA ABORDAGEM CONCETUAL	129
4.2. LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA UE E DA OTAN PARA COMBATER AS AMEAÇAS HÍBRIDAS	144
4.3. PERIGO PARA A DEMOCRACIA E PARA A LIBERDADE	148
4.4. NOTAS CONCLUSIVAS.....	164
5. PARTE IV – ESTUDOS COMPARATIVOS DE ALGUNS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EUROPEUS E SOBRE A SUA ABORDAGEM AOS RESPETIVOS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS E ÀS AMEAÇAS HÍBRIDAS	168
5.1. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM ESPANHA.....	169
5.2. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NO REINO UNIDO	185
5.3. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM FRANÇA.....	203
5.4. NOTAS CONCLUSIVAS.....	234
6. CONCLUSÃO: Os SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES PORTUGUESES E OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS PERANTE OS NOVOS DESAFIOS CRIADOS POR UMA NOVA REALIDADE	240
BIBLIOGRAFIA.....	259

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ciclo das informações	59
Gráfico 2: Organograma do SIRP	63
Gráfico 3: Organograma do CNI.....	173
Gráfico 4: Organograma do sistema de informações no Reino Unido	190
Gráfico 5: Organograma da Comunidade Francesa das Informações	208

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Quadro-síntese dos modelos dos serviços de informações em Portugal, Espanha, Reino Unido e França	236
--	------------

MODO DE CITAR E OUTRAS CONVENÇÕES

- i) A presente tese encontra-se redigida em língua portuguesa seguindo as regras do Novo Acordo Ortográfico, exceto nas citações, casos em que se reproduzirá o texto original na sua integralidade.
- ii) O tipo de letra a utilizar na totalidade do texto será o “Arial”, tamanho 12, com espaçamento de 1,5, no corpo do texto, e nas notas de rodapé, o “Arial”, tamanho 10, espaçamento de 1.
- iii) No caso das citações no corpo do texto, efetuadas entre aspas, o tipo de letra utilizado será o “Arial” 11, com espaçamento de 1,15, sendo as citações transcritas em itálico quando em língua estrangeira.
- iv) O resumo e o *abstract* serão redigidos com o tipo de letra “Arial”, tamanho 12 e espaçamento de 1,5.
- v) As designações de cargos ou instituições serão preferencialmente efetuadas na língua original, recorrendo-se à sua tradução para português quando se trate de uma organização de que Portugal seja parte e para a qual exista tradução oficial.
- vi) Quando existam designações, menções ou referências numa língua estrangeira, as mesmas serão efetuadas em itálico, podendo proceder-se ocasionalmente a uma tradução livre para agilizar a leitura.
- vii) As regras de referenciação bibliográfica do presente trabalho seguirão as normas estipuladas pela APA – *American Psychological Association*, sempre e tanto quanto as fontes consultadas o permitirem.
- viii) O índice seguirá a regra inglesa, estando situado no início do texto.
- ix) Os gráficos, tabelas e figuras, quando não são da elaboração própria do autor com base na documentação consultada, terão a sua fonte identificada em nota de rodapé.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ARA – *Armenian Revolutionary Army*

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

CFD-SIRP – Comissão de Fiscalização de Dados do Sistema de Informações da República Portuguesa

CFI – Comunidade Francesa das Informações

CF-SIRP – Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

CNI – *Centro Nacional de Inteligencia* (Espanha)

COMINT – *Communications Intelligence*

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSI – Conselho Superior das Informações

DGS – Direção-Geral de Segurança

DGSE – *Direction Générale de Sécurité Extérieure* (França)

DGSI – *Direction Générale de Sécurité Intérieure* (França)

DIMIL – Divisão de Informações Militares

DINFO – Divisão de Informações

DNI – Departamento Nacional de Informações

DRM – *Direction de Renseignement Militaire* (França)

DRNED – *Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières* (França)

DRSD – *Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense* (França)

ELINT – *Electronic Intelligence*

EMGFA – Estado-Maior General das Forças Armadas

EUA – Estados Unidos da América

FBI – *Federal Bureau of Investigation* (Estados Unidos da América)

GCHQ – *Government Communications Headquarter* (Reino Unido)

GEOINT – *Geospatial Intelligence*

HUMINT – *Human Intelligence*

IMINT – Imagery Intelligence

LOSIRP – Lei Orgânica do Sistema de Informações da República Portuguesa

LQSIRP – Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa

MASINT – *Measurement and Signature Intelligence*

MI5 – Nome de código do *Security Service* (Reino Unido)

MI6 – Nome de código do *Secret Intelligence Service* (Reino Unido)

NSA/CSS – *National Security Agency/Central Security Service* (Estados-
Unidos)

ONU – Organização das Nações Unidas

OSINT – *Open Source Intelligence*

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PIDE – Polícia Internacional de Defesa do Estado

PVDE – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado

SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIEDM – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares

SIGINT – *Signals Intelligence*

SIM – Serviço de Informações Militares

SIR – Sistema de Informações da República

SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa

SIS – Serviço de Informações de Segurança

TRACFIN – *Service Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits
Financiers Clandestins* (França)

UE – União Europeia

RESUMO ANALÍTICO

Depois de transitar de organismos policiais ao serviço da repressão política, os serviços de informações evoluíram para o atual modelo, subordinado à Lei e à Constituição e obedecendo aos princípios do Estado de direito democrático, em que primam a separação dos poderes e o controlo parlamentar.

Contudo, os serviços de informações carecem de uma delimitação positiva do âmbito da sua esfera de competências, tendo a preocupação do Legislador sido a de unicamente estabelecer proibições, ficando omissos quanto ao que é concretamente esperado deles. Assim, a sua esfera de competências situa-se entre a proibição absoluta de violação dos direitos fundamentais e a absoluta proibição do exercício de poderes da competência das polícias e dos tribunais.

A falta de delimitação positiva das missões dos serviços traduz, também, uma falta de definição superior do que constituem os interesses estratégicos nacionais, que se distinguem dos interesses nacionais, na medida em que os primeiros são objetivos parcelares que permitem concretizar os segundos, podendo revestir a natureza de interesses materiais e imateriais, públicos e privados, internos e externos, desde que enquadrados no âmbito de políticas públicas que visam dar cumprimento aos “interesses nacionais” e sendo, neste sentido, instrumentais destes.

A definição dos interesses estratégicos nacionais, essenciais à salvaguarda da independência nacional, importa também à eficiência da missão dos serviços, principalmente perante o surgimento das ameaças híbridas. Estas caracterizam-se pela exploração das vulnerabilidades dos Estados democráticos e das suas instituições por via de ações coordenadas e sincronizadas que empregam um leque particularmente amplo de meios políticos, económicos, militares, civis e de informação, combinando atividades convencionais e não-convencionais, militares e não militares, levadas a cabo por atores estatais e não-estatais, recorrendo ainda a campanhas multidimensionais que combinam medidas coercivas e subversivas, com vista ao alcance de objetivos políticos.

Se dotados dos meios e recursos necessários para o efeito, os serviços de informações são instrumentos privilegiados da defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais e do combate às ameaças híbridas, sendo os organismos que melhor se encontram preparados para agir numa nova realidade caracterizada por fronteiras incertas e voláteis.

Palavras-chave: Serviços de Informações, segurança, interesses estratégicos nacionais, ameaças híbridas, informações estratégicas.

ABSTRACT

After transitioning from police bodies at the service of political repression, intelligence services evolved to the current model, subordinated to the Law and the Constitution and obeying the principles of the rule of law, in which the separation of powers and parliamentary control are paramount.

However, intelligence services lack a positive delimitation of their scope of competence, and the Legislator's concern was to impose prohibitions, while remaining silent as to what is concretely expected from them. Thus, their sphere of competence is established between the absolute prohibition of the violation of fundamental rights and the absolute prohibition of the exercise of powers that fall within the competence of the police and the court.

The lack of positive delimitation of the missions of the services also translates into a lack of definition of what constitutes strategic national interests, which are distinct from national interests, insofar as the formers are fragmented objectives that enable the fulfilment of the latter, and may take the form of material and immaterial, public and private, internal and external interests, as long as they remain within the framework of public policies aimed at fulfilling the "national interests", being, in this sense, instrumental to them.

The definition of strategic national interests, which are crucial for safeguarding national independence, is also important for the efficiency of the services' mission, especially in view of the emergence of hybrid threats. These are characterised by the exploitation of the vulnerabilities of democratic states and their institutions through coordinated and synchronised actions that employ a particularly wide range of political, economic, military, civilian and intelligence means, combining conventional and unconventional, military and non-military activities, carried out by state and non-state actors, and resorting to multidimensional campaigns that combine coercive and subversive measures, in order to achieve political goals.

If granted with the necessary means and resources, intelligence services are privileged instruments for the defence and promotion of strategic national interests and for countering hybrid threats, being the most prepared entities to operate in a new reality characterised by uncertain and volatile frontiers.

Key words: Intelligence Services, security, strategic national interests, hybrid threats, strategic intelligence.

1. INTRODUÇÃO – ENQUADRAMENTO DO TEMA

1.1. INTRODUÇÃO GERAL E JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

Perante um contexto geopolítico internacional em que os Estados têm vindo a fazer cada vez mais uso dos seus serviços de informações para a projeção dos respetivos interesses nacionais na esfera global, designadamente num quadro multidimensional de crescente complexidade e competitividade, a produção de informações estratégicas e o acesso à informação privilegiada assume especial importância na defesa e promoção de interesses estratégicos nacionais de Portugal, sobretudo tendo em consideração a dimensão do País e os seus escassos recursos (CARNEIRO PEREIRA, 2012). Contudo, numa pesquisa preliminar, o próprio conceito de interesses estratégicos nacionais parece não congrega unanimidade quanto à sua definição, sendo, não raras vezes, intuído (CARDONA, 2014). Por outro lado, a mera ideia de utilização dos serviços de informações por parte do Estado para efeitos de defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais tende a gerar divergências, não sendo também unânime a possibilidade de afetação de recursos públicos para a prossecução de interesses que, não apenas por falta de definição, mas também por inerência, são difusos, evidenciando a importância de uma clara definição do conceito de interesses estratégicos nacionais (MOREIRA, 2014). Acresce, ao acima exposto, que o Estado se tem vindo a deparar também, cada vez mais, com uma tendência de ampliação da sua esfera de atuação, potenciada pelo esbatimento das fronteiras físicas, pela crescente interconetividade social, económica e política, pelo fenómeno da globalização e pelas tecnologias de informação e comunicação (CARNEIRO PEREIRA, 2012), levando a que as suas competências não sejam meramente exercidas no interior das suas fronteiras ou no seio das instituições internacionais a que pertence, mas, também, em adição, no espaço cibernético, no qual as ciberameaças têm registado um crescimento exponencial.

Também neste cenário de permanente e célere mutação, o Estado tem ainda vindo a deparar-se com novos desafios aos níveis socioeconómicos, políticos e securitários, destacando-se, em particular, o conceito de ameaças híbridas, que, conforme definido pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e pela União Europeia (UE) (Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018), tem vindo a constituir uma das materializações da crescente complexidade de um mundo global e da geopolítica moderna, afetando o processo de tomada de decisão política e institucional e afetando os interesses estratégicos dos países.

É perante este quadro que se evidencia, conforme recordou a Secretária-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (MIRA GOMES, 2019), a indispensabilidade dos serviços de informações para, por um lado, a deteção e combate às ameaças híbridas, e, por outro, a produção de informações estratégicas que apoiem a decisão política de topo e a definição de estratégias estruturais e conjunturais, de curto e de longo prazo, sendo, para este efeito, crucial uma melhor definição do conceito de interesses estratégicos nacionais, assim como uma melhor concretização do âmbito das competências dos serviços de informações, e da sua consequente capacitação estratégica (MIRA GOMES, 2019). Os serviços de informações das sociedades ocidentais democráticas já não se limitam à produção de informações destinadas ao combate a fenómenos como a criminalidade organizada, a espionagem ou o terrorismo, entre outros, mas servem hoje, cada vez mais, num quadro de constante reconfiguração das premissas dos fatores de decisão, para a produção de informações estratégicas que visam o apoio da decisão política nos planos conjuntural e estrutural, no curto e no longo prazo, consubstanciando uma ferramenta incontornável para a prossecução das missões constitucionalmente atribuídas ao Estado (MIRA GOMES, 2019).

Os Serviços de Informações são organismos que existem em quase todos os países do mundo e cuja estrutura orgânica, meios e esfera de competências podem ser tão diversos quanto o número de países, pelo que a adoção de uma definição única poderá não corresponder completamente ao que todos efetivamente são, razão pela qual, este trabalho focar-se-á principalmente nos serviços de informações portuguesas, privilegiando-se, para o efeito, o estudo comparativo com a realidade de países democráticos europeus, mais próximos da matriz portuguesa, nomeadamente ao nível histórico, cultural e político.

Nos casos dos regimes democráticos, em particular, o próprio facto de se tratar de um regime de Estado de direito democrático leva a que a amplitude das suas missões e poderes seja mais, ou menos, condicionada pelo respetivo ordenamento jurídico, obedecendo a um conjunto de valores jurídico-constitucionais cujo escrutínio tende também a ser realizado de forma democrática, contrastando com os sistemas dos serviços de informações de países ditatoriais, em que os valores jurídico-constitucionais tendem a ter um valor formal sem correspondência no plano prático (CARDOSO, 2004).

1.2. QUESTÃO PRINCIPAL DO TEMA

É perante o enquadramento acima exposto que se apresenta a presente tese com o título “Da produção de informações em Portugal e os seus limites na prossecução dos interesses estratégicos nacionais: Novas fronteiras para uma nova realidade?”, a qual foi elaborada no âmbito das matérias de Direito e Segurança e analisou a utilização dos serviços de informações para a prossecução dos interesses estratégicos nacionais num quadro de incerteza e volatilidade potenciado pelas ameaças híbridas.

1.3. PERGUNTAS DE INVESTIGAÇÃO E OBJETIVOS DE ESTUDO

No atual contexto de elevada complexidade internacional e geopolítica, marcado por uma particular volatilidade dos fatores de decisão e à qual acresce o surgimento das ameaças híbridas, podem os serviços de informações portugueses, no seu atual modelo, defender e promover adequadamente os interesses estratégicos nacionais?

Para atender à questão acima colocada, impõem-se várias perguntas correlacionadas entre si às quais importa responder:

- O que são os serviços de informações portugueses e qual o seu regime jurídico? Responder a esta pergunta leva a analisar a doutrina sobre os serviços de informações e o regime jurídico aplicável de forma a conhecer e delimitar estrutural e funcionalmente aqueles organismos, bem como o seu âmbito legal de atuação.
- Como se definem e caracterizam os interesses estratégicos nacionais? Estes, como já anteriormente referido, poderão ter um entendimento difuso, implicando a sua definição uma análise ao conceito de estratégia, nomeadamente na esfera estatal, e, bem assim, noutras esferas, de modo a aprimorar o conceito. Por outro lado, o adequado estudo dos interesses estratégicos nacionais leva também a questionar a forma de conciliação entre interesses estratégicos conflitantes, nomeadamente públicos e privados, na esfera nacional e internacional.
- O que são e como se caracterizam as ameaças híbridas e em que medida se constituem um fator de condicionamento dos interesses estratégicos nacionais? Esta questão requer uma análise às ameaças híbridas, de forma a definir conceitualmente este novo fenómeno que tem vindo a marcar de forma relevante a atualidade, possibilitando ainda um melhor entendimento sobre o modo em que aquele tipo de ameaças

tem vindo a afetar a prossecução dos interesses estratégicos nacionais. Neste mesmo sentido, esta temática implica um estudo sobre as formas e os meios de combate às ameaças híbridas e o correspondente papel dos serviços de informações neste âmbito.

- Por fim, como se estruturam os serviços de informações de outros países europeus e que modelos europeus podem constituir um quadro comparativo para os serviços de informações portuguesas, designadamente no que diz respeito ao conceito de interesses estratégicos nacionais e ao modelo de combate às ameaças híbridas? Esta última pergunta deverá requerer a realização de um estudo comparativo sucinto entre os serviços de informações de alguns países de matriz europeia, como os serviços espanhóis, britânicos e franceses, de modo a analisar a forma como outros países e serviços de informações na Europa abordam as temáticas tratadas no presente trabalho.

Neste sentido, e conforme resulta do objetivo do estudo e das perguntas acessórias que o orientam, este trabalho de investigação não pretende constituir-se como um estudo sobre processos analíticos nem métodos operacionais dos serviços de informações, embora possam ser sucinta e acessoriamente abordados para efeitos académicos e de enquadramento do tema. Este trabalho também não pretende efetuar qualquer proposta de reestruturação dos serviços de informações em Portugal, embora se admita que as suas conclusões possam convidar a uma reflexão sobre o sistema atual, nem tão pouco se pretende efetuar qualquer proposta de revisão da legislação em vigor, ainda que tal possa configurar uma possibilidade em face das conclusões emanadas do presente trabalho. Ainda neste contexto, importa sublinhar que esta Tese de Doutoramento deverá abordar algumas questões conceptuais sobre os serviços de informações, não se tendo, porém, a ambição de redefinição dos conceitos já conhecidos e estabelecidos na doutrina, para

além dos conceitos de interesses estratégicos nacionais e de ameaças híbridas, não se constituindo, neste sentido, como um trabalho de investigação sobre estudos de “*intelligence*”.

Assim, por via das respostas às perguntas que orientam este estudo, as páginas que se seguem pretendem estudar e aprofundar o conhecimento sobre a esfera de competências dos serviços de informações portuguesas na atualidade, enquanto organismos públicos ao serviço do Estado português e dos interesses nacionais, fazendo o possível levantamento do acervo teórico-prático conhecido dada a inerente opacidade que os caracteriza.

A Tese pretende também levar a cabo uma reflexão e um estudo destinado a, na medida do possível, definir o conceito de interesses estratégicos nacionais, à luz do âmbito da atividade dos serviços de informações, o qual, também, deverá merecer alguma atenção da nossa parte para uma melhor delimitação concetual e impacto nas missões legalmente atribuídas aos serviços de informações em Portugal.

Este trabalho deverá ainda focar-se na definição do conceito de ameaças híbridas e na identificação do papel dos serviços de informações neste quadro, tendo em conta que aquele novo vetor de ameaça opera numa linha de ação melhor combatível pelos serviços de informações.

Por fim, será objeto de estudo neste trabalho a comparação entre modelos de serviços de informações de outros países europeus, nomeadamente Espanha, França e Reino Unido, por estes países terem uma matriz democrática semelhante à portuguesa e pelo facto da estrutura e missão dos seus serviços de informações ser uma fonte de influência de outros serviços a nível mundial. A comparação entre os referidos modelos de serviços de informações deverá ser sobretudo mais descritiva, procurando-se daí retirar ilações sobre a forma como organizam os seus serviços, as suas missões e defendem e promovem os seus interesses estratégicos nacionais perante o atual quadro de condicionamento proporcionado pelas ameaças híbridas.

Como refere Stephen Marrin (MARRIN, 2014), o estudo dos temas associados ao mundo das informações carece de novos passos que permitam a produção de novo conhecimento e deve evitar a repetição de ideias já concebidas, devendo, antes, procurar construir novos conhecimentos a partir daquelas mesmas ideias:

“Referencing prior work on the same or similar subjects, a technique used to layer new knowledge on top of old as a way to ensure knowledge is cumulative, is infrequently done by intelligence studies’ authors. Even those who should cite relevant contributions from the three core journals in the field frequently fail to do so. The end result is the repetition of ideas and knowledge rather than the creation of new knowledge. To mix a couple of metaphors, instead of standing on the shoulders of giants and creating an academic discipline, intelligence scholars seem to be re-inventing the conceptual wheel every 15 years or so without really making advances in terms of disciplinary knowledge. While this kind of conceptual repetition occurs in other academic fields as well, frequently characterized by the phrase ‘old wine in new bottles’, it is especially noticeable in the intelligence studies domain.”

Assim, este trabalho tem por objetivo principal analisar a adequação formal e material dos Serviços de Informações portuguesas na defesa dos interesses estratégicos nacionais no atual contexto em que as incertezas aparentam predominar no panorama geopolítico global e a celeridade das transformações estruturais condicionam a definição de estratégias estatais de longo prazo, bem como perante o surgimento das designadas ameaças híbridas. Neste sentido, não se pretende definir ou debater a doutrina no domínio dos estudos “*intelligence*”, já que outros estudiosos da matéria o terão feito com propriedade, mas, antes, utilizar a doutrina existente e amplamente aceite para acrescentar modestos contributos ao conhecimento científico consolidado.

Atendendo às perguntas supra elencadas, bem como ao objetivo principal, este trabalho tem os seguintes objetivos específicos:

- Delimitar o âmbito formal e material das competências dos serviços de informações;
- Definir e caracterizar o conceito de interesses estratégicos nacionais;
- Definir e delimitar o papel dos serviços de informações portuguesas na prossecução dos interesses estratégicos nacionais;
- Definir e caracterizar o conceito de ameaças híbridas;
- Definir e delimitar o papel dos serviços de informações no combate às ameaças híbridas;
- Efetuar um estudo comparativo analítico dos modelos de serviços de informações de alguns países europeus, bem como o modelo de defesa e promoção dos respetivos interesses estratégicos nacionais; e
- Analisar a adequação da atividade dos serviços de informações portuguesas na prossecução dos interesses estratégicos nacionais face às novas fronteiras impostas por uma nova realidade.

1.4. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO DO TEMA PROPOSTO

O tema abordado reveste-se de particular complexidade, requerendo, para uma condução adequada dos trabalhos, a utilização de múltiplos recursos académicos, entre os quais se destacam fontes primárias, como legislação, bibliografia doutrinária variada e artigos de natureza científica, bem como documentos oficiais, artigos noticiosos e artigos de opinião, entre outros possíveis, procurando efetuar-se uma análise tentativamente exaustiva dos diplomas legais e produção científica sobre os serviços de informações e

interesses estratégicos a nível nacional.

O tema proposto caracteriza-se por alguma sensibilidade no acesso à informação, já que o objeto de estudo se encontra, na sua essência, subordinado ao segredo de Estado e às inerentes regras de confidencialidade dos serviços de informações, antevendo-se algumas dificuldades de relevo no acesso à informação sobre algumas das questões que se pretendem abordar neste trabalho. Por outro lado, serão também de antever desafios no estudo e na produção de conhecimento científico sobre aquelas matérias, admitindo-se, de antemão, como necessária a consulta de literatura estrangeira.

Deverá também recorrer-se à consulta de artigos noticiosos sobre a temática para que o conhecimento teórico e legal sobre os serviços de informações possa ser complementado de forma mais factual e atual, contribuindo para o enriquecimento da análise a questões que se possam levantar ao longo do trabalho de investigação.

Ainda, e consciente das lacunas que existem ao nível da produção científica sobre as matérias ligadas aos Serviços de Informações, bem como dos obstáculos que se poderão interpor, pretende-se ultrapassar, na medida do que for possível, alguns desses obstáculos por via da consulta de notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por uma personalidade que desempenhou funções de direção na área da produção de informações em Portugal. A referida personalidade não poderá ser formalmente identificada, nem tão pouco transcritas as suas palavras, por ter acedido conceder o acesso ao material disponibilizado sob condição de anonimato, mas o doutorando poderá informalmente revelar à FDUNL, e/ou ao seu Concelho Científico, a identidade e o conteúdo dos elementos consultados.

Sobre a parte introdutória da tese, essencialmente de índole formal, pretende-se proceder sucintamente à introdução genérica do tema e ao seu enquadramento científico e pragmático, delineando os objetivos que se pretende alcançar e a metodologia a seguir.

No que à conclusão e às notas finais diz respeito, pretende-se elaborar um raciocínio crítico sobre os resultados da pesquisa e construir as respostas às perguntas levantadas na introdução, devendo recorrer-se, para o efeito à bibliografia consultada aquando da elaboração das partes anteriores.

Relativamente às Parte I, Parte II, Parte III e Parte IV, que deverão constituir o objeto central do estudo, serão necessárias consultas tentativamente extensas sobre as matérias que visam abordar. Conforme já referido, a literatura nacional existente sobre os serviços de informações portuguesas é relativamente escassa, o mesmo se verificando no atinente aos conceitos de interesses estratégicos nacionais – sobre o qual a produção científica é sobretudo de cariz militar – e sobre as ameaças híbridas – cujo conceito se encontra ainda em construção.

Perante o acima exposto, no que diz respeito, em particular, à metodologia científica de investigação, e atendendo à natureza do tema em apreço, procurar-se-á, ao longo do presente trabalho, adotar uma abordagem transversal e multimetodologia, privilegiando-se, na medida do possível, o método hipotético-dedutivo, visto que o tema é transversal e recorre a várias áreas do Conhecimento. A escolha desta metodologia prende-se sobretudo com o facto de se apresentar como a mais adequada para abordar empiricamente uma temática sobre a qual existem lacunas, já que assenta, na sua essência, na análise de documentos legais, científicos e noticiosos, na formulação da problemática e na procura de soluções, bem como na formulação de hipóteses e respetiva discussão e validação para, finalmente, tecer conclusões emanadas da análise realizada.

Assim, este trabalho encontra-se estruturado em quatro partes, cada uma subdividida em vários capítulos.

A *Parte I – Introdução histórica e concetual*, visa o enquadramento teórico do tema abordado na presente tese, subdividindo-se em quatro capítulos, nos

quais se efetua: a) uma resenha da evolução histórica dos serviços de informações em Portugal, com especial enfoque nos períodos anteriores e posteriores ao 25 de abril (2.1. *Breve nota histórica sobre os serviços de informações em Portugal*); b) uma apresentação sumária dos principais conceitos relacionados com os serviços de informações com vista a proporcionar uma melhor compreensão do tema em apreço (2.2 *As informações – Conceitos*); c) uma descrição analítica e tentativamente exaustiva da organização estrutural dos serviços de informações em Portugal (2.3. *Os serviços de informações em Portugal*); e d) umas notas conclusivas, nas quais se apresentam as principais ideias a reter sobre os serviços de informações em Portugal e que servirão de base para os capítulos subsequentes (2.4. *Notas conclusivas*).

A Parte II – Os interesses estratégicos nacionais, cujo objetivo é o de propor uma definição de um conceito operacional de trabalho de interesses estratégicos nacionais, encontra-se subdividido em nove capítulos, nos quais se efetua: a) uma abordagem ao conceito de interesses estratégicos nacionais por via de uma decomposição em diversas áreas do Conhecimento (3.1. *Os interesses estratégicos nacionais*); b) um enquadramento dos interesses nacionais na teoria da estratégia, procurando capitalizar a doutrina preexistente para um melhor enquadramento do conceito proposto (3.2. *Os interesses nacionais na teoria da estratégia*); c) uma exposição de outras abordagens ao conceito de interesses nacionais na teoria da estratégia para sustentar a delimitação do conceito de interesses estratégicos nacionais (3.3. *Outras abordagens ao conceito de interesses nacionais na teoria da estratégia*); d) um enquadramento do conceito de estratégia no domínio da gestão, de forma a efetuar um paralelismo com outras áreas do Conhecimento (3.4. *A estratégia no domínio da gestão*); e) uma transposição dos conceitos abordados para o plano prático da área de atuação do Estado, nomeadamente no que diz respeito à sua aplicabilidade pelas várias entidades da Administração Pública (3.5. *A prossecução dos interesses nacionais no plano prático*); f) uma

transposição analítica do conceito de interesses nacionais para a missão dos serviços de informações, um dos objetos principais do nosso estudo (3.6. *os interesses nacionais e os serviços de informações*); g) uma análise da aplicabilidade do conceito de interesses nacionais no quadro do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (3.7. *Os interesses nacionais e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional*); h) uma proposta de um novo conceito de “interesses estratégicos nacionais”, construída com base na exposição dos capítulos anteriores, procurando uma delimitação concreta e operacional da sua definição perante o conceito de “interesses nacionais” (3.8. *Proposta de conceito de interesses estratégicos nacionais*); e i) umas notas conclusivas, nas quais se apresentam as principais ideias a reter sobre o conceito proposto, recapitulando os elementos essenciais da definição de “interesses estratégicos nacionais” (3.9. *Notas conclusivas*).

A Parte III – As ameaças híbridas e os novos campos de atuação dos serviços de informações, cujo objetivo é o de analisar os novos desafios que se colocam às missões dos serviços de informações perante uma nova realidade que tem vindo a emergir ao longo dos últimos anos, encontra-se subdividido em quatro capítulos nos quais se efetua: a) uma análise ao conceito de ameaças híbridas e se procura densificar um novo conceito, ainda em construção, e cuja necessidade de transposição para o plano prático assume particular relevância (4.1. *As ameaças híbridas: uma abordagem concetual*); b) uma exposição analítica das linhas propostas pela UE e pela OTAN para combater este novo vetor de ameaça (4.2. *Linhas de orientação estratégico da UE e da OTAN para combater as ameaças híbridas*); c) uma análise aos perigos que comportam as ameaças híbridas para o Estado de direito democrático, o regular funcionamento das instituições democráticas e a defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais (4.3. *Perigo para a Democracia e a liberdade*); e d) umas notas conclusivas, nas quais se apresentam as principais ideias a reter sobre as ameaças híbridas, a sua transposição para o plano prático e o papel dos serviços de informações no combate a este novo vetor de

ameaça (4.4. *Notas conclusivas*).

A *Parte IV – Estudos comparativos de alguns serviços de informações europeus e sobre a sua abordagem aos respetivos interesses estratégicos nacionais e às ameaças híbridas*, cujo principal objetivo é o de investigar a forma como três países europeus, neste caso Espanha, Reino Unido e França, estruturam os seus serviços de informações e percebem os seus interesses estratégicos nacionais, assim como a sua defesa e promoção, perante as ameaças híbridas, estando esta parte subdividida em quatro capítulos que abordam os casos de Espanha (5.1. *Os serviços de informações em Espanha*), Reino Unido (5.2. *Os serviços de informações no Reino Unido*) e França (5.3. *Os serviços de informações em França*), culminando numa notas conclusivas, nas quais se identificam as principais ideias relevantes a reter para o nosso estudo.

A conclusão deste trabalho de investigação termina com uma recapitulação analítica e integrada das partes anteriores de forma a elaborar uma resposta concreta às perguntas de investigação e, principalmente, à pergunta colocada no título do trabalho (6. *CONCLUSÃO: Os serviços de informações portuguesas e os interesses estratégicos nacionais perante os novos desafios criados por uma nova realidade*).

1.5. REVISÃO DA LITERATURA

Poderão destacar-se os trabalhos de alguns autores dedicados aos temas a que a tese se propõe abordar, sendo de salientar, em particular, os seguintes:

- Relativamente à **Parte I: Introdução histórica e concetual**:

Sobre os serviços de informações portuguesas, a sua organização e evolução histórica, a bibliografia nacional, serão de referir as principais seguintes obras:

- “Informações e Segurança, estudos em honra do general Pedro Cardoso”, coordenado pelo Professor Adriano Moreira (MOREIRA, Informações e Segurança, estudos em honra do general Pedro Cardoso, 2004), que compila vários estudos sobre os serviços de informações em Portugal, nomeadamente sobre a sua definição concetual, a sua evolução histórica e a sua importância para a segurança e defesa do Estado; e
- “As Informações em Portugal”, do General Pedro Cardoso (CARDOSO, 2004), que, além de uma reposição histórica e concetual sobre os serviços de informações em Portugal, aborda também a temática da necessidade daqueles organismos para o Estado e a sua articulação com outras entidades do aparelho securitário, como as forças armadas e as forças de segurança, bem como com a diplomacia nacional.

Existem também artigos científicos mais recentes publicados sobre os serviços de informações portuguesas, os quais se encontram, em grande parte, publicados na Revista de Direito e Segurança do CEDIS/FDUNL, sendo de destacar, em particular, os seguintes:

- “Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização”, do Professor Jorge Bacelar Gouveia (BACELAR GOUVEIA, 2013), que versa sobre a estrutura orgânica dos serviços de informações e sobre a sua fiscalização;
- “Partilha de intelligence – Limites e interferências”, de Pedro Moleirinho (MOLEIRINHO, 2015), que elabora sobre os mecanismos de partilha de informações entre os serviços de informações e as

forças e serviços de segurança; e

- “Mais do que um Serviço de Correios: Contributo para uma alteração do paradigma do SIRP”, de João Pires Barradas (BARRADAS, 2015), que, versando sobre a evolução histórica dos serviços de informações portugueses, aborda a temática daquele tipo de organismos no período anterior ao 25 de Abril de 1974.

No que diz respeito à produção científica estrangeira, serão de salientar as obras seguintes:

- “Au coeur des services secrets – Idées reçues sur le renseignement”, de Gérald Arboit (ARBOIT, 2013), que aborda os serviços de informações na era contemporânea, à luz dos preconceitos geralmente veiculados sobre os mesmos, procurando desmitificar a sua atividade;
- “Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are inevitable”, de Richard Betts (BETTS, 1978), e “Warning Intelligence”, de Cynthia Grabo (GRABO, 1987), os quais analisam as razões pelas quais subsistem falhas na produção de informações, designadamente em consequência de fatores externos (como sejam os diversos vetores de ameaça que influenciam a atividade dos serviços), estruturais internos (como sejam fatores de condicionamento de ordem jurídico-constitucional, organização do poder político e burocracia) e humanos (como sejam as limitações do conhecimento humano ou o enviesamento intelectual);
- “Understanding the Intelligence Cycle”, editado e coordenado por Mark Phythian (PHYTHIAN (Coord.), 2013), o qual congrega diversos estudos sobre o ciclo das informações e os seus desafios, nomeadamente à luz da era cibernética;
- “Comprendre le contrôle du renseignement”, de Aidan Wills (WILLS, 2010), o qual procura esclarecer a utilidade e as funções dos serviços de informações, bem como a forma de as sociedades democráticas poderem fiscalizar e exercer o seu controlo sobre os

mesmos; e

- “Union Européenne et le renseignement - Perspectives de coopération entre les États-Membres”, de Thierry Coosemans (COOSEMANS, 2004), que aborda o tema da cooperação entre serviços de informações dos Estados-Membros da UE, no quadro da política europeia de segurança e defesa e das instituições europeias.

- Relativamente à **Parte II: Os interesses estratégicos nacionais**:

Sobre o conceito de interesses estratégicos nacionais, a bibliografia é, também aqui, pouco expressiva, existindo diversas obras que versam sobre o conceito de estratégia e a eventual organização estratégica dos recursos do Estado, sendo, porém, de referir, que a maioria das obras consultadas que se dedicam a esta temática, são sobretudo sobre matérias associadas à estratégia militar e ao conceito de interesse estratégico de segurança e defesa. Amite-se, de antemão, que a maioria da literatura que será consultada para este trabalho, sobretudo atendendo à sua incidência no âmbito nacional, será principalmente portuguesa, procurando-se ajustar o conceito ao contexto português. Ainda assim, caberá salientar as obras seguintes:

- “Planeamento da acção estratégica aplicado ao Estado” (SILVA RIBEIRO, 1998), de António Silva Ribeiro que procura definir de forma aprofundada e exaustiva o conceito de estratégia e suas mais variadas aceções, conferindo, ainda, ao conceito de estratégia, uma abordagem teórico-prática para a organização e funcionamento do Estado;
- “Teoria Geral da Estratégia - O essencial ao processo estratégico”, de António Silva Ribeiro (SILVA RIBEIRO, Teoria Geral da Estratégia - O Essencial ao processo estratégico (Reimpressão), 2010), que procura aprofundar o conceito de estratégia, reflexão estratégica e tomada de decisão estratégica; e
- “Reflexões sobre estratégia”, do General José Loureiro dos Santos (LOUREIRO DOS SANTOS, 2000), que, além de uma abordagem

teórica ao conceito de estratégia, aborda também a necessidade de definição da estratégia nacional em função dos interesses vitais do Estado, designadamente na sua inserção geopolítica. Esta obra, ainda que focada sobre a estratégia militar, aborda também os conceitos de estratégia no quadro da ação militar portuguesa;

- “Pensar o Estado”, de Paulo Ferreira da Cunha (FERREIRA DA CUNHA, 2009), que proporciona uma reflexão de particular utilidade para o tema proposto de estudo, nomeadamente no que diz respeito aos interesses do Estado e às razões de Estado, estabelecendo uma ponte com a prossecução dos interesses públicos; e
- “Strategy and Defence Planning, Meeting the Challenge of Uncertainty”, de Colin Gray (GRAY, 2014), que aborda a importância do planeamento da política de defesa do Estado, abrangendo, na sua obra, aspetos históricos, culturais, políticos e económicos, não se cingindo apenas à dimensão militar da defesa. Contudo, o aspeto dos interesses estratégicos nacionais no sentido que se pretende abordar neste trabalho não se encontra especificamente contemplado.

- Relativamente à **Parte III: As ameaças híbridas e os novos campos de atuação dos serviços de informações:**

Como referido anteriormente, existem poucas obras sobre as ameaças híbridas, embora, pelo interesse e pertinência do tema, principalmente tendo em consideração a célere consciencialização das forças e serviços de segurança sobre este assunto, tal possa vir a mudar a curto prazo, sendo notável a curiosidade que o tema suscita na imprensa internacional e no meio académico. Assim, mencione-se as seguintes obras:

- “Addressing Hybrid Threats”, de Treverton, G., Thvedt, A., Chen, A., Lee, K., & Mccue, M. (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & MCCUE, 2018), que procura, de forma tentativamente exaustiva, identificar e caracterizar o fenómeno das ameaças híbridas, proporcionando um instrumento de trabalho de partida para uma

futura reflexão;

- “A Civil-Military Response to Hybrid Threats”, numa obra coordenada por Eugenio Cusumano e Marian Corbe (CUSUMANO & CORBE, 2018), o tema das ameaças híbridas é abordado de forma transversal, expondo alguns casos de estudo regionais e dando ênfase à necessidade de coordenação entre a sociedade civil e as forças militares para um combate eficaz contra este tipo de ameaças, bem como à estratégia de resposta da Organização do OTAN e da UE; e
- “How can Societies be Defended against Hybrid Threats?”, de Aapo Cederberg e Pasi Eronen (CEDERBERG & ERONEN, 2015), que elabora uma abordagem sintética sobre o conceito de ameaças híbridas, procurando, simultaneamente uma definição e uma forma de resposta àquelas ameaças.

Também foram consultados documentos oficiais da União Europeia e da OTAN, entre os quais se destacam os seguintes:

- “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats JOIN, da Comissão Europeia (2018) 16 Final” (Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018), no qual, além de se definir o conceito, se reconhece a existência do conceito de ameaças híbridas, o seu potencial de ameaça e a estratégia recomendada para combater aquele fenómeno; e
- “Ciberataques: UE pronta a responder com uma série de medidas, incluindo sanções”, do Conselho Europeu (Conselho Europeu, 2017), no qual, em redundância com o documento anteriormente citado, é divulgada a estratégia da União Europeia para o combate às ameaças híbridas.

- Relativamente à **Parte IV: Estudos comparativos de alguns serviços de informações europeus e sobre a sua abordagem aos respetivos interesses estratégicos nacionais e às ameaças híbridas:**

Esta parte da proposta de trabalho deverá ser sobretudo descritiva, procurando analisar o regime jurídico dos serviços de informações sugeridos, designadamente de Espanha, França e Reino Unido, de forma a obter uma base objetiva de comparação com o modelo português, pelo que a documentação consultada até à data será sobretudo de índole jurídica, designadamente os seguintes:

- **Reino Unido:**

- Intelligence Services Act 1994, de 26 de Maio de 1994;
- Investigatory Powers Act 2016. 2016;
- Justice and Security Act 2013. 25 de Abril de 2013; e
- Security Service Act 1989.

- **Espanha:**

- Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia;
- Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia; e
- Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de Inteligencia.

- **França:**

- Loi n°2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement;
- Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la direction générale de la sécurité extérieure; e
- Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale de la sécurité intérieure.

Também foram consultadas fontes institucionais eletrônicas relativas aos serviços de informações dos países supramencionados, como sejam os *websites* do CNI (Espanha), do MI5 e do MI6 (Reino Unido), bem como da DGSE e DGSII (França), onde constam dados institucionais sobre a orgânica, missão e valores daqueles organismos.

2. PARTE I – INTRODUÇÃO HISTÓRICA E CONCEPTUAL

Para uma melhor compreensão do tema que este trabalho se propõe abordar, será adequado iniciar por uma introdução histórica e uma definição conceptual dos elementos de base a fim de estabelecer um entendimento comum sobre as matérias tratadas, sendo, para tal, necessário definir o conceito de informações, distinguindo-o do conceito de informação, e o de serviços de informações, sendo certo que estes últimos poderão ter uma definição tão abrangente quanto a multiplicidade de realidades existentes nos diversos países dotados de serviços de informações.

Também se reveste de particular interesse académico a definição de conceitos acessórios aos já mencionados, de forma a permitir uma melhor compreensão da complexidade que o mundo nebuloso das informações acarreta, como sejam as fontes das informações, os tipos de informações, o ciclo de informações e a função de informar. Admite-se que a doutrina existente sobre estas matérias possa ser profusa e possa apresentar algumas divergências, nomeadamente em função da cultura vigente nos diversos países. Contudo, este trabalho procurará, de uma forma sucinta, proporcionar um modesto contributo destinado a uniformizar os conceitos, recorrendo-se, privilegiadamente, para o efeito, à doutrina portuguesa, complementando-a com a doutrina internacional, sobretudo anglo-saxónica e francesa, particularmente prolixas sobre as matérias abordadas.

2.1. BREVE NOTA HISTÓRICA SOBRE OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL

A história das informações em Portugal é antiga e poderá remontar, como salientou o General Pedro Cardoso (CARDOSO, 2004), à Fundação do Reino sob D. Afonso Henriques, no Séc. XII, em que aquele soberano terá recorrido a uma estrutura de informadores, ainda que desorganizada e informal, para apoiar a Reconquista de partes do Território português.

Um dos momentos da História de Portugal em que as informações terão desempenhado um papel fulcral, possivelmente dos mais marcantes, terá sido aquando da celebração do Tratado de Tordesilhas, em 1494, quando os Reinos de Portugal e Castela acordaram dividir entre si as “terras descobertas e por descobrir” do Novo Mundo. Segundo Pedro Cardoso, as informações terão conferido uma inegável vantagem estratégica a Portugal, que, na altura, se constituía como a única das duas partes envolvidas a possuir um efetivo conhecimento privilegiado sobre a extensão dos territórios africanos, o caminho para as Índias e sobre os ventos marítimos. Assim, usufruindo desse conhecimento, a Coroa portuguesa terá celebrado o Tratado de Tordesilhas pressionando Castela a aceitar o meridiano situado a 370 léguas (cerca de 1554 km) a Oeste da ilha caboverdiana de Santo Antão. O posicionamento daquele meridiano permitia que a repartição das terras “descobertas e por descobrir” incluíssem os territórios que haveriam de ser posteriormente descobertos e que viriam a constituir o Brasil.

Na realidade, subsistem dúvidas se, na altura, a Coroa portuguesa possuía um efetivo conhecimento sobre a existência de territórios transatlânticos. Contudo, o conhecimento português sobre o sistema de ventos nos mares do hemisfério Sul, que apontava ser mais favorável à navegação em direção a Sudoeste, poderá ter sustentado a celebração do Tratado de Tordesilhas naqueles termos. Não se sabe se existia conhecimento efetivo sobre avistamentos anteriores de territórios naquela região nomeadamente durante as longas viagens à costa africana, em que algumas poderão ter sido efetuadas tão à

deriva que poderiam ter permitido eventuais avistamentos daquilo que poderia ter sido a costa do Brasil.

Não obstante, o conjunto das informações combinadas poderá ter possibilitado especular sobre a existência dos territórios que viriam a ser oficialmente descobertos em 1500 e que formaram posteriormente o Brasil¹, levando a Coroa Portuguesa a negociar o Tratado naqueles termos. Tal poderá ter sido o resultado fortuito de uma mera aposta ou de um mero acaso, não sendo de excluir, ainda assim, que esse acaso pudesse ter sido favorecido por algum tipo de informações privilegiadas que conferiram uma vantagem estratégica a Portugal face a Castela nas negociações do Tratado de Tordesilhas.

Apesar da longa história das informações em Portugal² relatada de forma detalhada e interessante pelo General Pedro Cardoso (CARDOSO, 2004), centrar-nos-emos, principalmente e de forma sucinta, na evolução das informações durante o período do Estado Novo, para efeitos de enquadramento histórico-cultural, que justificou o sentido da evolução no período seguinte, desde o início do período democrático até aos nossos dias, o qual será igualmente descrito de forma sucinta, embora mais detalhada.

No início do período do Estado Novo (entre 1933 e 1974), foi criada, pelo Decreto-Lei 22 992, de 29 de Agosto de 1933, a Polícia de Vigilância e Defesa do Estado (PVDE), a qual resultou da fusão da Polícia Internacional Portuguesa e da Polícia de Defesa Política e Social, considerando-se esta nova entidade como a primeira polícia política do regime, sob a dependência direta do então Ministério do Interior. As suas competências, que incluíam a

¹ O Tratado definia, como linha de demarcação da divisão das “terras descobertas e por descobrir” o meridiano 370 léguas a Oeste da Ilha de Santo Antão, no arquipélago de Cabo Verde, o que permitia já incluir a área do Brasil (ainda não oficialmente descoberta nessa altura).

² O General Pedro Cardoso divide a história das informações em Portugal em três partes: i) a primeira, desde a fundação da nacionalidade até 1415, altura em que D. João I inicia a expansão marítima portuguesa com a Conquista de Ceuta; ii) a segunda, desde 1415 até à independência do Brasil, em 1822; e iii) a terceira, desde 1822, até à independência de Angola, em 1975, altura que coincide com o início da era democrática em Portugal e a independência das ex-colónias.

repressão de opositores ao regime e a produção de informações, eram repartidas entre duas secções internas: i) a Secção de Defesa Política e Social, que tinha por missão a prevenção e repressão contra os crimes de natureza política e social, e ii) a Secção Internacional, cujas atribuições incluíam o controlo de fronteiras, a verificação da entrada e saída de estrangeiros, a detenção de estrangeiros considerados indesejáveis, o combate à espionagem e a colaboração com os organismos policiais de outros países (SIRP, 2020). Os poderes da PVDE foram sendo reforçados ao longo da década de 30 em consequência da eclosão da Guerra Civil em Espanha (1936), do atentado contra Salazar (1937), da intensificação das tensões políticas e militares na Europa e da Segunda Guerra Mundial (CARDOSO, 2004), passando aquela instituição a assumir maiores poderes policiais, de investigação criminal, judiciais e prisionais.

Em 1945, por via do Decreto n.º 35 046, de 22 de Outubro, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a intensificação da atividade da espionagem estrangeira em Portugal, surgiu a necessidade de reforma da PVDE, reforçando os meios humanos, materiais e financeiros, alargando-lhe a esfera de competências, concentrando a produção de informações em Portugal, incluindo para efeitos de proteção dos territórios ultramarinos, e conferindo-lhe, ainda, poderes de polícia judiciária (CARDOSO, 2004). Assim, extinguiu-se a PVDE e criou-se a Polícia Internacional de Defesa do Estado (PIDE), com as seguintes competências (SIRP, 2020): i) no âmbito das funções administrativas, a PIDE era responsável pelo controlo da emigração e pela emissão de passaportes, o controlo das fronteiras terrestres e marítimas, bem como da concessão das autorizações de permanência e trânsito de estrangeiros em Portugal; ii) no âmbito da repressão e prevenção criminal, a PIDE tinha competências para a instrução preparatória dos processos relativos a crimes de estrangeiros relacionados com a sua entrada ou a permanência em território nacional, a infrações relativas ao regime da passagem nas fronteiras terrestres e marítimas, a crimes de emigração clandestina e aliciamento ilícito de emigrantes e a crimes contra a segurança exterior e interior do Estado.

Acresce, àqueles poderes, a gestão de estabelecimentos prisionais próprios, como os fortes de Peniche, Caxias ou Tarrafal (Cabo Verde, ilha de Santiago), onde por decisão própria, a PIDE podia manter em detenção qualquer cidadão pela prática dos crimes sob a sua alçada. No campo das informações, a participação de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), elevou o nível dos modelos de produção de informações, nomeadamente no seio das forças armadas, beneficiando de novos conhecimentos e métodos que, por força das circunstâncias históricas daquela época, aproveitaram aos organismos da altura com competências nessas matérias (CARDOSO, 2004).

A partir de 1954, a PIDE foi reorganizada pela Portaria nº 14 860, de 27 de Abril (CARDOSO, 2004; SIRP, 2020), criando-se o quadro para as ilhas adjacentes e o ultramar, passando também a concentrar a atividade de recolha de informações, contando, para o efeito, com i) a rede policial constituída pela Polícia de Segurança Pública, Guarda Nacional Republicana e Polícia Judiciária, ii) a colaboração das autoridades administrativas, da Legião Portuguesa e de cidadãos anónimos, iii) a colaboração da magistratura, designadamente ao nível dos "tribunais plenários", iv) a cooperação com entidades ligadas à recolha de informações, como o Gabinete dos Negócios Políticos (Ministério do Ultramar), a Direcção-Geral dos Negócios Políticos (Ministério dos Negócios Estrangeiros) e a 2ª Repartição do Secretariado-Geral da Defesa Nacional (Ministério da Defesa Nacional), v) o uso da tortura, da pressão psicológica e da censura. A PIDE passou também a ser em Portugal a entidade competente para as relações com as polícias estrangeiras e para a troca recíproca de informações (CARDOSO, 2004).

Em 1961, por força do Decreto nº 43 761, de 29 de Junho, foi criado o Serviço de Centralização e Coordenação de Informações (SCCI) para recolher, processar e analisar as informações provenientes prioritariamente de Angola e Moçambique, embora pudessem também operar na recolha de informações na Guiné-Bissau. As informações recolhidas destinavam-se a servir os propósitos da política colonial da época, ficando hierárquica e administrativamente dependentes dos governos provinciais, respondendo, por sua vez, ao Ministério

do Ultramar. Segundo Ramiro Ladeiro Monteiro, as fontes das informações do SCCI eram quase exclusivamente humanas, designadamente funcionários colocados nas entidades administrativas e nas unidades militares, aproveitando as suas estruturas descentralizadas nas províncias ultramarinas, sem possuir, contudo, uma capacidade operacional de pesquisa (LADEIRO MONTEIRO, 2004).

A guerra colonial e a necessidade de modernização do aparelho português de produção de informações levaram à necessidade, em 1969, da extinção da PIDE e subsequente criação da Direção Geral de Segurança (DGS), nomeadamente no quadro da política de “renovação na continuidade” de Marcelo Caetano, que apenas viria a acentuar as práticas da PIDE, embora melhorando a capacidade operacional nos territórios ultramarinos (CARDOSO, 2004).

Após a Revolução do 25 de Abril de 1974, a Junta de Salvação Nacional extinguiu a DGS, seguindo-se um período de instabilidade no mundo das informações em Portugal, primeiro com a transferência da competência para a produção de informações para a 2ª Divisão do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), na dependência direta do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA).

Prosseguiu-se com uma tentativa de criação de um Departamento Nacional de Informações (DNI), ainda em 1974, mas a ideia não colheu apoios suficientes para a sua criação por, segundo o General Pedro Cardoso, não existirem quadros especializados em quantidade suficiente para o efeito, pelo que um DNI apenas seria uma perpetuação do modelo anterior, ainda que num quadro político-institucional distinto (CARDOSO, 2004).

Em 1975, com o Decreto-Lei 250/75, de 23 de Maio, criou-se o Serviço Diretor e Coordenador da Informação, o qual ficou na dependência do Conselho da Revolução, tendo, contudo, sido extinto, ainda em 1975, levando ao regresso da responsabilidade da produção das informações em Portugal para a dependência da 2ª divisão do EMGFA (LADEIRO MONTEIRO, 2004), por força

do Decreto-Lei 385/76, de 21 de Maio, com efeitos a 26 de Novembro de 1975, passando a 2ª Divisão a designar-se, a partir de 1977, Divisão de Informações (DINFO), que veio a subsistir até 1997, quando entrou em funcionamento o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM).

Em 1977, o Presidente Ramalho Eanes encomendou um estudo, levado a cabo por um grupo de trabalho liderado pelo General Pedro Cardoso para avaliar a legislação e a organização de um serviço de informações civil, sendo a proposta mais conhecida por Serviço de Informações da República (SIR), sob a dependência direta do Presidente da República, a qual, contudo, não chegou a ver a luz do dia devido às condições políticas, sociais e económicas da altura, fortemente marcadas pelos traumas históricos anteriores ao 25 de Abril de 1974 (LADEIRO MONTEIRO, 2004).

Não obstante, os subsídios resultantes daqueles estudos permaneceram para a construção daquilo que viria a ser estipulado pela Lei 30/84, de 5 de Setembro de 1984, quando o Parlamento, sob proposta do Governo, aprovou a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, que previa a criação de uma estrutura composta por três serviços de informações: i) o Serviço de Informações de Segurança (SIS), com vocação para a segurança interna, ii) o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), com vocação para a segurança externa, a Defesa e a produção de informações estratégicas, e iii) o Serviço de Informações Militares (SIM), incumbido da produção das informações militares próprias das missões das forças armadas. Aquele diploma legal terá sido fortemente impulsionado pelas ações violentas da “Rede Bombista do Norte”, entre 1975 e 1977, e das “Forças Populares 25 de Abril” (FP 25), entre 1980 e 1987, bem como pelas ações do Exército Revolucionário Arménio (ARA, na sua designação em inglês), que resultaram no assassinato de um diplomata turco, em Linda-a-Velha, em Julho de 1982, e num ataque à embaixada turca, em Julho de 1983. O ataque resultou no sequestro da mulher de um Adido de Embaixada e do seu filho, culminando na morte dos cinco elementos que perpetraram o ataque, da mulher do Adido de

Embaixada e de um agente da PSP (LADEIRO MONTEIRO, 2004).

Ainda em 1983, em Abril, três elementos da Organização Terrorista de Abu Nidal, sediada na Líbia, assassinaram, num hotel em Montechoro, no Algarve, Issam Sartawi, representante da Organização para a Libertação da Palestina (LADEIRO MONTEIRO, 2004).

Dos três serviços de informações inicialmente previstos na Lei-Quadro 30/84, apenas o SIS terá sido efetivamente criado, em 1986, pelo Decreto-Lei 225/85, de 4 de Julho (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007), tendo a Divisão de Informações Militares (DIMIL) sido criada em 1993, com o Decreto-Lei 48/93, de 26 de Fevereiro, substituindo-se ao SIM inicialmente previsto.

Em consequência da revisão constitucional de 1989, o Sistema de Informações da República foi repensado e o SIED passou a SIEDM, fundindo num único serviço as duas componentes, militar e externa, conforme consta da Lei 4/95, de 21 de Fevereiro, e do Decreto-Lei 254/95, de 30 de Setembro (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007).

Como recorda Jorge Bacelar Gouveia (BACELAR GOUVEIA, 2013), a ocorrência dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, nos Estados- Unidos, evidenciaram a necessidade de se alterar o regime dos serviços de informações por todo o mundo, incluindo em Portugal, o que viria a ocorrer com a revisão da Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), a Lei nº 4/2004, de 6 de Novembro, seguida da Lei Orgânica 9/2007, de 19 de Fevereiro, que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do SIRP, do SIED, do SIS e das Estruturas Comuns aos dois serviços.

Para além de uma revisão estrutural do SIRP, que operou, desta forma, a designada fusão de topo dos serviços, mediante a figura do Secretário-Geral do SIRP, que tutela superiormente o SIED e o SIS, ambos dirigidos por um Diretor-Geral, a revisão do regime jurídico dos serviços colocou o SIRP sob a dependência direta do Primeiro-Ministro, possibilitou uma otimização dos recursos e clarificou as competências de ambos os serviços, proporcionando

melhores mecanismos de coordenação e direção superior.

2.2. AS INFORMAÇÕES – CONCEITOS

Conforme anteriormente referido, ainda que possam existir múltiplos conceitos de serviços de informações, consoante os quadros políticos e legais que regem os países dotados daqueles organismos, tende a existir, na doutrina nacional e internacional, um entendimento relativamente consensual sobre a essência da definição de informações, ainda que com algumas divergências doutrinárias moderadas (KAMIŃSKI, 2019). Neste quadro, face à profusão de teorias e correntes sobre o entendimento do conceito de informações, bem como para melhor servir os propósitos do vertente trabalho, propõe-se seguir preferencialmente a doutrina portuguesa, incluindo os trabalhos de investigação vertidos em teses de mestrado e doutoramento, completando-a, quando necessário e pertinente, com o recurso à doutrina estrangeira, da qual se destaca, em particular, a de matriz anglo-saxónica, substancialmente mais rica nestas matérias.

▪ INFORMAÇÕES E INFORMAÇÃO

Um dos principais elementos que tende a ser utilizado, desde logo, para a definição do conceito de informações reside na diferenciação entre “informação” e “informações”.

O sentido atribuído nos dicionários à palavra “informação”, aponta para o “ato ou efeito de informar ou informar-se”, “comunicação”, “esclarecimento dado acerca do procedimento de outrem”, “indagação”, “notícia dada ou recebida”, “conjunto de dados, em princípio imprevisíveis, recebidos do exterior, ou por um ser vivo (especialmente o homem) por intermédio dos seus sentidos, ou por

uma máquina eletrónica”, “elemento ou sistema que pode ser transmitido por um sinal ou uma combinação de sinais”, ou, ainda, “o que é transmitido” (Porto Editora, 2003-2020). Esta definição constante do dicionário da Porto Editora remete principalmente para o conteúdo resultante do ato de informar, independentemente do veículo ou do meio empregue, e aparenta excluir qualquer outro elemento que possa estar agregado à informação, resumindo-a apenas ao seu estado bruto.

Ernâni Lopes (LOPES, 2003) refere, neste mesmo sentido, que os conceitos de “informação” e “informações” não se distinguem apenas pelo facto de o segundo ser o plural do primeiro, mas por incluir, no contexto em apreço, algo adicional. A distinção, como refere aquele autor, é de mais fácil destrição em francês ou em inglês, em que os termos utilizados para se referir ao conceito de “informações” é o de “*renseignements*” e “*intelligence*”, não se confundindo semanticamente com as palavras “*informations*” e “*information*”, que, de resto, na sua tradução literal, correspondem ao plural de “informação”.

Na língua portuguesa, e no contexto dos serviços de informações, o conceito de “informação” constitui-se como a matéria-prima das informações, entendendo-se os dados no seu estado bruto que apenas traduzem simples e objetivamente uma determinada realidade, sem significado ou interpretação associada, como sejam, a título de exemplo, dados estatísticos que apenas congregam elementos sem interpretação, análise ou outro complemento analítico, ainda que possam ter algum grau de organização sistemática (LOPES, 2003). Silva Carvalho caracteriza ainda a informação como “matéria-prima isolada, verdadeira ou não, tratando-se de material não avaliado e não explorado que, previamente, pode apresentar interesse para um serviço de informações” (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009).

Já o termo “informações”, como sublinha Ernâni Lopes (LOPES, 2003), no contexto dos serviços de informações, compreende, sumariamente, uma realidade mais complexa que traduz o resultado final da atividade de recolha,

compilação sistematizada e análise de informação, sendo, numa fase posterior, submetida a uma interpretação, tendencialmente humana, que lhe confere um significado adicional e mais enriquecido do que a sua mera carga informativa original. As informações são, assim, o resultado da análise sistematizada e depurada da informação em excesso e/ou falsa que poderá ser fruto de uma distração, desinformação, incorreção ou imprecisão, e possibilitam servir o propósito de informar, esclarecer, elaborar cenários e apoiar a decisão política e/ou militar.

Pedro Borges Graça (BORGES GRAÇA, 2009) recorre ao anglicismo *intelligence* para se referir ao conceito de informações que ora se pretende definir, possivelmente por ser mais facilmente inequívoco, referindo-se, também, às informações como um processo e um produto, à semelhança de Sherman Kent, um dos precursores académicos da área das informações nos EUA³.

No mesmo sentido, para Marco Aurélio Chaves Cepik (CEPIK, 2018), as informações são o que resultam da atividade de recolha de informação, de forma organizada e/ou analítica, com vista ao apoio à decisão política dos governos.

Cepik introduz uma noção essencial ao conceito de informações, designadamente a de recolha de elementos de informação de forma encoberta, ainda que pontualmente, sem o conhecimento ou consentimento dos seus detentores, sendo, para esse efeito, necessário o recurso a meios operacionais próprios dos serviços de informações, que mais adiante serão tratados.

O resultado da recolha de informação, processada, sistematizada e analisada, possibilita enriquecer o conhecimento do decisor político ao proporcionar-lhe meios para a tomada de decisão informada e melhorar a sua capacidade de

³ Sherman Kent (1903-1987) foi um cidadão norte-americano que iniciou a sua carreira como Professor na Universidade de Yale, nos EUA, tendo posteriormente trabalhado na CIA, onde desempenhou funções de analista e vários cargos de chefia. Kent é considerado um dos “pais das informações” nos EUA devido ao seu importante trabalho no desenvolvimento de uma cultura das informações, de um ensino e de uma metodologia mais científica e rigorosa de recolha, processamento e análise.

ação no âmbito das suas necessidades estratégicas, otimizando a eficiência e eficácia da sua decisão (CEPIK, 2018). O objetivo primordial é o de obtenção de uma vantagem competitiva em determinadas áreas de atuação da sua competência, possibilitando que a decisão tomada, com base nas informações produzidas, seja melhor do que a decisão que teria sido tomada sem aquelas.

Assim, e conforme resume Gérald Arboit (ARBOIT, 2013), as informações representam o resultado de um trabalho de síntese da pesquisa de informação, validada, recortada e interpretada, independentemente das fontes (a sua origem), com o propósito de responder a perguntas precisas emanadas da necessidade de informação do poder político, subentendendo-se, nas palavras daquele autor, um grau de qualidade, certeza e confiança no produto final que aquelas vias tornam mais possível. Também se depreende que as informações proporcionam um conhecimento de uma determinada realidade depurada das incertezas, afirmando-se com clareza a diferença entre o que se sabe e o que não se sabe, identificando aquilo que ainda será necessário vir a saber, eliminando ainda o excesso de informação e/ou as informações errôneas ou imprecisas, mediante validação, com recurso à análise e confrontação dos dados disponíveis para verificar a sua idoneidade e verosimilhança.

Porém, para alguns estudiosos das informações, estas constituem mais do que um produto final, como sustenta Nunes Henriques na sua Tese de Doutoramento (NUNES HENRIQUES, 2017), citando Mark Lowenthal (LOWENTHAL, 2006), sendo as informações, no sentido aqui abordado, simultaneamente um processo, um produto e cada um dos elementos e etapas que o compõem, embora, conforme recorda Rúben Guerreiro na sua Dissertação de Mestrado (VASCONCELOS GUERREIRO, 2017), citando Gregory Treverton (TREVERTON, 2001), que, na atualidade, e perante a profusão de fontes disponíveis de informação, potenciadas pelos avanços das tecnologias de informação e comunicação, as informações já não se limitam apenas a desvendar segredos, mas centram-se, cada vez mais, no

fornecimento de uma compreensão de elevada qualidade do mundo.

Não obstante o acima exposto, importará destacar que o conceito de informações poderá depender da cultura histórica, política e organizacional de cada sociedade (BARRAS ROMANA, 2008), podendo, ainda, a própria indefinição servir os propósitos dos Serviços de Informações, que tendem a privilegiar alguma margem de sombra nos limites conceptuais que se lhes aplicam para beneficiar de uma maior flexibilidade teórica e prática para lidar com a imprevisibilidade das realidades que ainda poderão não conhecer (WHEATON & BEERBOWER, 2006). Também neste contexto, importa ressaltar que o conceito de informações poderá ter entendimentos divergentes em função do tipo de regime político, assumindo-se que, nas sociedades ocidentais, as informações possam ter um enquadramento jurídico-constitucional imbuído de valores democráticos e enformados pelo respeito dos direitos fundamentais, o que poderá não se verificar no caso de sociedades com regimes políticos de natureza mais autoritária.

▪ FONTES DAS INFORMAÇÕES

A produção de informações, no sentido acima exposto, é realizada com base em várias fontes, conforme recorda António de Jesus Bispo (BISPO, 2003), algumas abertas, outras encobertas ou semiabertas, de natureza humana, documental, imagética, sonora, cibernética e satélite, entre muitas outras, consoante a disponibilidade de recursos e pertinência para os efeitos visados. Neste contexto, consideram-se fontes todos aqueles recursos que possam contribuir para a recolha de dados, notícias, informação e outros elementos para a produção de informações, no sentido acima exposto, consoante os meios disponíveis e os propósitos para que são recolhidos.

Contudo, a diversidade de fontes existentes requer algum esforço de sistematização que, de resto, para o vertente trabalho, apenas assume

interesse académico, já que a classificação das fontes não será um tema abordado com expressividade para a centralidade do tema proposto.

Consideram-se fontes abertas aquelas em que o seu acesso é livre e publicamente disponível, como sejam, por exemplo, os meios noticiosos, as publicações científicas ou os dados oficiais disponibilizados pelos Governos e organizações públicas ou internacionais, entre outros, sendo, neste sentido, acessível a qualquer indivíduo ou organização.

Segundo a doutrina predominante, em parte influenciada pela cultura norte-americana das informações, as fontes abertas representarão cerca de 80%-90% da origem das informações produzidas pelos serviços, sendo os restantes 20%-10% completados com recurso às fontes encobertas ou semiabertas e enriquecidas pela análise dos oficiais de informações (ODOM, 2008), podendo, no caso das informações de natureza económica, a proporção das fontes abertas ascender a 95% (KAMIŃSKI, 2019).

As fontes encobertas (também se encontra na doutrina a designação de “fontes cobertas” (BORGES GRAÇA, 2004)) ou “semiabertas” de informação, por oposição, constituem-se como aquelas cujo acesso é restrito e que apenas podem ser obtidas por via de meios operacionais próprios, e cujo acesso por terceiros é ilegítimo ou ilegal.

Poderão ser dados como exemplos de fontes encobertas o acesso à documentação classificada como confidencial pelas leis do Segredo de Estado de um Estado⁴ ou a utilização de meios humanos encobertos para obter informação junto de personalidades com acessos privilegiados em meios exclusivos sem o seu conhecimento. As fontes semiabertas poderão ser consideradas como tal aquelas cujo acesso, não sendo totalmente livre, requer

⁴ Em Portugal, o Segredo de Estado é regido pelo Regime do Segredo de Estado, constante da Lei Orgânica n.º 2/2014, publicada em Diário da República n.º 150/2014, Série I, de 2014-08-06, que aprova o Regime do Segredo de Estado, procede à vigésima primeira alteração ao Código de Processo Penal e à trigésima primeira alteração ao Código Penal e revoga a Lei n.º 6/94, de 7 de abril. Destaca-se, em particular, o Art. 2º, nr. 4), al. d), que refere que o Regime do Segredo de Estado se aplica a toda a atividade do Sistema de Informações da República Portuguesa.

o contorno de algumas barreiras, como, a título de exemplo, o acesso a publicações pagas, o acesso a conferências restritas a especialistas ou a criação de contas fictícias nas redes sociais para aceder a conteúdos publicados nas suas páginas. As fontes semiabertas de informação poderão ser, assim, aquelas cujo acesso é sujeito a condições, ou cujas barreiras para o seu acesso são tais que a sua obtenção é dificultada ao cidadão comum, não sendo necessariamente o seu acesso constitutivo de um ato ilegal, embora a sua legitimidade possa ser questionável.

Não obstante o acima exposto, a classificação mais comum das fontes das informações tende a centrar-se menos na forma da sua obtenção e mais na sua natureza ou origem, não conflituando esta organização concetual no essencial da divisão entre fontes abertas e encobertas, já que, por força da Lei, toda a atividade dos serviços de informações é abrangida pelo dever de sigilo, podendo considerar-se, como tal, encoberta (art. 5º, n.º 3 da Lei Orgânica 9/2007, de 19 de Fevereiro, alterada pela Lei 50/2014, de 13 de Agosto).

São cinco as principais classificações de fontes das informações, oriundas principalmente da doutrina norte-americana e replicadas a nível mundial, que categorizam as informações da seguinte forma:

- i. As fontes abertas ou *Open Source Intelligence* (OSINT), na designação em inglês, correspondem, no seu essencial, ao que já foi acima descrito relativamente às fontes abertas.
- ii. As fontes humanas ou *Human Intelligence* (HUMINT), na designação em inglês, correspondem aos elementos de informação recolhidos por meios humanos, nomeadamente personalidades com acessos privilegiados em meios de relevo, preferencialmente, na proximidade da esfera de decisão. As fontes humanas, conforme define Kamiński (KAMIŃSKI, 2019), são das mais antigas fontes conhecidas das informações e podem ser recolhidas abertamente, por diplomatas ou outros elementos das

Administração Pública, no quadro dos seus contatos diários levados a cabo no âmbito das suas funções, ou de forma encoberta, por oficiais de informações, num quadro mais resguardado e sigiloso, por vezes, sem que o fornecedor da informação tenha sequer a consciência de estar a ceder dados importantes a um elemento dos serviços de informações.

- iii. As fontes imagéticas ou *Imagery Intelligence* (IMINT), na designação em inglês, correspondem às informações obtidas a partir de imagens, sejam elas captadas por via fotográfica ou videográfica, com recurso à via aérea ou satélites, caso em que também se poderá recorrer ao anglicismo *Geospatial Intelligence* (GEOINT). A GEOINT poderá ser considerada autonomamente, podendo, inclusivamente, ser considerada uma evolução da IMINT (KAMIŃSKI, 2019), já que os meios tecnológicos disponíveis na atualidade possibilitam com maior facilidade a recolha, processamento e análise de várias fontes de informações imagéticas.
- iv. As fontes de sinais ou *Signals Intelligence* (SIGINT), que, de acordo com a *National Security Agency* (NSA) dos Estados- Unidos (NSA/CSS, 2020), corresponde às informações obtidas a partir da recolha de sinais eletrónicos e da interceção de dados provenientes dos sistemas de telecomunicações, radares ou sistemas de armamento. A SIGINT poderá subdividir-se em *Electronic Intelligence* (ELINT) e *Communications Intelligence* (COMINT) (KAMIŃSKI, 2019). Em ambos os casos, trata-se, essencialmente, da recolha de elementos originados pela transmissão de dados, independentemente do seu formato ou origem.
- v. Fontes de informações de medição e assinaturas, numa tradução literal do termo inglês *Measurement and Signatures Intelligence* (MASINT), que corresponde à análise de dados científicos e técnicos recolhidos de radares, de dados acústicos, nucleares, químicos e biológicos, possibilitando o conhecimento de uma determinada realidade material. Segundo Kamiński (KAMIŃSKI, 2019), os dados recolhidos podem incluir a recolha de emissões de radares, dados geofísicos, radiações nucleares,

dados biométricos e dados multiespectrais, entre outros, sendo mais frequente o seu uso para fins militares operacionais e táticos.

As relações e as trocas de informações entre serviços de informações congêneres de vários países podem também ser classificadas como fontes da atividade de informações, designadamente pelo facto de possibilitar a troca de dados, notícias, análises e impressões entre os analistas de informações, enriquecendo mutuamente o trabalho das partes envolvidas (BORGES GRAÇA, 2004).

Este tipo de fontes carece, contudo, de alguma precaução analítica, visto que as informações fornecidas poderão ser tendenciosas, em função do enviesamento cultural ou político dos serviços que as fornecem, bem como em função dos interesses que poderão estar incluídos nas respetivas equações estratégicas, as quais, por vezes, poderão ser coincidentes. Acresce que este tipo de fontes requer um particular cuidado na incorporação analítica devido aos riscos decorrentes de a partilha de informações poder estar associada a possíveis atos de desinformação, ainda que involuntária, sobretudo no atual contexto de competição global (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional e Informações, 2006).

▪ TIPO DE INFORMAÇÕES

Para Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009), as informações podem ser também classificadas em função da sua finalidade, da sua tempestividade, do seu objetivo ou do seu método.

Quanto à sua finalidade, as informações podem ser subdivididas da seguinte forma:

- i) **Informações estratégicas:** têm por função contribuir para a definição de políticas (no sentido de *policy*) e da estratégia dos Estados no plano da

segurança nacional na vertente internacional, procurando identificar as capacidades dos competidores internacionais, aferir as possibilidades e probabilidades de atuação, bem como as suas vulnerabilidades. As informações estratégicas caracterizam-se ainda pelo facto de procurarem perspetivar tendências de evolução a médio e longo prazo em todos os domínios de relevância estratégica para os Estados.

- ii) **Informações de contrainformação/contraespionagem:** têm por finalidades contrariar as atividades hostis de espionagem, terrorismo, subversão e criminalidade organizada, entre outras, nos territórios nacionais dos Estados visados.
- iii) **Informações preemptivas:** destinam-se à criação de cenários de antecipação de ameaças para a sua neutralização em tempo útil.
- iv) **Informações preventivas:** têm por finalidade a análise de ameaças presentes e futuras que possam fazer perigar os interesses do Estado ou à segurança nacional. Distinguem-se das anteriores pela incerteza da sua ocorrência efetiva ou pelo desconhecimento sobre o tempo da sua eventual ocorrência. Para agilizar a distinção entre informações preemptivas e informações preventivas, refira-se, a título de exemplo, o caso de uma notícia que prevê a ocorrência de um atentado terrorista que irá ocorrer num local e hora precisos (informações preemptivas) e o caso de uma notícia que refere a possibilidade de um atentado terrorista sem referência a um dia ou local de ocorrência (informações preventivas), obrigando a um estado de alerta.
- v) **Informações situacionais:** visam dar uma leitura objetiva e neutra de uma situação relevante para os Estados, independentemente da sua natureza política, securitária ou económica.
- vi) **Informações operacionais e táticas:** visam apoiar a compreensão dos contornos da ameaça no quadro do planeamento das atividades operacionais e táticas no terreno, quer no contexto das missões

internacionais das forças armadas, quer no contexto de operações encobertas dos serviços de informações.

- vii) **Informações de segurança militar:** têm por finalidade apoiar a segurança e inviolabilidade das instalações e equipamentos militares, principalmente em território nacional, no caso português, embora, no caso de potências militares como as norte-americanas, britânica ou francesa, aquele tipo de informações pode servir a segurança de bases militares no exterior.

Quanto à definição das informações em função do tempo, Silva Carvalho distingue as seguintes (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009):

- i) **Informações de base:** são informações de natureza principalmente estratégica e são produzidas sobretudo a partir de fontes abertas para a caracterização de elementos estruturantes relativamente estáveis e de elementos situacionais passados e presentes.
- ii) **Informações correntes:** constituem informações de natureza cuja relevância e pertinência são limitadas no tempo, tendo uma utilidade de curto prazo, e têm por função informar rapidamente o poder político das situações da atualidade com a melhor informação disponível.
- iii) **Informações prospetivas:** representam, segundo Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009), uma das principais razões da existência dos serviços de informações, já que procuram antecipar acontecimentos futuros, com base em informações privilegiadas e numa análise qualitativa de acontecimentos passados e presentes, minorando o “efeito de surpresa”. Este tipo de informações são um elemento crucial no processo decisório e constroem cenários possíveis e/ou hipotéticos, identificando, ainda, cenários menos prováveis ou impossíveis para apoiar a decisão política.

Quanto ao objetivo, Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009) considera que as informações podem ser classificadas entre informações externas e internas. As informações externas são todas aquelas produzidas sobre realidades internacionais que podem afetar os interesses nacionais na esfera internacional ou implicar ameaças externas com impactos para a segurança interna, enquanto as informações internas, destinam-se a conhecer e a prevenir os fatores de ameaça no interior das fronteiras nacionais, podendo incluir as informações internas com ramificações externas ou informações externas com repercussões internas diretas.

Quanto ao método de produção das informações, Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009) refere a sistematização acima elencada quanto à OSINT, HUMINT, GEOINT, SIGINT, COMINT, ELINT e MASINT, entre outras possíveis, remetendo-se para 2.2.2 supra, onde se explana mais detalhadamente as suas características.

▪ **A FUNÇÃO DE INFORMAR**

A função de informar por parte dos serviços de informações poderá ter diversas formas de ser compreendida, consoante a cultura das informações vigente nos respetivos países, podendo ainda ter diferentes aceções consoante os autores. Não obstante, conforme defendido pelo General Pedro Cardoso (CARDOSO, 2004)⁵, as informações devem constituir um instrumento essencial de

⁵ Saliente-se, contudo, que a perspetiva expressada pelo General Pedro Cardoso se enquadra num contexto histórico particular, poucos anos após o início da era democrática em Portugal e durante o qual ainda predominava uma visão presidencialista e militarista do poder político, sendo as perspetivas por si defendidas imbuídas do pensamento militar que marcou aquele período. Ainda assim, as ideias constantes da sua importante obra não deixam de merecer particular atenção para o estudo das informações em Portugal e constituem-se como

governança para possibilitar uma habilidade e uma preparação do Estado, que apenas é possível com acesso a análises, previsões e estudos prospetivos baseadas em informações adequadas, oportunas e precisas que lhe permitam tomar as decisões necessárias e conduzir a política do país. Nas palavras de Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009), “a atividade de informações é, cada vez mais, uma das atividades centrais de qualquer Estado, intimamente ligada ao núcleo duro dos poderes soberanos do mesmo” e, prossegue, “Quando exercida no contexto de um Estado de direito democrático assume-se como uma atividade de verdadeiro e nobre serviço público”.

Na perspetiva francesa, conforme resulta da “*Stratégie Nationale du Renseignement*” (Présidence de la République/SGDSN, 2019), as informações assumem três principais missões, designadamente as de i) apoiar a decisão política, ii) obstar/evitar a concretização das ameaças e iii) promover os interesses do país.

Quanto à primeira função, a de apoiar a decisão política, aquele documento francês preconiza que esta se constitui como uma das funções tradicionais das informações e que deve primordialmente servir o propósito de fornecer informações fiáveis às mais altas instâncias do Estado no quadro das suas prioridades e interesses estratégicos, definindo sistemas de monitorização e pesquisa adequados à prossecução dessas necessidades.

“Mission traditionnelle du Renseignement, l’aide à la décision vise à apporter aux hautes autorités de l’État, une information fiable sur leurs priorités et enjeux stratégiques en vue de faciliter la conduite de la politique nationale.

Elle répond à des besoins essentiels formulés par les « donneurs d’ordre » ou les « bénéficiaires » et s’inscrit dans un processus de recherche ou de veille continûment mis en œuvre par les services, dans leurs domaines d’intervention respectifs. Les services en effet ne sont que des outils qui, pour donner leur pleine efficacité, doivent être orientés par les autorités politiques de l’Etat qu’ils servent” (Présidence de la République/SGDSN, 2019).

incontornáveis para a sua compreensão conceptual e académica, ainda na atualidade, visto que o General Pedro Cardoso foi um dos responsáveis pela elaboração dos estudos conducentes à constituição do modelo de base dos serviços de informações portuguesas.

Sobre a segunda missão das informações, a de obstar à concretização das ameaças, aquele documento defende que os serviços de informações devem trabalhar no sentido de contribuir para a neutralização dos fatores que podem contribuir para fazer perigar a segurança e defesa nacionais, incluindo dos interesses estatais nos mais diversos campos, sejam científicos, económicos e militares, ou, ainda, no atinente à neutralização de atentados terroristas ou atos subversivos, entre outros.

“L’entrave représente la capacité à prévenir la concrétisation d’une menace et à y mettre fin. Elle peut être de plusieurs natures : judiciaire, militaire, politique, diplomatique ou administrative.

La mission d’entrave est consubstantielle au Renseignement, soit parce qu’elle est exercée directement par les services qui en ont la capacité, soit parce qu’elle s’appuie sur les éléments recueillis par le Renseignement.

L’entrave concerne plusieurs enjeux du Renseignement, principalement la lutte contre le terrorisme, et les mesures mises en œuvre à ce titre, qu’elles soient de nature administrative ou judiciaire, ont permis d’enregistrer des résultats significatifs dans la prévention des attentats et la poursuite de leurs auteurs. Elle permet également de contrer d’autres menaces : prolifération, espionnage industriel et scientifique, chantage cyber, corruption, subversion, etc...” (Présidence de la République/SGDSN, 2019).

Sobre a missão de promoção dos interesses nacionais por parte dos serviços de informações, a perspetiva francesa defende que estes devem trabalhar no sentido de apoiar a ação do Estado, da sua atividade diplomática e de influência no exterior, defender e promover os interesses nacionais, contribuindo ainda para a obtenção de conhecimento em domínios estratégicos, incluindo económicos, industriais e científicos.

“Le Renseignement, outil de défense de nos intérêts et d’acquisition de connaissances dans les domaines stratégiques, est également un outil de promotion de nos intérêts (politiques, économiques, scientifiques, militaires, culturels, etc...). Il s’agit ici, non seulement de développer, en appui de notre diplomatie, des actions d’influence en direction des structures d’intérêts pour notre pays, mais de capter et d’analyser les données nécessaires à la réalisation de nos objectifs et à la protection de nos intérêts” (Présidence de la

République/SGDSN, 2019).

Idealmente, as informações devem antecipar os fenómenos, embora António de Jesus Bispo (BISPO, 2003) reconheça que a realidade atual demonstre, não raras vezes, as limitações dessa função, nomeadamente no que diz respeito à imprevisibilidade de ações terroristas levadas a cabo por agentes isolados que não se encontram filiados em organizações terroristas, ainda que perfilhando a sua ideologia, por não obedecerem aos procedimentos correspondentes aos seus *modus operandi* e que, por essa razão, podem passar despercebidos aos mecanismos de escrutínio e monitorização de segurança.

António de Jesus Bispo refere também, de forma não exaustiva, que as informações têm por missão i) servir a diplomacia e a política externa, incluindo a investigação do cumprimento de acordos internacionais ou visando a sua preparação; ii) apoiar o planeamento da defesa, incluindo a identificação dos vetores de ameaça, agentes de ameaça e as suas capacidades técnicas e humanas; iii) apoiar as operações militares no exterior, incluindo por via de informações de natureza tática e de caracterização do ambiente; iv) apoiar o desenvolvimento da política económica internacional, incluindo para efeitos de melhoria da competitividade das empresas nacionais, de identificação de ações de espionagem industrial ou de práticas desleais, bem como de atividades de criminalidade organizada no quadro económico; e v) apoiar a política de segurança interna, identificando vetores e agentes de ameaça externa com repercussões internas, nomeadamente no caso da criminalidade transnacional, do terrorismo, narcotráfico, redes de imigração clandestina, entre outros.

O essencial das informações assenta sobretudo numa produção fortemente baseada na componente humana, designadamente no que diz respeito à capacidade de análise, já que é o analista de informações que, mediante a sua experiência, capacidade intelectual, conhecimento acumulado, intuição e capacidade de observação poderá conduzir um processo de produção de informações. Atualmente este processo de produção de informações é cada

vez mais digitalizado, informatizado e apoiado em diversas tecnologias de informação e comunicação, entre outras, agilizando aquela atividade e ampliando o seu alcance e abrangência (BISPO, 2003).

Assim, como salienta António de Jesus Bispo (BISPO, 2003), as informações servem o propósito de pôr ordem nas informações disponíveis, mesmo aquelas de fonte aberta, que, por força da hiperconetividade moderna, é profusa e difusa, desorganizada e tende à desinformação. Um dos trabalhos do analista de informações reside, neste quadro, na sistematização da informação disponível para que se possa produzir conhecimento e eliminar o excesso de informação irrelevante que, ao invés de informar, polui a mente do decisor e dispersa o seu acesso a informações pertinentes para a sua ação política (*policy*).

Paralelamente, como refere FRANCIS BEAU (BEAU, 2010/2011) a função de informar caracteriza-se também pela necessidade de aprofundar conhecimento sobre realidades sobre as quais é necessário decidir, e agir, e sobre as quais se torna imprescindível dissipar tanto quanto possível as incertezas para maximizar a qualidade da decisão política, aliando-se, neste sentido, ao conceito da função de informar, a obtenção de conhecimento para a decisão/ação.

(...) “Lorsqu’on ne sait pas, on fait d’abord le nécessaire pour en savoir plus en recherchant (c’est la fonction du renseignement). Ensuite, elle traduit bien le fait que l’intelligence a pour finalité l’action (c’est la finalité du renseignement) et la décision dans l’incertitude (c’est la caractéristique majeure du milieu dans lequel opère le renseignement). L’intelligence serait donc une fonction de recherche d’information utile à la décision pour l’action dans l’incertitude.” (...)
(BEAU, 2010/2011).

Para António de Jesus Bispo (BISPO, 2003), a atividade dos serviços deve reger-se pelo serviço ao bem comum e superior da Nação, não seguindo a defesa e promoção de interesses particulares, em detrimento dos interesses coletivos do país, sendo este um dos principais fatores que distingue os serviços de informações de países de Estado de direito democrático dos

serviços de informações de países com regimes menos transparentes. Esta perspectiva, com a qual se concorda genericamente, merece, contudo, algumas considerações que devem matizar a missão dos serviços de informações defendida por aquele autor, sendo esta questão abordada mais adiante, nomeadamente no que diz respeito à defesa e promoção de interesses estratégicos nacionais.

▪ **O CICLO DAS INFORMAÇÕES**

Conforme acima referido, as informações são o resultado de uma recolha, compilação, processamento e análise de informação. Contudo, e à semelhança do que se pode verificar em qualquer atividade, aquele processo obedece a metodologias próprias, sendo amplamente consensual na doutrina nacional e internacional o “ciclo das informações”.

Conforme recorda Cepik (CEPIK, 2018), o ciclo das informações deve ser visto como uma metáfora e um modelo simplificado, já que a realidade do processo é mais complexa do que a retratada por aquele modelo. Contudo, o modelo académico do ciclo das informações permite, num plano teórico, distinguir as várias fases do processo, nomeadamente as da pesquisa, da recolha da informação, da sua análise e da sua disseminação/distribuição. Por outro lado, o modelo do ciclo das informações introduz a noção de que a informação e a sua qualidade vão evoluindo ao longo do processo e do tempo, bem como consoante o resultado das pesquisas e das análises, implicando que o processo de recolha, compilação, processamento e análise seja constantemente retomado para dar continuidade, ou dar início, a um novo ciclo.

Resumidamente, como refere Gérald Arboit (ARBOIT, 2013), a atividade de produção de informações tende a obedecer esquematicamente a um modelo designado por ciclo das informações, que pode variar na segmentação da sua estrutura, mas que, no seu essencial, reside em quatro etapas fundamentais:

- i) a orientação, que consiste na adequação da produção de informações em

função de um pedido específico;

- ii) a pesquisa, que consiste em espoletar o conjunto de meios disponíveis para a recolha de informação, notícias e dados no seu estado bruto;
- iii) a análise, que consiste na organização, processamento e análise, recorrendo a meios próprios, com vista à resposta à pergunta inicial; e
- iv) a disseminação/difusão, que consiste na distribuição do resultado da produção de informações junto dos decisores políticos ou outros requerentes legítimos na esfera política, militar e económica. Estes últimos, consoante as informações que vão recebendo, vão emanando novas orientações de pesquisa para aprofundar o conhecimento obtido ou orientar a pesquisa numa nova linha de trabalho.

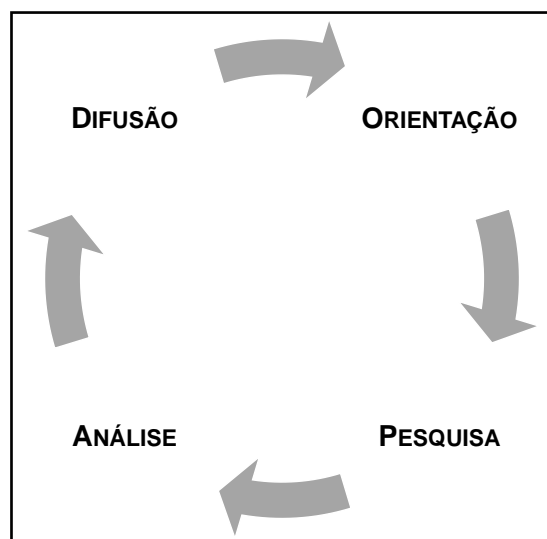


Gráfico 1: Ciclo das informações⁶

Este modelo tem a designação de ciclo das informações devido ao facto de, após a recolha, processamento e análise das informações recolhidas, serem avaliadas as informações produzidas e reavaliadas as novas necessidades de informação que poderão surgir, podendo essas necessidades serem traduzidas em eventuais novos pedidos e novas orientações da pesquisa, dando um início a um novo ciclo.

⁶ Produção própria.

As informações produzidas vão sendo ciclicamente disseminadas, à medida que vai sendo concluída a análise, embora este processo não tenha propriamente um fim, já que a realidade está em constante evolução e que a pesquisa e recolha de informação é um processo contínuo que vai alimentando o processo, contribuindo periodicamente com novos elementos que promovem uma reavaliação das análises já efetuadas. Por outro lado, à medida que a informação vai sendo recolhida, processada e analisada, podem surgir necessidades de recolha de novos elementos de informação, podendo recorrer-se a fontes privilegiadas de informação para os recortar (termo que, na linguagem das informações significa confrontar dados e confirmar a sua veracidade).

Um dos principais desafios associados ao ciclo das informações reside desde logo nas orientações por parte do poder político que tutela os serviços de informações (CEPIK, 2018) porque, frequentemente, aquele tende a não assumir com clareza o tipo de informações de que precisa, nomeadamente por reticências em assumir um compromisso político público sobre as orientações dirigidas àqueles organismos. Não raras vezes, as orientações são genéricas e pouco precisas, recaindo sobre os serviços de informações a tarefa de identificar as ameaças/oportunidades e as linhas de orientação da produção de informações de que o poder político carece (ARBOIT, 2013), procurando o poder político escudar-se, na opinião pública, atrás de uma conveniente ignorância sobre o conteúdo funcional da atividade dos serviços de informações, embora beneficiando dele, para alegar um desconhecimento sobre as situações na eventualidade de insucessos ou escândalos que possam eclodir na comunicação social (ESTEVES, 2004).

Este distanciamento do poder político relativamente aos serviços de informações decorre tradicionalmente da imagem negativa que afeta os serviços, quer por razões históricas, como é o caso de Portugal, onde ainda subsiste a memória da PIDE/DGS do Estado Novo, quer pela predominância de preconceitos no ideário popular sobre a atividade dos serviços de

informações, designadamente quanto ao respeito dos direitos fundamentais.

2.3. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL⁷

Os serviços de informações representam um elemento importante para a prossecução das missões constitucionalmente atribuídas ao Estado português, nomeadamente no que diz respeito à defesa e salvaguarda dos direitos fundamentais dos cidadãos, sobretudo no atinente à segurança interna e externa do Estado (artigo 9º, als a) e b) da CRP), devendo contribuir para o reforço da segurança objetiva e para a diminuição do sentimento de insegurança (LOURENÇO, 2018).

Efetivamente, a par da intensidade da atual globalização em que se assiste a um reforço das relações sociais a nível mundial e à crescente acentuação da geração de desigualdades, acoplada a uma maior reflexividade dinamizada pelas tecnologias de informação e comunicação, a assimetria das ameaças à segurança interna e externa tem, ela também, vindo a ganhar maior expressividade, consubstanciada, entre outros fenómenos, no terrorismo⁸, na criminalidade organizada e na espionagem. Estas ameaças, cada vez mais assentes no meio cibernético, atribuem aos serviços de informações um inegável papel na segurança interna e externa (SIRP, 2018) e, ainda, na minimização do sentimento de insegurança.

⁷ Esta parte sobre a caracterização dos serviços de informações em Portugal é retirada na sua quase íntegra de um trabalho académico entregue no âmbito da parte curricular do Programa de Doutoramento em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, para a disciplina de Segurança Interna e Forças de Segurança, lecionada pelo Prof. Nélson Lourenço, durante o segundo semestre académico de 2017/2018: “Competências e âmbito de atuação dos serviços de informações em Portugal” (PEREIRA, 2018).

⁸ Também num sentido próximo, mencione-se a intervenção do ex-Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, Júlio Pereira, que defende que a complexidade do mundo moderno, potenciado pela elevada interconetividade da sociedade global suscita constrangimentos securitários de relevo (CARNEIRO PEREIRA, , 2012).

Conforme refere Nelson Lourenço (LOURENÇO, 2018), “a questão da segurança assume nas sociedades contemporâneas Ocidentais o estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo percecionada como um fator de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política” (LOURENÇO, 2018), pelo que os serviços de informações e as forças policiais, em coordenação, assumem uma importância crucial e uma centralidade particular nas políticas securitárias dos Estados. Mas os serviços de informações não se limitam apenas a desenvolver a sua atividade no âmbito securitário, senão, também, no quadro da Defesa Nacional, entendida, no presente contexto, no seu sentido lato, conforme consta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013), e no qual se “define os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional”, que incluem interesses materiais e imateriais considerados cruciais para a soberania e independência nacionais, como sejam os interesses culturais ou económicos, indo, assim, para além da mera defesa física do território.

O regime jurídico do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) assenta sobretudo em dois diplomas legais, designadamente a Lei Orgânica 4/2014, de 13 de Agosto, que aprova a quinta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro, que aprova a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (de ora em diante LQSIRP), e a Lei 50/2014, de 13 de Agosto, que aprova a primeira alteração à Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, que estabelece a orgânica do SIRP, do SIED e do SIS e revoga os DL 225/85, de 4 de Julho, e 254/95, de 30 de Setembro (de ora em diante, LOSIRP).

▪ **ORGÂNICA DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA**

O SIRP é a estrutura orgânica em Portugal com competências exclusivas para

a produção de informações, sendo composto pelo Conselho de Fiscalização, o Conselho Superior de Informações, a Comissão de Fiscalização de Dados, o Secretário-Geral do SIRP, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e o Serviço de Informações de Segurança (SIS) (art. 7º da LQSIRP) (Gráfico 2). Através do seu Secretário-Geral⁹ (SG-SIRP), o SIRP encontra-se na tutela direta do Primeiro-Ministro (art. 19º da LQSIRP), estando o SIED (art. 20º da LQSIRP), o SIS (art. 21º da LQSIRP) e as Estruturas Comuns aos dois serviços¹⁰ superiormente tutelados pela figura do SG-SIRP.

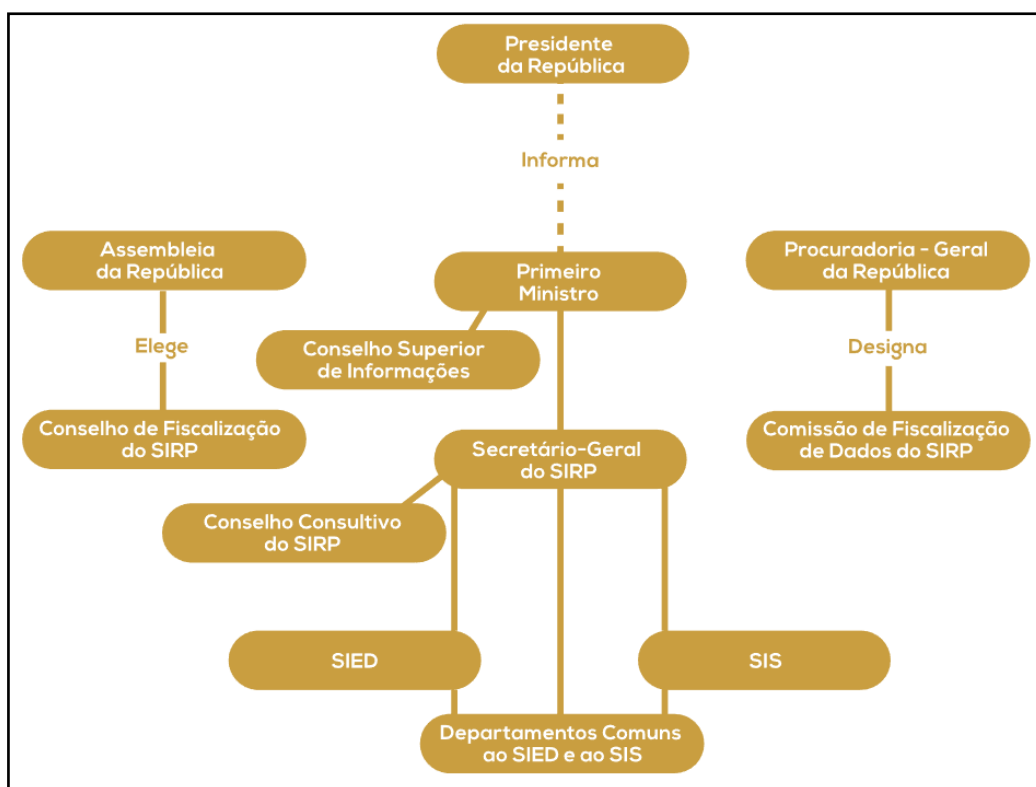


Gráfico 2: Organograma do SIRP¹¹

O Conselho Superior de Informações, cuja presidência é exercida pelo Primeiro-Ministro, é um órgão de natureza interministerial responsável pela

⁹ À data da redação destas páginas, o cargo é ocupado pela Embaixadora Graça Mira Gomes.

¹⁰ As estruturas comuns são estruturas de gestão administrativa, repartidas entre o Departamento Comum de Recursos Humanos (art. 19º da LOSIRP), o Departamento Comum de Finanças e Apoio Geral (art. 20º da LOSIRP), o Departamento Comum de Tecnologias de Informação (art. 21º da LOSIRP) e o Departamento Comum de Segurança (art. 22º, da LOSIRP).

¹¹ (SIRP, 2022).

consulta e coordenação em matéria de informações a nível nacional (art. 18, n.º 1 da LQSIRP).

Ao Conselho Superior de Informações compete “aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro na coordenação dos serviços de informações, 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 e propor a orientação das atividades a desenvolver pelos serviços de informações” (art. 18º, n.º 5 da LQSIRP).

O Conselho Superior de Informações é composto pelos Vice-Primeiros-Ministros, se os houver, os Ministros de Estado e da Presidência, se os houver, o membro do Governo que seja titular da delegação de competências sobre o SIRP, os Ministros da Defesa Nacional, da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, os Presidentes dos Governos Regionais dos Açores e da Madeira, o CEMGFA, o SG-SIRP e dois deputados designados pela Assembleia da República por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art. 18, n.º 2 da LQSIRP).

A estrutura do SIRP conta ainda com um Conselho Consultivo, que tem por missão aconselhar o SG-SIRP “no que respeita à salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa e da segurança interna, na tomada de decisões relativas ao exercício das suas competências, nomeadamente quanto à articulação do SIRP com as Forças Armadas, organismos de informações militares, órgãos responsáveis pela política de defesa, política externa e forças e serviços de segurança”, bem como “sobre a adoção de medidas adequadas à centralização, exploração e utilização de toda a informação que interesse à prossecução dos objetivos legalmente cometidos aos organismos do SIRP”, e, ainda, “pronunciar-se sobre quaisquer outros assuntos que lhe forem submetidos no âmbito das atribuições do SIED e do SIS” (art. 16º da LOSIRP).

O Conselho de Fiscalização (CF-SIRP) “acompanha e fiscaliza a atividade do SG-SIRP e dos serviços de informações, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, com particular incidência em matéria de preservação de direitos, liberdades e garantias” (art. 9º, n.º 1 da LQSIRP). Apesar de constituir um elemento crucial do SIRP, importa explicar que o CF-SIRP representa um órgão externo à tutela do SG-SIRP, funcionando no seio da Assembleia da República, onde tem sede e que representa o órgão de soberania com competência para o controlo democrático externo da atividade dos serviços de informações, conforme se verá mais adiante. O CF-SIRP 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 de dois terços dos Deputados presentes, não inferior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (art. 8º, n.º 2 da LQSIRP).

A Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP (CFD-SIRP) compõe também a estrutura do SIRP, encontrando-se, contudo, na dependência da Procuradoria-Geral da República (PGR) (art. 26º da LQSIRP), onde tem sede e a qual deve assegurar os serviços de apoio necessários. As suas competências centram-se exclusivamente na fiscalização dos centros de dados do SIED e do SIS, sendo constituída por três magistrados do Ministério Público, designados e empossados pelo Procurador-Geral da República.

O CFD-SIRP efetua verificações periódicas por amostragem dos programas, dados e informações constantes das bases de dados dos serviços do SIED e do SIS¹², sendo os elementos fornecidos sem referência nominativa, podendo a fiscalização ser exercida também pelo acesso a dados e informações com

¹² Devido à elevada quantidade de informações produzidas e armazenadas pelos serviços de informações, a verificação não pode ser efetuada de forma exaustiva por meios humanos, pelo que se entende por “verificação por amostragem”, no presente contexto, a solicitação aleatória das informações produzidas e contidas nas bases de dados informáticas dos serviços de informações, procedendo-se metodicamente ao circunscrever a amostragem a períodos ou tópicos específicos.

referência nominativa, designadamente nos casos em que a Comissão entenda estar perante uma denúncia ou suspeita fundamentada da sua recolha ilegítima ou infundada.

▪ **MISSÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM PORTUGAL**

Conforme estipulado pelo art. 2º, n.º 2 da LQSIRP, incumbe “aos serviços de informações assegurar, no respeito da Constituição e da Lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado”.

Cabe, assim, ao SIS a produção de informações no domínio da segurança interna, que recolhe, processa e analisa os dados que “contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”, contribuindo, assim, para a identificação dos fatores de ameaça ao Estado de Direito Democrático constitucionalmente estabelecido (art. 21º da LOSIRP)¹³.

Incumbe ao SIED a produção de informações no exterior do país, procurando recolher, processar e analisar os elementos de informação que “contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”, identificando as ameaças e riscos à soberania do Estado com origem externa, bem como qualquer fator que possa ter repercussões em território nacional e fazer perigar a segurança interna (Art. 20º da LOSIRP)¹⁴.

¹³ Artigo 21º (LQSIRP) – Serviço de Informações de Segurança: “O Serviço de Informações de Segurança é o 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 atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.”

¹⁴ Artigo 20º (LQSIRP) – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa: “O Serviço de Informações Estratégicas de Defesa é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da

Compete também aos serviços de informações comunicar às entidades competentes as informações de que disponham sobre ilícitos criminais ou sobre questões relevantes para a segurança e defesa nacionais (artigos 26º, als. d) e e) da LOSIRP e art. 33º, als d) e e) da LOSIRP).

Os dois serviços têm ainda a missão de contribuir para a defesa da independência nacional, da unidade e integridade do Estado e, bem assim, proteger os interesses nacionais – um conceito difuso que não tem logrado uma definição concetual uniforme na doutrina, conforme será tratado mais adiante, mas que pode ser entendido como a projeção nacional e internacional dos interesses do país na esfera política, securitária, económica e cultural, entre outros, contribuindo para um melhor posicionamento geopolítico global, um bem-estar social e económico e uma maior influência do País no mundo (HERMENEGILDO, 2012).

Apesar da defesa dos interesses nacionais ser levada a cabo pela generalidade das entidades que compõem o aparelho de Estado, este aspeto será, possivelmente, um dos que mais claramente distingue a missão dos serviços de informações daquela de outros organismos públicos, contribuindo para apoiar a decisão política de topo, ainda a montante de qualquer ação oficial, servindo para este propósito a dependência direta do SIRP do Primeiro-Ministro, que recebe diretamente todas as informações produzidas no sistema, incluindo as informações estratégicas destinadas à defesa dos interesses nacionais.

▪ **OS PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO DO SIRP**

A produção de informações e toda a atividade dos serviços de informações portuguesas encontram-se subordinadas à Constituição da República Portuguesa, devendo necessariamente orientar a sua atuação pelos princípios nela constantes, de entre os quais Bacelar Gouveia destaca os seguintes

segurança externa do Estado Português.”

(BACELAR GOUVEIA, 2013):

- i) “O **princípio da constitucionalidade e da legalidade**: a atividade dos serviços de informações está sujeita ao escrupuloso respeito pela Constituição e pela lei¹⁵, designadamente em matéria de proteção dos direitos fundamentais das pessoas, especialmente em face da utilização de dados informatizados, pois que “Não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei””(art. 3º, als. 1 e 2, da LQSIRP);

- ii) “O **princípio da exclusividade**: a atividade dos serviços está rigorosamente limitada às suas atribuições, não podendo desenvolver uma atividade de produção de informações em domínio que lhe não tenha sido concedido, já que “Cada serviço só pode desenvolver as atividades de pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas...”” (art. 3º, al. 3, da LQSIRP); e

- iii) “O **princípio da especialidade**: a atividade dos serviços de informações reduz-se ao seu estrito âmbito, não podendo a sua atividade confundir-se com a atividade própria de outros organismos, como no domínio da atividade dos tribunais ou da atividade policial, na medida em que “Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”” (art. 4º, al. 1, da LQSIRP).

¹⁵ Entre outras disposições normativas que se lhes possa aplicar, os serviços de informações regem-se pela Lei Orgânica 4/2014 (que veio alterar a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa), a Lei 50/2014 (que veio alterar a Lei 9/2007, que estabelece a orgânica do SG do SIRP, do SIED e do SIS), o Despacho 22/2006 (Regimento do Conselho Superior de Informações) e a Lei Orgânica 2/2014 (Regime do Segredo de Estado).

Na sua página *online* (SIRP, 2018), o SIRP destaca ainda, como princípios orientadores da sua atuação, os **princípios da necessidade e da proporcionalidade**. Tendo em consideração a CRP e o espírito da LQSIRP, poderá afirmar-se que as atividades dos serviços de informações e respetiva autonomia deverão encontrar-se subordinadas ao limite estritamente necessário para alcançar as finalidades incumbidas por lei (princípio da necessidade), devendo os serviços cingir os seus meios de atuação à proporção adequada aos fins legalmente definidos (princípio da proporcionalidade).

▪ **OS MEIOS DO SIRP**

Os meios que se encontram à disposição dos serviços de informações estão legalmente definidos nos diplomas já acima mencionados¹⁶, sobretudo na Lei 50/2014 (LOSIRP), nos artigos 9º a 12º, nos quais se estatui que, na prossecução das suas missões, os serviços de informações dispõem dos meios seguintes:

- i) **O direito de acesso a áreas públicas:** O acesso dos funcionários do SIRP a todas as áreas públicas, ainda que de acesso condicionado, e privadas de acesso público, consideradas essenciais à prossecução das suas competências (art. 9º, n.º 1 da LOSIRP);
- ii) **O direito de acesso à informação pública:** O acesso – limitados aos diretores, diretores-adjuntos e diretores de departamento do SIED e do SIS – à informação e registos relevantes para a prossecução das suas

¹⁶ Lei Orgânica 4/2014, de 13 de Agosto, que aprova a quinta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro, que aprova a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, e Lei 50/2014, de 13 de Agosto, que aprova a primeira alteração à Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, que estabelece a orgânica do Secretário Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos -Leis n.ºs. 225/85, de 4 de Julho e 254/95, de 30 de setembro.

competências, contidos em ficheiros de entidades públicas (art. 9º, n.º 2 da LOSIRP);

- iii) **O dever de colaboração das entidades públicas:** O dever de colaboração de todas as entidades públicas – sejam empresariais, ou não, pertencentes à Administração Pública, central, regional e local – com as entidades do SIRP, sendo este dever extensível às entidades privadas que tenham uma relação contratual com o Estado Português no âmbito das atribuições do SG-SIRP, do SIED e do SIS (art. 10º, n.ºs 1 e 2 da LOSIRP);
- iv) **O especial dever de colaboração de entidades públicas específicas:** O especial dever de colaboração das Forças Armadas e do organismo responsável pela produção das informações militares, facultando ao SIED as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português, recaindo sobre as forças e serviços de segurança a obrigação de facultar ao SIS as notícias e os elementos de informação de que tenham conhecimento, direta ou indiretamente relacionados com a segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido (art. 10º, n.ºs 3 e 4 da LOSIRP);
- v) **A cooperação com outras entidades e organismos:** O SG-SIRP, o SIED e o SIS, estes em cumprimento das instruções do primeiro, podem cooperar com as entidades que lhes forem indicadas, nos termos das orientações definidas pelo Primeiro-Ministro, ouvido o Conselho Superior de Informações (art. 11º, n.ºs 1 e 2 da LOSIRP);
- vi) **A cooperação internacional com serviços congéneres:** O SIED e o SIS podem, nos limites das suas atribuições específicas e nas condições acima mencionadas, cooperar com organismos congéneres estrangeiros,

em todos os domínios das respetivas atribuições (art. 11º, n.º 3 da LOSIRP);

vii) **A codificação de identidades e emissão de identidades alternativas:**

Aos funcionários e agentes do SIED e do SIS a exercer funções em departamentos operacionais, bem como aos meios materiais, equipamentos e viaturas de serviço, podem ser codificadas as respetivas identidade e categoria, podendo emitir-se documentos legais de identidade alternativa, mediante protocolo a celebrar entre o Secretário-Geral do SIRP e as entidades públicas responsáveis (art. 12º, n.ºs 1 e 2 da LOSIRP);

viii) **Ações de pesquisa e processamento:**

Compreensivelmente, a Lei é pouco extensa sobre esta matéria, mas, conforme mencionado no *sítio web* do SIRP (SIRP, 2018), os serviços de informações realizam ações de pesquisa aberta e encoberta, bem como de processamento de dados e informações. Por outro lado, e já que os serviços de informações se encontram abrangidos pelo regime do segredo de Estado, aqueles devem ainda desenvolver a sua atividade de forma recatada sem que a sua atividade seja publicamente conhecida, nomeadamente para efeitos de obtenção de informações que de outra forma não seriam acessíveis, bem como para proteger informações sensíveis e interesses vitais do Estado e, bem assim, a segurança interna e externa do país.

Não obstante, os serviços de informações devem reger-se pelos princípios acima expostos, no estrito cumprimento da Constituição e da lei, pelo que, ainda que os seus meios de atuação não se encontrem taxativamente discriminados, podem desenvolver todas as atividades consideradas necessárias, desde que se conformem com os diplomas legais que os regem.

▪ **FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES E LEGITIMAÇÃO**

A atividade dos serviços de informações caracteriza-se por uma inevitável opacidade que, ao abrigo do regime do Segredo de Estado, pode, com relativa

facilidade, resultar na prática de atos contraditórios com a Constituição e com a Lei.

Com efeito, e principalmente tendo em consideração a história dos serviços de informações em Portugal, a obtenção de informações privilegiadas por via da realização de operações encobertas, bem como a necessidade de proteção de informações sensíveis de natureza estratégica para o Estado, entre outras atribuições, cumpre sublinhar os eventuais riscos para os direitos fundamentais, caso os meios e os métodos operacionais dos serviços sejam indevidamente utilizados (BARRADAS, 2015).

É, neste contexto, que a fiscalização da atividade dos serviços de informações assume uma natureza indissociável dos regimes democráticos, pois representa um dos principais instrumentos para garantir o respeito da Constituição e da Lei (ESKENS, DAALEN, & EIJK, 2015).

Em Portugal, a fiscalização dos serviços de informações é realizada em três principais níveis: i) o nível hierárquico, ii) o nível parlamentar e iii) o nível judicial.

- i) A fiscalização hierárquica do SIRP compete direta e hierarquicamente ao Primeiro-Ministro, que, conforme resulta dos artigos 17º e 18º da LQSIRP, enquanto Chefe do Governo, tem competências para nomear e exonerar o SG-SIRP (art. 17º, al. c) da LQSIRP), para “controlar, tutelar e orientar a ação dos serviços de informações” (art. 17º, al. e) da LQSIRP), bem como para presidir o Conselho Superior de Informações (art. 17º, al. b) da LQSIRP)¹⁷. Por outro lado, o Primeiro-Ministro constitui-se como o destinatário principal das informações produzidas pelo SIRP, pelo que lhe cabe, também neste contexto, o controlo hierárquico material sobre a sua atividade, tendo igualmente competências diretas para a coordenação e orientação superior sobre a atividade dos serviços (art. 18º, n.º 5), als. a) e c) da LQSIRP).

¹⁷ O Conselho Superior de Informações representa o órgão consultivo do Governo em matéria de informações (art. 18º, n.º 1 da LQSIRP).

Acrescem, ao controlo hierárquico do Primeiro-Ministro, os poderes do Presidente da República e da Assembleia da República sobre o Executivo, sendo de recordar, neste quadro:

- a. A obrigação de “manter especialmente informado o Presidente da República acerca dos assuntos referentes à condução da atividade do Sistema de Informações da República Portuguesa, diretamente ou através do Secretário-Geral” (art. 17º, al. a) da LQSIRP), permitindo que o Presidente da República garanta o regular funcionamento das instituições democráticas, conforme estipulado no art. 120º da CRP; e
 - b. A responsabilidade do Chefe do Governo na Assembleia da República (art. 190º da CRP), perante a qual pode ser chamado a qualquer momento para prestar contas sobre todas as matérias da sua competência, incluindo os serviços de informações.
- ii) Para além da possibilidade de convocar à Assembleia da República o Primeiro-Ministro para prestar contas sobre as matérias relacionadas com os Serviços de Informações, a fiscalização parlamentar dos serviços é ainda levada a cabo pelo CF-SIRP, conforme resulta do art. 8º da LQSIRP, sem prejuízo de outros poderes de fiscalização constitucionalmente atribuídos à Assembleia da República (art. 8º, n.º 1)¹⁸. Com sede na Assembleia da República, que proporciona as condições materiais e logísticas necessárias à prossecução das suas missões e à garantia da independência da sua atuação (art. 9º, n.ºs 4 e 5 da LQSIRP), cabe ao CF-SIRP o acompanhamento e fiscalização da atividade do SG-SIRP e dos dois serviços, controlando o respeito da

¹⁸ À comissão parlamentar competente, cabe a prévia audição dos membros do Conselho de Fiscalização (art. 9º, n.º 3), tendo o seu mandato a duração de quatro anos, cessando por renúncia ou demissão (art. 8º, n.º 4) – designadamente em caso de violação manifesta dos deveres de independência, imparcialidade e discricção, apreciada pela Assembleia da República (art. 8º, n.º 6) –, bem como por impedimento definitivo, nomeadamente por morte ou exercício regular de funções fora do território nacional por período igual ou superior a seis meses (art. 8º, n.º 5).

Constituição e da Lei (art. 9º, n.º 1 da LQSIRP), sobretudo no atinente à preservação de direitos, liberdades e garantias (art. 9º, n.ºs 2 e 3 da LQSIRP)¹⁹.

- iii) Sem prejuízo de outras ações penais a que possa haver lugar em resultado de crimes praticados pelos funcionários e dirigentes do SIRP, a fiscalização judicial é levada a cabo pela CFD-SIRP, cuja atividade se centra exclusivamente na fiscalização dos centros de dados dos dois serviços (art. 26º da LQSIRP). A Comissão é composta por três magistrados do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral da República, que deve sedear a Comissão na Procuradoria-Geral da República e proporcionar-lhe todos os meios materiais e logísticos necessários à prossecução da sua missão (art. 26º, n.ºs 2 e 3 da LQSIRP). Através de verificações periódicas por amostragem dos programas, dados e informações contidos nas bases de dados (art. 26º, n.º 5 da LQSIRP), a Comissão tem poderes para ordenar o cancelamento ou a retificação dos dados recolhidos, sobretudo quando implicarem a violação dos direitos, liberdades e garantias (art. 26º, n.º 6 da LQSIRP), podendo ainda exercer a correspondente ação penal a que haja eventualmente lugar. Caso venha a revelar-se necessário, a CFD-SIRP pode comunicar ao Conselho de Fiscalização factos que constituem irregularidades ou que violem direitos, liberdades e garantias

¹⁹ Entre os poderes atribuídos ao Conselho de Fiscalização, destaque-se os seguintes: i. “Apreciar os relatórios de atividades de cada um dos serviços de informações”; ii. “Receber do Secretário-Geral, com regularidade mínima bimensal, lista integral dos processos em curso, podendo solicitar e obter os esclarecimentos e informações complementares que considere necessários e adequados ao exercício das funções de fiscalização”; iii. “Efetuar visitas de inspeção, com ou sem aviso prévio, com regularidade mínima trimestral, destinadas a recolher elementos sobre o modo de funcionamento e a atividade do Secretário-Geral e dos serviços de informações”; iv. “Solicitar os elementos dos centros de dados que entenda necessários ao exercício das suas competências ou ao conhecimento de eventuais irregularidades ou violações da lei”; v. “Promover audições e inquéritos que entenda necessários e adequados ao pleno exercício das funções de fiscalização”; vi. “Emitir pareceres com regularidade mínima semestral sobre o funcionamento do Sistema de Informações da República Portuguesa a apresentar à Assembleia da República”; vii. “Propor ao Governo a realização de procedimentos inspetivos, de inquéritos ou sancionatórios em razão de indícios de ocorrências cuja gravidade o determine”; viii. Acompanhar e conhecer as trocas de informações entre serviços, bem como o relacionamento dos serviços com outras entidades, especialmente de polícia, incumbidos de garantir a legalidade e sujeitos ao dever de cooperação.

(art. 26º, n.º 1 e art. 27º, n.º 3 da LQSIRP).

▪ **DELIMITAÇÃO DO ÂMBITO DE COMPETÊNCIAS E DE ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES**

A preocupação do legislador com o respeito dos direitos fundamentais consagrados na Constituição e na Lei assumiu tal expressividade na elaboração do regime jurídico dos serviços de informações que, antes mesmo de definir a sua orgânica ou os meios que lhes são atribuídos, apenas estabelecidos nos artigos 9º a 12º da LOSIRP, define imediatamente, no artigo 3º da LQSIRP, os limites das suas atividades, estabelecendo como proibição absoluta qualquer atividade que possa constituir uma ameaça aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na Lei (art.º 3, n. 1), excluindo também expressamente, no artigo 4º, do âmbito de atuação dos serviços de informações, a prática de qualquer ato da competência específica dos tribunais e das polícias, proibindo ainda qualquer ato de detenção ou instrução penal (art. 4º, n.ºs 1 e 2).

Resulta, assim, da leitura da LQSIRP, que o âmbito das missões dos serviços de informações se encontra definido na sua forma negativa, tendo a Lei apenas dedicado um único artigo (art. 2º) às finalidades do SIRP, sem aprofundar os poderes e competências especificamente atribuídos e remetendo implicitamente a sua interpretação para a doutrina e a *praxis*, o que, atendendo à preocupação garantística da Constituição, da LQSIRP e da LOSIRP, bem como ao contexto histórico-cultural que marcou a evolução dos serviços de informações portuguesas na era democrática, não deixa de causar alguma estranheza²⁰.

De facto, se, por um lado, esta formulação proporciona a flexibilidade legística indispensável à atividade dos serviços de informações, sobretudo no atual

²⁰ Outras forças e serviços de segurança terão nos respetivos diplomas legais uma ausência de delimitação positiva da sua esfera de competências, não sendo assim, essa situação, um exclusivo dos serviços de informações em Portugal (SILVÉRIO, 2014).

contexto de elevada volatilidade político-securitária global, por outro, aquela não deixa de suscitar desafios no que diz respeito à priorização das suas missões, bem como à concretização material do seu âmbito de atuação, e subsequentemente, na identificação dos interesses nacionais a defender e promover, tão frequentemente mencionados na Lei (arts. 20º, 32º e 33º-D, da LQSIRP e arts. 3º, 10º e 16º da LOSIRP).

Também neste sentido, importa referir que a própria fiscalização da atividade dos serviços poderá cair numa maior, ou menor, subjetividade, porquanto a falta de delimitação mais específica do âmbito de atuação propicia uma menor clareza dos objetivos de fiscalização, deixando aos membros do CF-SIRP uma vasta discricionariedade na apreciação de atos que poderão situar-se nos limites da legalidade, onde tão frequentemente operam os serviços de informações (WILLS, 2010).

Não se pretende por aqui afirmar que o sistema atualmente em vigor não seja transparente ou capaz de efetivar a fiscalização, mas, antes, que a opção do Legislador possa ter sido a de remeter para o Governo a concretização do âmbito de atuação dos serviços, conferindo-lhes, desta forma, um quadro legal ágil para a prossecução das suas missões. Neste caso, a responsabilidade do Governo perante o Parlamento torna-se política e institucionalmente agravada, já que será sob a sua tutela que se decide a concretização da esfera de competências dos serviços de informações em Portugal, e, bem assim, as consequências das suas ações (WILLS, 2010).

Uma das principais preocupações do Legislador é a proteção dos direitos fundamentais, sendo essa visão evidenciada pela redação da LQSIRP que, no seu artigo 3º, apenas se centra na delimitação negativa das competências e finalidades do SIRP, vedando-lhe qualquer atividade que possa violar os direitos, liberdades e garantias, sendo esta, no plano prático, e para além da obrigação do respeito pela Constituição e pela Lei, a única proibição constante do diploma que, de resto, se encontra presente ao longo de todo o diploma.

Ainda assim, e pese embora sejam claros os limites intransponíveis aplicáveis

aos serviços de informações na LQSIRP e na LOSIRP, aquela clareza dissipa-se no que diz respeito à esfera de atuação que lhes é efetiva e legalmente permitida.

Neste sentido, perante a atual redação dos diplomas legais que regem os serviços de informações portugueses, apenas se pode concluir que o seu âmbito de competências se situa entre, por um lado, uma absoluta proibição de violação dos direitos fundamentais dos cidadãos e o absoluto respeito pela Constituição e pela Lei, e, por outro lado, uma absoluta proibição de atos que concorram com poderes de polícia e a atividade dos tribunais, sendo, neste quadro, admissível que seja permitido aos serviços de informações todo e qualquer ato considerado necessário, desde que nos devidos parâmetros da LQSIRP, da LOSIRP e das proibições absolutas supramencionadas.

Em contrapartida, e atendendo à especificidade das suas funções, os serviços de informações vêem-se atribuídos da exclusividade da produção de informações em Portugal, proibindo o artigo 6º da LQSIRP que qualquer outro serviço público possa desenvolver atividades concorrentes, sendo, neste sentido, os organismos do SIRP os únicos com capacidade para a recolha, processamento e análise de informações de segurança interna e externa, bem como de informações estratégicas.

Alguns autores, como Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007), defendem ainda que a “atividade dos serviços de informações se deve situar a montante da atividade de polícia e de investigação criminal por se desenvolver independentemente da existência da *notitia criminis* ou de concretas necessidades de manutenção da ordem pública”, servindo um propósito preventivo no domínio securitário²¹. Os mesmos autores sustentam ainda que a produção de informações deve proporcionar ao decisor político um conhecimento da realidade para sustentar a

²¹ Também no mesmo sentido, Jorge Silva Carvalho (SILVA CARVALHO, Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas, 2009).

tomada de decisões políticas de topo fundamentadas, não apenas no quadro da segurança interna e externa, mas, também, no quadro da defesa de interesses públicos fundamentais, incluindo-se no domínio económico.

Mas a produção de informações a montante da *notitia criminis* pressupõe uma outra face, que poderá suscitar algumas dúvidas quanto à esfera de competências dos serviços de informações, já que, contrariamente às forças policiais, que operam a jusante da *notitia criminis*, e, conseqüentemente, com provas e elementos concretos que legitimam a sua intervenção e possibilitam a sua verificação *a posteriori*, os serviços de informações são chamados a operar sem que existam sequer elementos concretos que possam indiciar a ocorrência da *notitia criminis*²².

É, neste preciso contexto, que o controlo democrático da atividade dos serviços de informações assume particular relevância, visando destrinçar os atos legais dos ilegais, designadamente no que diz respeito à recolha, processamento e análise de informações sobre situações ainda não ocorridas e cuja recolha possa implicar a prática de atos nos limites de indefinição da legalidade. O mesmo se poderá deduzir no atinente à produção de informações estratégicas, já que os interesses nacionais mencionados são difusos e não especificamente concretizados, conforme acima mencionado, recaindo sobre os serviços de informações uma tarefa de interpretação e quase adivinhação dos interesses nacionais.

Esta última vertente de atuação dos serviços de informações portugueses encontra-se plasmada no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), no

²² Veja-se o exemplo da monitorização de um indivíduo que se encontra, no exercício dos seus direitos e liberdades, a realizar a aquisição de bens que, isoladamente, poderão ser anódinos, mas que, conjuntamente, poderão servir para a construção de um engenho explosivo. A monitorização *a priori* pelos serviços de informações daquele indivíduo poderá constituir uma violação dos seus direitos, liberdades e garantias, já que nada aparenta indiciar qualquer intuito de produção de um engenho explosivo. Contudo, a experiência dos analistas dos serviços de informações, bem como o seu conhecimento de casos de atos de terrorismo com procedimentos semelhantes noutros países poderá justificar a sua atividade de monitorização em prol da defesa de um bem maior, como seja a vida humana das eventuais vítimas. Ainda assim, antes mesmo da ocorrência de um eventual atentado ou da montagem do engenho explosivo, torna-se difícil efetuar a prova de um qualquer intuito terrorista.

qual se assume que a produção de informações “(...) é determinante na efetiva realização do potencial estratégico do País. Valorizar esta dimensão significa privilegiar a qualidade das informações estratégicas, da visão prospetiva e dos processos de decisão. Neste sentido, é indispensável também reforçar a capacidade de ação estratégica do Estado” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013).

O CEDN poderá constituir-se como um instrumento de crucial importância para a delimitação do âmbito de atuação dos serviços de informações, já que aquele documento representa a definição dos “aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013), sendo, para aquele efeito, os serviços de informações considerados essenciais.

2.4. NOTAS CONCLUSIVAS

Num contexto em que os serviços de informações fazem parte de um sistema de segurança interna e externa, contribuindo, também, para o reforço da segurança interna e para a diminuição do sentimento de insegurança, a falta de definição do âmbito de atuação poderá contribuir para gerar alguma desconfiança por parte da sociedade civil, sobretudo em países marcados por um passado histórico semelhante ao de Portugal.

Não obstante, as garantias legais proporcionadas pelos mecanismos de fiscalização e controlo dos serviços de informações existentes poderão conferir um grau relativamente elevado de confiança no Sistema de Informações da República Portuguesa já que se constituem como os principais instrumentos de verificação e controlo da conformidade constitucional e legal dos atos praticados pelos serviços em Portugal.

Perante o acima exposto, os serviços de informações que compõem o SIRP têm competências e meios de atuação próprios que os diferenciam das restantes forças e serviços de segurança, sendo inclusivamente as únicas entidades em Portugal legalmente autorizadas a produzir informações. Estas, conforme acima referido, têm um âmbito de produção cujas únicas limitações se consubstanciam no respeito pela Constituição e pela Lei, sobretudo no atinente aos direitos, liberdades e garantias, sendo os serviços livres de desenvolver todas as ações consideradas necessárias para a prossecução dos fins que lhes são incumbidos, pela Lei e pelas orientações do Governo, designadamente no que diz respeito à produção de informações estratégicas para a defesa dos interesses nacionais.

Por outro lado, esta amplitude de definição das competências e âmbito de atuação dos serviços de informações significa que lhes é permitida a realização de operações encobertas, o acesso a bases de dados públicas, podendo recorrer à colaboração com todas as entidades públicas nacionais, sobre as quais impende a obrigação de colaboração (art. 10º da LOSIRP), sobretudo às forças e serviços de segurança, podendo também cooperar com outras entidades, nomeadamente estrangeiras (art. 11º da LOSIRP), ou recorrer, ainda, à codificação de identidades ou à emissão de identidades alternativas (art. 12º da LOSIRP). Os meios técnicos e humanos referidos nos artigos 26º, al. a) e 33º, al. a) da LOSIRP não são especificados e estão, compreensivelmente, sujeitos ao segredo de Estado e ao sigilo que esta matéria impõe. Não obstante, admite-se que, conforme acima referido, os ditos meios técnicos e humanos respeitam a Constituição e a Lei, não constituindo fatores de violação de direitos fundamentais.

Pela sua natureza sigilosa, a atuação dos serviços de informações é inerentemente discreta e pouco perceptível, não apenas para a proteção das informações sensíveis, mas, também, para lograr a recolha, processamento e análise de dados e informações que permitam a prossecução das suas

missões, sobretudo no atual contexto de elevada incerteza e volatilidade do panorama securitário global. A luta eficaz contra fenómenos como o terrorismo ou a espionagem económica requiere, inevitavelmente, meios encobertos e formas ágeis de atuação que possibilitem uma adaptação mais eficiente aos meios empregues pelos grupos terroristas, organizações criminosas ou entidades que desenvolvam atividades de espionagem.

Paralelamente, e não obstante uma existência discreta na vida pública, os serviços de informações constituem um importante instrumento para diminuir o sentimento de insegurança, já que, num mundo de crescente reflexividade, são, frequentemente, chamados à responsabilidade pela opinião pública e pelos meios de comunicação social na sequência de atentados terroristas, bastando percorrer os mais variados meios noticiosos sobre a temática para perceber a importância implícita dada aos serviços de informações no combate àquele tipo de fenómenos²³. Neste mesmo contexto, e fruto da perceção do impacto dos serviços de informações na diminuição do sentimento de insegurança, será de recordar que os seus orçamentos tendem a ser reforçados de forma expressiva, e de forma publicitada, sobretudo na sequência de atentados terroristas (Governo de França, 2017; Governo de França(a), 2017).

Assim, e perante o que se tem vindo a expor nas páginas anteriores, será de mencionar que os limites jurídicos que se impõem aos serviços de informações geram sobretudo limites de índole prática e doutrinária, não havendo uma definição clara, pela positiva, do que constitui a sua esfera de competências, mas, antes, uma definição pela negativa do que lhes está vedado. Desde logo,

²³ A título de exemplo, refira-se a notícia do jornal francês *Le Figaro: Attentats: Le budget illisible du Renseignement* (JEAN, 2015), em que, iniciando por uma crítica aos serviços de informações franceses por não terem logrado o impedimento dos atentados de Paris de Novembro 2015, o artigo questiona a ineficácia dos meios atribuídos àqueles organismos. No mesmo sentido, o *website* noticioso francês *France Info* publicou, no dia 05 de Dezembro de 2015, uma entrevista a Alain Chouet, um ex-dirigente do serviço de informações externas francês DGSE, na qual refere a falta de coordenação entre os serviços de informações e entre estes e as forças policiais (WALTON, 2015).

tal abordagem à esfera de competências dos serviços de informações causa uma indefinição com consequências de ordem doutrinária e interpretativa à sua atuação, já que a Lei define o âmbito das suas competências com apenas dois limites: i) a proibição do exercício de atividades que recaiam nas competências das polícias e dos tribunais e ii) a proibição absoluta de violação dos direitos fundamentais. Por outro lado, tal formulação no texto da Lei, cujas razões terá origem na desconfiança criada pela história nacional, gera condicionamentos teóricos acrescidos, que poderão suscitar também limites de natureza operacional devido às dificuldades de interpretação quanto ao que lhes é permitido e quanto ao que constitui, positivamente, a sua esfera de competências, conforme se expõe nas páginas seguintes, nomeadamente quanto à defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais.

3. PARTE II – OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS

O conceito de interesses estratégicos nacionais, conforme anteriormente mencionado, representa, no quadro da atividade dos serviços de informações, um dos elementos essenciais que norteia a missão daqueles organismos e orienta o sentido das decisões do Governo nesta matéria, bem como os procedimentos internos de organização e atuação dos serviços, de forma a permitir-lhes levar a cabo a missão que lhes é legalmente atribuída.

Contudo, e pese embora o conceito de interesses estratégicos nacionais seja frequentemente mencionado, nomeadamente sob a designação de “*interesses nacionais*” nos diplomas que regem os serviços de informações, não se encontra uma definição que permita aclarar o seu entendimento, remetendo para a interpretação a compreensão daquilo que aparenta ser um dos pilares da atividade dos serviços de informações. Neste sentido, o vazio que resulta da falta de definição daquele conceito aparenta criar uma subjetividade do seu entendimento no âmbito da atividade dos serviços de informações e, consequentemente, do controlo que efetivamente se pode efetuar, tendo em consideração o elevado nível de escrutínio que impende sobre aqueles organismos.

Por outro lado, mesmo podendo ser intuído o seu conceito, não deixa de causar alguma estranheza que a fiscalização e controlo da atividade dos serviços seja apenas efetuada à luz de uma interpretação legalista quando não existe uma definição legal ou doutrinária do conceito de interesses estratégicos nacionais, o que aparenta, simultaneamente, pouco coerente com a amplitude dos poderes de ação dos serviços de informações que apenas se encontra limitada pela proibição absoluta da violação dos direitos fundamentais e do exercício de poderes policiais e judiciais, bem como (mas também apenas), pelo estrito respeito pela Constituição e pela Lei.

Acresce, como resulta das notas pessoais e estudos de um ex-Dirigente dos Serviços de informações portuguesas (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de

informações em Portugal, 2019), que a falta de conteúdo material do conceito de interesses estratégicos nacionais poderá levar ao seu esvaziamento funcional, já que se encontra subordinado à interpretação subjetiva e putativamente conjuntural, ainda que bem-intencionada, mas consequentemente determinada pelos arquétipos mentais individuais dos seus responsáveis, tanto do lado do Poder Executivo, que tutela os serviços de informações, como do lado dos dirigentes e funcionários dos serviços de informações, como, ainda, dos responsáveis pela fiscalização e controlo da atividade dos serviços de informações.

3.1. OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS

Discutir os interesses estratégicos nacionais reveste-se de uma particular complexidade, visto que, conforme já mencionado, não existe uma definição do conceito, apesar de este ser referido por diversas ocasiões, sob diversas formas.

Assim, refira-se que se encontra na legislação o conceito de interesses nacionais, encontrando-se também na doutrina, no âmbito do Direito Administrativo, o conceito de interesse público, e no âmbito da Teoria da Estratégia, o conceito de objetivos da Estratégia, sem que, no entanto, seja definido concretamente o que se poderia entender por interesses estratégicos nacionais. No CEDN (Governo de Portugal, 2013), é mencionado que “Uma boa estratégia exige valores e interesses bem definidos (...)”, tornando evidente, desde logo, a necessidade acrescida do seu apuramento concetual, principalmente com vista ao melhor enquadramento das atividades dos serviços de informações, sobre os quais impendem mecanismos de fiscalização democrática e relativamente aos quais a única incumbência positivamente definida se resume à “produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e

interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado” (art. 2º, nº2 da LQSIRP).

3.1.1. ABORDAGEM SEMÂNTICA

Iniciando com uma abordagem semântica, o conceito de “interesses estratégicos nacionais” é constituído pelas três palavras que o compõem, a começar pela palavra “interesses”, que deriva do latim “*inter*” que significa “entre”, e “*esse*” que significa “ser/estar”, remetendo para o sentido de “estar entre”.

No Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa (INFOPÉDIA, 2021), à palavra “interesse” é-lhe atribuído o sentido de “o que convém a alguém; proveito; lucro; vantagem”; “empenho”; “parte nos lucros de uma sociedade ou empresa”; “juro de capital”, “atenção espontânea dirigida para objetos ou atividades correspondentes às tendências do indivíduo”; e “qualidade do que retém a atenção ou desperta a curiosidade; importância; utilidade”. Assim, e perante essa definição, decorre que a palavra “interesse” se encontra associada a um benefício e/ou à atenção que é dada a determinada pessoa, assunto ou objeto.

Do mesmo modo, a palavra “nacional”, neste caso um adjetivo, segundo o Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa (INFOPÉDIA(a), 2021), caracteriza algo “referente ou pertencente a uma nação, uma pátria, um país”, podendo ainda referir-se à naturalidade/origem de um país de algo ou alguém, circunscrevendo-o, assim, a um espaço geográfico e/ou cultural. A palavra “nação” (INFOPÉDIA(b), 2021), da qual deriva o adjetivo “nacional”, significa um “conjunto de indivíduos historicamente ligados pela mesma língua, a mesma cultura e por tradições, interesses e aspirações comuns”; um “conjunto de indivíduos que constituem uma sociedade política autónoma, fixada num

determinado território, regida por leis próprias e subordinada a um poder central”; um “território definido onde habita esse conjunto de indivíduos”; e um “país onde alguém nasceu e é cidadão; pátria; naturalidade”.

Já o adjetivo “estratégico”, segundo o mesmo dicionário (INFOPÉDIA(c), 2021), reporta a “algo relativo à estratégia” ou, ainda, a algo “ardiloso” ou “hábil”, derivando da palavra “estratégia”. Esta, por sua vez, deriva do grego “*stratos*”, que significa exército, e “*agein*”, que significa conduzir, formando a palavra “*strategos*”, que significa general ou líder de um exército. No Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa (INFOPÉDIA(d), 2021), a palavra é definida como a “ciência que, tendo em vista a guerra, visa a criação, o desenvolvimento e a utilização adequada dos meios de coação política, económica, psicológica e militar à disposição do poder político para se atingirem os objetivos por este fixados”, sendo também definida como o “conjunto dos meios e planos para atingir um fim” ou um “estratagema”.

Decorre assim, da análise e junção dos conceitos acima expostos, que, pela semântica e pela etimologia, o conceito de interesses estratégicos nacionais poderá significar um conjunto de vantagens ou benefícios de uma nação ou país, que se configuram como objetivos a serem prosseguidos de forma organizada por via de meios e planos de ação por parte de uma liderança. Como se verá mais adiante, esta definição converge, na sua essência, com a maioria das teorias sobre a definição de estratégia, nomeadamente a de ANTÓNIO SILVA RIBEIRO, na área das ciências políticas, ou de NUNO CARDEAL, na área da gestão, coincidindo ainda com a visão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Contudo, esta definição meramente semântica poderá ser demasiado genérica para retratar a realidade que aqui se pretende abordar, bem como para abranger a complexidade daquilo que poderão ser os interesses estratégicos

nacionais a serem prosseguidos pelos serviços de informações, pese embora se constitua como um ponto de partida interessante para o debate que aqui se propõe construir.

Neste sentido, importará adensar o conceito que, apesar de intuído, não se encontra definido, podendo-se, para esse efeito, recorrer a várias áreas do conhecimento que poderão contribuir para aclarar o âmbito concetual de “interesses estratégicos nacionais” à luz das atribuições dos serviços de informações. Assim, propõe-se uma ousada incursão pelos domínios do Direito Constitucional, do Direito Administrativo e das ciências da Administração Pública, das Ciências Políticas e da Gestão, os quais abordam vários conceitos próximos que poderão contribuir para o objetivo proposto de definição do conceito de “interesses estratégicos nacionais” e melhor distingui-lo do conceito de “interesses nacionais”.

3.1.2. OS INTERESSES NACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA

No que tange ao entendimento atribuível ao conceito de interesses nacionais, a Constituição da República Portuguesa (CRP) elenca, ao longo dos vários artigos que a compõem, o conjunto de tarefas e deveres do Estado Português, bem como o conjunto de direitos e deveres dos cidadãos, de onde emana o rol de interesses que devem orientar a ação do Estado (MIRANDA & MEDEIROS, 2005). Neste sentido, e atendendo ao valor da CRP no ordenamento jurídico português, pode considerar-se que as tarefas ou missões atribuídas ao Estado pela Constituição constituem-se como os objetivos programáticos a serem prosseguidos por via de ações consideradas estratégicas para esse efeito, podendo também considerar-se que as tarefas fundamentais do Estado que constam da CRP constituem os interesses gerais da Nação, consensualizados

por via democrática na Assembleia Constituinte.

No seu art. 9º, a CRP elenca, assim, as tarefas fundamentais do Estado:

Artigo 9.º
(Tarefas fundamentais do Estado)

São tarefas fundamentais do Estado:

- a) Garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam;
- b) Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- c) Defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais;
- d) Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais;
- e) Proteger e valorizar o património cultural do povo português, defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território;
- f) Assegurar o ensino e a valorização permanente, defender o uso e promover a difusão internacional da língua portuguesa;
- g) Promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira;
- h) Promover a igualdade entre homens e mulheres.

Conforme resulta do artigo 9º da Constituição, a primeira tarefa fundamental do Estado é a de garantir a independência nacional, assumindo-se esta como a mais importante das suas missões e que deve mobilizar todos os recursos disponíveis para que seja defendida a perenidade da independência do País, devendo, para tal, o Estado criar todas as condições políticas, económicas, sociais e culturais para a tornar possível (MIRANDA & MEDEIROS, 2005). Extrapolando o sentido da alínea a) do art. 9º da CRP, a independência e soberania nacionais não se resumem a uma mera defesa do território nacional, abrangendo, antes, uma realidade concetual mais complexa que inclui a ausência de ascendência externa naqueles domínios, devendo a ação do Estado ser especificamente orientada para esse efeito e cabendo ao Governo

levar a cabo as tarefas definidas no artigo 9º da CRP (cfr. artigos 182º e 199º da CRP).

Claro está que, como recorda Edgar Morin (MORIN, 2012), em face da mundialização, serão poucos os países cuja influência social e cultural não seja marcada pelo esbatimento das fronteiras físicas e culturais, exacerbado pelas tecnologias de informação e comunicação, sendo esse fenómeno evidente na “ocidentalização” da arte cinematográfica ou da crescente tendência de apropriação cultural no meio musical. Serão exceções destas tendências os países cujos regimes autocráticos promovam um isolamento do resto da comunidade internacional, como seja o caso da Coreia do Norte, onde o regime político instituído procura restringir até aos limites do possível a influência cultural e social externa no interior das suas fronteiras.

No mesmo sentido, no domínio económico, a internacionalização da atividade das empresas, nomeadamente com a deslocalização dos fatores de produção, a realização/captação de investimentos diretos estrangeiros, a liberalização dos mercados financeiros, bem como a livre circulação de pessoas, bens e serviços, entre outros exemplos, tem vindo a impossibilitar qualquer reivindicação de uma total independência económica no palco internacional sem que tal se traduza numa destruição ou numa limitação da capacidade de geração de riqueza, já que a interdependência das economias, os imperativos de crescimento e desenvolvimento socioeconómicos e a melhoria do bem-estar geral da população têm vindo a condicionar a ação dos respetivos Governos.

Ainda assim, e não obstante os condicionamentos suprarreferidos, a independência nacional não deixa de ser um objetivo do Estado que consta do rol de tarefas fundamentais constitucionalmente consagrado, devendo aquele conciliar as necessidades de crescimento económico e desenvolvimento social, sem prescindir da sua soberania e independência (MIRANDA & MEDEIROS, 2005). Neste sentido, não descurando o facto de algumas opções de desenvolvimento económico implicarem escolhas ou contrapartidas que se traduzem num custo de oportunidade, o último reduto da ação política do

Estado deve ser o da defesa e garantia da sua independência, cedendo apenas no que for estritamente necessário (artigos 81º, alínea g) e 87º da CRP) para a prossecução daquelas tarefas.

Resulta evidente que quanto maior for a riqueza de um Estado, o equilíbrio das suas contas públicas, a robustez da sua economia e do seu tecido empresarial, maior será a sua independência económica, sendo também esta uma das premissas que constam da alínea a) do artigo 9º da CRP e que contribui para fomentar a independência do Estado. No mesmo sentido, a robustez das contas públicas de um Estado tem implicações diretas na sua capacidade em financiar setores e atividades essenciais, tais como a saúde, a educação, as infraestruturas críticas (como vias férreas, rodoviárias e aeroportuárias, oleodutos, gasodutos e refinarias, bem como redes de telecomunicações, entre outras), a segurança (as forças policiais) e a defesa nacionais (as forças armadas), sendo que a disponibilidade de recursos dimensionará a despesa pública naqueles setores e atividades ou determinará as prioridades daquela despesa, influenciando, logicamente, a sua capacidade de ação na defesa e promoção da independência e soberania nacionais.

Por outro lado, a conjugação da alínea a) do artigo 9º da CRP com as alíneas b) a h) do mesmo artigo identifica o conjunto de objetivos acessórios que devem ser prosseguidos para que sejam criadas as condições políticas, económicas, sociais e culturais para a promoção da independência nacional, nomeadamente a garantia dos direitos e liberdades fundamentais, o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático, o bem-estar económico, a integração territorial, a preservação e valorização dos recursos naturais, do património cultural e ambiental, bem como a promoção da igualdade entre homens e mulheres, constituindo, desta forma, as alíneas b) a h) do artigo 9º da CRP o conjunto de vetores de atuação estatal que devem contribuir para a garantia da independência nacional.

Evidentemente, qualquer outra disposição constitucional, para além do art. 9º, que imponha ao Estado Português uma tarefa configura um objetivo a

prosseguir, tornando-os numa prioridade da ação estatal e uma razão essencial da sua existência, como seja o caso dos poderes presidenciais de garantia do regular funcionamento das instituições democráticas (art. 120º CRP), que em última análise, possibilitam a salvaguarda da independência nacional e a manutenção da prossecução dos interesses nacionais (MIRANDA & MEDEIROS, 2005).

3.1.3. OS INTERESSES NACIONAIS NO DIREITO ADMINISTRATIVO

No campo do Direito Administrativo, João Caupers (CAUPERS, 2001) e Diogo Freitas do Amaral (FREITAS DO AMARAL, 2009) entendem que o interesse público se traduz no “interesse de uma comunidade, ligado à satisfação das necessidades coletivas (o «bem comum»)” ou no “interesse geral de uma determinada comunidade, o bem comum”, subordinando aqueles autores a sua prossecução ao princípio da legalidade, cabendo assim à Lei a definição dos interesses públicos que a Administração Pública deve promover e defender. João Caupers defende, na sua obra, que cabe à Lei conformar a atividade da Administração Pública – aqui entendida no sentido orgânico como o “conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado que asseguram, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar” –, pelo que, como recorda aquele autor, a função administrativa do Estado, através dos seus órgãos, serviços e agentes, é instrumental da função política, está subordinada à função legislativa e é controlada pela função jurisdicional (CAUPERS, 2001), daqui decorrendo que a função política do Estado, incluindo a prossecução do interesse nacional e do interesse público, é materializada pela atividade das várias entidades da Administração Pública, entre as quais se incluem os serviços de informações, como se verá mais adiante. Aliás, refira-se que, como recorda Freitas do Amaral (FREITAS DO AMARAL, 2009), o interesse público é definido por lei, que delimita a capacidade jurídica da Administração Pública, à

semelhança do que se verifica com os serviços de informações.

3.1.4. OS INTERESSES NACIONAIS NAS CIÊNCIAS POLÍTICAS

No seu artigo “O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas relações internacionais”, Flávio Contrera (CONTRERA, 2015) introduz uma distinção importante no debate sobre os interesses nacionais e distingue-os do conceito de interesse público na medida em que o segundo assume uma natureza interna, contrastando com o primeiro que inclui as vertentes externa e interna do bem-estar de uma nação.

Na abordagem daquele autor a esta questão, citando Donald Nuechterlein (DONALD NUECHTERLEIN, 1973, *United States National Interests in a Changing World*), os interesses nacionais são um conceito mais abrangente que incluem, como interesse nacional fundamental do Estado, a defesa e o bem-estar dos seus cidadãos, do seu território e do seu sistema constitucional, diferenciando-se do conceito de interesse público, que lida sobretudo com o bem-estar interno da sociedade e é protegido por um sistema jurídico-legal que os dirigentes políticos se comprometem a defender, conforme estipulado, no caso português, na CRP, e está caracterizado, no Direito Administrativo, como “dever de boa administração” (FREITAS DO AMARAL, 2009).

Neste sentido, e da leitura das ideias de Flávio Contrera (CONTRERA, 2015), o interesse público poderia ser entendido como um conceito ligado à administração interna dos recursos granjeados, interna e externamente, no âmbito da promoção dos interesses nacionais, maximizando os seus benefícios na sociedade, na economia e no bem-estar geral da população. Estas duas dimensões, a dos interesses nacionais e a do interesse público, encontram-se contempladas, ainda que implicitamente, nos artigos 9º, 182º, 197º, 198º e 199º da CRP, nas tarefas do Estado, através da ação do Governo.

Neste contexto, poderá propor-se um entendimento no sentido lato do conceito

de interesses nacionais, o qual abarca a dimensão interna e externa dos interesses nacionais, subdividindo-se em interesses nacionais, no sentido estrito, que remete para os interesses nacionais na esfera externa, e em interesse público, que remete para a dimensão interna dos interesses nacionais, implicando esta distinção o reconhecimento de fronteiras, que separam geograficamente um território de outros e que definem um espaço de intervenção soberana de um Estado, onde a prossecução dos interesses nacionais e do interesse público terão necessariamente reflexo e para a qual se torna imprescindível a independência nacional.

Por outro lado, como se verá mais adiante, e à semelhança do preconizado por Silva Ribeiro, subjacente à prossecução dos interesses nacionais encontra-se igualmente uma visão economicista dos recursos, que são escassos, não se encontrando infinitamente disponíveis e pelos quais se torna necessária uma competição com outras nações para disputar o acesso aos recursos considerados indispensáveis ao interesse nacional/interesse público (CONTRERA, 2015).

Assim, poderá entender-se, nesta ordem de ideias, que a prossecução dos interesses nacionais poderá vir a depender da disponibilidade de recursos essenciais na esfera interna e da necessidade da sua obtenção, na esfera externa, cabendo à promoção do interesse público a sua boa administração para a maximização do bem-estar da nação.

Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes, na sua Dissertação de Mestrado (CABRAL GOMES & MOITA, 2010), recorre ao exemplo dos Estados- Unidos da América para explicar que o seu poder hegemónico decorre de uma conjugação de poderes de excelência e inigualados, em quase todos os setores, designadamente militar, económico, político e científico-cultural, sendo que cada um destes campos de poder visa potenciar e aumentar os outros,

destinando-se cada ação do Estado na defesa e promoção dos interesses nacionais a manter e ampliar o poder norte-americano em todas aquelas esferas, procurando materializar, em última análise, uma melhoria do seu bem-estar interno e externo em prol do seu interesse público. A visão norte-americana da interdependência entre defesa dos interesses nacionais e defesa do interesse público ilustra bem como as duas esferas procuram um reforço mútuo com vista à maximização do bem-estar interno e da independência nacional, o que, no caso de um país como os EUA, dada a sua projeção hegemónica, dificilmente poderia ser diferente.

3.2. OS INTERESSES NACIONAIS NA TEORIA DA ESTRATÉGIA

Mediante um paralelismo com a obra de António Silva Ribeiro (SILVA RIBEIRO, 1998), nomeadamente no seu livro “Planeamento da Ação Estratégica aplicada ao Estado”, é possível atribuir ao conceito de interesses nacionais o sentido de objetivos da estratégia, na medida em que a sua prossecução requer a aplicação de ações de organização, planeamento e gestão de recursos por parte das entidades políticas, constitucionalmente incumbidas da satisfação dos interesses nacionais.

A estratégia é definida superiormente e concretizada setorialmente nas estruturas inferiores da hierarquia do Estado, cuja finalidade é expressa pelo projeto político do Governo, na estratégia integral, e é cumprida pelas estratégias gerais de cada unidade orgânica da Administração Pública.

Para Silva Ribeiro (SILVA RIBEIRO, 1998), o sistema internacional é caótico e instável e requer preparação para qualquer incidência estratégica, tanto a nível do crime organizado, da política, da economia, das religiões, das migrações, dos refugiados, do terrorismo ou, mais recentemente, admite-se, da saúde pública e das alterações climáticas, pelo que a estratégia aplicada ao Estado

pode definir-se como a “ciência e a arte de edificar, organizar e empregar um conjunto de meios, destinada a realizar, num ambiente de maior ou menor contrariedade, uma ideia de manobra, que visa remodelar, total ou parcialmente, o estado social de entidades políticas internas e externas”.

À visão de Silva Ribeiro corresponde também uma ideia de escassez dos recursos disponíveis e que requerem uma utilização eficaz, quanto ao resultado, e eficiente, quanto aos meios, para a satisfação dos interesses nacionais. Neste sentido, e num contexto globalizado, caótico, como defende aquele autor, a maximização da eficácia e da eficiência dos meios utilizados implica necessariamente uma estratégia, à qual são atribuíveis vários sentidos, entre os quais os seguintes (SILVA RIBEIRO, 1998):

- No sentido da gestão, a estratégia é um plano unificado, abrangente e integrado, concebido para alcançar os objetivos básicos da empresa;
- No sentido de um modelo comportamental, a estratégia pode ser um conjunto ou um fluxo de ações consistentes e intencionais, recorrendo a características flexíveis que podem ser ajustadas em função da mutação do ambiente, designadamente seguindo critérios inteligentes, económicos e variáveis. A estratégia consiste também na ação que toma em consideração o comportamento do adversário, por um lado, e por outro lado, a convergência dos comportamentos de um Estado de forma consistente;
- No sentido de plano, a estratégia pode tratar a forma como o Governo tenta estabelecer rumos para que a ação do Estado siga um determinado curso, o que implica ter o conhecimento fundamental e necessário para esse efeito;
- No sentido de manobra, a estratégia pode ser entendida na sua conceção mais dinâmica, enquanto uma competição direta na qual as ameaças e as fintas são empregues para adquirir uma vantagem competitiva sobre um adversário/concorrente; e

- No sentido de posição, a estratégia exige que o Estado seja considerado no seu ambiente, analisando a forma como alcançou e protege a sua posição para fazer face, evitar ou subverter o conflito, a oposição e a competição.

Assim, e perante o acima exposto, é possível concluir que, no conceito de estratégia retratado na obra de Silva Ribeiro, independentemente da forma como é concebida, existem subjacentes várias ideias, designadamente:

- i) a identificação de um objetivo a alcançar;
- ii) a planificação adequada para esse efeito;
- iii) o dimensionamento do esforço em função dos meios internos e externos disponíveis;
- iv) a identificação dos ambientes interno e externo nos quais se vai operacionalizar o planeamento;
- v) uma concertação de esforços por parte de quem desenvolve a estratégia – neste caso o Estado –, para que todas as entidades e órgãos trabalhem em simultâneo e coordenadamente para a prossecução da mesma finalidade; bem como
- vi) alguma flexibilidade dos meios para que possam ser ajustados às alterações do ambiente e manter a viabilidade da prossecução dos objetivos/interesses visados.

Conforme se detalha abaixo, para Silva Ribeiro, a estratégia tem quatro fases, nomeadamente a fase política, a fase estratégica, a execução e o controlo.

▪ **A FASE POLÍTICA DA ESTRATÉGIA**

A fase política constitui-se como a fase inicial do processo que vai influenciar o sentido das opções escolhidas e o seu fundamento.

Na fase política, determinam-se as considerações de base subjetiva, como a tradição histórica, cultural, religiosa, filosófica e ética, entre outros, que influenciam o modelo de nação e sociedade que se visa construir, tendencialmente plasmadas, no caso português, na CRP, nomeadamente no art. 9º, para se passar às análises de base objetiva e racional.

Nas análises de base objetiva e racional, são identificadas a) as principais tendências de evolução mediante a apreciação da situação internacional, a situação político-estratégica e os fatores de evolução, bem como b) a situação nacional ao nível político, económico, psicossocial e militar.

São ainda avaliadas as perspetivas de evolução mediante a construção de cenários a médio e longo prazo, a nível internacional e nacional, para avaliar as possíveis interações dos cenários internacionais e nacionais.

Uma vez efetuadas as análises supramencionadas, são definidos os objetivos políticos de longo e médio prazo, confrontando-os com os objetivos políticos de outros Estados de forma a identificar eventuais opositores, concorrentes, pontos de conflito ou aliados para avaliar oportunidades e ameaças daí decorrentes.

Segue-se a definição dos objetivos políticos atuais ou de curto prazo, que representam uma decomposição dos objetivos políticos de longo prazo em objetivos menores destinados a possibilitar o seu alcance parcelar e progressivo, devendo os objetivos de curto prazo ser hierarquizados em função da sua prioridade e depurados de eventuais contradições entre si, para, posteriormente, possibilitar a definição das diretrizes que enformam a ação política que concretizam os objetivos atuais e de curto prazo.

Por sua vez, os objetivos políticos atuais e de curto prazo são decompostos em objetivos estratégicos básicos que materializam a missão estratégica ao nível da estratégia integral, a qual é cumprida por uma ação estratégica destinada a vencer ameaças, ultrapassar obstáculos e atenuar dificuldades na concretização dos objetivos estratégicos básicos.

▪ **A FASE ESTRATÉGICA**

A fase estratégica constitui-se como a operacionalização dos objetivos definidos na fase política, incluindo, aqui também, várias etapas.

- i) A primeira delas é o estudo da situação estratégica, em que se analisam os fatores da decisão para formular, analisar e discutir as possíveis modalidades de ação, procurando responder às perguntas “para quê?”, “contra quem ou contra o quê?”, “com o quê?” e “como?”.

O estudo da situação estratégica aplica-se ao nível integral da estratégia nacional e ao nível geral e particular da estratégia:

- Ao nível integral da estratégia nacional, importa i) identificar, no Estado e no contendor, para cada objetivo estratégico, as respectivas vulnerabilidades (incluindo as vulnerabilidades estruturais, contradições com os objetivos políticos, condicionalismos conjunturais e objetivos políticos divergentes), ii) inventariar os processos para atingir os pontos sensíveis (tais como um levantamento revolucionário, um bloqueio económico, uma campanha diplomática ou uma ação militar direta), iii) listar os meios disponíveis e, nesta sequência, iv) definir as possíveis modalidades parcelares de ação.

Após esta tarefa, obtém-se um esboço geral da manobra estratégica, cujas linhas de ação têm de ser validadas mediante a) a reavaliação do potencial estratégico nacional, nomeadamente quanto ao seu valor atual, a extensão das suas possibilidades e o grau em que se poderá transformá-lo em tempo útil; e b) a análise, discussão e comparação das possibilidades intrínsecas proporcionadas pelas diversas linhas de ação que compõem o esboço da manobra estratégica, podendo-se, para esse efeito, apreciar a viabilidade e eficiência da linha de ação, bem como os seus reflexos e repercussões que podem dar origem a condicionamentos ou restrições de natureza política e operacional,

capazes de invalidar a linha de ação.

Uma vez a validação concluída, procede-se ao estabelecimento das modalidades de ação da estratégia integral, definindo-se um conceito de ação estratégica (em Portugal, este conceito de ação estratégica é encorpado pelo CEDN) que define a grande ideia da manobra estratégica integral a empreender pelo Estado para a consecução e salvaguarda dos objetivos estratégicos escolhidos, identificando ainda as ameaças, os obstáculos, as dificuldades, as oportunidades, os apoios e neutralidades, fatores de ritmo, combinações de ações, prazos, espaços e meios.

Do conceito de ação estratégica, decorrem as missões a atribuir a cada uma das estratégias gerais, definindo-se objetivos concretos para o efeito, sendo posteriormente delineadas as diretivas governamentais de planeamento, que deverão orientar os órgãos do Estado e do Governo.

- Ao nível das estratégias gerais e particulares, procede-se de um modo semelhante ao da estratégia integral, i) avaliando-se as missões estratégicas de cada estratégia geral e particular, conformando-as com a estratégia integral, ii) deduzindo-se os contêdores da estratégia integral para cada estratégia geral e particular, iii) determinando-se os fatores de decisão para cada estratégia geral e particular, iv) observando-se os condicionamentos respetivos de cada estratégia geral e particular, e v) procedendo-se ao estudo da situação estratégica de cada estratégia geral e particular visando a sua operacionalização.
- ii) A fase estratégica tem ainda a etapa do planeamento estratégico, que se situa, no plano concetual, entre a decisão e a execução estratégica, sendo, para o efeito, necessário proceder à elaboração dos planos (estruturação dos meios, fortalecimento do potencial estratégico, planos operacionais, hipóteses de guerra e respetiva hierarquização, prazos críticos e

desenvolvimento dos planos), da programação (que consiste na decomposição dos objetivos nas várias ações necessárias à sua concretização, bem como na definição dos prazos de realização, podendo a programação ser plurianual) e da orçamentação (que consiste no cálculo do custo financeiro de cada objetivo/ação, prevendo-se as receitas e a respetiva afetação necessárias à sua consecução, medidas de execução e controlo orçamental).

▪ **A FASE DA EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA**

A fase da execução consiste na materialização concreta, por parte das entidades competentes do Estado, de cada ação destinada ao alcance de cada objetivo da estratégia geral e particular, que, por sua vez, deve satisfazer correspondentemente os objetivos da estratégia integral.

▪ **A FASE DE CONTROLO DA ESTRATÉGIA**

A fase do controlo consiste na implementação de mecanismos de avaliação quantitativa e qualitativa da execução, de forma a verificar o cumprimento dos planos e identificar eventuais desvios e as suas razões para proceder às devidas correções. O controlo possibilita também obter análises destinadas a melhorar a eficiência da gestão da execução.

3.3. OUTRAS ABORDAGENS AOS CONCEITOS DE INTERESSES NACIONAIS NA TEORIA DA ESTRATÉGIA

Para António Freitas (FREITAS, 2016), citando François Martins, a estratégia é “um método de pensamento, uma forma peculiar de avaliar situações que permite clarificar e hierarquizar os acontecimentos e depois escolher os mais eficazes. Trata-se de perceber, de prever, de perspetivar, quando estão em jogo interesses nacionais e quando se nos opõem vontades de outras unidades políticas.” Segundo António Freitas, a estratégia tem duas fases: a fase política

e a fase estratégica.

- i) A fase política permite “identificar e caracterizar os objetivos nacionais atuais (enformados pelos objetivos nacionais permanentes)²⁴ e a definição das suas prioridades (o que fazer?), levando à formulação do conceito de ação política, que tem por finalidade estabelecer princípios de ação e dar orientações à fase estratégica”;
- ii) A fase estratégica tem por finalidade escolher os meios de uma conceção estratégica integral, socorrendo-se do ciclo da definição estratégica que pode ser dividido em cinco etapas, cada uma delas associada a uma ideia-chave e a uma questão: a) compreender o que se quer fazer, b) examinar o que se deve fazer, c) imaginar o que se pode fazer, d) seleccionar o que vale a pena fazer e e) exprimir o que se vai fazer.

3.4. A ESTRATÉGIA NO DOMÍNIO DA GESTÃO

No domínio da gestão, o conceito de estratégia coincide também, na sua essência, com o acima exposto, pese embora sejam de notar algumas distinções próprias da atividade empresarial.

Com efeito, conforme refere Nuno Cardeal (CARDEAL, 2015), apesar de não existir uma definição universal de estratégia, esta tende a ser compreendida como a forma ou os meios para se atingir determinados objetivos, definindo o que se pretende alcançar (“o quê”) e a forma de se atingir as metas propostas (“como”).

No meio empresarial, e à semelhança do que se pode verificar na teoria da estratégia, a formulação da estratégia implica algumas etapas, sendo, no caso em apreço, três fases: i) a análise estratégica; ii) a formulação da estratégia; e

²⁴ Comparáveis à ideia de objetivos da estratégia defendida por Silva Ribeiro.

iii) a implementação da estratégia. Nuno Cardeal refere ainda a necessidade de se ter antecipado a possibilidade de uma estratégia emergente, admitindo de antemão que a estratégia tem de estar preparada para ser alterada e adaptada em função dos obstáculos que possam surgir aquando da sua implementação.

Quanto à primeira fase, a análise estratégica, esta implica que se estude com precisão os fatores internos e externos da empresa.

No plano interno, esta tarefa requer o levantamento da estrutura hierárquica e respetivas funções, das partes interessadas (os designados “*stakeholders*”, sejam funcionários, clientes, acionistas ou membros da estrutura dirigente), bem como da missão, valores e visão da empresa, a partir dos quais se definem os objetivos (os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes para os propósitos da empresa e subordinados a prazos). Por outro lado, ainda no plano interno, a análise estratégica passa por identificar os pontos fortes e os pontos fracos da empresa que podem potenciar ou condicionar o seu desempenho. Entre os fatores a ter em consideração nesta análise, estão a vantagem competitiva da empresa, os recursos disponíveis e a forma da sua gestão.

No plano externo, a análise estratégica corresponde às atividades de monitorização, controlo, avaliação e disseminação interna do que se passa no mercado ou do que se espera vir a passar para possibilitar o conhecimento atempado da realidade em que se desenvolve a atividade da empresa.

A análise da envolvente externa permite às empresas conhecerem os fatores que podem afetar a sua competitividade, sendo essencial o seu conhecimento atempado para permitir adaptações e antecipações pertinentes e oportunas, nomeadamente nos domínios políticos, económicos, socioculturais, tecnológicos, ambientais e legais (análise PESTEL, na sigla em inglês).

Ainda no plano externo, segue-se uma análise micro dos elementos que interagem regularmente com a empresa, designadamente i) os clientes, permitindo isolar partes do mercado com necessidades semelhantes, identificar

segmentos diferenciados e os respectivos níveis de rentabilidade e atratividade, identificar a concorrência em cada segmento e os níveis de crescimento de cada segmento; bem como ii) os concorrentes, quanto às suas capacidades, as suas estratégias, segmentos em que operam e segmentos em que concorrem, identificando ainda grupos estratégicos.

Importa ainda analisar a estrutura e o ciclo de vida da indústria, a sua atratividade, o potencial de novas vendas, a pressão de produtos substitutos, o poder negocial dos clientes e dos fornecedores, a rivalidade competitiva entre os concorrentes existentes e a atratividade geral da indústria. Também são de analisar os fatores estratégicos da indústria, que representam as variáveis que, dependendo da gestão das empresas, permitem que algumas empresas compitam com distinção ao nível da criação de valor aos clientes. São fatores-chave na compra e motores de competição aos quais correspondem fatores estratégicos.

3.5. A PROSECUÇÃO DOS INTERESSES NACIONAIS NO PLANO PRÁTICO

Dada a extensão das missões do Estado no que diz respeito à prossecução dos interesses nacionais, conforme decorre da CRP, a ação governativa, por via da qual se concretizam as tarefas fundamentais do Estado que levam à concretização dos interesses nacionais, subdivide-se em múltiplas ações – ou conjunto de ações – do Governo, como acima demonstrado, distribuídas setorialmente entre vários órgãos, designadamente Ministérios, com competências política e administrativa próprias para esse efeito, sendo esses setores determinados pelos decretos de nomeação dos respetivos Ministros (artigo 183º, n.º3) da CRP), o programa do Governo (artigo 188º da CRP) e as políticas definidas para os respetivos Ministérios (artigo 201º, n.º 2) da CRP).

Por outro lado, o Governo constitui-se como o órgão de condução da política

geral do país e é o órgão superior da Administração Pública (artigo 182º da CRP), pelo que lhe cabe orientar a sua atividade no sentido da materialização das tarefas fundamentais do Estado e dos interesses nacionais.

Vejam-se também os artigos 197º a 201º da CRP, nos quais se estabelecem as competências do Governo no âmbito político, legislativo e administrativo, bem como as competências do Primeiro-Ministro, do Conselho de Ministros e dos Ministros que integram o Governo, sendo certo que subjaz uma ideia de definição de linhas gerais de atuação – ou de uma estratégia do Estado – para concretizar a prossecução dos interesses nacionais, tal como definidos no artigo 9º da CRP.

Assim, da leitura dos preceitos constitucionais supramencionados, bem como dos respeitantes às competências da Assembleia da República, os interesses nacionais são desdobrados, em parte, pela Assembleia da República, nas matérias da sua exclusiva competência²⁵, e pelo Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros, nas matérias da sua exclusiva competência ou competência relativa²⁶.

Desta forma, cabe ao Governo não apenas legislar sobre as linhas gerais e adotar as respetivas medidas destinadas a alcançar a concretização dos interesses nacionais, como regulamentar aqueles diplomas e exercer os respetivos atos administrativos para a boa execução das leis, sendo as linhas gerais da ação governativa enformadas pelo Programa do Governo e o Conselho de Ministros, entre outros possíveis instrumentos.

Importa, porém, ressaltar o facto de o Governo ser um órgão cuja titularidade é temporária, à semelhança dos demais órgãos de soberania, pelo que se admite que os Programas do Governo obedecem a ciclos políticos e eleitorais, já que são elaborados pelos Governos aquando da sua formação e tomada de posse,

²⁵ Sobretudo de natureza mais estruturante e delimitativa do âmbito de atuação do Governo (*vide* artigos 161º a 165 da CRP).

²⁶ Visando principalmente o sentido da orientação material das medidas das políticas governativas destinadas à concretização dos interesses nacionais pelas diversas entidades sob a sua alçada.

estando a capacidade de atuação do poder executivo limitada à prática de atos de gestão corrente enquanto não for aprovado o programa do Governo (artigo 186º, n.º 5) da CRP). Acresce, neste contexto, que o programa de Governo tem uma natureza conjuntural, já que obedece a ciclos eleitorais, não se assumindo, deste modo, como um instrumento perene, não deixando, ainda assim, de estruturar uma ação governativa organizada em prioridades orientadas para a consecução dos objetivos permanentes do Estado definidos na CRP. Por outro lado, importará recordar que a elaboração do programa do Governo é influenciada por orientações ideológico-partidárias, o que significa que a forma de cumprir as tarefas fundamentais do Estado, durante uma legislatura, poderá variar em função dos indivíduos que lideram os Governos e das prioridades que defendem, e, também, em função das ideologias dos respetivos partidos a que pertencem, pese embora tal não signifique que o conteúdo material dos objetivos constitucionalmente consagrados a prosseguir sejam distintos²⁷.

3.6. OS INTERESSES NACIONAIS E OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

Regressando ao tema central do nosso estudo, importa recordar que os serviços de informações do SIRP são organismos com natureza de serviços públicos pertencentes à Administração Pública (art. 14º LQSIRP), com autonomia administrativa e financeira (art. 16º LQSIRP) e sob a dependência direta do Primeiro-Ministro (art. 15º, n.º 1) LQSIRP), encontrando-se incumbidos da missão exclusiva de “produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e

²⁷ O Programa do Governo, mesmo que parcialmente marcado pela subjetividade do Chefe de Governo e pela sua orientação político-partidária, não deixa de constituir um instrumento que tem de respeitar a Constituição e definir os objetivos que deve prosseguir e os quais não divergem, na sua essência, das tarefas fundamentais do Estado consagradas no art. 9º da CRP.

interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado” (artigo 2º, n.º 2) da LQSIRP).

Por outro lado, e dada a importância dos serviços de informações na estrutura orgânica do Estado e da Administração Pública, cumpre recordar que o artigo 164º, al. q) determina ser da competência absoluta da Assembleia da República legislar sobre os serviços de informações, evidenciando a sua inegável essencialidade no aparelho de Estado, incluindo para a prossecução das missões atribuídas ao Estado no artigo 9º da CRP, como recorda José Fontes (FONTES, 2010).

Já no que diz respeito ao Governo, conforme já mencionado, a CRP confere-lhe, no seu artigo 199º, al. d), competência administrativa para “Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”, incluindo-se os serviços de informações, na direta dependência do Primeiro-Ministro, e os quais, segundo o artigo 12º, nº1, al. c) da Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica nº1-B/2009, de 7 de Julho), devem beneficiar a defesa nacional, aqui entendida no seu sentido lato, que inclui os interesses nacionais e o interesse público, conjugando a vertente externa e a vertente interna, como acima mencionado.

Neste preciso contexto, segundo as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações portugueses, os serviços de informações devem constituir-se como os “organismos da Administração Pública que mais próximos dos interesses estratégicos devem permanecer e contribuir para a qualidade, eficácia e eficiência dos processos decisórios políticos de topo, razão pela qual se torna essencial definir concretamente o que se pretende dos serviços de informações” (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), situação que parece estar em discordância com o que se verifica no plano prático dada a ausência legal da definição de missões na LOSIRP e na LQSIRP.

Como já anteriormente referido, a distinção entre interesses nacionais e interesse público não se restringe apenas à dicotomia segurança externa/segurança interna, nem tão pouco o âmbito de atuação da segurança externa se esgota no exterior das fronteiras nacionais, nem o âmbito de atuação da segurança interna se limita ao interior das fronteiras nacionais, conforme recordam Armando Marques Guedes e Luís Elias (MARQUES GUEDES & ELIAS, 2010). A distinção concetual entre interesses nacionais e interesse público assume um carácter sobretudo teórico, já que serão inúmeros os casos de ações externas que poderão contribuir para a prossecução do interesse público e traduzir-se no reforço do bem-estar interno²⁸, sendo igualmente inúmeras as situações em que o interesse público de segurança interna se garante mediante a contenção de ameaças externas, nomeadamente nos casos da criminalidade organizada ou do terrorismo, contribuindo para o interesse nacional de manutenção da independência nacional²⁹.

Esta distinção concetual, ainda que teórica, permite orientar e dirigir o tipo preferencial de ação necessária à prossecução das missões atribuídas ao SIED e ao SIS e, de um modo mais genérico, ao SIRP, embora, conforme resulta do texto da Lei, a produção de informações destinadas à defesa e promoção dos interesses (estratégicos) nacionais esteja principalmente atribuída ao serviço de informações externo (o SIED).

Neste quadro, dos preceitos supramencionados, é possível concluir que:

- a) é aplicável aos serviços de informações a legislação especial que os

²⁸ A título de exemplo, será de referir a mobilização da rede diplomática nacional para a captação de investimento direto estrangeiro em território nacional ou a participação das forças militares portuguesas em missões de manutenção da paz no quadro da ONU e da OTAN.

²⁹ Vejam-se os casos de cooperação das polícias nacionais com polícias estrangeiras na prevenção e combate às redes internacionais de terrorismo, branqueamento de capitais e narcotráfico, entre outros.

regula (LQSIRP, LOSIRP e Lei do Segredo de Estado, entre outros diplomas), excluindo a aplicação de algumas normas gerais, como, a título de exemplo, a possibilidade de depor ou prestar declarações sobre matérias abrangidas pelo Segredo de Estado perante as autoridades judiciais sem autorização expressa do Primeiro-Ministro (artigos 33º e 33º-A LQSIRP), ou, ainda, a dispensa de formalidades administrativas quanto às despesas classificadas e especialmente classificadas do Gabinete do SG-SIRP (artigo 25º, nr.º 3) da LOSIRP);

- b) para além das disposições anteriores, é supletivamente aplicável aos serviços de informações, no que for compatível, e para além dos evidentes preceitos constitucionais, as leis e princípios do Direito Administrativo e demais disposições legais de outros ramos do Direito;
- c) sendo organismos da Administração Pública, diretamente dependentes do poder político, os serviços de informações são igualmente instrumentos do Estado na consecução das tarefas definidas no artigo 9º da CRP, incluindo, no caso do SIED, “a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português” (art. 20º da LQSIRP); e
- d) em conjugação com os artigos 20º e 21º da LQSIRP, os serviços de informações constituem-se como organismos incumbidos de defender e promover os interesses nacionais, no sentido lato, nas esferas externa e interna, e, assim, indiretamente, o interesse público, cabendo principalmente ao SIED, em consonância com as definições acima, a produção de informações no âmbito da defesa e promoção dos interesses nacionais (no sentido estrito, na vertente externa – salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa) e, ao SIS, a produção de informações no âmbito da defesa e promoção do interesse público (na vertente interna – salvaguarda da segurança interna e do Estado de direito constitucionalmente estabelecido).

Porém, na sequência do que vem sendo exposto, no plano concreto, existe uma falta de delimitação do âmbito material de atuação dos serviços de informações e uma falta de definição legal dos objetivos prioritários que aqueles organismos devem prosseguir, evidenciando uma dissonância com a missão que lhes é atribuída. O mandato dos serviços encontra-se apenas genericamente definido na Lei, não havendo nos diplomas legais que os regem uma definição mais precisa das suas missões, nomeadamente no plano económico, cuja importância estratégica se tem vindo a comprovar para a salvaguarda da independência e soberania nacionais ao longo dos últimos anos.

Por outro lado, sobressai do espírito da Lei que os serviços de informações devem restringir o âmbito da sua atuação ao estrito mínimo necessário, inibindo qualquer proatividade na defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais sem uma clara orientação superior nesse sentido, o que, admite-se, poderá constituir um fator de condicionamento da sua eficácia.

Conforme menciona Gerald Arboit (ARBOIT, 2013), em consonância com as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações cedidos para este trabalho (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), este vazio legal sobre as missões específicas dos serviços de informações poderá levar estes organismos a serem mais “defensivos” e cautelosos na sua atuação para evitar situações de incompreensão na opinião pública e na comunicação social e permitir aos decisores políticos “escudarem-se” de polémicas que possam gerar danos políticos e reputacionais.

Tal situação, conforme se depreende da leitura de ARBOIT, advém de vários fatores. Por um lado, o poder político tende a não assumir frequentemente com

clareza os objetivos com que onera os serviços de informações para poder alegar um desconhecimento legítimo sobre as suas atividades em casos de eventuais insucessos ou controvérsias e evitar prejuízos políticos nas urnas. Por outro lado, continua a subsistir na sociedade civil algum sentimento de desconfiança relativamente aos serviços de informações, levando o poder Executivo a preferir manter-se tendencialmente distante para não reavivar memórias do período que antecedeu o 25 de abril, em que, como se demonstrou acima, os serviços de informações exerciam poderes de polícia e constituíam órgãos de repressão política. Finalmente, admite-se que ainda continua a ser difícil justificar politicamente que os serviços de informações possam colaborar com outras entidades para além da Tutela, nomeadamente no campo da defesa e promoção de interesses nacionais do foro económico, já que tal implica a utilização de recursos públicos que aproveitam ao setor privado, em primeira instância, e apenas indiretamente à economia nacional e ao interesse nacional no seu todo.

Não se pretende por esta via sugerir que os serviços de informações não respeitam a Lei, nem tão pouco que a sua atuação seja ilegítima, mas, antes, que a falta de delimitação positiva das suas missões e esfera de competências contribui para sustentar a subsistência de preconceitos negativos e não promove a dissipação do sentimento de desconfiança da sociedade civil sobre aqueles organismos. A falta de clareza sobre o âmbito de competências dos serviços de informações contribui ainda para manter junto da população alguma incompreensão sobre o teor das suas missões, principalmente em domínios distintos do quadro estritamente securitário, que a opinião pública tende a compreender relativamente bem, sobretudo na luta contra o terrorismo ou a criminalidade organizada, mas já compreende menos bem quando se trata de apoiar, por exemplo, os investimentos das empresas portuguesas no estrangeiro, em realização das estratégias governamentais de dinamização da economia do país.

Face ao que vem sendo exposto, coloca-se a questão de saber em que medida os serviços de informações em Portugal contribuem para a promoção e defesa dos interesses nacionais, no sentido supramencionado, visto que a sua ação, de acordo com o n.º 2 do art. 2º da LQSIRP, se limita à “produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado”, sendo que, para além desta premissa, o único limite a este mandato legalmente estabelecido se resume à proibição absoluta de violação dos Direitos Fundamentais dos cidadãos e do exercício de poderes policiais e judiciais.

Parece evidente que a produção de informações no sentido exposto, constitui uma ferramenta essencial para a identificação e antecipação de ameaças e oportunidades para os interesses nacionais, podendo-se para o efeito, proceder à recolha de elementos de informação para a produção de análises estratégicas e prospetivas que permitam melhorar a qualidade da informação disponível ao decisor político, que, com base naquelas informações, poderá tomar decisões melhor informadas do que aquelas que tomaria sem elas.

Na teoria da estratégia, existem vários momentos em que os serviços de informações podem intervir, designadamente no momento i) da fase política da estratégia, em que a produção de informações pode contribuir com análises de base objetiva e racional, sobretudo na situação internacional, ii) da fase estratégica, sobretudo ao nível da estratégia integral e das estratégias gerais e particulares, contribuindo com informações de base e estratégicas que podem identificar os vetores de oportunidade e condicionamento das estratégias, iii) da fase da execução, podendo os serviços de informações contribuir para a identificação de obstáculos às ações e à concretização dos objetivos da estratégia, bem como iv) da fase de controlo da estratégia, em que, durante a execução, poderão ser necessários subsídios por parte dos serviços de

informações para identificar situações que podem implicar reavaliações da execução estratégica.

Não obstante, importa sublinhar que os serviços de informações têm, conforme acima exposto, natureza de serviços públicos e não são órgãos de soberania do Estado, pelo que, não lhes cabe, neste sentido, definir as prioridades do Estado ou a condução das políticas do Governo³⁰. Mas a ação dos serviços de informações é diretamente controlada, tutelada e orientada pelo Primeiro-Ministro, designadamente através da figura do Secretário-Geral do SIRP (art. 17º, al. e) da LQSIRP), cabendo ao Conselho Superior de Informações, que se constitui como o órgão interministerial de consulta e coordenação do Primeiro-Ministro em matéria de informações (art. 18º, n.º 1 da LQSIRP), “aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro na coordenação dos serviços de informações”, “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”, e “propor a orientação das atividades a desenvolver pelos serviços de informações” (art. 18, n.º 5 da LQSIRP).

Onde a sua ação nesta função se distingue menos claramente é no tipo de interesses nacionais para os quais podem contribuir, visto que a produção de informações se destina a apoiar a decisão política, não existindo na legislação e na doutrina uma referência clara à produção de informações para a definição, a montante, da orientação estratégica do Estado e do Governo, ou a jusante, para a execução da estratégia.

Por outro lado, e na eventual falta de orientações políticas nesse sentido, não existe também clareza na legislação sobre a possibilidade de a produção de informações poder aproveitar apenas e diretamente à esfera da ação de entidades públicas e políticas do Estado ou se, também, as informações produzidas pelos serviços de informações podem aproveitar, ainda que

³⁰ Estas competências, genericamente estabelecidas nos artigos 9º e 81º da CRP, encontram-se repartidas em função da natureza das matérias na Assembleia da República (artigos 161º, 164º e 165º da CRP) e do Governo, do Conselho de Ministros e do Primeiro-Ministro (artigos 197º a 201º das CRP).

indiretamente, por via do Governo, a entidades privadas que operam no âmbito da concretização das suas políticas estratégicas setoriais, conforme preconizado pelo CEDN, como seja, a título de exemplo, no domínio da energia, das tecnologias de informação e comunicação, dos mercados financeiros ou das cadeias de abastecimento de alimentos, bens e serviços. Sobre este aspeto, aliás, segundo as notas, estudos e apontamentos do ex-dirigente dos serviços de informações (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), falta, por parte do Estado, uma reflexão mais aprofundada em relação ao que pretende dos seus serviços de informações, podendo essa ser a possível razão pela qual não se elenca de forma mais taxativa os objetivos que aqueles organismos devem prosseguir, incluindo na dimensão económica.

Acresce que, se, por um lado, parece evidente que a segurança do abastecimento energético e alimentar são de um interesse vital para a independência nacional, não causando estranheza que recursos públicos, no caso, a produção de informações, sejam utilizados para apoiar entidades privadas que operem naqueles setores, por outro lado, não será tão evidente que aqueles mesmos recursos possam ser utilizados para coadjuvar o Governo a apoiar a realização de investimentos de empresas privadas nacionais no exterior que operam em setores menos vitais, como o setor imobiliário ou o turismo, bem como apoiar a captação de investimento estrangeiro em Portugal³¹.

Como exemplo de ação concreta que pode ser levada a cabo pelos serviços de informações para a defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais, será de mencionar a ação, ao nível defensivo, do Programa de Proteção do Conhecimento do SIS (SIS, 2014), que procura ajudar ativamente as empresas

³¹ Veja-se o exemplo das notícias sobre a ação do Governo na monitorização dos fatores de condicionamento à retoma económica portuguesa no quadro posterior à crise pandémica de COVID-19 (LUSA, 2021).

públicas e privadas a protegerem as suas informações sensíveis contra atos de espionagem económica (levada a cabo por entidades ligadas a Estados) e industrial (levada a cabo por entidades privadas), e assim valorizar um bem precioso, que é o conhecimento e *know-how*, que caracteriza a sua capacidade competitiva no mercado global.

Esta proteção vai para além do regime de propriedade intelectual, assegurada por outros mecanismos, centrando-se antes a atividade do SIS, através dos meios que lhe são próprios, na proteção de um capital de informação e experiência cujo investimento necessita de vários anos para ser rentabilizado contra atividades hostis de espionagem económica patrocinadas, direta ou indiretamente, por outros Estados, com vista a obter uma vantagem competitiva sobre empresas nacionais e cujo resultado pode afetar o sucesso dos seus investimentos e, bem assim, o desempenho da economia portuguesa.

Com efeito, o acesso indevido por parte de potências estrangeiras ao conhecimento das empresas nacionais pode prejudicá-las ao conferir-lhes uma vantagem competitiva de relevo, já que pode permitir o conhecimento de tecnologias, inovações e planos de investimento ou expansão, prejudicando os investimentos realizados³². Para além do prejuízo ou dos benefícios que não foram obtidos a título privado, esta situação afeta também o interesse nacional na medida em que aquela empresa poderá ver os seus esforços e investimentos invalidados, daí decorrendo lucros perdidos e não repatriados e, conseqüentemente, sobre os quais não incidirão impostos, podendo, nos casos mais graves, a situação afetar a viabilidade económica e comercial da empresa (SIS, 2014).

³² Bernard Besson refere, no seu artigo, vários exemplos sobre a forma como as empresas podem ser prejudicadas por serviços de informações hostis que procuram ativamente aceder às informações sensíveis das empresas, como por exemplo a simulação de um processo de recrutamento de altos-quadros por um caçador de talentos para obter informações sobre aquele indivíduo ou sobre procedimentos da empresa ou a simulação de um processo de negociação de uma fusão entre empresas para que sejam fornecidos voluntariamente dados estratégicos sobre a empresa (BESSON, Services de renseignement : le défi de l'intelligence économique, 2017).

Já no que diz respeito à ação do serviço de informações externo (SIED) no apoio à internacionalização das empresas do setor privado, a situação será mais delicada, visto que tal implica a utilização de recursos públicos de organismos cuja atividade se encontra subordinada ao segredo de Estado para a obtenção de benefícios privados, sendo a sua legitimação mais difícil por suscitar dúvidas quanto a eventuais abusos, sobretudo num contexto nacional em que as missões dos serviços de informações não são definidas com precisão.

Contudo, será precisamente para prevenir e controlar essas situações de abuso que existe um Conselho de Fiscalização, o qual, como suprarreferido, tem todos os poderes que considerar necessário para a sua atividade. No caso em apreço, a produção de informações de base, informações estratégicas e informações prospetivas pode ser de extrema relevância para as empresas portuguesas que pretendam investir nos mercados internacionais, podendo, conforme as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), os contributos dos serviços de informações ser uma mais-valia para as empresas antes de decidirem investir num ou noutro mercado, podendo também ajudá-las a tomar melhores decisões nos países onde já se encontram a operar.

3.7. INTERESSES NACIONAIS E CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Aplicando de uma forma simplificada a visão de Silva Ribeiro (SILVA RIBEIRO, 1998) ao acima exposto, poderão considerar-se as tarefas fundamentais do Estado, tais como definidas no artigo 9º da CRP, como os objetivos gerais da Estratégia, devendo os vários órgãos que compõem o Estado organizar a sua

ação em função daqueles objetivos, definindo, para o efeito, objetivos estratégicos básicos setoriais. Enquanto projeto político, o Programa do Governo representa um dos instrumentos para determinar os objetivos gerais e setoriais do Estado e a orientação escolhida para a concretização dos objetivos gerais, sendo cada objetivo básico conduzido superiormente por cada Ministério, sob orientação do Primeiro-Ministro e do Conselho de Ministros, sempre em conformidade com os objetivos definidos na CRP.

Por sua vez, cada Ministério tem a responsabilidade de decompor os objetivos básicos setoriais em objetivos mais específicos para o campo setorial sob a sua tutela, de forma a possibilitar a definição de linhas de ação estratégica pelas entidades por si tuteladas, as quais, por sua vez, se encarregarão de as fazer aplicar junto das entidades na sua dependência.

Contudo, e embora os Programas que têm vindo a ser adotados pelos sucessivos Governos desde o início da era democrática tenham mantido globalmente alguma estabilidade nos objetivos que visam prosseguir, já que todos visam dar cumprimento aos objetivos do Estado definidos na CRP, não deixa de ser de salientar que os Programas do Governo são marcados por alguma volatilidade associada aos ciclos políticos, eleitorais e conjunturais, carecendo, neste contexto, de alguma perenidade, podendo ainda registar-se um reordenamento das prioridades em função da conjuntura, bem como variações nas formas de alcançar os objetivos definidos no artigo 9º da CRP.

É, neste quadro, que se insere o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), de 2013 (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013), o qual se constitui como um instrumento adicional na identificação dos interesses estratégicos nacionais, conforme estipulado na Lei de Defesa Nacional (art. 4º, nº 1) e art. 7º, nº 1) da Lei Orgânica nº1-B/2009, de 7 de Julho), procurando conferir alguma estabilidade nos objetivos gerais do Estado e minorar o impacto dos

ciclos políticos e sucessivos Programas de Governo na Estratégia do Estado (MACHADO BARROSO, 2008).

Em termos teóricos, e apesar de não ter o valor jurídico para tal, o CEDN situar-se-ia hierarquicamente, na teoria da estratégia, entre a CRP e o Programa do Governo, já que a sua validade não depende das eleições, contribuindo para moldar a forma como os objetivos políticos do Programa do Governo são alcançados e orientar a atividade da Administração Pública.

A estrutura do CEDN, cujo conteúdo para o qual se remete (Governo de Portugal, 2013), encontra-se enformada pelos princípios gerais da teoria da Estratégia, identificando, designadamente:

- i) os fundamentos da estratégia de segurança e defesa nacional (*II. Fundamentos da estratégia de segurança e defesa nacional*);
- ii) o ambiente externo e os vetores de ameaça e risco para Portugal (*III. Contexto Internacional*);
- iii) a respetiva posição de Portugal naquele ambiente e os espaços de interesse estratégico nacional (*IV. Portugal no Mundo*);
- iv) o ambiente interno, as respetivas vulnerabilidades e ativos nacionais, bem como os objetivos permanentes e os objetivos conjunturais (*V. Contexto nacional*); e
- v) as modalidades de ação, em que são elencados os vetores e as linhas de ação estratégica (*VI. Conceito de ação estratégica nacional*).

No quadro da teoria da estratégia preconizada por Silva Ribeiro, o CEDN consubstancia o que aquele autor designa de conceito de ação estratégica, no qual se definem as principais modalidades de ação para alcançar os grandes objetivos da estratégia.

Contudo, o CEDN não constitui um plano estratégico *per se*, já que não estabelece metas e prazos, não definindo ainda ações concretas para atingir os

objetivos, admitindo-se que tal possa estar vertido, pelo menos em parte, no Programa do Governo.

Ainda assim, o CEDN define uma estruturação dos eixos de ação que o Estado e os órgãos do Governo e da Administração Pública devem seguir para cumprir as tarefas/objetivos definidos na CRP e identifica de forma mais precisa os vetores de atuação para dar cumprimento à visão estratégica, desdobrando os interesses nacionais em interesses setoriais.

O atual CEDN incide de forma significativa sobre aspetos de natureza económica, considerando que foi elaborado durante um período marcado por uma profunda crise económica e de assistência financeira internacional e durante o qual se evidenciou uma maior necessidade de reorganização dos meios do Estado para a promoção “da prosperidade dos portugueses” e da “restauração da estabilidade financeira e do crescimento económico” (Governo de Portugal, 2013) com vista a, conforme reconhece o CEDN na Parte II “Fundamentos da Estratégia de Segurança e Defesa Nacional”, devolver uma inegável centralidade à robustez do tecido económico e financeiro para alcançar os objetivos de segurança, independência e soberania nacionais³³.

Um aspeto particularmente interessante para o nosso estudo destaca-se na Parte II do CEDN, designadamente no atinente ao reconhecimento da produção de informações como “determinante na efetiva realização do potencial estratégico do País”, afirmando que “valorizar esta dimensão significa privilegiar a qualidade das informações estratégicas, da visão prospetiva e dos processos de decisão.”

Esta inserção no CEDN afirma, assim, que os serviços de informações devem

³³ No caso em apreço, e atendendo ao objeto do nosso estudo, a produção de informações estratégicas mencionada no CEDN recai sobre o SIED (art. 20º da LQSIRP), embora, como já anteriormente referido, tal não implique uma exclusão absoluta da produção de informações de segurança interna para esse efeito, visto que atos de sabotagem de infraestruturas críticas, de terrorismo, de espionagem ou de alteração ou destruição do Estado de direito constitucionalmente estabelecido podem infligir danos significativos ao regular funcionamento da economia, da sociedade e do Estado e afetar, por esta via, os interesses nacionais.

ver o seu papel reforçado no processo de decisão política, produzindo informações estratégicas que apoiem a ação governativa em todas as suas dimensões, nomeadamente no plano da produção de informações de base, informações estratégicas e informações prospetivas, tanto ao nível do planeamento, como da decisão e execução das medidas políticas do Governo, o que se encontra também reconhecido no artigo 12º, nº 3), al. c) da Lei de Defesa Nacional (Lei Orgânica nº1-B/2009, de 7 de Julho), onde se afirma que “sem prejuízo de outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei, compete ao Governo, em matéria de defesa nacional, no âmbito administrativo, assegurar que a defesa nacional é exercida beneficiando das atividades de informações dos órgãos competentes do Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) e das Forças Armadas, nos termos da lei”.

Segundo as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações portugueses (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), esta redação do CEDN constitui a primeira vez, em Portugal, que um documento de natureza programática faz uma menção expressa aos serviços de informações e ao seu papel no apoio à defesa e promoção da estratégia do Estado, comprovando que as informações devem ser de natureza securitária e, simultaneamente, estratégica.

Note-se que, sobre este aspeto em particular, e ainda que seja reconhecida a importância dos serviços de informações e da produção de informações estratégicas para a defesa nacional, a prossecução dos interesses nacionais e a salvaguarda e garantia da independência nacional, não deixa de ser de salientar que esse reconhecimento apenas ocorre de forma indireta, em diplomas legislativos distintos da LQSIRP e da LOSIRP, onde não se alude, de forma direta e taxativa, à produção de informações estratégicas, de base e prospetivas para o apoio direto e indireto da ação governativa, em todas as

suas dimensões, seja na fase do planeamento ou na fase da execução, tais como enunciadas no CEDN e na Lei de Defesa Nacional, e neste sentido, na defesa e salvaguarda dos interesses nacionais.

Ainda assim, da leitura conjugada dos vários diplomas em apreço, nomeadamente a CRP, o Programa do Governo, a Lei de Defesa Nacional e o CEDN, bem como a LQSIRP e a LOSIRP, resulta um inegável reconhecimento do papel fundamental dos serviços de informações na estrutura do Estado, sobretudo no que diz respeito ao apoio à decisão política de topo, à defesa e promoção dos interesses nacionais e à salvaguarda e garantia da independência e soberania nacionais, devendo os serviços constituir-se como instrumentos essenciais à disposição nas principais fases da estratégia do Estado: a fase política, a fase estratégica, a fase da execução e a fase do controlo.

Neste contexto, os serviços são, ou deveriam ser, chamados a contribuir com a produção de informações para apoiar i) as análises de base objetiva e racional da fase política da estratégia (como seja a identificação das tendências globais de evolução, sobretudo internacionais, bem como as perspetivas de evolução, de forma a possibilitar a definição, ou redefinição, dos objetivos que se pretende alcançar), ii) as análises da situação estratégica e das modalidades de ação da fase estratégica, iii) a execução da estratégia ao longo de toda a sua extensão, bem como iv) a fase de controlo da estratégia, em que são necessárias informações de diversos tipos para avaliar e reavaliar a estratégia, os seus resultados e os fatores de condicionamento das metas visadas.

3.8. PROPOSTA DE CONCEITO DE INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS

Debater o conceito de interesses estratégicos nacionais leva-nos a abordar, ainda que superficialmente, a utilidade pública dos interesses privados na prossecução do interesse nacional, sendo necessário melhor debater os conceitos de interesse(s) público(s) e de interesse privado.

Como referia Luís Filipe Colaço Antunes já no final da década de 1980 (COLAÇO ANTUNES, 1989), nunca o interesse público foi tão privado, tendo as sucessivas crises económicas desde o início do novo milénio evidenciado a crucial importância da robustez de um tecido económico, industrial e financeiro para a sustentabilidade do Estado, das suas missões e do modelo de desenvolvimento socioeconómico constante da CRP e a que a sociedade portuguesa se tem vindo a acomodar ao longo das últimas décadas.

A prossecução do interesse público, como recorda Jorge Bonito (BONITO, 2019), deve adotar os comportamentos adequados aos fins prosseguidos, devendo ser observados os princípios da legalidade, justiça, imparcialidade, igualdade, proporcionalidade e boa-fé (art. 266º da CRP).

O respeito por estes princípios implica que o Estado, através da Administração Pública, incluindo dos serviços de informações, não pode agir, no âmbito da prossecução do interesse público, em contradição com a Lei, em detrimento de interesses (privados) legalmente protegidos dos cidadãos, sem conferir, imparcialmente, os mesmos benefícios a pessoas coletivas e singulares em igualdade de circunstâncias, na proporção necessária à consecução dos fins visados.

Refira-se que, no quadro deste trabalho, se atenta especificamente aos interesses privados, dado que, no quadro das funções prosseguidas pela

Administração Pública diretamente tutelada pelo Governo, não sobram dúvidas quanto às suas atribuições, as quais se encontram devidamente respaldadas por um quadro jurídico e doutrinário, sendo de mencionar, a título de exemplo, as funções de uma Embaixada portuguesa no estrangeiro, às missões do Instituto Camões, do Turismo de Portugal ou da Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP). O mesmo não será tão evidente quanto ao apoio do Estado a pessoas coletivas e singulares do setor privado cuja atividade se possa enquadrar no âmbito da prossecução de interesses estratégicos nacionais para o cumprimento das tarefas fundamentais do Estado.

Numa lógica de prossecução do interesse público/interesses nacionais, o Estado encontra-se vinculado, conforme acima mencionado, à obrigação de criar as condições no seio da Administração Pública e as políticas necessárias para a prestação de serviços públicos que visem a melhoria da atividade económica e do bem-estar da população em geral, significando tal que os serviços de informações, na sua qualidade de serviços públicos, e consequentemente, ao serviço do interesse público e do interesse nacional, podem contribuir para servir os interesses económicos das empresas privadas nacionais, sobretudo nos mercados internacionais, onde o ambiente de concorrência e competitividade se tem vindo a acentuar crescentemente, procurando-se, simultaneamente, gerar mais riqueza para a economia do país e corrigir os desequilíbrios da balança comercial, como reconhece o CEDN (Governo de Portugal, 2013).

Neste sentido, a produção de informações pode constituir um dos instrumentos do Governo, já que os serviços de informações são diretamente tutelados pelo Primeiro-Ministro, tanto para apoiar a definição da estratégia, como para a sua execução, no âmbito das políticas de dinamização económica do país e de apoio à internacionalização das empresas, podendo entender-se, no contexto

exposto, o conceito de interesses estratégicos nacionais como todos os interesses específicos que se encontrem enquadrados por ações estruturadas em torno de políticas públicas que promovem a concretização de objetivos setoriais específicos e cuja satisfação, por entidades públicas ou privadas, possibilita a materialização dos objetivos gerais das políticas do Governo e dos interesses nacionais, no cumprimento das tarefas fundamentais do Estado na Constituição e na lei e estrategicamente enquadradas por políticas públicas, incluindo o CEDN.

Por si só, a satisfação isolada de um interesse específico não encerra a concretização dos interesses nacionais, a nível global ou particular. Porém, no âmbito das políticas do Governo, a satisfação coordenada de vários interesses específicos, em circunstâncias objetivamente semelhantes, contribui para a prossecução dos interesses nacionais e, por esta via, da sua materialização.

Da abordagem proposta ao conceito de interesses estratégicos nacionais, decorre o seguinte:

- i) os “interesses estratégicos nacionais” distinguem-se dos “interesses nacionais” na medida em que os primeiros são a concretização fragmentada, por via de um conjunto de ações, para executar parte da estratégia geral destinada a alcançar os segundos, como, por exemplo, o apoio à realização de um investimento de uma empresa nacional no estrangeiro, sendo, neste caso, os interesses nacionais um objetivo genérico como o da internacionalização da economia;
- ii) a materialização dos interesses nacionais apenas é possível pela materialização dos interesses estratégicos nacionais, que se traduzem numa multiplicidade de ações concretas de entidades públicas ou privadas, conciliadas em torno dos objetivos gerais da estratégia do Estado e das políticas públicas que a enquadram;
- iii) os interesses estratégicos nacionais apenas poderão ser considerados

como tal se estiverem devida e objetivamente enquadrados na execução de uma estratégia nacional (setorial ou não) elaborada pelo Estado e em prol de um objetivo superior do interesse público/nacional;

- iv) no âmbito da execução da estratégia do Estado e da atividade dos serviços de informações, o conceito de interesses estratégicos nacionais implica a atuação de entidades da Administração Pública, pelo que esta, na sua missão, deve subordinar-se aos princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, bem como pelo princípio do respeito pelos direitos e interesses legítimos dos particulares; e
- v) a prossecução de interesses estratégicos nacionais deve objetivamente servir os propósitos dos interesses nacionais, no sentido defendido na CRP e mais detalhadamente no CEDN.

Os interesses estratégicos nacionais a ser defendidos e promovidos pelos serviços de informações poderão ser considerados um conceito complexo, que não tende a enquadrar-se de forma simplificada no conceito de estratégia, já que não são objetivos cuja prossecução seja central, mas acessória ao alcance dos objetivos gerais e permanentes do Estado, comumente designados de interesses nacionais.

Não sendo centrais na implementação da estratégia e na prossecução desses objetivos, os interesses estratégicos nacionais não deixam de ser considerados essenciais, já que assumem uma natureza instrumental para o sucesso da concretização da estratégia geral³⁴ e para a materialização dos interesses

³⁴ A título exemplificativo do que poderão consubstanciar interesses estratégicos nacionais, poderá ser referido o caso de medidas do Estado destinadas a promover o aumento das exportações das empresas nacionais, o que apenas se verificará caso se observe um aumento efetivo e generalizado das exportações das empresas visadas, e não apenas de uma. Esta situação enquadra-se na definição acima, na medida em que o aumento das exportações de apenas uma empresa não satisfaz o objetivo de aumento das exportações nacionais, mas o efeito cumulado do aumento das exportações de todas as empresas visadas pela medida do Estado contribui para o objetivo final de dinamização das exportações nacionais.

nacionais. Por outro lado, no sentido aqui abordado, os interesses estratégicos nacionais podem ainda revestir uma natureza material³⁵ e/ou imaterial³⁶, podendo ser uma ação concreta na implementação de um plano estratégico³⁷ ou a produção de informações cruciais para o sucesso da sua implementação³⁸.

3.9. NOTAS CONCLUSIVAS

Do acima exposto resulta que se poderá dar ao conceito de “interesses estratégicos nacionais” um entendimento distinto do conceito de “interesses nacionais”, na medida em que os “interesses estratégicos nacionais” poderão ser considerados como os objetivos ou interesses parcelares que permitem concretizar os objetivos gerais que constituem os “interesses nacionais”, tais como supradefinidos e genericamente estabelecidos na CRP e no CEDN. Importa referir, por outro lado, que os “interesses estratégicos nacionais” podem revestir a natureza de interesses materiais e imateriais, públicos e privados, internos e externos, conquanto estejam enquadrados no âmbito de políticas públicas que visam dar cumprimento aos “interesses nacionais” e sendo, neste sentido, instrumentais destes.

³⁵ Vejam-se os exemplos das modalidades de ação que constam do CEDN sobre o “desenvolvimento das capacidades produtivas nacionais no setor alimentar para reduzir a dependência externa”, a “diversificação das fontes de fornecimento e rotas energéticas” e o “aumento do potencial produtivo e industrial, removendo os bloqueios que travam a eficiência económica” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013).

³⁶ Vejam-se os exemplos das modalidades de ação que constam do CEDN sobre o “reforço da presença de portugueses nas instituições internacionais”, o “incentivo à renovação demográfica” ou a “valorização da língua e cultura portuguesas” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013).

³⁷ Veja-se o exemplo da modalidade de ação que consta do CEDN sobre a “participação militar portuguesa em missões internacionais de paz no quadro das Nações Unidas, da OTAN e da UE” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013).

³⁸ Veja-se o exemplo da modalidade de ação sobre a valorização da produção de informações como “instrumento estratégico do Estado, essencial para o apoio à decisão política, sobretudo em matérias de segurança e defesa” (GOVERNO DE PORTUGAL, 2013).

No âmbito dos serviços de informações, a sua atividade pode situar-se a montante e a jusante da definição dos “interesses nacionais”, bem como da definição das estratégias do Estado destinadas a materializar os “interesses nacionais”, podendo ser chamados a intervir em qualquer das fases da elaboração, execução, avaliação e controlo da estratégia.

Acresce que, pelos meios próprios que os caracterizam, os serviços de informações constituem-se como instrumentos essenciais na identificação dos vetores de ameaça e de oportunidade da defesa e promoção dos “interesses estratégicos nacionais”, podendo ainda contribuir para melhorar a ação governativa nas suas diversas áreas de intervenção, incluindo no âmbito da dinamização e internacionalização da economia portuguesa, em consonância com o preconizado no CEDN, apoiando a promoção ou a proteção dos investimentos nacionais no exterior ou protegendo os investimentos nacionais em território nacional, nomeadamente contra ações hostis que podem comprometer a viabilidade económica e comercial das empresas nacionais.

Contudo, e em face de uma nova realidade emergente, designadamente por força do atual contexto político-securitário no Leste europeu³⁹, importará sublinhar que a ação governativa dos Estados, sobretudo na Europa, tem vindo a ser desafiada na concretização das missões constitucionalmente consagradas, principalmente no que diz respeito à prossecução de interesses estratégicos nacionais, sendo de recordar, como se verá nas páginas seguintes, a recente intensificação das designadas ameaças híbridas, uma realidade que tem vindo a ganhar tração e a condicionar a eficácia da ação estratégica dos Estados, afetando diretamente os interesses estratégicos nacionais dos países visados, de forma a minar, de forma indireta, e numa dimensão mais significativa, os seus interesses nacionais.

É, também neste quadro, que o papel dos serviços de informações pode

³⁹ Recorde-se que este trabalho foi elaborado durante os anos de crise pandémica de COVID-19 (2020-2022), marcada, para além da evidente emergência sanitária, por amplas campanhas de desinformação e desacreditação das autoridades nacionais, bem como durante o escalar de tensões entre a Federação Russa e a Ucrânia, que culminou num conflito armado que eclodiu em 24 de fevereiro de 2022.

assumir maior relevância, produzindo informações de apoio à decisão política de topo, não apenas na fase da definição da estratégia, mas, também, na fase da sua execução ou reavaliação, designadamente quando se verifica uma alteração das premissas de base nas quais assentam a estratégia original.

4. PARTE III – AS AMEAÇAS HÍBRIDAS E OS NOVOS CAMPOS DE ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES⁴⁰

No dia 13 de Junho de 2018, a Alta Representante para a União Europeia e os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança, em conjunto com a Comissão Europeia, publicou uma comunicação conjunta intitulada “*Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats*” (Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018), na qual se definem as linhas de ação estratégica para combater as ameaças híbridas.

Este documento representa o culminar de um longo processo de definição do conceito de ameaças híbridas, cuja definição se verá mais adiante, traduzindo ainda a estratégia das instituições comunitárias para atender este fator de condicionamento securitário. Conforme este trabalho se propõe demonstrar nas páginas que se seguem, aquele documento representa também o resultado da cooperação com outras instituições, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), principal precursora do conceito, evidenciando, também, a necessidade de colaboração interinstitucional que esta temática requer.

Num mundo de elevada e crescente interconetividade, o conceito de ameaças híbridas tem vindo a ganhar maior amplitude, compreendendo a cada vez mais significativa complexidade dos tempos modernos e contribuindo para enformar as políticas de segurança dos Estados-Membros da União Europeia e da OTAN.

⁴⁰ Esta parte contém a reprodução quase integral de um trabalho elaborado no âmbito do Programa de Doutoramento em Direito e Segurança, ministrado pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, tendo sido publicado nos *Working Papers* do CEDIS, em 2018 (PEREIRA, As ameaças híbridas - Uma abordagem conceptual no quadro da OTAN e da UE, 2018).

4.1. AS AMEAÇAS HÍBRIDAS: UMA ABORDAGEM CONCRETUAL

▪ ORIGEM DO CONCEITO DE AMEAÇAS HÍBRIDAS

O conceito de ameaças híbridas foi formalmente referido em Junho de 2015, na sequência da reunião dos Ministros da Defesa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em Bruxelas, que emitiram uma declaração, na qual, no seu ponto 7, se estatui o seguinte:

“To enhance the ability to respond quickly and effectively to any contingency, we have significantly adapted our advance planning. We have also adapted our decision-making procedures to enable the rapid deployment of our troops. We have set the key elements for an effective response to hybrid threats. We will seek close coordination and coherence with the European Union’s efforts in this field. We have also agreed concrete steps for NATO’s adaption to the growing challenges and threats emerging from the south” (OTAN, 2015).

Até àquela ocasião, a expressão usada era “guerra híbrida” (do inglês, *hybrid warfare*) – que, de resto, se mantém –, que, inicialmente, segundo Jan J. Andersson e Thierry Tardy, no Issue Brief 32 do Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia de 2015 (ANDERSSON & TARDY, 2015), terá sido sugerida em 2002, na tese de William J. Nemeth (*Future War and Chechnya: a Case for Hybrid Warfare*) (NEMETH, 2002). O conceito de guerra híbrida, conforme proposto por Nemeth, remetia para a natureza híbrida das sociedades, aparentemente menos estruturadas e menos socioeconomicamente desenvolvidas, como era o caso da Chechénia, na altura, e que, devido à assimetria dos meios disponíveis, principalmente comparado com os meios políticos, económicos, tecnológicos e militares convencionais das sociedades Ocidentais, desenvolveram formas híbridas de confronto para colmatar a sua inferioridade naqueles campos, recorrendo, entre outros meios, a campanhas de desinformação e táticas de guerrilha que não

obedecem ao Direito Internacional (como seja o caso das Convenções de Genebra e das Convenções da Haia sobre o Direito da Guerra) e às formas ditas convencionais de confronto armado.

O termo “guerra híbrida” terá sido posteriormente utilizado (VAN PUYVELDE, 2015), em 2005 e 2006, para descrever as estratégias desenvolvidas pelo Hezbollah, no âmbito da Guerra do Líbano, para descrever a combinação de meios convencionais e não-convencionais, regulares e irregulares, abertos e encobertos que foram empregues naquele conflito.

Ganhando tração, o conceito de guerra híbrida terá também sido mencionado, ainda que de forma indireta, no documento produzido de preparação para a Cimeira da OTAN de Lisboa, em 2010, designado *NATO 2020: assured security; dynamic engagement* (ALBRIGHT & VAN DERR VEER, 2010), em que são mencionadas as “variações híbridas” das ameaças que enfrentam os países membros da OTAN e a necessidade de os Países da Aliança reverem a sua conceção das ameaças que se vislumbram. Nesse relatório, concluiu-se ainda o seguinte:

- *“Conventional military aggression against the Alliance or its members is unlikely but the possibility cannot be ignored”.*
- *“The most probable threats to Allies in the coming decade are unconventional. Three in particular stand out: 1) an attack by ballistic missile (whether or not nuclear-armed); 2) strikes by international terrorist groups; and 3) cyber assaults of varying degrees of severity. A host of other threats also pose a risk, including disruptions to energy and maritime supply lines, the harmful consequences of global climate change, and financial crisis”.*
- *“The danger posed by unconventional threats has obvious implications for NATO preparedness, including its definition of security, its conception of what constitutes an Article 5 attack, its strategy for deterrence, its need for military transformation, its ability to make decisions rapidly, and its reliance for help on countries and organisations from outside the Alliance”* (ALBRIGHT & VAN DERR VEER, 2010).

Já na Cimeira da OTAN de 2014, no País de Gales, o conceito de guerra híbrida ganhou maior densidade, tendo sido referido de forma expressa na Declaração Final, para caracterizar as ameaças que ora se apresentam aos

países da Aliança no século XXI, que as “ameaças de guerra híbrida” (“*hybrid warfare threats*”) se constituem como um conjunto amplo de medidas, encobertas e abertas, militares, paramilitares e civis, utilizadas de forma altamente integrada (“*a wide range of overt and covert military, paramilitary, and civilian measures are employed in a highly integrated design*”) (OTAN, 2014). Esta formulação procurava traduzir, de forma ainda frágil, um novo modelo de ameaças globais, refletindo um novo panorama securitário mundial, sem que a sua delimitação concetual estivesse consolidada, deixando antever aquilo que viria a ser o conceito de ameaças híbridas efetivamente adotado pela OTAN.

▪ **DEFINIÇÃO DO CONCEITO DE AMEAÇAS HÍBRIDAS**

O conceito de ameaças híbridas, conforme acima exposto, registou uma evolução ao longo dos últimos anos, acompanhando a evolução proporcionada pelas inovações tecnológicas no mundo das telecomunicações, no meio cibernético e da conseqüente interconetividade galopante que marca o século XXI.

Depois da reunião dos Ministros da Defesa da OTAN, em Julho de 2015, foi proposta a criação do Centro Europeu de Excelência para Combater as Ameaças Híbridas (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*), no dia 06 de Abril de 2016, constando da *Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, Uma resposta da União Europeia* (Comissão Europeia, 2016), tendo esta proposta sido posteriormente apoiada, em 06 de Dezembro de 2016, pelo Conjunto de propostas comuns para a implementação da Comunicação Conjunta pelo Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão Europeia e o Secretário-Geral da OTAN (*Common set of proposals for the implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*, 2016).

Nestes dois documentos supracitados, não foi definido o conceito de ameaças

híbridas, já que uma das missões do Centro de Excelência, sediado na Finlândia, é precisamente o de estudar o fenômeno e definir novos conceitos para que este possa ser entendido com mais propriedade.

Com efeito, o conceito de ameaças híbridas voltou a ser abordado na Cimeira de Chefes de Estado, em Varsóvia, em Julho de 2016, figurando expressamente no Comunicado emitido na sequência daquele evento, no qual se menciona o conceito de ataques híbridos (ponto 5) (OTAN, 2016) e a necessidade do acordo celebrado, entre os Aliados, de definir uma estratégia para combater a guerra híbrida no quadro da OTAN (ponto 37). Nesse mesmo documento, é mencionado, no ponto 72, o combate à guerra híbrida, levada a cabo por meio de ameaças híbridas, que a OTAN aparenta definir como “*uma combinação ampla, complexa e adaptável, de meios convencionais e não-convencionais e de medidas militares, paramilitares e civis, encobertas e abertas, utilizadas de forma integrada por atores estatais e não estatais para alcançar os respetivos objetivos (“a broad, complex, and adaptive combination of conventional and non-conventional means, and overt and covert military, paramilitary, and civilian measures, are employed in a highly integrated design by state and non-state actors to achieve their objectives”)*).

Conforme mencionado por Andersson e Tardy (ANDERSSON & TARDY, 2015), uma das principais dificuldades associadas à definição do conceito de ameaças híbridas prende-se precisamente com a sua delimitação material, já que a distinção entre uma ameaça considerada convencional e outra considerada híbrida é particularmente ténue, não sendo evidentes as diferenças:

“(...) a key element of this is establishing a clear understanding of what exactly hybrid threats are, i.e. how they differ from ‘non-hybrid’ ones. Simply put, for a threat to be of a ‘hybrid’ nature it needs to be the product of multiple ways to threaten or attack its intended target – much as a hybrid species is produced by combining different breeds or varieties. It is therefore the mix of different methods – conventional and unconventional, military and non-military – which makes a threat hybrid” (ANDERSSON & TARDY, 2015).

Neste sentido, e em consonância com o acima exposto, poderá afirmar-se que o que contribui para definir o conceito de ameaça híbrida reside precisamente na natureza variada e difusa das ameaças utilizadas, unidas pela cúpula de um objetivo comum e usadas de forma sistemática, conforme sublinham Andersson e Tardy:

“In this sense, not all contemporary threats are hybrid. For example, a terrorist group which mainly plants bombs or makes use of suicide bombers does not, in and by itself, constitute a hybrid threat.

It is only if and when such an outfit combines such tactics with, for example, the launching of military campaigns, systematically spreading disinformation or running criminal activities that the threat mutates into a hybrid one. Terrorism, cybercrime, trafficking and extortion are not per se hybrid in nature; they may become so depending on how (and to what extent) they are pursued using multiple tactics simultaneously” (ANDERSSON & TARDY, 2015).

Assim, não será pela verificação da concretização de uma ameaça que se poderá determinar estar-se perante ameaças híbridas, mas, antes, pela verificação de diversas ameaças combinadas, de forma sistemática, pelos mesmos perpetradores, na prossecução de um objetivo específico.

Neste quadro, e face à evidente densidade concetual que caracteriza as ameaças híbridas, será de destacar que, a nível institucional, designadamente no atinente à União Europeia, à OTAN e ao Centro de Excelência Europeu para Combater as Ameaças Híbridas (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*)⁴¹ criado por aquelas duas organizações, tem-se frequentemente definido o conceito de ameaças híbridas procurando-se descrever o fenómeno em vez de definir concretamente a sua delimitação concetual. Esta situação decorre da complexidade da realidade que se procura compreender nestas páginas, decorrendo ainda da multiplicidade dos atores que poderão estar envolvidos, não estando ainda o fenómeno das ameaças

⁴¹ Sedeado na Finlândia, o *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* foi criado com o patrocínio institucional da UE e da OTAN, sendo ainda participado pelos Governos de República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Itália, Alemanha, Letónia, Lituânia, Holanda, Noruega, Polónia, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos. A participação no Centro encontra-se aberta a todos os membros da UE e da OTAN (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, 2018).

híbridas suficientemente estudado para ser conhecido com a abrangência que possivelmente implica. Paralelamente, a atribuição da autoria das referidas ameaças terá alguma relevância na sua identificação, bem como na classificação da sua natureza híbrida, densificando o conceito e dificultando a sua apreensão.

Não obstante, o *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, incumbido pela UE e pela OTAN de aprofundar o conhecimento sobre as ameaças híbridas (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, 2018), define-as como “ações coordenadas e sincronizadas que visam deliberadamente afetar as vulnerabilidades dos Estados democráticos e das suas instituições, empregando um leque particularmente amplo de meios políticos, económicos, militares, civis e de informação” (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, 2018).

O centro avança ainda que os autores das ameaças híbridas tendem a explorar os limiares da deteção e da autoria, operando, frequentemente, nas zonas de indefinição da autoria, explorando, também, os limites da paz e da guerra.

Com esta forma de procedimentos, o centro defende que os autores das ameaças híbridas procuram influenciar o processo de tomada de decisão, nomeadamente político e institucional, a nível local, regional ou nacional, procurando, ainda, afetar os interesses estratégicos dos visados (*European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, 2018).

A verificação de ameaças híbridas, segundo o *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*, implica, assim: i) o envolvimento de atores estatais e não-estatais; ii) o desafio à ordem estabelecida, caracterizando os visados como ameaças, opositores ou concorrentes; iii) o recurso a um amplo leque de métodos e atividades; iv) o aproveitamento das vulnerabilidades dos seus opositores; v) as vulnerabilidades que podem ser reais ou criadas, podendo derivar do aproveitamento de memórias históricas, falhas legais, práticas consuetudinárias, fatores geoestratégicos, polarização da sociedade, desvantagem tecnológica ou diferenças ideológicas, entre muitas outras

possibilidades; e vi) a escalada da gravidade das ameaças híbridas nos níveis de violência, caso os objetivos pretendidos não sejam imediatamente alcançados.

▪ **CARACTERIZAÇÃO TIPOLOGICA DAS AMEAÇAS HÍBRIDAS**

Conforme resulta do acima exposto, as ameaças híbridas assumem uma natureza particularmente complexa e caracterizada por uma multiplicidade de meios, sendo, não raras vezes, difícil determinar que tipo de ocorrências podem ser efetivamente classificadas de híbridas. Não obstante, as próximas páginas deverão dedicar-se a essa tarefa, procurando identificar e caracterizar algumas das ameaças consideradas híbridas que poderão ser tidas em consideração no contexto proposto, sem prejuízo de se reconhecer a existência de outras possíveis ameaças, ainda não identificadas.

Seguindo o acima exposto, as ameaças híbridas combinam atividades convencionais e não-convencionais, militares e não militares, utilizadas de forma coordenada por atores estatais e não-estatais, recorrendo ainda a campanhas multidimensionais que combinam medidas coercivas e subversivas, com vista ao alcance de objetivos políticos. Assim, e atendendo à definição de ameaças híbridas seguida no presente trabalho, torna-se evidente a dificuldade em fazer a distinção entre o rol de potenciais ameaças que poderão estar incluídas ou excluídas deste quadro, já que, sob a alçada do conceito proposto, poderá caber a quase totalidade das ameaças.

As ameaças híbridas poderão assim, neste quadro, abranger desde as campanhas mediáticas à utilização de armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares, passando por ciberataques contra os sistemas informáticos de infraestruturas estratégicas ou pela utilização de meios de subversão da paz social ou da ordem económica.

A maioria das táticas abaixo identificadas não serão particularmente novas, mas encontram-se exponencialmente mais acessíveis e fáceis de utilizar graças às novas tecnologias e à interconetividade do séc. XXI, que

proporcionam meios consideravelmente mais eficientes e eficazes de alcançar os objetivos a que se propõem os autores das ameaças híbridas, sendo também de mencionar, a este propósito, a rápida propagação dos efeitos que aquelas mesmas tecnologias propiciam (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018).

Entre o rol de ameaças que têm vindo a ser identificadas como híbridas, serão de destacar, entre outras possíveis, as seguintes (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018):

PROPAGANDA

A propaganda representa um dos casos de meios empregues no quadro das ameaças híbridas que não são novos, constituindo-se como a instrumentalização da informação com o propósito de influenciar a perceção das populações dos países visados e dos seus líderes através de campanhas mediáticas, quer nos meios convencionais de comunicação social, como os jornais e as televisões, quer, na atualidade, nas redes sociais. Devido à massificação do acesso à Internet e à proliferação de meios de comunicação, esta ameaça representa hoje um instrumento particularmente acessível e barato de disseminar ideias e veicular ideologias. Acresce, neste quadro, que a elevada competitividade dos meios de comunicação social e das redes sociais para reforçarem as suas quotas de mercado, bem como a celeridade considerável com que circula a informação, têm contribuído também para a sua mais fácil instrumentalização, já que a capacidade de verificação dos factos noticiosos e a ocupação imediata dos tempos de antena não se coadunam com o tempo da reflexão crítica e da verificação factual.

MEIOS NOTICIOSOS ESTATAIS OU PARAESTATAIS

À semelhança do caso anterior, este meio será já bem conhecido, constituindo-se como os meios noticiosos direta ou indiretamente financiados pelos Estados

que os apoiam – podendo também ser meios noticiosos com elevada afinidade política com o regime no poder –, beneficiando de uma visibilidade e credibilidade sustentada na proximidade ao Estado, como sejam a *Russia Today* ou *Sputnik News*, no caso da Rússia, a *Agence France Press*, no caso de França, da *CNN*, no caso dos Estados Unidos, ou da *Xinhua*, no caso da China. Estes meios noticiosos, reputados sérios, veiculam as ideias e as opiniões oficiais dos regimes que apoiam e apresentam as notícias e os factos naquela perspetiva, recorrendo, não raras vezes, à distorção da veracidade dos factos para coincidir com a retórica pretendida. Esta situação será já amplamente do conhecimento do público melhor informado, surtindo efeitos mais moderados sobre os decisores, pese embora contribua, ainda que parcialmente, para a desinformação em massa e para a penetração na opinião pública das ideias dos respetivos regimes.

REDES SOCIAIS

O potencial para alcançar em massa as populações por via das redes sociais tem vindo a ser consideravelmente explorado no domínio das ameaças híbridas, já que possibilitam a disseminação rápida e em larga escala de ideias e notícias de forma praticamente gratuita, possibilitando um imediatismo e sensacionalismo exponenciais face aos dois casos anteriores acima expostos. Por outro lado, as redes sociais possibilitam o anonimato das mensagens veiculadas, dificultando a identificação da sua origem, bem como, frequentemente, da sua veracidade. Acresce que o reencaminhamento das notícias, factos, ideias e ideologias por via das redes sociais permite a propagação de campanhas mediáticas à escala global, por vezes, num curto período de horas. De entre as redes sociais que mais se têm destacado, neste campo, cumpre referir o *Twitter* e o *Facebook*, cuja instalação simples e rápida nos equipamentos privados de telecomunicação, como os *smartphones*, possibilita que os cidadãos sejam imediatamente alcançáveis por esta via. A este propósito, segundo estudos, designadamente do *Pew Research Center*

(TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018), em 2016, cerca de 67% dos adultos norte-americanos recebiam as suas notícias via *Twitter* e *Facebook*, contrastando com uma percentagem de 62%, no ano anterior, evidenciando o amplo alcance que aquelas duas redes sociais potenciam, bem como uma tendência de crescimento daquele fenómeno. A título exemplificativo, Treverton menciona que centenas de jovens russos foram contratados por *troll farms*, em São Petersburgo, com a missão de multiplicar-se em publicações e comentários nas redes sociais na Internet, preferencialmente nas páginas de audiência norte-americana, para favorecer a opinião pública sobre a candidatura de Donald Trump às eleições Presidenciais dos Estados Unidos, em 2016 (LEE, 2018)⁴².

NOTÍCIAS FALSAS OU FAKE NEWS

Na sequência do que vem sendo exposto, será também de sublinhar o conceito de notícias falsas ou, mais popularmente conhecido como *fake news*, cujo propósito, como o nome sugere, é a disseminação de notícias falsas, que distorcem a realidade. Este fenómeno será relativamente novo e terá sido identificado aquando da campanha para as eleições presidenciais norte-americanas, procurando alegadamente favorecer a eleição de Donald Trump (GAURON, 2017). As *fake news*, ou “factos alternativos”⁴³, quando não absolutamente falsas, usarão de uma base parcialmente verídica, sendo distorcida e publicada em meios reputados e prestigiosos de informação, nas redes sociais e na comunicação social, na esperança de que, com a celeridade

⁴² As *troll farms* constituem-se como empresas politicamente ativas e próximas dos regimes que as patrocinam ou apoiam para empregar pessoas que se dedicam, em exclusivo, à publicação de mensagens politizadas e enviesadas nas redes sociais e de publicar comentários exagerados de apoio ou rejeição às notícias publicadas de outras fontes nas mesmas redes (LEE, 2018).

⁴³ Recorde-se que a expressão é da autoria da então conselheira da Casa Branca, Kellyanne Conway, que, em 2017, utilizou o termo “factos alternativos” referindo-se a provas que desmentiam o elevado número de participantes durante a tomada de posse do Presidente Trump, em 20 Janeiro de 2017. Na altura, foram veiculadas imagens alegadamente manipuladas na imprensa que mostravam a presença de milhões de participantes em National Mall, em Washington, quando várias imagens daquele local, naquela data, mostravam uma participação menor (BRADNER, 2017).

da circulação da informação, os designados *mainstream media* as aceitem como verdadeiras e as redifusem por sua vez, sem verificação (CUDDY, 2018). As notícias tendem a ser de consumo rápido e de fácil compreensão, recorrendo a preconceitos e *clichés* de forma a facilitar a sua penetração na opinião pública e nos decisores políticos, contribuindo para a propagação em massa de ideais populistas. Paralelamente, outro dos objetivos das “*fake news*” é de amplificar fenómenos mediáticos e causar danos reputacionais ou uma falsa impressão generalizada de discórdia e descontentamento público, gerando uma polarização da sociedade.

FUGAS ESTRATÉGICAS DE INFORMAÇÕES

A fuga estratégica de informações traduz-se na publicação de documentos oficiais – ou oficiosos – de personalidades ou instituições relevantes da vida pública e política, visando a sua descredibilização e causar danos reputacionais consequentes, minando a confiança pública nas instituições ou personalidades políticas de relevo. Um dos casos recentes deste tipo de ameaças verificou-se aquando da campanha presidencial francesa, quando, 48h antes do dia das eleições, naquilo que viria a ser conhecido como o *MacronLeaks*, em 2017, foram divulgados *e-mails* de Emmanuel Macron e documentos alegadamente comprometedores da sua idoneidade (MARTINS, 2017), procurando, por esta via, influenciar o curso das eleições presidenciais francesas. Os documentos teriam sido alegadamente obtidos por via da ciberespionagem, explorando as vulnerabilidades do seu sistema de segurança informática e foram publicados no *Twitter*, uma rede social que se tornou numa importante ferramenta para o jornalismo e para a vida política Ocidental.

FINANCIAMENTO DE ORGANIZAÇÕES

O financiamento, direto ou indireto, de organizações por parte de Estados tem-se constituído como uma prática relativamente comum e já bem conhecida,

sobretudo no caso de organizações de índole política ou acadêmica, procurando-se, por esta via, a influência da opinião pública, do discurso político e do decurso da vida política dos países visados junto das elites intelectuais (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018). Entre as organizações que têm sido privilegiadamente escolhidas para este tipo de ação, destacam-se os *think tanks*, os partidos políticos ou outras entidades da sociedade civil que possam ter uma visibilidade e alguma capacidade de influência no país.

A título de exemplo, refira-se o caso do *Institute for China-American Studies*, em Washington, nos Estados-Unidos, um *think tank* criado em 2015 e diretamente financiado pelo Governo chinês (FISH S., 2016), com o propósito de favorecer a imagem da China nos Estados-Unidos e no Ocidente, contribuindo, ainda, para a divulgação da cultura chinesa e da perspectiva política da China sobre o mundo.

Também a título de exemplo, refira-se a possibilidade de financiamento indireto de partidos políticos, como terá alegadamente sido o caso com o partido francês de Marine Le Pen, o *Front National*, que, durante a campanha eleitoral para as presidenciais francesas, terá recebido capitais russos para financiar a sua atividade (HADDAD, 2018) e influenciar o resultado das eleições. Também de salientar, neste contexto, as alegadas interferências russas em Itália, tendo o Kremlin alegadamente apoiado campanhas de desinformação e de protesto contra os movimentos migratórios dos refugiados e fomentar uma maior recetividade do povo italiano aos ideais de extrema-direita (ALANDETE & VERDÚ, 2018).

Merece também destaque o apoio dado a movimentos de protesto, separatistas ou de subversão, como terá sido alegadamente o caso na Bulgária, onde Moscovo terá apoiado protestos contra a exploração e produção de gás de xisto (*shale gas*) naquele país, naquilo que terá sido um boicote velado aos esforços de um Estado-Membro da UE de reduzir a sua dependência dos fornecimentos de gás russo (HIGGINS, 2014), resultando no cancelamento da licença atribuída à empresa norte-americana Chevron para aquele efeito.

INSTRUMENTOS CIBERNÉTICOS

As ameaças de natureza cibernética têm vindo a ganhar uma nova projeção no panorama securitário global, tendo vindo a ser cada vez mais recorrentes – para não dizer constantes – os ataques associados à era da informática e da hiperconetividade. Assim, serão de mencionar, entre as principais ameaças cibernéticas conhecidas, a ciberespionagem, os ciberataques (como, por exemplo, a negação de serviços) e a cibermanipulação.

Relativamente à ciberespionagem, cabe referir que os objetivos são, na prática, semelhantes em quase tudo à espionagem convencional, designadamente a recolha de informações que, de outra forma não seriam acessíveis, sem o conhecimento do seu detentor. Em 2016, aquando da campanha eleitoral para as presidenciais norte-americanas, foram várias as notícias sobre os possíveis ciberataques russos contra organizações políticas dos Estados-Unidos da América (MASTERS, 2018), nomeadamente para favorecer a candidatura de Donald Trump.

Já no que diz respeito aos ciberataques, será de destacar o exemplo do *Stuxnet*, que consiste num *malware* que, para além do roubo de informações, causou danos físicos aos sistemas informáticos e aos equipamentos por estes controlados, tendo visado as centrais nucleares iranianas, em 2009. Embora a autoria do vírus não seja conhecida, existem notícias aventando suspeitas sobre os Estados-Unidos e Israel (ZILBER, 2018).

Quanto à cibermanipulação, que consiste na infiltração dos sistemas informáticos para manipular ou alterar os dados neles armazenados, cumpre destacar que a sua ocorrência será, de momento, ainda pouco comum, pese embora os casos conhecidos tenham causado prejuízos avultados na economia dos países visados. A título de exemplo, recorde-se o caso dos *hackers* sírios que, em 2013, penetraram na conta de *Twitter* da agência noticiosa *Associated Press*, publicando uma notícia falsa sobre uma explosão

na Casa Branca que teria ferido o então Presidente Obama. A notícia foi prontamente desmentida, mas não deixou de causar uma situação de pânico nos mercados financeiros, tendo provocado perdas estimadas em cerca de US\$136 mil milhões nas bolsas (FOSTER, 2013). Este tipo de ataques tem vindo a causar alguma apreensão pelo facto de ser dificilmente detetável e a sua autoria dispersa nos meios cibernéticos, sendo que as consequências, nas circunstâncias referidas, podem ser consideravelmente danosas para a sociedade, a economia e a ordem financeira global (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018).

PRESSÃO ECONÓMICA

À semelhança de outras ameaças híbridas, o exercício de pressão económica sobre países ou organizações públicas ou empresariais constitui um instrumento também já bem conhecido, sobretudo no mundo Ocidental, existindo sob diversas formas, sendo de recordar, neste contexto, os casos das sanções internacionais contra o Irão (LAUB, 2015) e a Rússia (KEATINGE, 2018), que visaram os interesses económicos daqueles países, em consequência da violação das regras do Direito Internacional.

A pressão económica verifica-se também noutras circunstâncias, podendo consubstanciar-se, entre outros: i) na concessão de empréstimos de um país a outro para criar um ascendente financeiro; ii) na celebração de acordos de venda de matérias-primas energéticas ou agrícolas a preços inferiores aos praticados nos mercados internacionais para granjear apoios políticos na esfera internacional e/ou acentuar uma dependência; iii) na proibição de venda de matérias-primas estratégicas, nomeadamente energéticas, agrícolas ou minerais, para condicionar o posicionamento político internacional de países dependentes daqueles fornecimentos; e iv) no aumento considerável dos preços de matérias-primas, também para condicionar o posicionamento político internacional de países dependentes daqueles fornecimentos.

A título de exemplo, refira-se o caso da venda de gás russo à Ucrânia, que tem vindo a ser recorrentemente utilizada por Moscovo, mediante a prática de preços abaixo do valor de mercado, como forma de coagir Kiev (COLLINS, 2017), bem como o caso das sanções económicas da China contra a Coreia do Sul após Seoul ter acordado a instalação de sistemas antimíssil norte-americanos no seu território (VOLODZKO, 2017)⁴⁴.

Porém, será de sublinhar que a eficácia da aplicação de sanções económicas ou de outros mecanismos de pressão económica de um país sobre outro dependerá, em grande medida, da vulnerabilidade da economia deste último. Com efeito, no caso da pressão económica russa sobre Kiev, será de recordar a importante dependência dos fornecimentos de gás russo que a Ucrânia apresenta, bem como a sua elevada dependência do tecido empresarial russo na sua economia. Já no caso das sanções económicas chinesas à Coreia do Sul, a sua eficácia resultou do peso que a China representa na economia sulcoreana, constituindo-se como o seu principal parceiro comercial, económico e industrial, sendo também de sublinhar, neste quadro, a assimetria da dimensão da economia sulcoreana face à chinesa.

PLATAFORMAS ALTERNATIVAS DE CONFRONTO / PROXIES

As plataformas alternativas de confronto e os *proxies* representam igualmente uma forma de confronto já conhecida, sendo de recordar, a este propósito, os vários casos verificados aquando da Guerra Fria, nomeadamente no caso afegão em que, nos anos 70, a União Soviética e os Estados-Unidos se confrontaram por grupos interpostos (Encyclopaedia Britannica, s.d.). A natureza dos confrontos e a sua concretização pode variar em grande medida, em função dos interesses que se encontram em disputa, podendo consubstanciar-se numa competição na área científica, conforme se verificou durante a Guerra Fria, em que os Estados-Unidos e a União Soviética

⁴⁴ A Coreia do Sul terá acabado por ceder à pressão económica exercida por Pequim, tendo as sanções aplicadas constringido o desempenho económico dos grandes grupos empresariais sul-coreanos.

competiam pela conquista do Espaço, podendo consubstanciar-se, também, num conflito armado protagonizado por atores interpostos.

No caso dos conflitos armados, este tipo de ameaças consiste, principalmente, na instrumentalização de tensões e conflitos regionais por potências estrangeiras para a projeção dos seus respetivos interesses e extensão da sua esfera de influência naquele espaço, não raras vezes, de forma oculta e não assumida, sendo os verdadeiros interesses das potências estrangeiras distintos daqueles defendidos pelos efetivos protagonistas dos confrontos (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018).

ORGANIZAÇÕES PARAMILITARES

O financiamento de grupos paramilitares tem também vindo a constituir-se como um dos instrumentos disponíveis na panóplia de ameaças híbridas, sendo de referir, em jeito de exemplo, o caso dos russos *Night Wolves*, que, sob a forma de um clube de motociclismo, defende ideais extremistas e ultranacionalistas, tendo vindo a ser alegadamente utilizados pelo Presidente russo para intimidar civis em questões socialmente fraturantes, ou o caso do *Russian Orthodox Army*, que tem sido militarmente ativo nas regiões orientais da Ucrânia para combater os ideais Ocidentais e promover o nacionalismo. Este tipo de ameaça, pelo facto de não estar diretamente associado a um Estado dificulta a aplicação do Direito Internacional e do Direito da Guerra, não sendo possível responder de forma legal e legítima com o uso da força armada, nomeadamente no quadro da OTAN (TREVERTON, THVEDT, CHEN, LEE, & McCUE, 2018).

4.2. LINHAS DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA UE E DA OTAN PARA COMBATER AS AMEAÇAS HÍBRIDAS

Conforme acima exposto, e atendendo à natureza das ameaças híbridas, a luta contra este fenómeno afigura-se relativamente complexa, já que é de difícil deteção. Não obstante, e face à evolução do conhecimento sobre as ameaças híbridas no seio da UE e da OTAN, estas duas organizações têm vindo a conciliar os seus esforços para delinear uma estratégia comum para responder a este novo vetor de ameaça.

Assim, será de salientar a estratégia apresentada pela Alta Representante para a União Europeia e os Negócios Estrangeiros e para a Política de Segurança, em conjunto com a Comissão Europeia, no dia 13 de Junho de 2018, intitulada *“Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats”* (Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018), na qual se definem as linhas de ação estratégica para combater as ameaças híbridas.

No seu comunicado de imprensa, a Alta Representante declarou o seguinte:

“In times of new challenges around the world, we are reinforcing our work within the European Union to counter hybrid threats – be it in the field of cyber, on disinformation or counter intelligence. Together with our Member States and partners, such as NATO, we are working to strengthen our capabilities to address these challenges and build up our resilience to chemical, biological, radiological and nuclear-related risks, to effectively protect our citizens” (Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 2018).

Por um lado, estas palavras evidenciam o importante desafio que se apresenta à UE e aos países da Aliança, evidenciando, por outro lado, que a capacidade de resposta reside essencialmente numa capacidade de resiliência conjunta e numa capacidade de identificação dos fenómenos para prevenir e reagir em conformidade.

Assim, a estratégia apresentada defende que o combate às ameaças híbridas deverá assentar, primordialmente, em quatro pilares, nomeadamente os seguintes:

- i) **Consciência situacional:** A UE criou, em 2017, o *Hybrid Fusion Cell* (Comissão Europeia, 2017), que funciona no âmbito do *EU Intelligence and Situation Centre Structure* e do Serviço Europeu de Ação Externa, tendo por missão a recolha, processamento e análise de informações sobre as ameaças híbridas, devendo incluir agora as ameaças Químicas, Biológicas, Radiológicas e Nucleares, a contraespionagem e as ciberameaças;
- ii) **Comunicação estratégica:** Um dos vetores de potencial sucesso das ameaças híbridas reside na falta de comunicação e no isolamento dos países visados, que, frequentemente, por receio de divulgar as suas vulnerabilidades, não comunicam as ocorrências detetadas. Para remediar a esta situação, a Alta Representante propôs reforçar a comunicação estratégica, sistemática e interativa entre as estruturas da UE, os Estados-Membros e organizações aliadas, como a OTAN;
- iii) **Reforçar a resiliência e capacidade de contenção no setor da cibersegurança:** Para este efeito, a UE tem vindo a envidar esforços no sentido de reforçar a segurança cibernética europeia, nomeadamente com vista à formação e capacitação no domínio dos ciberataques para uma mais célere deteção, tendo, para tal, proposto a criação de um certificado de cibersegurança, o reforço das competências da Agência Europeia para a Cibersegurança (Comissão Europeia, 2018), um quadro reforçado de cooperação entre Estados-Membros e as agências da UE em caso de ciberataque (Comissão Europeia, 2017), bem como o conjunto de instrumentos de ciberdiplomacia (Conselho Europeu, 2017).
- iv) **Reforço da resiliência perante atividades hostis de espionagem:** A UE reconhece, neste domínio, a essencialidade da cooperação e coordenação entre os Estados-Membros e as organizações internacionais, sobretudo com a OTAN, procurando, por esta via, conter as atividades hostis de espionagem contra as instituições europeias, pretendendo, neste quadro, melhorar a capacidade do *EU Hybrid Fusion Cell* no campo da contraespionagem.

A Alta Representante mencionou também a necessidade de incrementar a preparação e capacidade de resposta da UE perante as ameaças químicas, biológicas, radiológicas e nuclear, para fazer face a casos como o ataque de Salisbury, no Reino Unido, em que um alegado ex-agente dos serviços de informações russo terá sido envenenado com recurso a substâncias químicas, neste caso o agente químico Novichok (ROTH & DODD, 2018)⁴⁵.

Das medidas que a Comissão Europeia pretende adotar para combater este tipo de ameaças, cumpre destacar i) a elaboração de uma lista de substâncias químicas que possam ser utilizadas no contexto mencionado, ii) encetar um diálogo com potenciais fornecedores deste tipo de substâncias para prevenir a sua utilização hostil, iii) melhorar a deteção de ameaças de natureza química, iv) capacitar as forças e serviços de segurança para melhorar a sua capacidade de resposta perante ocorrências semelhantes, bem como v) elaborar um inventário do armazenamento de medicamentos e tratamentos contra armas químicas para mapear a sua disponibilidade rápida na UE.

Já no que diz respeito à OTAN, cabe destacar que a *Joint Intelligence and Security Division*, instalada na sede da OTAN, em Bruxelas, tem vindo, desde 2015, a desenvolver um trabalho de recolha, processamento e análise de informações sobre ameaças híbridas, visando capacitar aquela Organização perante este novo vetor de ameaças e proporcionando informações aos decisores políticos dos Aliados sobre aquela matéria.

Segundo a declaração resultante da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da OTAN, nos dias 11 e 12 de Julho de 2018 (OTAN, 2018), resultou o reconhecimento de que a responsabilidade principal no combate às ameaças híbridas recai sobre cada Estado, em primeiro lugar (ponto 21.), já que são os

⁴⁵ Recorde-se que Sergei Skripal, ex-agente dos serviços de informações russos, e a sua filha, terão sido envenenados por dois agentes dos serviços de informações militares russos, posteriormente detidos, recorrendo ao agente nervoso Novichok (ROTH & DODD, 2018).

principais visados, sobrando à OTAN, um papel de apoio e preparação dos Aliados neste âmbito.

A OTAN disponibiliza assim um conjunto de mecanismos de cooperação e colaboração para aprofundar o conhecimento sobre as ameaças híbridas, gerando *expertise* naquele domínio, apoiando ainda os países da Aliança a: i) preparar respostas eficazes perante acidentes envolvendo armas Químicas, Biológicas, Radiológicas e Nucleares, ii) proteger as infraestruturas críticas, iii) desenvolver uma comunicação estratégica, iv) proteger a população civil, v) defender a cibersegurança e a segurança energética, bem como vi) combater o terrorismo (OTAN, 2018). Este esforço de apoio da OTAN concretiza-se, também, na formação, treino e capacitação dos Estados-Membros para reagir perante ocorrências de ameaças híbridas, incluindo mecanismos de resposta militar e não militar, em cooperação com outras entidades, como a UE.

A Declaração da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da OTAN de 2018 recorda também que a Aliança se mantém disponível para intervir sempre que for ameaçada a integridade territorial e a segurança de qualquer Aliado, conforme estipulado no artigo 5º do Tratado de Washington, não se excluindo que esta afirmação possa ser interpretada, ainda que de forma extensiva, como a possibilidade de uma ameaça híbrida poder vir a ser considerada uma forma de agressão que possa permitir uma resposta militarizada.

4.3. PERIGO PARA A DEMOCRACIA E PARA A LIBERDADE

Na sequência do que tem vindo a ser exposto ao longo do presente trabalho, importa sublinhar que, para além de um condicionamento à segurança, as ameaças híbridas constituem também um fator de ameaça efetiva à Democracia e à liberdade, bem como às instituições do Estado de direito democrático, sendo este vetor de condicionamento particularmente evidente

em diversos setores, para os quais os serviços de informações poderão desempenhar um papel de relevo, nomeadamente no que diz respeito à identificação e caracterização dos instrumentos utilizados no quadro deste tipo de ameaças e no apoio à decisão política para as conter.

Com efeito, conforme tem vindo a ser referido nas páginas anteriores, os serviços de informações, na sua qualidade de serviços públicos que produzem informações destinadas a apoiar a decisão política – sobretudo que contribuem “para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português”, no caso do SIED (art. 20º da LQSIRP), e “para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido”, no caso do SIS (art. 21º da LQSIRP) –, têm um papel importante na identificação de tendências, incluindo no caso das ameaças híbridas, visto que, como supramencionado, estas operam no limiar da deteção, da legalidade e do conflito, utilizando simultaneamente meios convencionais e não-convencionais.

A identificação de tendências permite, paralelamente, uma contextualização das ameaças, identificar as ameaças efetivas, identificar as potenciais ameaças futuras e distinguir o que aparenta ser uma ameaça, mas não constitui uma ameaça efetiva (SARI, 2020).

Por outro lado, o papel fundamental dos serviços de informações neste domínio assume ainda mais relevância perante a elevada complexidade deste fenómeno, já que, como referem Georgios Giannopoulos, Hanna Smith e Marianthi Theocharidou na introdução do relatório do Joint Research Centre da Comissão Europeia “*The landscape of Hybrid Threats: A conceptual model*” (GIANNOPOULOS, SMITH, & TEOCHARIDOU, 2020), as ameaças híbridas não são novas, representando, antes, uma reconfiguração de ameaças antigas potenciada pela natureza evolutiva das dinâmicas do ambiente de segurança,

novas ferramentas, bem como conceitos e tecnologias que visam afetar os Estados, aproveitando as vulnerabilidades sistêmicas dos modelos democráticos instituídos.

“The evolution of the available tools increases the outreach and effectiveness of Hybrid Threats in achieving several highly strategic and overarching objectives such as undermining public trust in democratic institutions, deepening unhealthy polarization both nationally and internationally, challenging the core values of democratic societies, gaining geopolitical influence and power through harming and undermining others, and affecting the decision-making capability of political leaders” (GIANNOPOULOS, SMITH, & TEOCHARIDOU, 2020, pp. 6).

Por outro lado, um dos aspetos que mais atenção pode merecer no quadro do vertente trabalho reside precisamente na capacidade das ameaças híbridas em condicionar as democracias ocidentais por via do recurso à deturpação das regras e dos valores democráticos fundamentais e estruturantes, como os dos artigos 1º a 3º da CRP, entre outros, para afetar a confiança nos modelos instituídos e minar a sua própria existência, recorrendo precisamente a esses mesmos valores para o efeito (GIANNOPOULOS, SMITH, & TEOCHARIDOU, 2020, pp. 6).

Como decorre das notas prévias do Embaixador sueco Frederik Löjdquist, no livro *“Hybrid Warfare – Security Asymmetric Conflict in International Relations”* (WEISSMANN, NILSSON, PALMERTZ, & THUNHOLM, 2021), a centralidade da conflitualidade originada pelas ameaças híbridas reside no condicionamento do modelo de sociedade Ocidental, incluindo o liberalismo, afetando a sua abertura e fundamentos democráticos, bem como a fragilização do Estado de Direito e do ordenamento jurídico internacional.

▪ **EXPLORAÇÃO DAS VULNERABILIDADES DOS SISTEMAS JURÍDICOS**

Um dos instrumentos que são recorrentemente utilizados é o da exploração das vulnerabilidades dos sistemas jurídicos nacionais e internacionais, sobretudo nos Estados democráticos de matriz ocidental, onde vigoram as

regras do Estado de direito, a separação de poderes e independência dos tribunais, os princípios da precedência e da prevalência da Lei, da segurança jurídica e da proteção dos direitos humanos, entre outros.

Os avanços tecnológicos têm vindo a proporcionar um incremento considerável da capacidade lesiva de atores estatais e, sobretudo, não estatais, que, graças às ameaças híbridas vêem significativamente reforçados os meios à sua disposição para afetar os fundamentos das democracias dos países visados, o que se tem vindo a consubstanciar em vários tipos de ameaças, tais como a interferência externa nos assuntos internos, a subversão, a manipulação de eleições e a ciberespionagem (SARI, 2020).

Esta situação tem também sido potenciada pelo reforço de duas tendências simultâneas, como sejam, por um lado, a intensificação da concorrência estratégica, alicerçada em novas tecnologias e as novas formas de ação acima descritas, e, por outro lado, o reforço da pressão sobre as instituições, os processos democráticos para regular os palcos geopolíticos e os sistemas jurídicos nacionais e internacionais, (SARI, 2020), tornando mais complexa a interpretação da lei e, conseqüentemente, o seu cumprimento.

Segundo defende Aurel Sari, o respeito pelas regras do Estado de direito democrático e pela ordem internacional estabelecida suscitam vulnerabilidades que podem ser exploradas por atores estatais e não estatais que não se submetem às mesmas regras, designadamente por via da instrumentalização estratégica do Direito, da utilização do Direito como uma ameaça híbrida, da exploração das zonas cinzentas de indefinição do Direito e dos vazios legais entre o Direito Internacional e as jurisdições nacionais (SARI, 2020).

Acresce, segundo este autor, que esta situação se encontra tanto mais potenciada i) pela intensificação da pressão normativa nas sociedades Ocidentais, ii) pela crescente importância da responsabilidade legal no debate público nacional e internacional como forma de legitimação e iii) pela redução, nos *social media*, do debate jurídico a uma abordagem instrumentalista e politizada num confronto de narrativas/contra narrativas e de comunicação

estratégica.

INSTRUMENTALIZAÇÃO ESTRATÉGICA DO DIREITO

A instrumentalização estratégica do Direito traduz-se na utilização do poder normativo de um Estado para redigir leis especificamente destinadas a atingir os interesses de outro Estado e exercer pressão sobre este, como foi o caso da China, em 2017, quando impôs restrições às viagens turísticas de cidadãos chineses à Coreia do Sul, em resposta à instalação do sistema antimíssil norte-americano THAAD (HARRIS, JUNG-A, FEI JU, & HANCOCK, 2017).

Esta situação também se pode verificar por via da interpretação abusiva das normas em vigor para afetar a credibilidade de outro país, suscitar dúvidas sobre a legalidade e legitimidade das suas ações ou levá-lo a praticar atos ilegais.

Refira-se, neste contexto, o caso da instrumentalização de migrantes pela Bielorrússia, que tem trazido ilegalmente cidadãos de países terceiros, nomeadamente da Ásia e do Médio Oriente, para as fronteiras da UE, junto à Polónia, com a falsa promessa de entrada facilitada em território europeu. Esta situação fomentou uma pressão migratória que levou as autoridades polacas a colocar forças militares junto às suas fronteiras. Por via da pressão migratória, Minsk procurou, alegadamente, forçar Varsóvia a fazer uso da força contra aqueles migrantes para conter a entrada descontrolada no seu território, instigar a violação de direitos humanos e reforçar o seu aparato militar junto das suas fronteiras para simular uma escalada das tensões militares entre os dois países (BBC, 2021).

Outra forma de se recorrer à instrumentalização estratégica do Direito pode consistir no desenvolvimento de campanhas sofisticadas de desinformação sobre as normas em vigor, ou a falta delas, para descredibilizar a atuação de outro Estado e afetar a sua legitimidade política, sendo esta situação também patente no caso da crise migratória nas fronteiras da UE entre a Polónia e a

Bielorrússia, em que os discursos políticos da UE, Varsóvia e Minsk se encontravam em dissonância, havendo divergências profundas quanto i) à resposta à subsequente crise humanitária, invocando-se a violação das Convenções de Genebra sobre o estatuto dos Refugiados de 1951, e ii) à instrumentalização da situação, por parte da Polónia, para efeitos de união política nacional, bem como por parte da Bielorrússia para a descredibilização interna da UE e da Polónia (FILLON, 2021).

UTILIZAÇÃO DO DIREITO COMO AMEAÇA HÍBRIDA

Relativamente à utilização do Direito como ameaça híbrida, importa referir que este subconceito não se encontrará ainda devidamente definido, não sendo a sua identificação, no plano prático, de fácil execução.

Ainda assim, Aurel Sari (SARI, 2020) aparenta caracterizar este vetor como a utilização dolosamente errónea das leis, nomeadamente do Direito Internacional, para competir estrategicamente com outros países e afetar os seus interesses nacionais, sendo a utilização daquelas leis refutáveis nos foros jurídicos internacionais.

Acresce, segundo aquele autor, que a utilização do Direito como ameaça híbrida tende a verificar-se em simultâneo com outras medidas complementares, de forma a reforçar as suas pretensões.

Um dos exemplos avançados por Sari é o da China que, no Mar do Sul da China⁴⁶, tem procurado estender a sua soberania sobre as ilhas Paracel e as ilhas Spratly, alegando pertencerem à sua plataforma continental, tendo, para o efeito, vindo a reforçar ostensivamente o patrulhamento militar e paramilitar naquelas águas, a construir ilhas artificiais sobre atóis e rochas nas quais instala bases navais e aéreas, fomentando ainda a presença de milícias

⁴⁶ Recorde-se que o Mar do Sul da China constitui um importante ponto de passagem mundial para o transporte marítimo de mercadorias, sendo ainda uma zona rica em recursos piscatórios. Por outro lado, existirão também indícios da presença de importantes recursos energéticos (CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, 2021).

marítimas sob a cobertura de pescadores para disfarçar a hostilização militar (HALE, 2021).

Paralelamente, esta situação criada pela China tem vindo a apoiar as reivindicações de Pequim sobre a sua ocupação daquelas ilhas e que aquelas águas são uma zona de pesca tradicional chinesa, tendo ainda as autoridades chinesas invocado a sua presença histórica naquelas ilhas para impedir a delimitação das fronteiras marítimas nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (GAUQUELIN, 2016), nomeadamente no que diz respeito aos artigos 15º, 51º e 298º.

EXPLORAÇÃO DAS “ZONAS CINZENTAS” DE INDEFINIÇÃO DO DIREITO E DOS VAZIOS LEGAIS ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL E AS JURISDIÇÕES NACIONAIS

Sobre a exploração das “zonas cinzentas” de indefinição do Direito e dos vazios legais que podem ser explorados no quadro das ameaças híbridas, Sari (SARI, 2020) refere como exemplo as dificuldades associadas à aplicação do Direito Internacional ao meio cibernético, tendo essa situação sido parcialmente solucionada com o reconhecimento da aplicabilidade do Direito Internacional ao meio cibernético pela ONU (Resolução 73/266, de 22 de Dezembro de 2018 da Assembleia Geral das Nações Unidas, Assembleia Geral das Nações Unidas, 2018), pelo G20 (Comunicado dos Líderes do G20, Cimeira de Antalya, 15 a 16 de Novembro de 2015, Conselho Europeu, 2015) e pela UE (Comunicado da UE na sequência do primeiro Comité para a Discussão Temática sobre Outras Medidas de Desarmamento e Segurança Internacional na 73ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 26 de Outubro de 2018, VLADULESCU, 2018).

Contudo, uma das formas de aproveitamento das “zonas cinzentas” do Direito no meio cibernético é a distorção, por grupos politizados ou patrocinados por Estados, de direitos fundamentais, como a liberdade de expressão ou a liberdade de imprensa, que constam, no caso português, dos artigos 37º e 38º

da CRP, para promover a desinformação, a manipulação da opinião pública ou a realização de propagandas populistas e difamatórias do Estado de Direito, em combinação com os vazios legais que existem nas jurisdições nacionais e internacionais sobre a proteção de dados nas redes sociais e nos meios de comunicação social (BRADSHAW, BAILEY, & HOWARD N., 2021).

Esta situação assume uma particular complexidade e um risco significativo para a Democracia porque possibilita que, ao abrigo desses direitos constitucionalmente garantidos, sejam levadas a cabo ações de promoção de ideais contraditórios com os princípios do Estado de Direito Democrático, aproveitando a atual configuração dos meios de comunicação social e das redes sociais, que, ao longo da última década, se tornaram interdependentes.

Com efeito, importará recordar que os meios de comunicação social aproveitam as redes sociais para difundir os seus conteúdos e ganhar visibilidade junto de uma maior parte da população, sendo que as redes sociais beneficiam dos conteúdos dos meios de comunicação social para atrair e manter conectados o maior número possível de utilizadores e, por esta via, aumentar os seus lucros provenientes da publicidade.

Como descrito no documentário “O dilema das redes sociais” (RHODES, 2020), esta interdependência potencia o desenvolvimento de mecanismos que poderão ser considerados perniciosos, já que ambos dependem das receitas da publicidade e do *marketing*, calculadas em função do número de utilizadores, visualizações, partilhas, comentários, “cliques” e “likes”, entre outros, pelo que se torna aliciante, para os meios de comunicação social, com a convivência das redes sociais, criar conteúdos com títulos polémicos ou controversos, ou, ainda, contraditórios com o conhecimento geral, para incentivar os utilizadores a “cliquem” nas notícias e, assim, aumentarem as suas receitas da publicidade.

Por outro lado, aquele documentário menciona que o sucesso das redes sociais depende de algoritmos que estudam os padrões de comportamento de cada utilizador nas redes, armazenando e analisando os dados pessoais e de

navegação por via da inteligência artificial, possibilitando estabelecer perfis psicológicos e de preferências para privilegiarem uma seleção de conteúdos em função das características desses perfis e, desta forma, incentivar a manutenção dos utilizadores ligados aos seus “feeds”, de acordo com o interesse identificado por aqueles algoritmos.

Como referido no documentário “O dilema das redes sociais”, o risco para a Democracia desta configuração das redes sociais e da interdependência com a comunicação social é, para além da comercialização dos dados recolhidos sobre os utilizadores e dos inerentes perigos para a proteção de dados pessoais, que aqueles algoritmos têm vindo a evoluir de forma a condicionar o acesso dos utilizadores a conteúdos e publicações subordinados a preferências anteriores e a preferências de outros utilizadores com perfis semelhantes, fomentando a criação de mecanismos de difusão de conteúdos em circuito fechado e autoalimentados, incluindo de notícias falsas.

O documentário “O dilema das redes sociais” sugere que este sistema possibilita uma manipulação silenciosa e gradual da opinião pública ao permitir que a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa sejam utilizadas nas redes sociais para a rápida disseminação de notícias falsas (“fake news”) graças aos algoritmos que recomendam aqueles conteúdos aos utilizadores.

Por outro lado, aquele documentário sugere também que esta situação é reforçada pelo facto de os utilizadores das redes sociais se encontrarem forçados a aceitar a utilização dos seus dados pessoais para poderem usufruir das plataformas digitais⁴⁷, sendo frequente a maioria dos utilizadores nem

⁴⁷ No documentário “O dilema das redes sociais”, explora-se a questão dos algoritmos destinados a viciar os consumidores para que estes passem o maior tempo possível conectados e cedam voluntariamente os seus dados, os quais são posteriormente comercializados, por via de leilões, a entidades desconhecidas que compilam e analisam sistematicamente aqueles dados.

Os dados são requisitados pelos adquirentes por categorias de perfis de utilizadores pretendidos para que estes sejam depois alvos de campanhas de desinformação e se tornem, por sua vez, agentes de desinformação, contribuindo para a disseminação de “fake news”. Os utilizadores são tendencialmente escolhidos entre aqueles cujos perfis sejam suscetíveis de permitir aos algoritmos sugerir às redes de contatos pessoais determinados conteúdos. O documentário sugere ainda que, por esta via, as “fake news” têm uma velocidade de

chegar a ter consciência do sugestionamento a que se encontram sujeitos pelos conteúdos que consome, nem do efeito dos algoritmos na sua navegação.

Neste sentido, e tendo em consideração que as notícias falsas têm uma velocidade de propagação nas redes cerca de seis vezes superior ao das notícias verdadeiras e de fontes fidedignas (KLEINMAN, 2018), os algoritmos das redes sociais e a sua interdependência com os meios de comunicação social e as receitas da publicidade têm vindo a contribuir para a criação de um quadro propício para a sua instrumentalização e posterior divulgação de notícias falsas que colocam em causa o Estado de Direito Democrático, a sua legitimidade e idoneidade, sobretudo com vista a minar a confiança dos cidadãos nas instituições públicas e a autoridade do poder político constitucional e legalmente instituído, incluindo por parte de potências estrangeiras.

▪ **INTERFERÊNCIAS NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS INSTITUÍDOS**

Como tem vindo a ser referido, as ameaças híbridas são, sob diversas formas, um fator de condicionamento do Estado de Direito, afetando a ordem legal instituída e minando os processos democráticos, nomeadamente por via da interferência nos processos eleitorais.

Uma das ferramentas recorrentemente utilizadas pelos autores das ameaças híbridas, como já supramencionado, é a polarização da sociedade através de campanhas de desinformação e propaganda destinadas a acentuar o populismo e a exacerbar o sentimento de insegurança na sociedade para

disseminação superior em cerca de seis vezes à das notícias verdadeiras.

Não se pretende afirmar por aqui que a responsabilidade da instrumentalização dos algoritmos seja das redes sociais como o Facebook, Instagram, Twitter e outras, mas que a natureza sistemática dos algoritmos permitiu o seu estudo por parte de empresas, grupos e organizações estatais e não-estatais, bem como por organizações paraestatais, para que fossem instrumentalizados no sentido referido para fomentar a divisão da sociedade e gerar conflitualidade, como seja o caso dos coletes amarelos em França, cujas manifestações, incentivadas nas redes sociais, perduraram ao longo de vários meses e apenas cessaram devido ao confinamento (BOYER, DELEMOTTE, GAUTHIER, ROLLET, & SCHMUTZ, 2020).

desmobilizar e desmoralizar os cidadãos em torno do projeto democrático, influenciando, por esta via, o sentido dos resultados eleitorais.

Como decorre do conceito acima adotado de ameaças híbridas, designadamente no que respeita aos seus critérios cumulativos, as ações hostis tendem a ser coordenadas e sincronizadas, explorando os limiares da deteção e da autoria, visando objetivos específicos, não raras vezes, só identificados depois de concretizados, sendo ainda de referir, neste contexto, a capitalização do escrutínio público exacerbado da vida política nas redes sociais e na opinião pública em geral para destabilizar o poder legalmente instituído e forçar demissões ou descredibilizar titulares de cargos públicos.

Tal tem vindo a ser facilitado, segundo Mark Galeotti (GALEOTTI, 2021) pelo facto de os decisores privilegiarem a ponderação dos custos políticos da autoanálise e identificação de fragilidades internas dos sistemas democráticos – alvos preferenciais das ameaças híbridas –, em detrimento de um processo desconfortável de honestidade intelectual e autocrítica para solucionar vetores de vulnerabilidade que potenciam oportunidades para Estados ou entidades hostis aos interesses nacionais.

Galeotti defende ainda que os serviços de informações devem contribuir para o esforço de autoavaliação para identificar as fragilidades internas que possam ser alvo das ameaças híbridas de forma a reforçar a segurança dos seus Estados e criar melhores condições de resiliência:

“Nations need – alone and in partnership – effective agencies to gather intelligence on antagonists’ capabilities and intentions. As well as collection, this depends on competent analysis of secrete intelligence and open source alike. While some European countries still have substantive analytic capacity, others do not, and this will require long-term investment in both specific services and also wider expert communities, as these provide an invaluable adjunct to government analysts and also a corrective to potential groupthink.

However, even more important than gathering intelligence on antagonists is doing so on ourselves. Hybrid threats are of the – but not always – asymmetric ones from antagonists who have been forced to become ‘geopolitical guerrillas’ by the strength of a united Europe and the NATO alliance.

(...)

“Hybrid antagonists will generally not waste their time battering themselves against our strengths – they will look for our weaknesses, and therefore it is incumbent on European nations and institutions constantly to explore their own potential gaps and vulnerabilities. This is inevitably an uncomfortable process that demands a degree of honesty and self-critical awareness that is not always habitual, in an age of spin and perception management. (...) The political cost of admitting our failings is often considered before the systemic risk in not being honest about them” (GALEOTTI, 2021).

Algumas das ações hostis que têm merecido particular destaque neste contexto são as interferências nos processos eleitorais, sendo, como já anteriormente referido, paradigmático o caso mediático da alegada interferência russa nas eleições presidenciais norte-americanas, em 2016 e em 2020, conforme analisa um relatório desclassificado do *National Intelligence Council* dos EUA e divulgado em 2021 (National Intelligence Council, 10 de Março de 2021).

De acordo com aquele relatório e notícias na imprensa norte-americana (BARNES, 2021; HOSENBALL, 2020), várias potências estrangeiras, sobretudo a Rússia, o Irão e, em menor escala, a China, terão alegadamente agido no sentido de influenciar as eleições presidenciais através da manipulação da opinião pública, recorrendo a vários dos instrumentos supracitados. A título de exemplo, uma das ferramentas utilizadas pelos agentes externos de influência, principalmente ligados a Moscovo, terá consistido em disseminar acusações de que Joe Biden e a sua família, em 2020, teriam levado a cabo atividades suspeitas de corrupção com os seus negócios na Ucrânia.

As notícias em questão terão sido divulgadas por uma rede de indivíduos próximos, por um lado, do poder político russo e, por outro, da esfera da confiança de Donald Trump, então candidato à reeleição nas presidenciais daquele ano. De acordo com os dados disponíveis naquelas notícias, Rudolph W. Giuliani, advogado pessoal de Donald Trump, terá acusado Joe Biden e o seu filho, Hunter Biden, de corrupção graças a documentos que terá logrado

obter de Andriy Derkach, um deputado ucraniano pró-russo⁴⁸.

Outra das manobras que terão alegadamente sido realizadas para influenciar o resultado eleitoral prende-se com a publicação de falsas notícias que reportavam a interferência, direta ou indireta, da Venezuela e da China nas urnas para favorecer a eleição de Joe Biden, o que terá sido posteriormente desmentido por uma investigação da *Justice and Homeland Security Department* e dos serviços de informações norte-americanos (BARNES, 2021).

Desde 2016, aquando da eleição de Donald Trump para a Presidência dos Estados-Unidos, que a comunidade dos serviços de informações já se encontrava em alerta para a possível repetição de ações externas de influência/interferência nas Presidenciais de 2020, tendo ainda ganhado uma maior consciência da dimensão das campanhas de desinformação nos meios de comunicação social, em particular nas redes sociais. Essa terá, aliás, sido a principal razão pela qual os serviços norte-americanos terão desclassificado informações relativas à sua investigação sobre as eleições de 2016 (BARNES, 2021), de forma a possibilitar que os efeitos da desinformação sejam minorados e a atenuar a sua influência sobre, pelo menos, uma parte maior da opinião pública norte-americana.

Ainda assim, e dado o recorrente sensacionalismo das notícias falsas, bem como a permeabilidade da sociedade às teorias da conspiração (KRAMER, 2021), não se exclui que permaneça uma margem de dúvida expressiva numa parte substancial do eleitorado, podendo ser reavivada numa futura ocasião, em momentos considerados estratégicos.

Também de referir, em nome da honestidade intelectual, que o sentimento de desconfiança no processo eleitoral nos EUA não se deverá apenas à ação de

⁴⁸ Não será oficialmente conhecido o grau de envolvimento de Donald Trump com as manobras de Giuliani e Derkach, subsistindo dúvidas sobre esta matéria e não deixando de ser possível que Giuliani possa ter agido sem a efetiva autoria moral do então candidato presidencial Trump. Ainda assim, Donald Trump terá sido alertado para a situação, na altura, pelos serviços de informações norte-americanos, segundo o supracitado relatório do *National Intelligence Council* (National Intelligence Council, 10 de Março de 2021), razão pela qual o desconhecimento do sucedido apenas poderá ser alegado pelo então Presidente até ao momento em que foi informado.

potências estrangeiras antagônicas, mas, também, à ação dos próprios candidatos presidenciais, os quais, segundo várias notícias na imprensa norte-americana, recorreram a *troll farms* e contrataram, ainda que indiretamente, ativistas incumbidos da missão de disseminar nas redes sociais, como o *Twitter* e o *Facebook*, mensagens políticas, verdadeiras, falsas, exageradas ou alarmistas, visando a difamação ou o descrédito dos candidatos concorrentes, como terá sido o caso das campanhas de Donald Trump (STANLEY-BECKER, 2020) e de Mike Bloomberg (AXELROD, 2020).

Na realidade, talvez nunca se venha a saber se a interferência externa nas eleições presidenciais norte-americanas terá efetivamente logrado uma influência na escala supracitada, o que, admite-se, poderá ser do exclusivo conhecimento dos serviços de informações. Contudo, a elevada dificuldade em avaliar a veracidade daquelas notícias alegadamente falsas e a sua ressonância considerável na opinião pública terão conseguido, pelo menos, um dos objetivos das ameaças híbridas, como seja ferir a confiança dos cidadãos nos processos democráticos e acentuar o sentimento de polarização da sociedade.

▪ **INFILTRAÇÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E EMPRESAS ESTRATÉGICAS**

Embora se reconheça que este procedimento não seja um exclusivo do rol de ações hostis que podem constituir ameaças híbridas, constituindo sobretudo uma das formas típicas de espionagem dos serviços de informações, não deixa também de ser importante referir o caso da infiltração em instituições públicas dos Estados visados ou em empresas nacionais como forma de afetar os interesses estratégicos de um país.

A título de exemplo, será de referir o caso do agente chinês Kun Shan Chun, conhecido por Joey Chun, que nasceu em Guangdong, na China, em 1969, tendo imigrado para os EUA, em 1980. Chun naturalizou-se norte-americano em 1985 e logrou integrar, em 1997, uma carreira de técnico eletrónico no FBI (*Federal Bureau of Investigation*), em Nova Iorque, tendo inclusivamente

obtido, a partir de 1998, o grau de credenciação para aceder a documentos classificados “*Top Secret*”. Segundo as notícias veiculadas na imprensa norte-americana (WEISER & JULA, 2016), Kun Shan Chun terá colaborado com o Estado chinês, pelo menos a partir de 2006, por intermédio de funcionários da *Zhuhai Kolion Technology Company*, uma empresa chinesa que operava no setor tecnológico, realizando tarefas de pesquisa a pedido desta e passando informações consideradas sensíveis sobre o FBI, a sua orgânica interna, identidade dos funcionários e tipos de tecnologia utilizada, entre outras possíveis informações sensíveis.

Segundo os dados disponíveis (United States Department of Justice, 2017), Chun terá recebido, pelas informações fornecidas, compensações financeiras, diretas e indiretas, incluindo a participação de familiares em investimentos da *Zhuhai Kolion Technology Company*, pagamentos em dinheiro e o financiamento de despesas, como viagens internacionais. Após uma investigação interna pelo departamento de contraespionagem do FBI, que terá durado vários anos, Chun foi detido em 2016 e condenado, no mesmo ano, a 24 meses de prisão e ao pagamento de uma multa de US\$10 000.

Outro exemplo que pode também ser citado neste contexto é o da infiltração chinesa na empresa norte-americana Boeing, através de Dongfan “Greg” Chung, nascido na província chinesa de Liaoning e naturalizado norte-americano (United States Department of Justice, 2010).

Dongfan Chung iniciou a sua atividade de espionagem industrial/económica em 1973 na *Rockwell International*, uma empresa especializada na indústria militar e aeroespacial, posteriormente adquirida pela Boeing, em 1996, tendo sido acusado pela Justiça norte-americana de passar informações sensíveis para as autoridades chinesas sobre tecnologia e acordos comerciais confidenciais, incluindo informações sobre o vaivém e o programa espacial da NASA, bem como o sistema de míssil balístico Delta IV.

Segundo as notícias disponíveis (MCDONNELL, 2010), Chung trabalhou para aquela empresa durante mais de três décadas e reformou-se em 2002, tendo voltado a colaborar com a Boeing, em 2003, como consultor externo subcontratado, até 2006, ano em que se terá reformado definitivamente.

O caso de Chung terá sido detetado graças a uma investigação paralela a outro cidadão de origem chinesa, Chi Mak, condenado a 24 anos de prisão por espionagem económica e com o qual Chung terá tido alguma ligação. Durante as buscas judiciais à residência de Chung, foram encontradas cerca de 300 000 páginas de documentos classificados, cujo valor se estimava, na altura, em cerca de US\$2 mil milhões, provando que, pelo menos, se terá apropriado de informações legalmente protegidas e que eram da propriedade da Boeing, possibilitando, segundo o *US Economic Espionage Act*, de 1996, uma condenação a 15 anos e 9 meses de prisão.

Estes dois casos constituem exemplos de como as atividades de espionagem se podem desenrolar no seio de instituições públicas ou de empresas estratégicas, passando informações particularmente sensíveis para os interesses estratégicos dos países visados, sendo de recordar, nas duas situações em apreço, que, para além de interesses considerados vitais para os EUA, foram também colocados em causa a segurança interna do país, a segurança dos elementos do FBI cuja identidade e *modus operandi* foram revelados a Pequim e, ainda, no caso da Boeing, a segurança de avultados investimentos considerados estratégicos.

Esta última situação terá possibilitado, por outro lado, que a China acelerasse o seu programa espacial, logrando resultados mais rápidos e menos onerosos do que os verificados no caso dos EUA, afetando de forma expressiva a competitividade norte-americana e os seus interesses estratégicos. Acresce que a espionagem económica chinesa permitiu ainda a entrada num setor anteriormente apenas dominado por algumas potências mundiais, conferindo-lhe, assim, uma maior relevância geoestratégica, política e económica a nível

mundial.

4.4. NOTAS CONCLUSIVAS

Atendendo ao acima exposto, cumpre sublinhar que o conceito de ameaças híbridas ainda se encontra em construção, pese embora o reconhecimento desta nova realidade e uma melhor compreensão deste fenómeno tenham vindo a possibilitar não apenas uma definição concetual cada vez mais precisa, como, também, uma apreensão mais abrangente deste novo vetor de condicionamento securitário.

Resulta, assim, das páginas anteriores, que as ameaças híbridas se caracterizam por ações coordenadas e sincronizadas que visam deliberadamente afetar as vulnerabilidades dos Estados democráticos e das suas instituições, empregando um leque particularmente amplo de meios políticos, económicos, militares, civis e de informação, combinando atividades convencionais e não-convencionais, militares e não militares, de forma coordenada, levadas a cabo por atores estatais e não-estatais, recorrendo ainda a campanhas multidimensionais que combinam medidas coercivas e subversivas, com vista ao alcance de objetivos políticos.

Por outro lado, os autores das ameaças híbridas tendem a explorar os limiares da deteção e autoria, operando, frequentemente, nas zonas de indefinição da autoria, explorando, também, os limites da paz e da guerra, o que, perante o atual quadro legal internacional, dificulta a aplicação das medidas previstas no Direito Internacional, configurado para situações convencionais, e mina a capacidade de resposta dos países regidos por regimes de Estado de Direito Democrático.

Acresce que as ameaças híbridas visam ainda influenciar o processo de

tomada de decisão política e institucional, a nível local, regional ou nacional, procurando, também, afetar os interesses estratégicos dos visados, recorrendo frequentemente à subversão mediática ou outros métodos, como a propaganda, a instrumentalização das redes sociais, dos meios noticiosos estatais ou paraestatais, as *fake news*, as fugas estratégicas de informações, a ciberespionagem ou a pressão económica, entre outros.

Face à sua elevada complexidade e multidimensionalidade, não será de somenos importância recordar que, face ao acima exposto, o que distingue as ameaças híbridas das restantes ameaças reside, cumulativamente, na i) dificuldade da sua identificação e atribuição da autoria, ii) a sua utilização sistemática, coordenada e sincronizada com um amplo leque de ações hostis, cobertas e encobertas, civis, militares e paramilitares, em prol de iii) um objetivo específico, frequentemente consubstanciado na perturbação do processo decisório democrático iv) num período indefinido de tensão entre o estado de paz e de guerra.

Na eventualidade das características acima mencionadas não se verificarem cumulativamente, dificilmente se poderá considerar estar perante ameaças híbridas, residindo precisamente nesta questão a complexidade do combate às ameaças híbridas, a sua definição concetual e, por conseguinte, a sua identificação, requerendo a sua prevenção e combate não apenas um elevado nível de coordenação e cooperação interinstitucional e internacional, nomeadamente no seio da UE e da OTAN, mas, também, em particular, dos serviços de informações.

Os serviços de informações tornam-se, conforme acima demonstrado, um instrumento fulcral na prevenção e na luta contra este novo vetor de condicionamento securitário que representam as ameaças híbridas, podendo aqueles organismos contribuir para a identificação de tendências, modos de operar e autores, recorrendo aos meios operacionais próprios que os caracterizam e, assim, obstar à sua materialização. Por outro lado, os serviços

de informações podem também contribuir para a identificação de vulnerabilidades internas e vetores endógenos de ameaça dos países que representam, possibilitando informar os seus decisores políticos sobre situações que merecem a adoção de medidas de reforço da segurança nacional, conforme recorda Mark Galeotti (GALEOTTI, 2021), ainda que tal possa constituir um “desconforto político”.

Ainda que de forma assimétrica, as ameaças híbridas permitem igualar as capacidades ofensivas, permitindo aos mais fracos atacar os mais fortes, frequentemente de forma negável, no limiar da deteção e da identificação da autoria, levando, cada vez mais, o confronto para os palcos mediáticos, numa lógica de oposição de narrativas e contra-narrativas para influenciar a opinião pública e lograr, entre outros fins, i) a polarização da sociedade, ii) a divisão interna, iii) movimentos internos de oposição ao poder legalmente instituído, bem como iv) a criação de um sentimento de desconfiança nas instituições e nos processos democráticos, visando, por esta via, afetar, principalmente, a capacidade de decisão política dos países e gerar pressão interna sobre as autoridades para decidir num determinado sentido, ou até, admite-se, paralisar o processo decisório (GIANNOPOULOS, SMITH, & TEOCHARIDOU, 2020).

O domínio económico é também um alvo apetecível para os autores das ameaças híbridas, afetando diretamente os interesses estratégicos dos países visados, situação que se tem vindo a notar, a título de exemplo, nos casos de espionagem económica e industrial patrocinada por Estados estrangeiros, em particular a China, que tem envidado esforços significativos nesse sentido ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, a pressão económica, seja direta ou indireta, tem vindo a representar uma forma de condicionamento do exercício da soberania, sendo este vetor de ameaça visível nos esforços russos de impedir a exploração e produção de gás de xisto nos países do Leste europeu para forçar a manutenção da sua dependência das importações de gás russo e, assim, manter um ascendente político-económico de Moscovo sobre aqueles países.

Neste sentido, as ameaças híbridas tornam-se num inegável fator de condicionamento não apenas da estabilidade político-social, mas também do regular funcionamento das instituições democráticas, da prossecução das missões constitucionalmente definidas e, bem assim, dos interesses estratégicos nacionais, incluindo no atinente à capacidade de desenvolvimento socioeconómica e à prosperidade dos países afetados.

Por fim, será de sublinhar que as ameaças híbridas, tal como apresentadas neste trabalho, reforçam a crescente tendência de volatilidade e de virtualização das ameaças, gerando ainda mais dificuldades aos serviços de informações na sua missão de defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais, já que estes não se encontram identificados de forma mais taxativa, e tornando os interesses nacionais mais vulneráveis a fatores externos de condicionamento.

5. PARTE IV – ESTUDOS COMPARATIVOS DE ALGUNS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EUROPEUS E SOBRE A SUA ABORDAGEM AOS RESPECTIVOS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS E ÀS AMEAÇAS HÍBRIDAS⁴⁹

Conforme se iniciou este trabalho, a cultura das informações, apesar de várias semelhanças doutrinárias, não é uniforme e existem tantos modelos organizacionais quantos países, pelo que este estudo não poderia estar completo sem incluir uma análise comparada de alguns serviços de informações europeus, de forma a confrontar o modelo português com os modelos vigentes noutros países do continente europeu, nomeadamente no que respeita à sua estrutura orgânica e esfera de competências, bem como à forma como abordam a defesa e promoção dos respetivos interesses estratégicos perante um quadro geopolítico global crescentemente marcado pelas ameaças híbridas.

Alguns Estados optaram pela criação de um serviço único, como será o caso de Espanha, que congrega toda a produção de informações independentemente da matéria e da geografia, e outros, como serão os casos de França e do Reino Unido, optaram por modelos organizacionais em função da competência territorial e/ou da matéria.

As páginas que se seguem pretendem, de uma forma tentativamente sucinta, expor e analisar a estrutura orgânica dos serviços de informações de três países europeus, designadamente Espanha, Reino Unido e França, incluindo no domínio da fiscalização e controlo, escolhidos pela sua proximidade geográfica, histórica e cultural, bem como pela maior disponibilidade de matéria académica e científica em fonte aberta.

Paralelamente, à medida que se for abordando os serviços de informações de cada um dos países citados, o vertente trabalho pretende investigar ainda se

⁴⁹ Neste capítulo são recorrentemente utilizados vários elementos de um trabalho de investigação do autor, elaborado no âmbito da disciplina “Segurança do Estado e Serviços de Informações”, ministrada na parte curricular do Programa de Doutoramento em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (PEREIRA, A fiscalização e o controlo democrático dos Serviços de Informações em Portugal, 2018).

existe, nos respetivos diplomas que regem os serviços, alguma menção à defesa e promoção dos interesses estratégicos, no sentido acima proposto, procurando-se, ainda, analisar o eventual âmbito de atuação legal daqueles serviços de informações sobre esta matéria.

Finalmente, este capítulo deverá também contemplar, para cada um dos países mencionados, a eventual abordagem que é dada às ameaças híbridas pelos serviços de informações dos países estudados.

Note-se ainda que, atendendo ao facto desta análise comparativa não constituir uma parte central do nosso estudo, sendo acessória à sua compreensão, as páginas que se seguem serão mais descritivas, procurando-se, simultaneamente, e sempre que possível, seguir uma estrutura de apresentação semelhante à acima adotada sobre os serviços de informações em Portugal com base nos elementos recolhidos na legislação em vigor de cada país.

5.1. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM ESPANHA

▪ ESTRUTURA ORGÂNICA

De acordo com a *Ley 11/2002, de 6 mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*, a produção das informações em Espanha é da responsabilidade de um serviço único, o *Centro Nacional de Inteligencia*⁵⁰ (CNI), encontrando-se diretamente tutelado pelo Ministério da Defesa de Espanha (Gráfico 3) (art. 7º, n.º 1) da *Ley 11/2002*)⁵¹, com um regime equiparável ao de uma entidade com autonomia administrativa e financeira em Portugal.

⁵⁰ Em espanhol, o termo “*inteligencia*”, equivale ao termo português “informações”.

⁵¹ Anteriormente, o CNI encontrava-se tutelado pelo *Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones territoriales*, tendo a nova orgânica do Governo de Pedro Sanchez optado por recolocar o CNI sob a tutela do Ministério da Defesa, conforme estipula o *Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, na sua segunda disposição adicional.

Organicamente, o CNI é dirigido por um Secretário de Estado Diretor (art. 9º da *Ley 11/2002*), nomeado por Decreto Real, sob proposta do Ministro da Defesa, por um mandato de cinco anos, sendo as suas funções as de dar iniciativa às atividades daquele serviço, coordenar as suas unidades para a consecução dos objetivos de informações fixados anualmente pelo Governo na *Directiva de Inteligencia* (3º e 11º parágrafos do preâmbulo da *Ley 11/2002*), assegurar a adequação das atividades do serviço para alcançar os referidos objetivos e garantir a sua representação político-institucional.

Assim, conforme previsto no art. 9º da *Ley 11/2002*, cabe ao Secretário de Estado Diretor do CNI:

- i) Elaborar a proposta de estrutura orgânica do serviço, bem como nomear e exonerar os titulares dos cargos de direção;
- ii) Aprovar o anteprojeto de orçamento;
- iii) Manter as relações institucionais necessárias ao desenvolvimento das atividades do serviço, bem como celebrar os contratos e acordos/protocolos com as entidades públicas ou privadas relevantes para o cumprimento das missões do CNI;
- iv) Manter e desenvolver, no quadro das suas competências, a colaboração com os serviços de informação das forças e serviços de segurança do Estado, bem como com os órgãos da Administração Pública civil e militar relevantes para a realização dos objetivos da *Directiva de Inteligencia*;
- v) Exercer os poderes atribuídos aos Presidentes e Diretores de organismos públicos;
- vi) Tutelar e desempenhar as funções de Autoridade Nacional de Informações e Contraespionagem (equivalente à Autoridade Nacional de Segurança e Gabinete Nacional de Segurança em Portugal⁵²) e de

⁵² Recorde-se que, em Portugal, a Autoridade Nacional de Segurança e o Gabinete Nacional de Segurança têm por missão “garantir a segurança da Informação Classificada, no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte, e exercer a função de autoridade de credenciação de pessoas singulares ou coletivas para o acesso e

Diretor do *Centro Criptológico Nacional* (equivalente ao Centro Nacional de Cibersegurança em Portugal⁵³); e

- vii) Desempenhar todas as funções que lhe sejam atribuídas na lei e nos regulamentos.

O Secretário de Estado Diretor do CNI é coadjuvado por um Secretário-Geral (art. 10º da *Ley 11/2002*), com estatuto de Subsecretário, o qual é nomeado por Decreto Real, sob proposta do Ministro da Defesa, devendo ser escolhido entre personalidades de reconhecida experiência e competência profissional no âmbito das informações. O Secretário-Geral do CNI deve substituir-se ao Secretário de Estado Diretor na sua ausência ou impossibilidade de funções, devendo ainda desempenhar as funções seguintes:

- i) Apoiar e dar assistência ao Secretário de Estado Diretor do CNI no exercício das suas funções;
- ii) Estabelecer os mecanismos e os sistemas de organização do serviço e definir as medidas necessárias para a sua atualização e melhoria;
- iii) Assegurar a gestão corrente do serviço;
- iv) Dirigir superiormente a gestão dos recursos humanos, elaborar o mapa de pessoal e definir os postos de trabalho a prover; e
- v) Desempenhar todas as funções que lhe sejam atribuídas na lei e nos

manuseamento de Informação Classificada, bem como a de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado — Infraestrutura de Chaves Públicas (SCEE) e de entidade credenciadora por força do disposto na lei que regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública (conforme redação do n.º 1 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 136/2017 de 6 de novembro)” (Gabinete Nacional de Segurança, 2022).

⁵³ Em Portugal, o Centro Nacional de Cibersegurança encontra-se organicamente inserido no Gabinete Nacional de Segurança e tem por missão “contribuir para que o país use o ciberespaço de uma forma livre, confiável e segura, através da promoção da melhoria contínua da cibersegurança nacional e da cooperação internacional, em articulação com todas as autoridades competentes, bem como da implementação das medidas e instrumentos necessários à antecipação, à deteção, reação e recuperação de situações que, face à iminência ou ocorrência de incidentes ou ciberataques, ponham em causa o funcionamento das infraestruturas críticas e os interesses nacionais (conforme redação do n.º 2 do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 69/2014 de 9 de maio)” (Gabinete Nacional de Segurança, 2022).

regulamentos.

Segundo consta do art. 7º, n.º 2) da *Ley 11/2002*, o CNI conta ainda estruturalmente com unidades hierarquicamente subordinadas ao Secretário de Estado Diretor e ao Secretário-Geral, designadamente, segundo o *Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia*, as Direções de i) *inteligencia* (informações), ii) *apoyo a la inteligencia* (apoio às informações) e iii) *recursos*.

Não sendo possível aprofundar oficialmente o conhecimento sobre a estrutura orgânica interna do serviço espanhol devido à classificação de segurança que impende sobre esta matéria, apenas é possível colmatar parcialmente os dados supracitados com recortes informais, sem que seja possível atestar, com o devido rigor científico, a sua total veracidade.

Ainda assim, refira-se os dados publicados em alguns *websites* informais, como o blog *Intelpage.info* (Intelpage.info, 2021), única fonte recente encontrada que reporta à organização interna do CNI e que apresenta alguma verosimilhança e coerência com a estrutura apresentada na *Ley 11/2002*. De acordo com aquele *blog*, a Direção de *Inteligencia* será composta por cinco subdireções: a Subdireção de informações externas, a Subdireção de contraterrorismo, a Subdireção de contraespionagem, a Subdireção técnica e a Subdireção de apoio operacional. A direção técnica de apoio às informações estará organizada em duas subdireções: a Subdireção de operações e a Subdireção de logística. Por sua vez, a Direção técnica de recursos deverá corresponder ao que se designa por Estruturas Comuns no SIRP, essencialmente com funções de gestão administrativa, designadamente, no caso em apreço: a Unidade de Administração, a Unidade de Serviços, a Unidade de Gestão de Pessoal e a Escola de Formação.

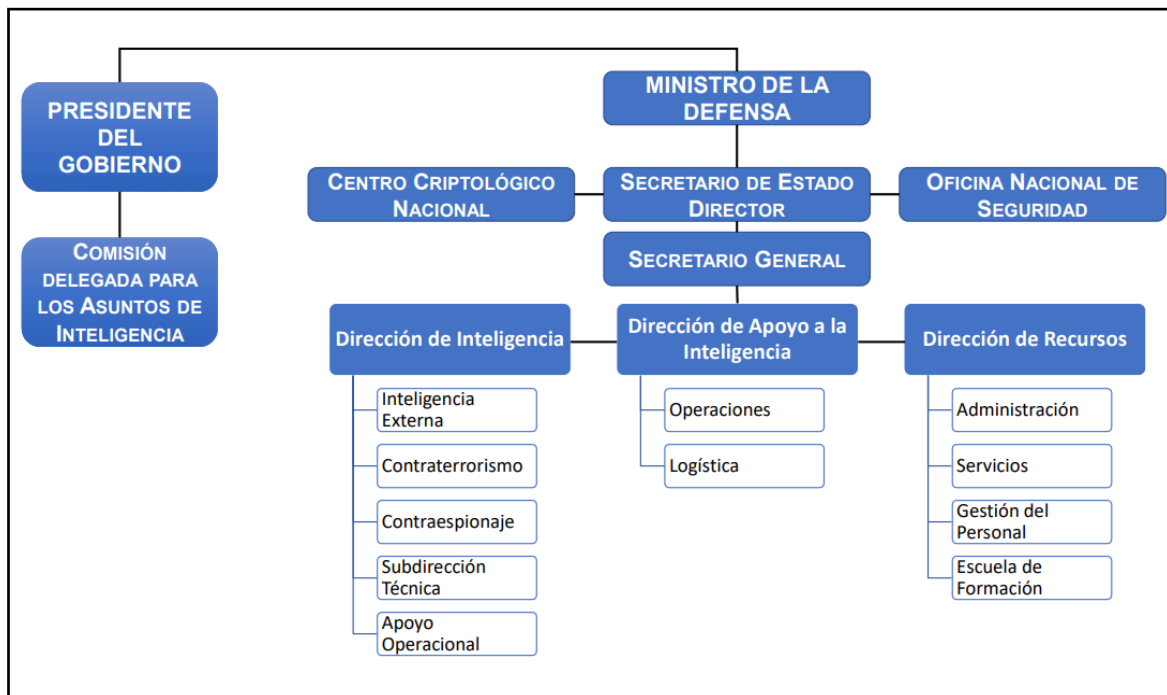


Gráfico 3: Organograma do CNI⁵⁴

▪ **MISSÕES, MEIOS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO DO CNI**

No atinente às missões do *Centro Nacional de Inteligencia*, e contrariamente ao que sucede com a legislação portuguesa sobre os serviços de informações, estas encontram-se definidas de forma mais extensa, ainda antes de se definirem os seus limites e a estrutura do serviço espanhol, no art. 4º da *Ley 11/2002*, indiciando uma importância mais funcional e material conferida às atribuições do CNI do que à sua orgânica.

Assim, o art. 4º dispõe que, entre outras funções, compete ao CNI:

- i) “Obter, avaliar e interpretar informação e disseminar as informações necessárias para proteger e promover os interesses políticos, económicos, industriais, comerciais e estratégicos de Espanha, no seu território ou fora dele”;
- ii) “Prevenir, detetar e possibilitar a neutralização das atividades de serviços estrangeiros, grupos ou pessoas que coloquem em risco, ameacem ou

⁵⁴ Produção própria.

atentem contra a ordem constitucional, os direitos e liberdades dos cidadãos, a soberania, a integridade e segurança do Estado, a estabilidade das instituições, os interesses económicos nacionais e o bem-estar da população”;

- iii) “Promover a cooperação e a colaboração com serviços de informações de outros países ou de organizações internacionais para o melhor cumprimento dos seus objetivos”;
- iv) “Obter, avaliar e interpretar o tráfico de dados de carácter estratégico, para o cumprimento dos objetivos de informações atribuídos ao CNI”;
- v) “Coordenar a ação dos diferentes organismos da Administração Central que utilizem encriptação, garantir a segurança das tecnologias de informação nesse âmbito, informar sobre a aquisição coordenada de material de encriptação e formar os recursos humanos, próprios ou de outros serviços da Administração Central”;
- vi) “Zelar pela proteção da informação classificada”; e
- vii) “Garantir a segurança e proteção das suas próprias instalações, informação e meios materiais e pessoais”.

De notar, no caso em apreço, que os interesses estratégicos de Espanha se encontram imediatamente referidos na primeira alínea do art. 4º, conferindo-lhes uma inegável importância e indiciando uma elevada ordem de prioridade no rol de missões atribuídas àquele serviço. Por outro lado, cabe destacar o facto de os interesses mencionados na primeira alínea daquele artigo incluírem aspetos económicos, industriais e comerciais, suscitando a sua redação uma interpretação de um conceito de interesses estratégicos semelhante ao defendido neste trabalho, contrastando com o caso português, no art. 2º, n.º 2) e o art. 20º da LQSIRP, que apenas fazem uma menção genérica à preservação e salvaguarda dos interesses nacionais.

Paralelamente, importa ainda destacar a importância dada aos serviços de informações no combate às atividades subversivas do Estado de Direito Democrático e ao regular funcionamento das instituições democráticas, da

sociedade e da economia, situação que, admite-se, poderá incluir o combate às ameaças híbridas e proporcionar uma configuração legística suficientemente ampla para abranger a complexidade daquela nova realidade.

Já no que diz respeito aos meios de atuação do CNI, a *Ley 11/2002*, que de resto, se constitui como o único documento oficial publicamente disponível sobre essa matéria, prevê no seu art. 5º (sob o título *Actividades del Centro Nacional de Inteligencia*), os seguintes principais:

- i) São classificadas com o grau de Secreto, bem como todos os dados que possam levar ao seu conhecimento, todas as informações sobre atividades, organização, meios, procedimentos, instalações, pessoal, bases de dados e fontes do serviço;
- ii) O CNI mantém as relações consideradas pertinentes para as suas missões com as entidades da Administração Pública, nomeadamente de cooperação e coordenação necessárias à prossecução das suas missões;
- iii) O CNI dispõe, no âmbito das suas atribuições, e sempre que necessário e justificado, de meios de cobertura, incluindo no que se refere à identidade, matrículas e autorizações para garantir a proteção dos dados pessoais dos funcionários;
- iv) Não exercendo poderes de polícia, exceto os funcionários encarregados da segurança das instalações e do pessoal do serviço, os membros do CNI podem ainda obter uma licença de uso e porte de arma, em função das necessidades de serviço; e
- v) O CNI pode levar a cabo as investigações de segurança necessárias sobre pessoas ou entidades, dentro dos quadros previstos na lei.

Apesar de não existirem dados oficiais adicionais sobre os meios de atuação dos serviços de informações em Espanha, cabe sublinhar que estes não deixam de estar subordinados a um conjunto de princípios essenciais, os quais

decorrem da leitura do art. 2º da *Ley 11/2002*, que define a forma como se devem reger as missões do CNI, designadamente os seguintes:

- i) **O princípio da legalidade**, referido logo na primeira alínea daquele artigo. Este princípio resulta, à semelhança do que se verifica em Portugal, da necessidade de submissão de todas as entidades do Estado à Constituição e à Lei, sendo de referir, à luz da história anterior à era democrática em Espanha, e no caso particular dos serviços de informações, a sua essencialidade para o respeito dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos;
- ii) **O princípio do controlo e fiscalização parlamentar e judicial** (artigos 11º e 12º da *Ley 11/2002*), que reforça o princípio da legalidade acima referido e oferece maiores garantias de controlo democrático. Este princípio implica que toda a atividade do CNI, com exceção das fontes e dos meios do serviço, deve ser submetida, com as devidas ressalvas necessárias para garantir a proteção da informação classificada, a um controlo e fiscalização nos termos da lei perante uma Comissão especializada no *Congreso de los Diputados*, a qual se encontra também vinculada às leis espanholas do segredo de Estado. A *Ley 11/2002* define ainda que o controlo parlamentar é efetuado com o devido conhecimento dos objetivos que consta da *Directiva de Inteligencia* para que possa ser efetuada uma avaliação concreta da efetiva adequação das atividades do CNI.
- iii) Os **princípios da eficácia, especialidade e coordenação**, mencionados no n.º 3 do art. 2º, requerem que o serviço espanhol deve tomar as medidas necessárias com vista à prossecução dos objetivos definidos pelo Governo na Diretiva de Informações, no devido respeito pelo ordenamento jurídico, sendo a única entidade em Espanha com competências para a produção de informações, estando-lhe vedada a prática de atos que extravasem aquele âmbito. Acresce, atendendo à natureza especial do CNI e das suas missões, bem como à sua inserção orgânica, que o serviço deve reger-se pelo princípio da coordenação,

designadamente com o Governo, entidades da Administração Pública e as demais forças e serviços de segurança, sendo essa coordenação assegurada pela *Comisión Delegada del Gobierno para los Asuntos de Inteligencia* (Comissão Delegada do Governo para os Assuntos de Informações), especialmente criada para o efeito. A *Comisión Delegada del Gobierno para los Asuntos de Inteligencia* encontra-se na dependência da Presidência do Governo e tem por principal missão propor os objetivos de informações do CNI ao Presidente do Governo, acompanhar e avaliar as atividades daquele serviço no quadro dos objetivos de informações definidos e zelar pela coordenação entre o serviço e as demais forças e serviços de segurança (art. 6º, n.º 4 da *Ley 11/2022, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia*).

▪ **FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DEMOCRÁTICO DO CNI**

Em Espanha, a fiscalização e o controlo democrático dos serviços de informações são exercidos por todos os órgãos de soberania daquele país (CNI, 2021), designadamente em quatro níveis distintos: o nível político e hierárquico, o nível parlamentar, o nível judicial e o nível económico.

O nível político da fiscalização dos serviços de informações é levado a cabo por duas entidades, sendo elas, por um lado, o próprio Governo, hierarquicamente, mediante a *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia*, e, por outro lado, o Parlamento, externamente, mediante a Comissão do Congresso dos Deputados que controla os créditos destinados a despesas reservadas.

Relativamente à *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia*, o art. 6º da *Ley 11/2002* dispõe que aquela, para além de definir os objetivos anuais do CNI plasmados na *Directiva de Inteligencia* (artigos 3º e 6º) e garantir a coordenação da produção nacional de informações, tem por missão controlar e avaliar o cumprimento material e formal dos objetivos atribuídos ao CNI (art.

6º, n.º 4 al. b)). Tal supõe que, por via daquele modelo organizacional, o serviço de informações espanhol deve prestar contas regularmente àquela Comissão, exercendo-se, deste modo, o controlo político e hierárquico. Recorde-se, também, que o CNI se encontra organicamente inserido na dependência do Ministério da Defesa de Espanha, que tem poderes de fiscalização e controlo administrativo interno e o qual responde, por sua vez, ao Presidente do Governo, sendo este o último responsável político pela atividade dos serviços de informações perante o Parlamento, podendo, na qualidade de líder do Governo, ser chamado ao Plenário para a prestação de contas em matéria de informações.

Já quanto ao controlo parlamentar, previsto no art. 11º da *Ley 11/2002*, dispõe-se que o CNI deve submeter à Comissão que controla os créditos destinados a despesas reservadas do Congresso dos Deputados toda a informação sobre o seu funcionamento e atividades (art. 11º, n.º 1), estando aquela Comissão e os seus membros sujeitos à confidencialidade que a temática impõe (art. 11º, n.ºs 1 e 2). A Comissão tem também acesso a todas as informações classificadas, excetuando-se aquelas relativas a fontes e meios do CNI, bem como àquelas que provenham de serviços congéneres estrangeiros ou organizações internacionais (art. 11º, n.º 2), podendo confrontar, assim, a *Directiva de Inteligencia* do respetivo ano (art. 11º n.º 4) com a conformidade material, constitucional e legal das atividades do CNI.

Refira-se ainda que os procedimentos relativos ao controlo parlamentar obedecem ao regime previsto para a proteção da informação classificada, o que implica que recai sobre os membros da Comissão o dever de sigilo, sendo as audiências e reuniões realizadas à porta fechada. Não obstante, o Secretário de Estado Diretor do CNI deve elaborar um relatório anual sobre as atividades levadas a cabo pelo CNI (art. 11º n.º 4), o que traduz para o serviço, também, um especial dever de informar o Parlamento.

Alguns autores, como Miguel Revenga Sánchez (REVENGA SÁNCHEZ, 2019),

apontam que o modelo de escrutínio parlamentar dos serviços de informações vigente em Espanha apresenta fragilidades democráticas, nomeadamente no que se refere à liberdade de iniciativa do controlo por parte daquela Comissão, que fica dependente do que o CNI lhe apresenta, não existindo formalmente, no texto da Lei, os amplos poderes de plena fiscalização que a legislação portuguesa confere à Comissão de Fiscalização do SIRP (art. 9º da LQSIRP). Por outro lado, e para além da apresentação dos relatórios anuais sobre as atividades do CNI, aquele autor aparenta questionar a limitação do controlo parlamentar daquela Comissão à apresentação de requerimentos, os quais tendem, segundo se depreende da sua leitura, a ocorrer com maior frequência em função da pressão mediática e da opinião pública.

No que diz respeito ao nível do controlo judicial do CNI (CNI, 2021), regulado pela *Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia*, o controlo judicial é exercido previamente. Assim, através do Secretário de Estado Diretor, sempre que seja necessário levar a cabo qualquer ação para a prossecução das suas atribuições consignadas na *Directiva de Inteligencia* que possa conflitar com os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, o CNI deve “solicitar ao Magistrado do Supremo Tribunal competente a autorização para a adoção de medidas que afetem a inviolabilidade do domicílio e das comunicações” (artigo único, n.º 1). A solicitação deve ser formalizada por escrito e deve necessariamente conter a especificação das medidas pretendidas, os factos que apoiam a solicitação, os fins que a motivam e as razões que aconselham a adoção das ditas medidas (artigo único, n.º 2, als. a) e b)). A solicitação deve ainda conter a identificação das pessoas potencialmente afetadas pelas medidas, bem como o local em que se pretende levá-las a cabo (artigo único, n.º 2, al. c)). Em todo o caso, a duração da autorização concedida para a prática das medidas solicitadas não poderá exceder o prazo máximo de 24h, no caso de se tratar da inviolabilidade do domicílio, ou de três meses, no caso de se tratar da interceção de

comunicações, podendo os prazos serem sucessivamente prorrogados em caso de necessidade (artigo único, n.º 2, al. d)).

O Secretário de Estado Diretor do CNI deverá dar ordem de destruição imediata de todo o material recolhido naquele âmbito que não sirva os propósitos para que a autorização judicial foi concedida (artigo único, n.º 4), sendo, para tal, atribuído ao Magistrado atrás referido poderes para posterior acompanhamento e verificação do efetivo cumprimento do âmbito das medidas que autorizou (artigo único, n.º 3), efetuando-se, por esta via, a fiscalização e controlo judicial *a posteriori*.

Sublinhe-se, porém, que, tal como demonstram as notícias de Maio de 2022 sobre a substituição da Secretária de Estado Diretora do CNI, Paz Esteban López, pela Secretária de Estado da Defesa Esperanza Casteleiro, em consequência de uma polémica sobre as escutas ilegais a políticos separatistas catalães e bascos através do *spyware* Pegasus, entre 2017 e 2020, o controlo judicial prévio não impede que sejam cometidos atos ilegais, já que, segundo as notícias da imprensa espanhola, a utilização daquele *spyware* foi devidamente autorizada por um juiz do Supremo Tribunal de Justiça e terá alegadamente possibilitado, ainda que involuntariamente, a infestação dos *smartphones* de outros políticos, entre os quais o do Presidente do Governo, sendo ainda aventada na imprensa a possibilidade de tal ter resultado da interferência de uma potência estrangeira (GUINDAL & VERA, 2022; CUÉ, 2022). Ainda assim, o modelo de fiscalização e controlo dos serviços de informações em Espanha possibilitou detetar a situação, ainda que tardiamente, tendo sido adotadas medidas políticas corretivas, como a substituição da chefia máxima do CNI, para efeitos de responsabilização institucional.

Por fim, o nível económico da fiscalização dos serviços de informações em Espanha (CNI, 2021), previsto no *Real Decreto 593/2002, de 28 de junio, por el que se desarrolla el régimen económico presupuestario del Centro Nacional de*

Inteligencia, define que o CNI se encontra sob um controlo financeiro permanente com vista à verificação que a sua gestão económico-financeira se coadune com os princípios da legalidade, economia, eficiência e eficácia (art. 7º do *Real Decreto 593/2002*), aplicando-se-lhe as regras gerais de controlo orçamental do Estado (artigos 157º e 158º da *Ley General Presupuestaria*). Porém, atendendo à natureza do CNI, o controlo orçamental externo é efetuado por intermédio de um *Interventor delegado* pertencente ao que se designa em Espanha por *Intervención General de la Administración del Estado* (art. 7º do *Real Decreto 593/2002*), uma figura inserida na estrutura do Estado espanhol e que tem por missão a fiscalização geral das contas do Estado, devendo aquele serviço de informações remeter-lhe os relatórios das auditorias efetuadas, para posterior prestação de contas no Parlamento.

Será de particular interesse notar, no quadro do controlo económico-financeiro dos serviços de informações, que o Ministério da Defesa espanhol também tem, segundo o artigo 7º do *Real Decreto 593/2002*, poderes para fiscalizar administrativamente a eficácia das despesas efetuadas pelo CNI, visando, para além do controlo orçamental, verificar se os meios financeiros atribuídos àquele organismo foram utilizados eficazmente para alcançar os fins propostos na *Directiva de Inteligencia*.

▪ **O CNI PERANTE OS INTERESSES ESTRATÉGICOS E AS AMEAÇAS HÍBRIDAS**

No caso espanhol, os serviços de informações assumem um papel de reconhecida preponderância na prossecução dos interesses estratégicos e no combate às ameaças híbridas, sendo essas duas temáticas claramente mencionadas na legislação em vigor no domínio securitário.

Com efeito, a *Ley 11/2002* faz referência expressa aos interesses nacionais ao longo do seu texto, nomeadamente logo no seu primeiro artigo, em que define o seguinte:

“El Centro Nacional de Inteligencia es el Organismo público responsable de facilitar al Presidente del Gobierno y al Gobierno de la Nación las

informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia o integridad territorial, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de derecho y sus instituciones”.

A redação deste artigo sugere que o serviço de informações de Espanha tem intrínseca, na sua razão de ser, a missão de zelar, entre outras atribuições, pelos interesses nacionais, no seu sentido lato, incluindo por via da produção de informações táticas, operacionais, estratégicas e de base⁵⁵ que contribuam para esse efeito, podendo ainda efetuar propostas ao Executivo nesse âmbito.

A *Ley 11/2002* prossegue, ainda, no art. 4º, respeitante à missão e finalidades do CNI (*Funciones del Centro Nacional de Inteligencia*), referindo que aquele serviço deve produzir informações para proteger e promover os interesses políticos, económicos, industriais, comerciais e estratégicos de Espanha, definindo, no art. 4º, al. a), que o âmbito de atuação territorial pode situar-se dentro e fora das fronteiras do país, conforme as necessidades, estendendo ainda o âmbito da missão de proteção e promoção dos interesses estratégicos, na al. b), à contraespionagem, por parte de potências estrangeiras, grupos ou pessoas (admite-se que privadas ou por conta de Estados estrangeiros) que possam afetar, entre outros aspetos, os interesses económicos e o bem-estar da população. Tal redação subentende, à semelhança do que se defende nas páginas anteriores, um conceito de interesses estratégicos nacionais que resulta do desdobramento dos interesses nacionais, possibilitando aos serviços agir em conformidade.

Acrescem às finalidades do CNI todos os demais objetivos de produção de informações que venham a ser fixados na *Directiva de Inteligencia* pelo Governo através da *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia*, os quais, não se exclui, possam ser desenvolvidos de forma

⁵⁵ Admite-se, da leitura e do contexto da *Ley11/2002*, que a interpretação possível para as expressões “*informaciones*”, “*análisis*” e “*estudios*” remetam para o sentido da produção de informações táticas, operacionais, estratégicas e de base, conforme anteriormente abordado no início deste trabalho (vide 2.2.3 supra).

significativamente mais específica e detalhada, designadamente em função da conjuntura (artigo 3º), embora tal não seja possível confirmar pelo facto daquele documento estar classificado e o seu acesso vedado do público.

Já no que diz respeito ao papel do CNI no domínio do combate às ameaças híbridas, não existem referências específicas na *Ley 11/2002*, o que se poderá dever à inexistência do conceito no período em que aquele diploma foi redigido.

Não obstante, a amplitude e flexibilidade legística da redação da lei, designadamente quanto às finalidades do serviço, permitem que a prevenção e o combate às ameaças híbridas possam caber na sua esfera de competências, já que, como refere o art. 1º, o CNI deve produzir informações que “permitam prevenir e evitar qualquer perigo ameaça ou agressão (...) à estabilidade do Estado de Direito e das suas instituições”, principais alvos das ameaças híbridas, sendo esta preocupação também acautelada na al. b) do art. 4º, onde se define que ao CNI cabe “prevenir, detetar e possibilitar a neutralização das atividades de serviços estrangeiros, grupos ou pessoas que ponham em risco, ameacem ou atentem contra o ordenamento constitucional, os direitos e liberdades dos cidadãos, a soberania, a integridade e segurança do Estado e a estabilidade das suas instituições”.

Não obstante esta redação possibilitar que, conforme a interpretação que lhe seja dada, possam caber todos os fenómenos que não estejam tipificados ou que ainda não tenham sido identificados, já que a realidade, assim como o ambiente de segurança, é evolutiva, caberá sublinhar que, mais recentemente, aquando da aprovação da Estratégia de Segurança Nacional de Espanha pelo *Real decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021*, foi formalmente dado reconhecimento ao combate às ameaças híbridas (Presidencia del Gobierno, 2021), incluindo por intermédio dos serviços de informações.

Com efeito, conforme recorda a sua introdução, aquele documento foi alvo de

uma revisão antecipada, a qual deveria ter ocorrido apenas no final de um prazo de cinco anos (a anterior versão data de Dezembro de 2017), devido aos efeitos da crise pandémica de COVID-19 e à elevada frequência e intensidade com que se tem vindo a identificar a concretização de ameaças híbridas, fomentando uma urgência em adaptar o quadro legislativo em vigor com vista a incorporar estes novos vetores de ameaça na Estratégia de Segurança do país.

Assim, refira-se que a Introdução da Estratégia de Segurança Nacional 2021 refere o termo “estratégias híbridas” para aludir ao fenómeno das ameaças híbridas:

“Por otra parte, como muestra la realidad de los últimos años, el uso de estrategias híbridas por parte de actores estatales y no estatales como herramienta para presionar a los gobiernos democráticos es cada vez más frecuente” (Presidencia del Gobierno, 2021).

Mais adiante, na contextualização geopolítica, como refere Santiago Fernández del Vado (FERNÁNDEZ DEL VADO, 2022), a Estratégia de Segurança Nacional 2021 destaca a atualização relativa às estratégias híbridas, cuja ocorrência tem vindo a aumentar, nomeadamente através de “ações coordenadas e multidimensionais, explorando as vulnerabilidades dos Estados e das suas instituições, visando a destabilização ou coerção política, social ou económica”, sendo que se caracterizam “pela dificuldade em identificar a sua autoria” e por utilizarem, para além dos meios convencionais, meios como “campanhas de desinformação, ciberataques, espionagem, subversão social, sabotagem, coação económica ou o uso assimétrico de meios militares” (Presidencia del Gobierno, 2021).

Para além da visão da Estratégia de Segurança Nacional 2021 de Espanha coincidir com o entendimento que é dado ao conceito de ameaças híbridas neste trabalho, importa ainda referir que aquele documento não apenas destaca a Rússia e a China como dois dos principais atores neste domínio no continente europeu, como, também, identifica as ameaças híbridas, a espionagem e a ingerência externa nos assuntos internos como alguns dos

principais vetores de ameaça à segurança do país e à defesa e promoção dos interesses estratégicos espanhóis, incluindo no âmbito económico.

Neste contexto, a Estratégia de Segurança Nacional 2021 identifica três eixos de orientação estratégica em torno dos quais o aparelho securitário do Estado se deverá organizar e sobre os quais se deverão basear as linhas de ação estratégica:

- i) *“Una España que protege la vida de las personas y sus derechos y libertades, así como el orden institucional”;*
- ii) *“Una España que promueve la prosperidad y el bienestar de los ciudadanos”;* e
- iii) *“Una España que participa en la preservación de la paz y la seguridad internacional y defiende sus intereses estratégicos”.*

Já no que diz respeito às linhas de ação estratégica, serão de destacar, naquele documento, as linhas de ação estratégica 13 a 16, que atribuem um papel preponderante aos serviços de informações e às entidades tuteladas pelo *Centro Nacional de Inteligencia*, como o *Centro Criptológico Nacional* e a *Oficina Nacional de Seguridad*, principalmente no atinente ao reforço e modernização da sua capacitação, à identificação de estratégias de combate à desinformação e outras formas de ingerência externa, à realização de campanhas de sensibilização para os riscos de espionagem política e económica junto das entidades consideradas estratégicas para o país, sobretudo no ciberespaço, e, bem assim, ao reforço da cooperação com os serviços de informações congéneres.

5.2. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES NO REINO UNIDO

▪ ESTRUTURA ORGÂNICA

Em comparação com os modelos português e espanhol, a estrutura orgânica do sistema de informações britânico reveste-se de uma complexidade mais expressiva, não sendo raras vezes as dificuldades em estabelecer-se paralelismos com os anteriores modelos para a sua compreensão, o que se poderá explicar por uma tradição mais antiga que evoluiu ao longo de várias décadas e por uma maior projeção global do Reino Unido no mundo. Não obstante, e para tornar a sua leitura mais acessível, esta parte procurará cingir-se à identificação das estruturas existentes e das suas principais competências, bem como aos mecanismos de fiscalização e controlo, procurando-se privilegiar o entendimento do papel dos serviços de informações do Reino Unido no domínio da defesa e promoção dos interesses estratégicos do país e no combate às ameaças híbridas.

Refira-se ainda que, contrariamente ao que se pode verificar nos modelos português e espanhol, a legislação que regula os serviços de informações no Reino Unido e as suas atividades encontra-se mais dispersa, dificultando o esforço de compilação, sendo ainda de notar uma dificuldade acrescida na identificação de diplomas legais que permitam esboçar, ainda que superficialmente, a estrutura interna dos serviços.

De acordo com o ordenamento jurídico britânico, existem três principais serviços de informações no Reino Unido que se encontram legalmente regidos pelo *Security Service Act 1989* (*Security Service Act 1989*, 1989) e o *Intelligence Services Act 1994* (*Intelligence Services Act 1994*, 1994), que regulam i) o serviço externo, o *Secret Intelligence Service*, mais popularmente conhecido por MI6, ii) o serviço interno, o *Security Service*, mais popularmente conhecido por MI5 e iii) o serviço responsável pela recolha e processamento de informações de sistemas de telecomunicações (SIGINT), incluindo eletrónicas, o *Government Communications Headquarters* (GCHQ).

Os três serviços de informações acima mencionados encontram-se tutelados por dois Ministérios, cabendo ao *Secretary of State for Foreign and*

Commonwealth and Development Affairs (entidade correspondente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros português) a tutela do MI6 e do GCHQ⁵⁶, enquanto cabe ao *Secretary of State for the Home Department* (entidade correspondente ao Ministério da Administração Interna português), a tutela do MI5 (art. 1º do *Security Service Act 1989*)⁵⁷.

Existem outras estruturas de produção de informações que não serão contempladas neste trabalho atendendo à sua inserção orgânica e finalidades, designadamente o *Defence Intelligence* (informações militares), inserido no Ministério da Defesa, e o *Joint Terrorism Analysis Centre*⁵⁸ e o *Centre for the Protection of National Infrastructure*, que, sem estarem organicamente inseridos naquele serviço, reportam diretamente ao diretor do MI5 (MI5, 2022)⁵⁹.

Os serviços de informações britânicos, ainda que tutelados pelos referidos Ministérios, são superiormente orientados, ao nível da política estratégica de gestão da produção de informações, pelo *National Security Council*, liderado pelo *National Security Advisor*, o qual também contribui para a política de segurança externa do Reino Unido e se encontra incumbido da missão de coordenação interministerial da produção de informações estratégicas para o Governo e da definição dos objetivos para a segurança nacional.

O *National Security Council* encontra-se organicamente inserido no *Cabinet*

⁵⁶ O *Intelligence Services Act 1994* não especifica, no texto da lei, os Ministérios que tutelam o MI6 e o GCHQ, estipulando apenas que devem estar na dependência de um Ministério. Contudo, a tradição orgânica do Governo britânico tem sido de colocar aqueles dois serviços sob a tutela do *Secretary of State for Foreign and Commonwealth and Development Affairs*.

⁵⁷ Art. 1º do *Security Service Act 1989* e conforme menciona o *website* do MI5 (MI5, 2022).

⁵⁸ O *Joint Terrorism Analysis Centre* é composto por funcionários dos três principais serviços de informações, bem como por funcionários de organismos considerados relevantes, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Administração Interna e as polícias (Governo do Reino Unido, 2010).

⁵⁹ De acordo com os dados disponíveis, o *Joint Terrorism Analysis Centre* e o *Centre for the Protection of National Infrastructure* são duas entidades responsáveis pela análise transversal e intergovernamental de todas as informações provenientes dos vários organismos do Estado no quadro da luta contra o terrorismo e ameaças contra infraestruturas críticas. Constituem-se como duas entidades autónomas que se encontram tuteladas pelo diretor do MI5, politicamente responsável pelas suas atividades.

Office e constitui-se como um órgão de consulta e coordenação governamental, que reúne semanalmente e discute as matérias de relevo no domínio da segurança, sendo composto por vários Ministros, entre os quais o Primeiro-Ministro e os cargos equivalentes aos do Vice-Primeiro-Ministro, Ministro da Justiça, Ministro das Finanças, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Ministro da Administração Interna e Ministro da Defesa, entre outros, nomeadamente em função da sua pertinência. O *National Security Council* é apoiado pelo *National Security Committee*, liderado pelo *National Security Advisor* e que executa ao nível prático as missões de supervisão e coordenação da produção nacional de informações, avaliação estratégica de segurança, escrutínio dos serviços e gestão do *Single Intelligence Account* (que corresponde a uma entidade que gere a verba orçamental especificamente dedicada ao financiamento dos três principais serviços de informações)⁶⁰.

Já o *Joint Intelligence Committee* (JIC) (Governo do Reino Unido, 2010), também organicamente inserido no *Cabinet Office* do Primeiro-Ministro, recebe todas as informações emanadas dos vários serviços de informações e de outros organismos do Estado, como o corpo diplomático.

O JIC é composto por membros permanentes oriundos dos quadros superiores do *Cabinet Office*, incluindo o *Chief of the Assessments Staff* e o *National Security Advisor*, sendo ainda composto pelos Ministros, ou por membros dos seus gabinetes, dos Negócios Estrangeiros, da Defesa, da Administração Interna, do Desenvolvimento Internacional, das Finanças, entre outros responsáveis de outras entidades que, pela natureza das suas competências possam ser chamados a participar nas reuniões do JIC (Governo do Reino Unido, 2010).

O JIC é apoiado pelo trabalho do *Joint Intelligence Organisation* (JIO) (Governo

⁶⁰ De acordo com os dados disponíveis, o orçamento dos três principais serviços de informações do Reino Unido terá ascendido, para o período compreendido entre 1 de Abril de 2020 e 31 de Março 2021, a cerca de £3 mil milhões (Governo do Reino Unido, 2021).

do Reino Unido, 2018), que é um corpo de analistas, no seio do JIC, dirigidos pelo Diretor do JIC, e que tem por missão a compilação e integração transversal das informações produzidas pelos vários serviços de informações, o seu processamento e análise, bem como a sua disseminação, após aprovação pelo JIC, para os diversos Ministérios considerados pertinentes para apoiar a decisão política de topo.

De acordo com os dados disponíveis, o JIC e o JIO desempenham uma função de coordenação e planeamento superior interinstitucional relativamente a todo o sistema de informações do Reino Unido, procurando articular e maximizar os seus recursos, melhorar a eficiência do seu trabalho e elaborar análises cruzadas das informações produzidas pelos diferentes organismos. O JIC constitui-se, assim, como um órgão colegial que avalia, colige, aprova e dissemina as informações produzidas nos vários domínios de relevo para os interesses nacionais do país, como a segurança, a defesa e a política externa, de forma a manter uma coordenação analítica transversal em assuntos estratégicos (Governo do Reino Unido, 2010).

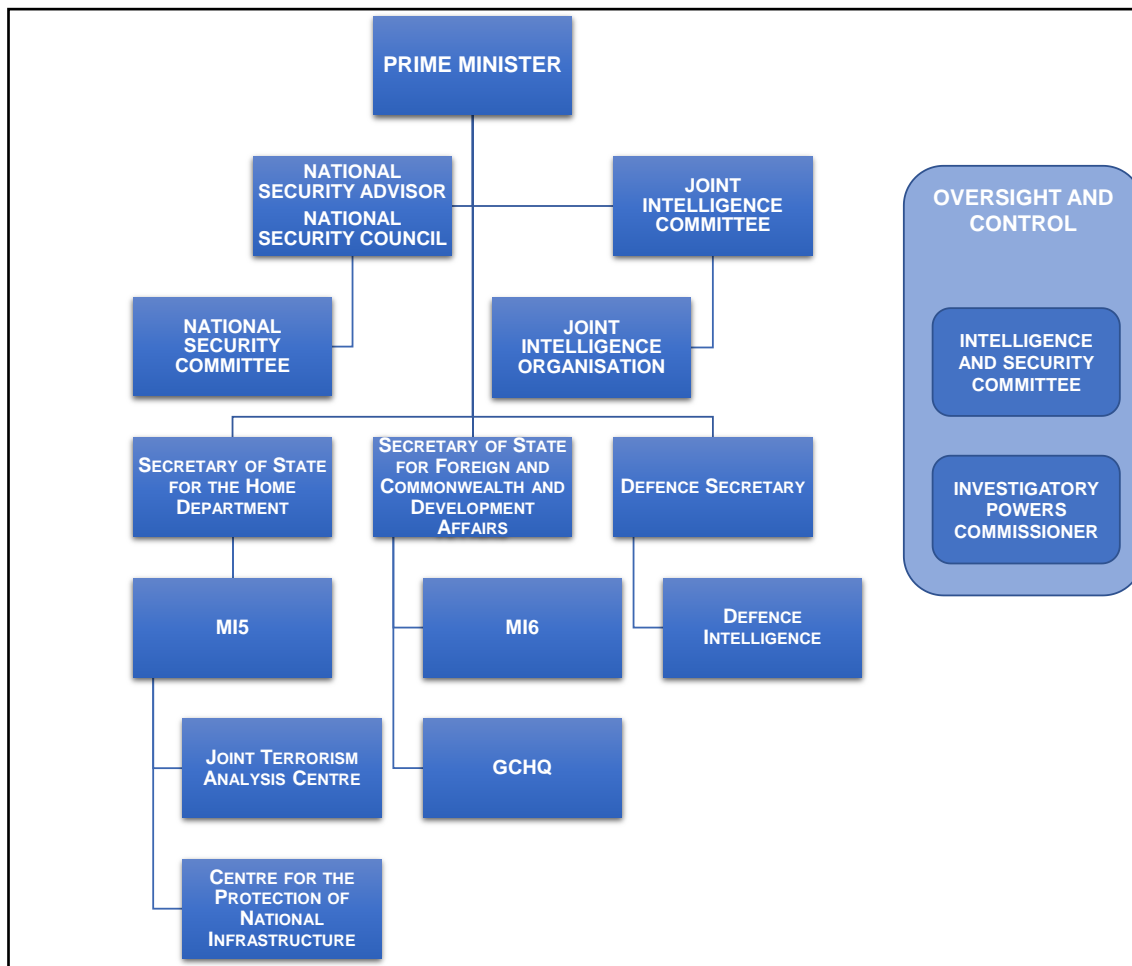


Gráfico 4: Organograma do sistema de informações no Reino Unido⁶¹

▪ **MISSÕES, MEIOS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES BRITÂNICOS**

À semelhança do que se verifica com outros serviços de informações europeus, os serviços britânicos têm por missão a prossecução de objetivos superiormente definidos e legalmente enquadrados nos vários diplomas legais que os regem.

Assim, relativamente ao *Secret Intelligence Service*, o *Intelligences Services Act 1994* define que, sob a tutela do *Secretary of State for Foreign and Commonwealth and Development Affairs*, as suas principais missões consistem

⁶¹ Produção própria.

na recolha e produção de informações na esfera internacional (art. 1º, n.º 1, al. a)), bem como na realização de operações (art. 1º, n.º 1, al. b)).

Apesar de esta redação aparentar a atribuição de poderes ilimitados ao MI6, o n.º 2 do mesmo artigo vem imediatamente estabelecer que as missões anteriormente definidas apenas podem ser levadas a cabo no quadro da prossecução dos interesses de segurança nacional, sobretudo no atinente à defesa e às políticas externas do Estado (al. a)), à prossecução do bem-estar económico do Reino Unido (al. b)) e à prevenção e deteção da criminalidade grave (al. c)).

Por outro lado, da leitura do art. 2º do *Intelligence Services Act 1994*, decorre que o Diretor do *Secret Intelligence Service* fica particularmente incumbido da missão de zelar pela eficiência do serviço, no respeito pelos princípios da legalidade, da responsabilidade, da necessidade e da proporcionalidade na prossecução das suas missões, devendo ainda garantir que o serviço não atue no interesse de nenhum partido político. Acresce que o Diretor do serviço é responsável pela prestação de contas perante o Primeiro-Ministro e o respetivo *Secretary of State* (art. 2º, n.º 4)), mediante a apresentação de um relatório de atividades com base anual ou sempre que solicitado.

De acordo com os dados disponíveis, a atividade do MI6 é também orientada para a produção de informações em conformidade com os objetivos e prioridades definidos pelo JIC (Governo do Reino Unido, 2010).

Por seu lado, o *Government Communications Headquarters* (GCHQ), também sob a alçada do *Secretary of State for Foreign and Commonwealth and Development Affairs* (art. 3º, n.º 1) do *Intelligence Services Act 1994*), tem por missão i) a produção de informações a partir de SIGINT, designadamente através da monitorização ou interceção das comunicações de qualquer tipo de equipamento, incluindo comunicações encriptadas (art. 3º, n.º 1, al. a)), bem como ii) dar apoio técnico no domínio da encriptação e proteção da informação

e das comunicações às forças armadas e/ou outros organismos do Estado (art. 3º, n.º 1, al. b)).

À semelhança do que se verifica com o MI6, as missões do GCHQ apenas podem ser exercidas no âmbito da defesa e das políticas externas do Estado, do bem-estar económico do Reino Unido e na prevenção e deteção da criminalidade grave (art. 3º, n.º 2), devendo ainda submeter-se aos princípios da legalidade, da responsabilidade, da necessidade e da proporcionalidade na prossecução das suas missões, devendo ainda garantir que o serviço não age no interesse de nenhum partido político (art. 4º, n.º 2, als. a) e b)). O Diretor do GCHQ é responsável perante o Primeiro-Ministro e o respetivo *Secretary of State*, aos quais submete um relatório anual de atividades e presta contas sempre que solicitado para o efeito (art. 4º, n.º 4).

Já o *Security Service*, ou MI5, tem as suas missões genericamente enquadradas no *Security Service Act 1989*, onde consta, no art. 1º, que deve contribuir para a segurança nacional, em particular contra ameaças como a espionagem, o terrorismo, a sabotagem e as atividades de qualquer entidade externa que vise afetar ou subverter a democracia parlamentar por via de meios políticos, industriais ou de violência (art. 1º, n.º 2). O MI5 deve ainda contribuir para a salvaguarda do bem-estar económico do país contra ameaças externas (n.º 3) e apoiar as forças e serviços de segurança na prevenção e deteção da criminalidade grave (n.º 4), embora seja de referir, neste último caso, que, conforme recorda o n.º 5, a atividade do *Security Service* deve limitar-se exclusivamente ao apoio à prevenção e deteção de crimes considerados graves na legislação britânica, já que, não sendo um órgão de investigação policial, deve coordenar as suas atividades e colaborar com as polícias (art. 2º, n.º 2, al. c)).

Do mesmo modo que se verifica para o MI6 e o GCHQ, o MI5 é dirigido por um diretor que deve zelar pelo respeito dos princípios da legalidade, da responsabilidade, da necessidade e da proporcionalidade na prossecução das

suas missões, devendo ainda garantir que o serviço não age no interesse de nenhum partido político (art. 2º, n.ºs 1 e 2).

Como se verifica com os demais serviços de informações britânicos, o Diretor do *Security Service* responde também perante o Primeiro-Ministro e o respetivo *Secretary of State*, neste caso, o *Secretary of State for the Home Department*, aos quais submete um relatório anual de atividades e presta contas sempre que solicitado (art. 2º, n.º 4).

▪ **FISCALIZAÇÃO E CONTROLO DEMOCRÁTICO DOS SERVIÇOS BRITÂNICOS**

De acordo com o *Briefing Paper* do Parlamento britânico sobre a fiscalização e controlo democrático dos serviços de informações (DAWSON & GODEC, 2017), o Primeiro-Ministro é o responsável político máximo pelos serviços de informações e todas as matérias securitárias, sem prejuízo da responsabilidade dos Ministérios que os tutelam, respondendo o Executivo, conforme sublinha aquele documento, perante o Parlamento sobre todas as matérias e instituições por si tuteladas.

Neste quadro, existe um controlo direto, político e hierárquico sobre os serviços de informações por parte do Primeiro-Ministro e dos respetivos Ministros, o qual é posteriormente levado a cabo, a nível interno, pelos Diretores-Gerais dos respetivos serviços que respondem diretamente perante o Primeiro-Ministro e os Ministros correspondentes, cabendo-lhes a obrigação de elaborar e remeter-lhes relatórios anuais de atividades (Security Service Act 1989, 1989; Intelligence Services Act 1994, 1994).

A fiscalização externa dos serviços de informações britânicos é levada a cabo pelo *Intelligence and Security Committee*, uma entidade que poderá encontrar um paralelo em Portugal no Conselho de Fiscalização do SIRP, estando o seu regime previsto no *Justice and Security Act 2013*, no qual se estatui que os seus nove membros são nomeados pelo Parlamento, sob proposta do

Primeiro-Ministro, que os pode escolher de entre os membros da *House of Commons* e da *House of Lords* (art. 1º, n.ºs 2 e 3), desde que não ocupem o cargo de Ministro (art. 10, n.º 4)).

O *Intelligence and Security Committee* tem, por iniciativa própria ou por solicitação do Primeiro-Ministro, competências de fiscalização direta sobre o *Security Service*, o *Secret Intelligence Service* e o *GCHQ*, podendo ainda fiscalizar atividades relacionadas com a produção de informações de outros organismos, desde que previamente convencionado num memorando de entendimento entre o Governo e o ISC (art. 2º, n.ºs 1 e 2)⁶².

No âmbito dos seus poderes de fiscalização dos serviços de informações, o ISC tem acesso a todas as matérias consideradas da sua pertinência, incluindo aquelas com a maior classificação de segurança, devendo elaborar um relatório anual, que deverá ser remetido ao Parlamento (art. 3º, n.º 1), sobre as despesas, a administração/gestão dos serviços, a política de produção de informações e as operações realizadas pelos serviços de informações.

O ISC tem poderes para solicitar todas as informações que considerar pertinentes ao Primeiro-Ministro, ao Ministro responsável pelos Serviços ou aos diretores dos serviços, devendo as informações solicitadas ser fornecidas voluntariamente (art. 3º, n.º 3, al. c)).

Contudo, no caso de as informações solicitadas serem consideradas matérias sensíveis para a proteção de interesses nacionais relevantes, de operações em curso ou em preparação ou, ainda, de fontes, meios operacionais, estrutura dos serviços ou de informações prestadas por serviços congêneres estrangeiros, os diretores, com a aprovação política do Governo (seja do Primeiro-Ministro ou do Ministro responsável), podem recusar o fornecimento das referidas informações (art. 3º, n.º 3, al. a) e artigos 4º e 5º do anexo *Schedules* do *Justice and Security Act 2013*).

⁶² O Memorando de Entendimento atualmente em vigor encontra-se publicado no Anexo A do primeiro relatório de atividade 2013-2014 do ISC (Intelligence and Security Committee of Parliament, 2014).

Com base nos elementos recolhidos durante os seus atos de fiscalização, o ISC elabora um relatório anual que, antes de ser remetido ao Parlamento, deve ser submetido à apreciação do Primeiro-Ministro (art. 3º, n.º 3), para que este avalie a exatidão dos factos apresentados, esclarecer eventuais dúvidas que subsistam ou determinar a omissão de partes do relatório para garantir a proteção de informações consideradas sensíveis, conforme acima referido (art. 2º, n.º 3, al. a) e art. 3º, n.º 4), sendo as omissões expressamente mencionadas e limitadas ao estritamente necessário.

Importa destacar que o *Justice and Security Act 2013* reformou o *Intelligence Services Act 1994*, reforçando os poderes de fiscalização do *Intelligence and Security Committee* e estendendo o âmbito das suas competências a todos os outros organismos de produção de informações, como o *Defence Intelligence and Joint Intelligence Committee*, bem como a todas as forças e serviços de segurança, nomeadamente policiais, fiscais e aduaneiras (DAWSON & GODEC, 2017). O tipo de fiscalização e controlo exercido pelo ISC é essencialmente de ordem política e administrativa, admitindo-se, embora tal não esteja especificamente mencionado na lei, que o Parlamento possa dar início às ações civis e penais a que venha eventualmente a haver lugar.

Relativamente à fiscalização judicial dos serviços, nomeadamente das suas atividades que possam colidir com os direitos fundamentais dos cidadãos, como a violação do domicílio, da correspondência ou das telecomunicações, o *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* (Regulation of Investigatory Powers Act 2000, 2000), em conjugação com o *Investigatory Powers Act 2016* (Investigatory Powers Act 2016, 2016), que veio reformar o primeiro, estatui que cada ação potencialmente violadora dos direitos fundamentais, nomeadamente consagrados na seção 7 do *Human Rights Act 1998*, carece de um mandato pessoalmente assinado pelo Ministro da tutela do respetivo serviço (artigos 15º a 22º do *Investigatory Powers Act 2000*), sendo esse mandato, antes da sua entrada em vigor, sujeito à revisão judicial do

Investigatory Powers Commissioner (artigos 23º a 25º do *Investigatory Powers Act 2000*), uma figura independente criada pelo *Investigatory Powers Act 2016* para esse efeito (Artigos 227º e seguintes do *Investigatory Powers Act 2016*).

O *Investigatory Powers Commissioner* e os comissários judiciais que o coadjuvam são nomeados por um mandato de três anos pelo Primeiro-Ministro, sob proposta do Ministro da Justiça (*Lord Chancellor*), ouvidos os Presidentes do Supremo Tribunal de Justiça de Inglaterra e País de Gales, do Supremo Tribunal da Escócia e do Supremo Tribunal de Justiça da Irlanda do Norte, bem como os Ministros do Governo da Escócia, devendo ser nomeados de entre personalidades oriundas dos quadros mais elevados das carreiras judiciais (Artigo 227º do *Investigatory Powers Act 2016*).

Complementando o nível judicial, existe ainda no *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* e no *Investigatory Powers Act 2016* uma previsão contemplando a criação do *Investigatory Powers Tribunal*, o qual terá por missão recolher, investigar e julgar as queixas dos cidadãos contra forças e serviços de segurança que violem os direitos fundamentais, nomeadamente quanto à proteção de dados pessoais e da inviolabilidade do domicílio e da correspondência, entre outros.

Desta instância, os cidadãos podem recorrer para o Tribunal de recurso de Inglaterra e País de Gales ou para o Tribunal de recurso da Escócia (Artigos 65º a 70º do *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* e artigos 242º a 247º do *Investigatory Powers Act 2016*).

O nível económico-financeiro da fiscalização dos serviços de informações é levado a cabo pelo *Intelligence and Security Committee*, conforme acima referido, apoiado pela entidade correspondente ao Tribunal de Contas em Portugal, designada no Reino Unido por *National Audit Office*, devendo as contas dos serviços britânicos serem também reportadas ao Presidente do *Public Accounts Committee* do Parlamento que, devido à natureza daqueles

organismos, se encontra obrigado a manter segredo sobre as contas dos serviços, embora, por razões de transparência, deva publicar uma demonstração geral de resultados financeiros sobre as contas dos três serviços (DAWSON & GODEC, 2017), sem especificar as suas verbas e gastos.

O *Intelligence and Security Committee* tem conhecimento de todas as informações sobre a gestão das contas do *Single Intelligence Account* mas os detalhes são classificados, devendo a demonstração de resultados ser apresentada à porta fechada no Parlamento, procedendo-se, posteriormente, a uma publicação genérica sobre os resultados do *Single Intelligence Account*, sem que seja revelada, sequer, a proporção das verbas atribuídas a cada serviço. Por outro lado, de acordo com a demonstração de resultados para o período 2020-2021, os serviços de informações devem respeitar as regras da contabilidade pública, estabelecidas no *Government Resources and Accounts Act 2000*, de 28 de Julho de 2000 (Governo do Reino Unido, 2021).

▪ **OS SERVIÇOS BRITÂNICOS PERANTE OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS E AS AMEAÇAS HÍBRIDAS**

Sobre o papel dos serviços de informações britânicos na prossecução dos interesses estratégicos do Reino Unido e no combate às ameaças híbridas, cumpre referir que, contrariamente ao que se verifica no caso espanhol, o *Security Service Act 1989* e o *Intelligence Services Act 1994* referem de forma menos exaustiva o teor das suas missões, embora conferindo centralidade aos interesses nacionais, em geral, e aos interesses económicos do país e ao bem-estar económico dos cidadãos, em particular. Por outro lado, aqueles dois diplomas não abordam especificamente as ameaças híbridas, já que são anteriores à identificação deste vetor de ameaça, embora a sua redação apresente uma forma que permita respaldar a atividade dos serviços de informações neste âmbito.

Com efeito, recorde-se, neste contexto, o art. 1º, n.º 3) do *Security Service Act 1989*, que menciona, na disposição sobre a definição do serviço de

informações interno, *“It shall also be the function of the Service to safeguard the economic well-being of the United Kingdom against threats posed by the actions or intentions of persons outside the British Islands”*, evidenciando, desde logo, a primazia dos interesses económicos para a segurança nacional, conferindo, ainda, amplitude às competências do serviço para desempenhar as suas atividades nesse âmbito.

Também de salientar, neste quadro, o n.º 1 do artigo 1º, que dispõe: *“The function of the Service shall be the protection of national security and, in particular, its protection against threats from espionage, terrorism and sabotage, from the activities of agents of foreign powers and from actions intended to overthrow or undermine parliamentary democracy by political, industrial or violent means”*, delimitando uma esfera de competências suficientemente ampla para o *Security Service* combater ações hostis que possam ser consideradas híbridas, no sentido aqui adotado, e afetar os interesses britânicos.

De igual modo, o art. 1º do *Intelligence Services Act 1994* dispõe, no n.º 1, que as funções do *Secret Intelligence Service* são i) a produção de informações relacionadas com as ações ou intenções de pessoas ou entidades no exterior das fronteiras das Ilhas Britânicas (*“(…) to obtain and provide information relating to the actions or intentions of persons outside the British Islands”*) e ii) levar a cabo outras tarefas relacionadas com as ações ou intenções daquelas pessoas ou entidades (*“(…) to perform other tasks relating to the actions or intentions of such persons”*). As missões do *Secret Intelligence Service* encontram-se, contudo, subordinadas a três condições, plasmadas no n.º 2 daquele artigo, todas elas reforçando o papel daquele serviço na defesa e promoção dos interesses britânicos, podendo, assim, o serviço de informações externo desempenhar as suas funções apenas no quadro i) da segurança nacional, sobretudo no domínio da Defesa e das políticas externas do Governo, ii) dos interesses relacionados com o bem-estar económico do Reino Unido, ou iii) do apoio à prevenção e deteção da criminalidade grave.

Artigo 1º, n.º 2

The Secret Intelligence Service (Intelligence Services Act 1994)

“The functions of the Intelligence Service shall be exercisable only:

- a) in the interests of national security, with particular reference to the defence and foreign policies of Her Majesty’s Government in the United Kingdom; or*
- b) in the interests of the economic well-being of the United Kingdom; or*
- c) in support of the prevention or detection of serious crime.”*

Já o GCHQ, cuja função é essencialmente a produção de informações a partir de SIGINT, tem, também, o desempenho das suas missões subordinadas à verificação das condições supracitadas para o *Secret Intelligence Service*, as quais têm uma redação semelhante, no n.º 2) do artigo 3º.

Admite-se que a defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais do Reino Unido, bem como o combate às ameaças híbridas, se encontram vinculados ao conceito de segurança nacional adotado no *“Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy”* (Governo do Reino Unido, 2021), um documento que, em Portugal, tem paralelo no Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Aquele documento, publicado em Março de 2021 e atualizado em Julho daquele ano, versa sobre a Estratégia de Segurança Nacional, reformando a anterior estratégia *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015* (Governo do Reino Unido, 2015), na qual o então Primeiro-Ministro David Cameron, declarava, nas primeiras linhas das notas prévias, que a segurança nacional do Reino Unido dependia da sua segurança económica, devendo o primeiro passo da Estratégia de Segurança Nacional garantir que a economia se mantivesse robusta.

Por outro lado, nas mesmas notas prévias, afirmava David Cameron que a renovada segurança económica da altura permitia ao país reforçar os investimentos na segurança nacional, o que, atendendo ao contexto, remete

para duas ideias que merecem destaque: i) desde logo, a utilização da palavra “investimento” para se referir à despesa associada à segurança nacional implica a expectativa de um retorno, deixando de se perspetivar a segurança como um “fardo” orçamental, e, ii) a equiparação e ancoragem da segurança nacional à segurança económica do país, conferindo um valor político e económico à segurança e tornando-se estes dois domínios da segurança mutuamente instrumentais.

Embora com uma designação diferente, a Estratégia de Segurança Nacional de 2021, intitulada “*Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*” (Governo do Reino Unido, 2021), mantém, no essencial, os três objetivos principais de 2015⁶³, mas apresenta nuances de relevo que importa salientar, nomeadamente em consequência de um ambiente de segurança alterado e marcado por ameaças híbridas.

⁶³ O “*National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*” (Governo do Reino Unido, 2015) estruturava a estratégia de segurança do país em torno de três objetivos principais:

i) “*Protect our people*” – Este objetivo visava reforçar a capacitação das forças e serviços de segurança, designadamente nos domínios das ciberameaças, contraterrorismo, criminalidade organizada e contraespionagem, bem como reforçar o orçamento militar para atingir a meta dos 2% do PIB requeridos pela OTAN. Por outro lado, este objetivo contemplava ainda mecanismos de resposta às ameaças de origem estatal, naquilo que se poderia considerar, na altura, como um prenúncio das ameaças híbridas.

ii) “*Project our global influence*” – Este objetivo visava dinamizar a projeção externa do Reino Unido nos palcos internacionais, nomeadamente por via da ajuda ao desenvolvimento, da promoção da cultura britânica, do reforço de parcerias e alianças estratégicas, do multilateralismo e do contributo para a estabilidade da ordem internacional estabelecida. Para além de um posicionamento de liderança mundial, este objetivo, visava também cultivar dividendos políticos e económicos provenientes da cooperação, de forma a proporcionar melhores condições de segurança internacional e um ambiente global de negócios mais propício aos interesses do país.

iii) “*Promote our prosperity*” – Este objetivo visava dinamizar um ambiente de negócios internacionais numa economia global aberta para criar oportunidades de comércio, promover a capitalização das oportunidades decorrentes das atividades do país nas áreas da defesa, segurança, diplomacia e desenvolvimento, bem como reforçar as parcerias privadas e as alianças internacionais no quadro da inovação.

Com efeito, como recordam as notas prévias do então Primeiro-Ministro Boris Johnson, este documento foi publicado depois de concretizado o *Brexit* (efetivo a partir de 01 de Janeiro de 2020), realizado o ataque com o agente químico Novichok em Salisbury, iniciada a crise pandémica de COVID-19, bem como identificadas as ameaças híbridas, nomeadamente interferências externas em vários processos eleitorais, campanhas de desinformação em larga escala e o agravamento das ciberameaças em diversos setores.

“And we will continue to defend the integrity of our nation against state threats, whether in the form of illicit finance or coercive economic measures, disinformation, cyber-attacks, electoral interference or even – three years after the Salisbury attack – the use of chemical or other weapons of mass destruction.” (“*Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*”, pp. 4).

Neste sentido, e ainda que a nova Estratégia de Segurança Nacional do Reino Unido retome uma parte substancial das orientações estratégicas anteriores, o Governo britânico optou por uma abordagem distinta, mantendo o foco daquele documento em torno dos três objetivos anteriores, mas assumindo que o ambiente de segurança é extremamente volátil e não permite previsões de longo prazo, pelo que todo o aparelho de Estado e a estratégia de segurança devem adotar uma estrutura flexível para reagir aos desafios que se forem colocando.

Neste quadro, o Executivo do Reino Unido optou, em 2021, por adotar uma abordagem estratégica com uma perspetiva de médio e longo prazo, norteadas por três objetivos gerais, designadamente i) a soberania, ii) a segurança e iii) a prosperidade (*vide* “*Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*”, Governo do Reino Unido, 2021, pp. 13), os quais coincidem, na sua essência, com a estratégia anterior (i) *Protect our people*, ii) *Project our global influence* e iii) *Promote our prosperity*).

No longo prazo, até 2030, são destacados os desafios seguintes: i) as

mudanças geopolíticas e geoeconómicas, de que são exemplos a maior assertividade chinesa e a crescente relevância do espaço indo-pacífico, ii) o reforço da competição global sistémica entre Estados, designadamente no que respeita aos modelos civilizacionais, como os regimes democráticos e autoritários, iii) as cada vez mais céleres alterações tecnológicas, bem como iv) os vários desafios transnacionais, como as alterações climáticas, os riscos biossecuritários e o terrorismo.

Para atender a estes desafios, o Governo britânico adotou linhas de orientação que devem reger todas as atividades até 2030, como sejam: i) a promoção dos valores democráticos como vetor gerador de prosperidade e bem-estar; ii) a manutenção de um papel ativo na definição da ordem jurídica internacional e do sistema de comércio global, reforçando ainda a segurança e a resiliência perante ameaças transversais; iii) a recuperação de uma capacidade de intervenção internacional depois do *Brexit*, devendo o país preparar-se para, simultaneamente, competir e cooperar nos fóruns diplomáticos e multilaterais; e iv) a preparação para um modelo de gestão de compromisso, já que se antevê situações de competição com Estados com os quais se terá de cooperar, a adoção de medidas de segurança que podem afetar a abertura da sociedade e da economia e eventuais conflitos entre os valores do país e os interesses comerciais de curto prazo.

Já no médio prazo, até 2025, o Reino Unido tem quatro objetivos intermédios que visam: i) reforçar a posição do país como uma potência nos domínios da ciência e tecnologia, incluindo no espaço cibernético ii) promover o reforço dos pilares da ordem jurídica internacional estabelecida, nomeadamente com vista à promoção dos valores democráticos na era digital, no quadro da ONU e do sistema de comércio global, promovendo ainda a regulação do ciberespaço, da proteção de dados, novas tecnologias e espaço; iii) contribuir para o reforço da segurança interna e internacional, incluindo no quadro das alianças bilaterais e multilaterais, como a OTAN, apostando ainda no reforço da capacitação militar técnica e material; bem como iv) construir uma capacidade de resposta e

resiliência nacional e internacional perante as eventuais ameaças imprevisíveis e inevitáveis, como catástrofes naturais, ciberataques e crises pandémicas, podendo-se criar mecanismos de antecipação, prevenção e preparação para responder e recuperar das suas consequências.

Importa ainda salientar que os serviços de informações são referidos ao longo de todo o documento “*Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*” (Governo do Reino Unido, 2021) como um dos instrumentos principais de avaliação e análise do ambiente de segurança nacional e internacional, bem como de deteção, prevenção e combate às ameaças híbridas, sendo ainda reconhecidamente instituições do aparelho de Estado que trabalham de forma integrada na defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais britânicos, incluindo no domínio económico.

5.3. OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES EM FRANÇA

O modelo organizacional dos serviços de informações em França assume uma complexidade consideravelmente mais expressiva do que os modelos anteriormente analisados no vertente trabalho, fruto, desde logo, do maior número de entidades com competências na produção de informações naquele país, sobretudo em comparação com os países aqui já estudados, obrigando a uma arquitetura consideravelmente mais densa. Por outro lado, admite-se que o regime semipresidencialista francês, em que o Presidente da República partilha alguns poderes executivos com o Primeiro-Ministro⁶⁴, poderá também

⁶⁴ Recorde-se que, para além de presidir ao Conselho de Ministros (artigo 9º da Constituição da República Francesa), o Chefe de Estado francês assume também poderes nos domínios da política externa e da política de Defesa (artigos 14º, 15º e 16º da Constituição da República

contribuir para a maior complexidade observada na estruturação do modelo organizacional dos serviços, situação a que, simultaneamente, poderá não ser alheia a vocação global da República Francesa, conforme recorda o Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo, na Estratégia Nacional para as Informações (“*La stratégie nationale du renseignement*”; Présidence de la République/SGDSN, 2019).

Por outro lado, de acordo com a investigação realizada, a legislação em vigor em matéria de informações encontra-se particularmente dispersa, contrastando de forma significativa com os modelos analisados nestas páginas, que têm os diplomas legais sobre os serviços tendencialmente mais concentrados, estando, assim, os diplomas que regem os serviços de informações franceses repartidos entre: i) o *Code de la Défense*, nomeadamente os artigos L.2731-1 a L. 2731-2, da parte legislativa, e os artigos R.1122-6 a D.1122-8-1 e D3126-1 a D3126-14, da parte regulamentar; e ii) o *Code de la Sécurité Intérieure*, nomeadamente os artigos L.801-1 a L.898-1, da parte legislativa, e os artigos R.811-1 a 898-1, da parte regulamentar. Estes dois códigos foram várias vezes reformados em matéria de informações ao longo dos anos, sendo ainda complementados pelos seguintes principais diplomas:

- i) *Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de Défense et de Sécurité Nationale et au Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, que cria o Conselho de Defesa e de Segurança Nacional, bem como o Secretariado-Geral da Defesa e da Segurança Nacional;
- ii) *Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement*, que cria o Conselho Nacional das Informações enquanto conselho especializado do Conselho de Defesa e Segurança Nacional, bem como a Comunidade

Francesa).

Francesa das Informações;

- iii) *Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, que enquadra a atividade geral dos serviços de informações, sobretudo no que diz respeito às técnicas autorizadas de recolha, processamento e análise de dados;
- iv) *Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement*, que identifica os serviços ditos “especializados” de informações, nomeadamente em função da matéria ou da competência territorial;
- v) *Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au Coordonnateur National du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme, à la Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme et au Centre National de Contre-terrorisme*, que cria a figura do Coordenador Nacional das Informações e da Luta contra o Terrorismo, incumbido da missão da coordenação superior de todos os serviços de informações, incluindo no domínio do terrorismo, da boa cooperação entre todos aqueles organismos, do aconselhamento do Presidente da República em matéria de informações, bem como da coordenação e execução interministerial das instruções do Presidente da República em matéria de informações;
- vi) *Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l’inspection des services de renseignement*, que coloca diretamente sob a tutela do Primeiro-Ministro a fiscalização e controlo dos serviços de informações, criando os mecanismos para o efeito;
- vii) *Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement*, que reforça os poderes dos serviços de informações em matéria de prevenção e combate ao terrorismo;
- viii) *Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l’Académie du Renseignement*, que versa sobre a criação da Academia das

Informações, que se constitui como uma escola nacional especializada de formação para os recursos humanos dos vários serviços de informações;

- ix) *Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE), que versa sobre a orgânica do serviço de informações externo;
- x) *Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure* (DGSi), que versa sobre a orgânica e as missões do serviço de informações interno;
- xi) *Arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation de la Renseignement Militaire* (DRM), que versa sobre a orgânica do serviço de informações militar;
- xii) *Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense* (DRSD), que versa sobre a orgânica do serviço de informações especializado na segurança das instalações, equipamentos e pessoal militar, bem como na indústria pública e privada da Defesa;
- xiii) *Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières"* (DNRED), sobre a criação e orgânica do serviço de informações com competências nos domínios das fraudes nas alfândegas e o tráfico transfronteiriço, incluindo financeiro, narcotráfico, tráfico de armas e criminalidade organizada; e
- xiv) Artigos L.561-23 e seguintes e D.561-33 e seguintes do *Code Monétaire et Financier*, sobre o serviço "*traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*", mais conhecido por TRACFIN, com competências para a produção de informações sobre os circuitos financeiros clandestinos, branqueamento de capitais e financiamento do

terrorismo.

Acresce, aos diplomas supracitados, a *Stratégie Nationale du Renseignement* (Présidence de la République/SGDSN, 2019), que se constitui como o principal documento enformador das atividades dos vários serviços de informações franceses, determinando, ainda, os seus principais vetores de atuação.

- **ESTRUTURA ORGÂNICA**

A COMUNIDADE FRANCESA DAS INFORMAÇÕES

Os serviços de informações franceses encontram-se estruturalmente sistematizados em torno de uma Comunidade Francesa das Informações (CFI) (artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*), sendo superiormente coordenada por um Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo (“*Coordonnateur National du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme*”).

Segundo o artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*, a CFI é composta pelo Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo (de ora em diante, Coordenador), a Inspeção dos Serviços de Informações (“*Inspections des Services de Renseignement*”), a Academia das Informações (“*Académie du Renseignement*”) e seis serviços de informações, designados de “serviços especializados de informações”⁶⁵: a *Direction Générale de la Sécurité Extérieure* (DGSE), a *Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense* (DRSD), a *Direction du Renseignement Militaire* (DRM), a *Direction Générale de la Sécurité Intérieure* (DGSJ), a *Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières* (DNRED) e o serviço designado *Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers*

⁶⁵ No sentido aqui adotado, o termo “especializado” reporta-se à especialidade do serviço em função da matéria ou da competência territorial.

Clandestins (TRACFIN).

A Comunidade Francesa das Informações é ainda composta pelo Centro Nacional de Contraterrorismo (“*Centre National de Contre-Terrorisme*”), o qual se encontra diretamente tutelado pelo Coordenador, conforme estipulado pelo mesmo artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*.

Atendendo à dimensão da Comunidade Francesa das Informações, ao elevado número de serviços que a compõem e à complexidade da sua estrutura orgânica, optou-se por uma abordagem mais sintética para agilizar a compreensão e análise do sistema, procedendo-se, nas páginas seguintes, a uma exposição mais descritiva focada nos seis principais serviços, ditos de “primeira linha”⁶⁶.

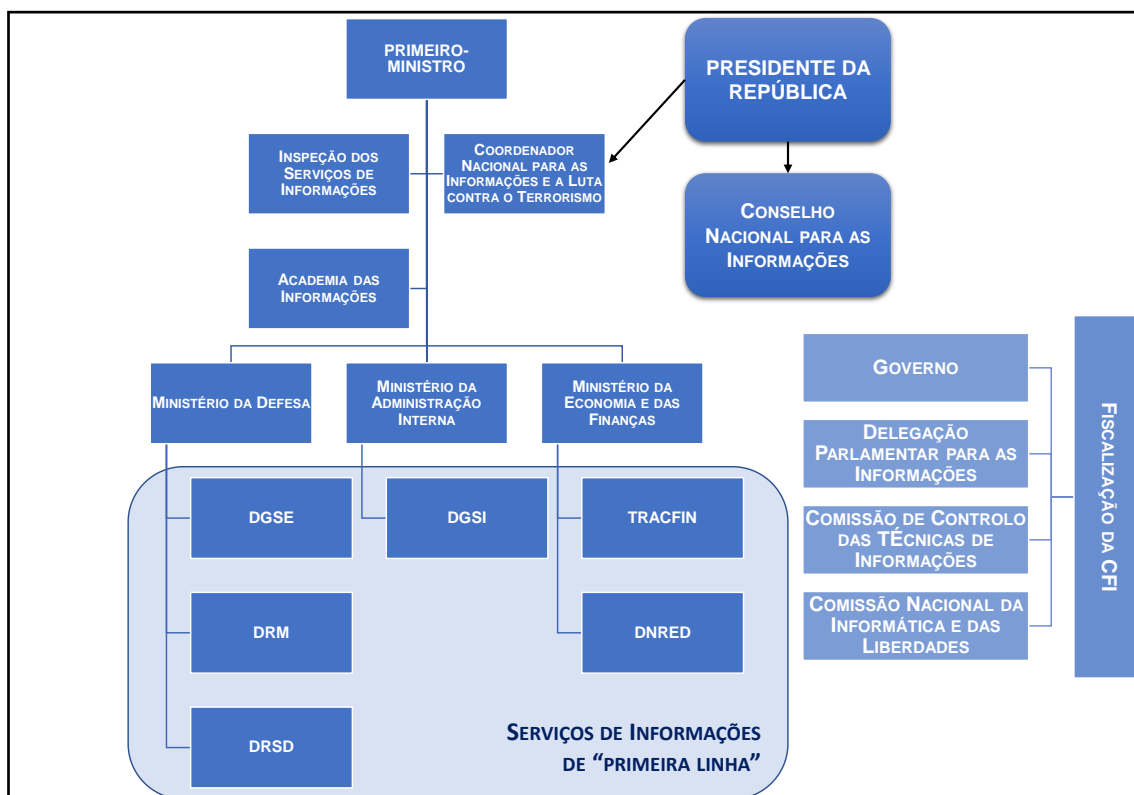


Gráfico 5: Organograma da Comunidade Francesa das Informações⁶⁷

⁶⁶ Traduziu-se o termo “*services de renseignement du premier cercle*” por serviços de informações de “primeira linha” por melhor corresponder ao espírito da ideia traduzida.

⁶⁷ Produção própria.

O COORDENADOR NACIONAL PARA AS INFORMAÇÕES E PARA A LUTA CONTRA O TERRORISMO

Organicamente, e pese embora reporte ao Presidente da República, o Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo encontra-se inserido junto do Gabinete do Primeiro-Ministro, sendo nomeado por decreto em Conselho de Ministros (artigo R.1122-8 do *Code de la Défense*).

Como o título do cargo indica, as suas funções centram-se ao nível da coordenação superior da atividade de todos os serviços de informações do país (artigos R.1122-8 do *Code de la Défense* e R.811-1 e R.811-2 do *Code de la Sécurité Intérieure*), não apenas os seis supramencionados, considerados de “primeira linha”, mas também os serviços de informações de “segunda linha”, inseridos noutros organismos, como as polícias (Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme, 2018). Neste contexto, o Coordenador deve garantir a partilha de informações entre os vários serviços, sobretudo ao nível da ameaça terrorista, e zela pela coordenação entre os Ministérios, bem como pela mutualização dos meios tecnológicos entre serviços, podendo ainda participar, de forma pontual, nas reuniões de cada serviço para garantir a execução dos mecanismos de partilha de informações entre eles (artigos R.1122-8-1 e R.1122-8-2 do *Code de la Défense*).

Por outro lado, outra das principais funções do Coordenador passa pelo aconselhamento do Presidente da República em matéria de informações e de luta contra o terrorismo, sendo ainda responsável pela transmissão e boa execução das instruções do Chefe de Estado aos Ministros responsáveis pelos serviços, não se limitando apenas aos seus Diretores (artigo R.1122-8 do *Code de la Défense*), o que, admite-se, poderá revestir uma natureza institucionalmente delicada, atendendo à sua inserção orgânica e às competências do Presidente da República nesta matéria, possibilitando a geração de diferendos com o Primeiro-Ministro, que tutela os Serviços através dos respetivos Ministros.

O Coordenador deve centralizar as informações emanadas dos vários serviços e destinadas ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro, sendo responsável pela avaliação global da ameaça para elaborar e submeter ao Presidente propostas de orientações em matéria de informações e de luta contra o terrorismo, bem como pela determinação das prioridades da coordenação das atividades dos serviços (artigo R.1122-8 do *Code de la Défense*).

Neste contexto, admite-se que, perante as suas funções e inserção orgânica no aparelho de Estado francês, o Coordenador deve assumir um papel central, congregando a confiança do Presidente da República e do Primeiro-Ministro, gozando, simultaneamente, de uma confiança interinstitucional.

O Coordenador tem ainda por missão a coordenação e execução das medidas adotadas pelo Estado francês ao nível da cooperação europeia e internacional (artigo R.1122-8-1 do *Code de la Défense*), conferindo-lhe uma projeção internacional significativa, sobretudo no domínio da luta contra o terrorismo.

O Coordenador deve ainda garantir a boa execução das decisões emanadas do Conselho Nacional para as Informações, no qual participa, e o qual se constitui como um Conselho de Ministros especializado em função da matéria e que integra o Conselho de Defesa e Segurança Nacional, sendo responsável perante aquele órgão.

O Conselho Nacional para as Informações é presidido pelo Presidente da República e integra, para além do Coordenador, o Primeiro-Ministro, o Ministro da Defesa, o Ministro da Administração Interna, o Ministro da Economia e das Finanças, bem como os Diretores dos serviços de informações, consoante a ordem de trabalhos (artigos R.1122-6 e R.1122-7 do *Code de la Défense*).

Para levar a cabo as suas missões, a Coordenação beneficia do apoio do Secretariado do Conselho de Defesa e Segurança Nacional, beneficiando ainda de uma equipa de quinze conselheiros especializados em função da matéria, dez dos quais dedicados ao terrorismo, sendo cada um deles

coadjuvado por três analistas (Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme, 2018).

A atividade do Coordenador e da sua equipa centra-se em torno de quatro prioridades principais, designadamente i) a luta contra o terrorismo, ii) a antecipação de crises e de riscos de disrupção grave, iii) a defesa e promoção dos interesses económicos e industriais franceses e iv) a luta contra ameaças transversais (Portal da Presidência da República Francesa, 2022).

Por fim, importa referir que o Coordenador tem competências para propor ao Primeiro-Ministro a fiscalização dos serviços de informações (art. 2º do *Décret n°2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement*).

A INSPEÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

A Inspeção dos Serviços de Informações, regida pelo *Décret n°2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement*, é responsável pela fiscalização hierárquica externa dos serviços de informações franceses, estando diretamente colocada sob a tutela do Primeiro-Ministro (artigo 1º).

As atividades da Inspeção dos Serviços de Informações são levadas a cabo por iniciativa do Primeiro-Ministro, ou sob proposta dos Ministros da Defesa, Administração Interna, Justiça, Economia ou Finanças, bem como do Coordenador, para realizar ações de controlo, auditoria, estudo, aconselhamento e avaliação dos serviços (art. 2º) sempre que exista fundamento para o efeito⁶⁸.

A Inspeção dos Serviços de Informações não se constitui como um organismo permanente, mas uma entidade *ad hoc*, que se forma e se extingue a cada

⁶⁸A título de exemplo, veja-se o caso do pedido de inspeção dos serviços de informações de 05 de Outubro de 2019 em consequência dos receios de radicalização nos serviços após o assassinato de três agentes de polícia e de um administrativo, dia 03 de Outubro daquele ano, por um funcionário da equipa de manutenção informática da Direção de Informações da Polícia. Este funcionário trabalhava naquela Direção desde 2003 e beneficiava de uma credenciação de segurança que o habilitava a aceder a documentação classificada (Gabinete do Primeiro-Ministro de França, 2019).

missão de inspeção, devendo o Primeiro-Ministro definir, para cada uma, o mandato e a composição da equipa de inspetores que será encarregue da sua concretização (art. 4º).

Os inspetores são assim requisitados, para cada missão, pelo Primeiro-Ministro, sob proposta dos respetivos Ministros da tutela, ouvido o Coordenador, entre os membros da Administração Pública que têm credenciação de segurança para aceder a matéria classificada e que integram os quadros das entidades de inspeção das forças armadas, da Administração Pública, da Justiça, das Finanças e da Economia, entre outros (art. 4º).

É designado um secretário-geral da inspeção, ouvido o Coordenador, por um período de dois anos, entre os quadros de inspetores da Administração Pública, o qual, para cada missão de inspeção ordenada pelo Primeiro-Ministro, propõe um programa de missões de inspeção, a composição das equipas de inspetores e os respetivos chefes de missão (art. 4º). O secretariado da Inspeção dos Serviços de Informações deve ser assegurado pela Coordenação Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo (art. 5º), que disponibiliza os meios necessários para o efeito.

Para o cumprimento das missões de inspeção, as equipas de inspetores têm acesso incondicional a todos os lugares, elementos, informações e documentos dos serviços que sejam considerados pertinentes para o efeito (artigo 4º), não estando previstos na lei motivos que possam obstar ao seu acesso. Cada chefe de missão de inspeção é responsável pela elaboração de um relatório de missão que deve ser submetido à apreciação do Primeiro-Ministro, dos Ministros que tutelam os serviços visados e do Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo (artigo 4º), podendo daí decorrer eventuais medidas, em função dos resultados da inspeção.

A ACADEMIA DAS INFORMAÇÕES

A Academia das Informações, parte integrante da Comunidade Francesa das Informações, é regida pelo *Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant*

création de l'académie du renseignement e constitui-se como uma instituição criada com o propósito de proporcionar ações de formação aos agentes e funcionários dos serviços de informações franceses no momento do seu recrutamento e ao longo da sua carreira, sendo ainda responsável pela realização de ações de sensibilização e aproximação dos serviços à sociedade e ao meio acadêmico (art. 2º).

Colocado sob a dependência direta do Primeiro-Ministro (art. 1º), a Academia das Informações tem também por missão a identificação das necessidades de formação dos vários serviços, coordenando um comité pedagógico composto pelos representantes dos Diretores de cada serviço e promovendo, ainda, a cooperação daqueles organismos nesta matéria (art. 4º). A Lei não especifica a forma como tal se concretiza no plano prático, mas não se afasta que tal possa incluir, entre outras, a partilha de saberes, técnicas e experiências entre os serviços, capitalizando o conhecimento dos seus membros, bem como a organização de cursos, seminários e conferências temáticos (*Académie du Renseignement*, 2022).

SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES SOB TUTELA DO MINISTÉRIO DA DEFESA

A Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE)

A Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE), regida pelo *Code de la Défense* (artigos D.3126-1 a 3126-4) e o *Arrêté du 10 Mars 2015 portant organisation de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure*, constitui-se como um dos seis serviços “especializados” de informações franceses considerados de “primeira linha” (artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*), sendo aquela entidade responsável pela produção de informações de segurança externa, a deteção e impedimento, fora do território francês, das atividades de espionagem dirigidos contra os interesses franceses (artigo D.3126-2 e D.3126-3 do *Code de la Défense*).

A DGSE é dirigida por um Diretor-Geral, nomeado em Conselho de Ministros (artigo D.3126-1 do *Code de la Défense*), e encontra-se diretamente tutelada pelo Ministro da Defesa (artigo D.3126-1 do *Code de la Défense*), sendo parte integrante da estrutura central do Ministério da Defesa (artigo 1º, II do *Décret n° 2009-1178 du 5 octobre portant organisation de l'administration centrale du Ministère de la Défense*).

A Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense (DRSD)

A *Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense* (DRSD) integra também a estrutura central do Ministério da Defesa (art. 1º, III do *Décret n° 2009-1178 du 5 octobre portant organisation de l'administration centrale du Ministère de la Défense*) e constitui-se como um dos seis serviços “especializados” de informações (artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*), sendo a sua orgânica interna regulada pelo *Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense*.

De acordo com o artigo D.3126-6 do *Code de la Défense*, a DRSD é um serviço de informações interno do Ministério da Defesa e que opera no domínio da segurança do pessoal, da informação, do equipamento e das instalações, que, pela sua natureza, são consideradas sensíveis. Para o efeito, a DRSD tem também poderes para a i) realização de inquéritos administrativos, ii) elaboração e controlo de medidas de proteção e segurança e iii) investigação e prevenção das ameaças à defesa nacional, prevenindo ainda qualquer ingerência que pode assumir a forma de atos de terrorismo, sabotagem, subversão, espionagem ou de crime organizado (artigo D.3126-6, n° 2 e 3 do *Code de la Défense*).

Acresce que a DRSD tem ainda competências para exercer as suas funções i) junto de todas as entidades e organismos do Ministério da Defesa (artigo D.3126-7, n° 1 do *Code de la Défense*), ii) das empresas, públicas e privadas,

que operam no mercado da Defesa, direta ou indiretamente, sobretudo quando possuem ou tenham acesso a informações classificadas (artigo D.3126-7, nº 2 do *Code de la Défense*), iii) das instalações relevantes para o Ministério da Defesa e cuja atividade requeira medidas particulares de segurança (artigo D.3126-7, nº 3 do *Code de la Défense*) e iv) de todas as infraestruturas e instalações cuja segurança é da responsabilidade do Ministério da Defesa, designadamente em razão do seu património científico e tecnológico (artigo D.3126-7, nº 4 do *Code de la Défense*), seja no território francês, nos territórios ultramarinos ou no estrangeiro (DRSD, 2022).

A Direction du Renseignement Militaire (DRM)

A *Direction du Renseignement Militaire* (DRM) encontra-se prevista nos artigos D.3126-10 a D.3126-14 do *Code de la Défense*, estando a sua orgânica definida no *Arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation de la Direction du Renseignement Militaire*. Tutelada pelo Ministério da Defesa, a DRM representa o serviço “especializado” em informações militar (artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*) com a missão de produção de informações relevantes para os interesses militares do Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, do Ministro da Defesa e de todos os organismos e entidades daquele Ministério (artigos D.3126-10 e D.3126-11 do *Code de la Défense*), beneficiando ainda, para o efeito, dos contributos da *Gendarmerie Nationale* e da Direção-Geral do Armamento (artigo D.3126-12 do *Code de la Défense*).

Por outro lado, conforme resulta do artigo 1º, II, n. 2 e n. 3 do *Arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation de la Direction du Renseignement Militaire*, contribuem ainda para as missões da DRM várias outras entidades que operam nos domínios militares da IMINT (*Centre de Formation et d’Interprétation interarmées de l’Imagerie*), SIGINT (*Centre de Formation et d’Emploi relatif aux Émissions électromagnétiques*), HUMINT (*Centre Interarmées de Recherche et de Recueil du Renseignement Humain*) e GEOINT (*Centre de Renseignement Géospatial Interarmées*), bem como no domínio cibernético (*Centre de*

Recherche et d'Analyse du Cyberspace) e postos avançados de comunicações.

O SERVIÇO DE INFORMAÇÕES SOB TUTELA DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Conforme mencionado anteriormente, o Ministério da Administração Interna tutela a *Direction Générale de la Sécurité Intérieure* (DGSI), previsto no artigo R.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure* como um dos serviços “especializados” de “primeira linha” no domínio das informações de segurança interna, estando a sua orgânica e as suas missões definidas no *Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure*.

Assim, a DGSI constitui-se como um serviço de informações com a missão de “pesquisar, centralizar e explorar as informações que sejam do interesse da segurança nacional ou dos interesses fundamentais da Nação” (artigo 1º do *Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure*), contribuindo, ainda, no âmbito das suas competências, para as missões da polícia judiciária francesa, designadamente no atinente a todas as formas de ingerência externa, ao terrorismo, aos grupos radicais e subversivos, aos atos que afetem o segredo de Estado e o potencial económico, industrial e científico do país, à proliferação de armas de destruição em massa, à criminalidade organizada e à cibercriminalidade (artigo 2º).

Visto a DGSI ser um serviço de informações com vocação interna, a sua estrutura encontra-se organizada em função do território, com delegações regionais dependentes de uma administração central (artigo 4º).

SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES SOB TUTELA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA E DAS FINANÇAS

O Ministério da Economia e das Finanças⁶⁹ tutela os dois serviços especializados de informações previstos no artigo R. 811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*, designadamente a *Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières* (DNRED), cuja orgânica e missões se encontram previstas no *Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières"*, e o serviço designado "*traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*", mais conhecido por TRACFIN, previsto nos artigos L.561-23 e seguintes e D.561-33 e seguintes do *Code Monétaire et Financier*.

A DNRED

De acordo com o artigo 1º do *Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières"*, a DNRED encontra-se inserida na *Direction Générale des Douanes et Droits Indirects*, uma entidade dependente do Ministério da Economia e das Finanças com competências sobre as alfândegas e os impostos indiretos, sendo o Diretor da DNRED nomeado pelo Ministro da tutela sob proposta do Diretor-Geral *des Douanes et Droits Indirects*.

TRACFIN

A TRACFIN representa um serviço de informações que opera no domínio do

⁶⁹ As pastas da Economia e das Finanças encontram-se tuteladas, em França, por um único Ministério, que, de acordo com o Portal do Governo, se intitula atualmente *Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique* (Portal do Governo de França, 2022).

combate à economia paralela, produzindo informações sobre branqueamento de capitais, circuitos financeiros clandestinos e financiamento do terrorismo (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, 2022).

Este serviço, é dirigido por um Diretor e um Diretor-Adjunto, coadjuvados por dois conselheiros jurídicos oriundos da magistratura judicial (artigo D.561-34, I do *Code Monétaire et Financier*), tendo ainda poderes de investigação e de colaboração com todas as entidades da Administração Pública francesa e entidades congêneres estrangeiras (artigos L.561-27 e D.561-34 do *Code Monétaire et Financier*). O resultado das suas investigações pode ser remetido às autoridades judiciais (artigo D.561-34, II do *Code Monétaire et Financier*). Acresce que a TRACFIN tem poderes para obstar à concretização de uma operação financeira considerada suspeita ou que seja contrária aos interesses estratégicos nacionais (artigo D.561-24 e R561-36 do *Code Monétaire et Financier*).

▪ **MISSÕES, MEIOS E PRINCÍPIOS DE ATUAÇÃO**

Tendo em consideração a configuração da Comunidade Francesa das Informações (CFI), que possui serviços de informações especializados em função da matéria e da competência territorial, bem como a exposição acima sobre cada um dos serviços especializado de informações, as missões dos serviços que compõem a CFI serão apenas aqui abordados de forma transversal e sucinta para manter alguma agilidade na sua apresentação, bem como para manter a coerência estrutural que se tem vindo a seguir.

As missões dos serviços de informações franceses encontram-se identificadas nos vários diplomas elencados para cada um dos serviços, constando ainda dos já mencionados *Code de la Défense*, *Code de la Sécurité Intérieure*, *Code Monétaire et Financier*, *LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au*

renseignement, LOI n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, bem como da Estratégia Nacional para as Informações (*Stratégie Nationale du Renseignement*).

Não obstante, conforme estipula o artigo L.811-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*, todos os serviços de informações e as políticas que os orientam devem, conjuntamente, contribuir para os objetivos da segurança nacional, bem como para a defesa e promoção dos interesses fundamentais da Nação, evidenciando, desde logo, que, para além da segurança nacional, os serviços de informações constituem-se inequivocamente como instrumentos de defesa e promoção dos interesses nacionais.

Code de la Sécurité Intérieure
Artigo L.811-1

“La politique publique de renseignement concourt à la stratégie de sécurité nationale ainsi qu'à la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation. Elle relève de la compétence exclusive de l'Etat.”

Visando apoiar a decisão política de topo, os serviços de informações franceses são, por outro lado, os únicos organismos com a missão, no território francês e no estrangeiro, de proceder à pesquisa, recolha, processamento e análise de informações para o Governo, visando, nomeadamente, a identificação das principais questões geopolíticas e estratégicas, bem como as ameaças e riscos que possam afetar os interesses do país (artigo L.811-2 do *Code de la Sécurité Intérieure*).

À semelhança do que se verifica no caso espanhol, as missões dos serviços de informações franceses são claramente elencadas no texto da lei (artigo L.811-3 do *Code de la Sécurité Intérieure*), recaindo especialmente sobre eles, no âmbito das suas respetivas esferas de competências, a missão de defesa e promoção dos interesses fundamentais da Nação, que dizem respeito:

- i) À garantia da independência nacional, da integridade do território nacional e à defesa nacional;
- ii) Aos principais interesses da política externa, execução dos compromissos europeus e internacionais do Estado francês e à

- prevenção de qualquer tipo de ingerência externa;
- iii) Aos principais interesses económicos, industriais e científicos do país;
- iv) À prevenção do terrorismo;
- v) À prevenção de todo o ato subversivo da ordem e das instituições democráticas legalmente instituídas, bem como de pessoas ou grupos subversivos que atentem contra a ordem pública;
- vi) À prevenção da criminalidade e delinquência organizadas; e
- vii) À prevenção da proliferação de armas de destruição em massa.

Para além das missões legalmente definidas, existem prioridades, não públicas, que são estabelecidas, conforme já mencionado, pelo Conselho Nacional das Informações (*Conseil National du Renseignement*), que se constitui como um órgão especializado do Conselho de Defesa e Segurança Nacional (*Conseil de Défense et de Sécurité Nationale*), previsto nos artigos R.1122-6 e seguintes do *Code de la Défense*⁷⁰.

Sobre os meios e princípios de atuação dos serviços de informações franceses, importa referir, em particular, a *LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, que veio reformar o *Code de la Défense* e o *Code de la Sécurité Intérieure* nesta matéria, sendo o único diploma no qual são discriminados alguns dos meios operacionais dos serviços, embora apenas com o intuito de os delimitar e controlar.

Com efeito, o *Code de la Sécurité Intérieure* passou a contar com uma disposição que limita a atuação dos serviços ao respeito da intimidade da vida privada, em todas as suas formas, da inviolabilidade da correspondência, da proteção dos dados pessoais e da inviolabilidade do domicílio privado, salvo nos casos expressamente previstos na Lei, e no estrito limite por ela imposto (artigo L.801-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*).

⁷⁰ Recorde-se que o CNR é presidido pelo Presidente da República e conta com a participação do Primeiro-Ministro, do Coordenador Nacional para as Informações e a Luta contra o Terrorismo e dos Ministros e Diretores dos Serviços relevantes para a ordem de trabalhos definida, sendo aquele órgão responsável pela elaboração de orientações estratégicas e a definição de prioridades em matéria de informações (artigo R.1122-7 do *Code de la Défense*).

Neste sentido, os serviços apenas podem proceder à recolha e processamento de informações conquanto i) estejam legalmente habilitados para o efeito no respeito da sua respetiva esfera de competências, ii) respeitem os procedimentos legalmente estabelecidos, iii) estejam no cumprimento das missões que lhe sejam confiadas e iv) sejam justificadas à luz das ameaças, riscos e questões ligados aos interesses fundamentais elencados no artigo L.811-3 do *Code de la Sécurité Intérieure*.

Assim, segundo o *Code de la Sécurité Intérieure*, os serviços de informações podem proceder a recolha de informações a partir de metadados (artigos L.851-1 a L.851-7), interceção de comunicações eletrónicas (artigos L.852-1 a L.852-3), captação de sons e imagens em locais privados, incluindo viaturas, e dados informáticos (artigos L.853-1 a L.853-3), monitorização de comunicações e metadados internacionais (artigos L.854-1 a L.854-9), interceção de comunicações por banda hertziana (artigos L.855-1 A a L.855-1 C), proteção do anonimato dos agentes e funcionários dos serviços de informações (artigo L.861-1), utilização de identidade alternativa (artigo L.861-2) e acesso a dados encriptados de operadoras de telecomunicações e empresas prestadoras de serviços de telecomunicações (artigo L.873-1).

Conforme já referido, os serviços de informações beneficiam ainda, no âmbito das suas atividades, do dever de cooperação e colaboração das forças e serviços de segurança, bem como das entidades da Administração Pública.

Relativamente aos princípios que regem a atividade dos serviços de informações, o artigo L.801-1 do *Code de la Sécurité Intérieure* adota uma formulação distinta da legislação portuguesa para se referir ao respeito pelos direitos fundamentais dos cidadãos, pese embora, no plano prático, o resultado seja semelhante.

Assim, aquele artigo estipula que a atividade dos serviços de informações franceses, incluindo os serviços especializados e os serviços ditos de “segunda linha”, devem pautar-se pela garantia do respeito da intimidade da vida privada, sob todas as suas formas, nomeadamente a privacidade da correspondência, a

proteção de dados pessoais e a inviolabilidade do domicílio privado. Excetuam-se dessas garantias os casos expressamente previstos na Lei, aos quais se aplicam regras específicas, no estrito respeito pelos princípios da legalidade, especialidade, necessidade, subsidiariedade, proporcionalidade, responsabilidade e defesa e promoção do interesse público.

Com efeito, decorre da Lei, designadamente dos artigos L.801-1, L.811-1, L.811-2 e L.811-3 do *Code de la Sécurité Intérieure*, na sequência da revisão introduzida pela *LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement*, que os serviços de informações são os únicos habilitados a produzir informações (princípio da especialidade) e apenas podem agir no estrito quadro do respeito da Lei (princípio da legalidade), sendo que as exceções a este último princípio devem limitar-se às necessidades do interesse público (princípios da necessidade e da defesa e promoção do interesse público), nomeadamente no quadro do combate ao terrorismo ou da proteção dos interesses fundamentais do país.

Por outro lado, as atividades a que os serviços de informações estão legalmente habilitados a levar a cabo e que possam afetar os direitos fundamentais dos cidadãos (artigos L.821-1 a L.871-7 do *Code de la Sécurité Intérieure*) encontram-se subordinadas aos limites impostos pelas respetivas esferas de competências, apenas e só perante a justificação da sua necessidade para alcançar os fins visados que não possam ser alcançados de outra forma (princípio da subsidiariedade), sempre na medida da proporção adequada aos objetivos pretendidos (princípio da proporcionalidade).

Por fim, subjaz a todo o corpo legislativo que rege os serviços de informações franceses o princípio da responsabilidade, sendo de recordar que a Comunidade Francesa das Informações é composta por um sistema interno de fiscalização, sob a dependência direta do Primeiro-Ministro (*Décret n°2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement*), e que os Diretores de cada serviço se encontram especialmente incumbidos, nos respetivos diplomas, da responsabilidade de garantir o respeito pela Lei.

▪ **FISCALIZAÇÃO E CONTROLO**

À semelhança dos regimes aplicáveis nos países anteriormente analisados neste trabalho, existem vários mecanismos de fiscalização e controlo democráticos dos serviços da Comunidade Francesa das Informações, designadamente ao nível hierárquico, parlamentar, administrativo e judicial.

- i) **Ao nível hierárquico**, a fiscalização e controlo dos serviços de informações cabe, numa primeira instância, aos próprios diretores dos serviços, sobretudo ao nível material e administrativo, e, numa segunda instância, aos Ministros que tutelam os Serviços, ao Primeiro-Ministro e à Inspeção dos Serviços de Informações, incluindo ao nível material, político e administrativo, cabendo ainda ao Presidente da República e ao Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo a fiscalização e controlo material das informações produzidas.

O principal mecanismo do Governo para a fiscalização e controlo hierárquico dos serviços de informações recai sobre o Primeiro-Ministro, enquanto responsável político máximo (artigo 811-2 do *Code de la Sécurité Intérieure*), que dispõe da Inspeção dos Serviços de Informações previsto no *Décret n° 2014-833 du 24 juillet relatif à l'Inspection des Services de Renseignement* (artigo 1º), um órgão *ad hoc* próprio, conforme acima mencionado, com competências para proceder a qualquer ato de inspeção e fiscalização hierárquica externa dos serviços para verificar e garantir a legalidade das suas atividades, bem como o seu regular funcionamento administrativo, financeiro e orgânico (artigo 2º).

Conforme já mencionado, por iniciativa própria, solicitação de um dos Ministros que tutelam os serviços ou do Coordenador (artigo 2º), o Primeiro-Ministro pode dar início a uma missão de inspeção de qualquer serviço da CFI, e, consoante os resultados obtidos, adotar as medidas tidas por convenientes para proceder à correção das irregularidades ou

dar início aos eventuais procedimentos administrativos ou legais a que haja lugar.

Por outro lado, o Coordenador também responde perante o Conselho de Defesa e Segurança Nacional, bem como perante o Conselho Nacional para as Informações (artigo R.1122-8 do *Code de la Défense*), ambos presididos pelo Presidente da República, o que atribui ao Chefe de Estado francês uma responsabilidade institucional sobre os serviços de informações, mesmo que este não tutele diretamente os serviços de informações e não possa ser chamado a responder perante o Parlamento (artigo 6º *nonies*, III) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*). Esta situação não deixa de gerar alguma incoerência sistemática, visto que o Presidente da República francesa tem poderes para dar instruções aos serviços, através da figura do Coordenador, ainda que à revelia do Primeiro-Ministro (artigo R.1122-8 do *Code de la Défense*), levantando-se dúvidas sobre a responsabilidade das instruções do Presidente da República neste quadro.

- ii) **Ao nível parlamentar**, a fiscalização e controlo dos serviços de informações cabe à Delegação Parlamentar para as Informações, que zela pela responsabilidade política dos membros do Governo que tutelam os serviços e, em especial, do Primeiro-Ministro.

O controlo externo, parlamentar e político, recai sobre a Delegação Parlamentar para as Informações (DPI), prevista na *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, designadamente o artigo 6º *nonies*, I), no qual se estipula que a DPI se constitui como a entidade parlamentar com competência para controlar o Governo em matéria de informações, avaliar as políticas públicas naquele domínio e acompanhar as principais questões e desafios de atualidade associados aos serviços.

A DPI é composta por nove membros, quatro dos quais são deputados

na Assembleia da república e quatro são Senadores (artigo 6º *nonies*, II) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*), procurando assegurar um equilíbrio na representatividade entre a câmara baixa e a câmara alta do Parlamento, bem como na igualdade de género.

Para o cumprimento das suas missões, devem ser comunicados à DPI, entre outros, os seguintes elementos principais: i) a Estratégia Nacional para as Informações; ii) os elementos constantes do Plano Nacional de Orientação para as Informações, que corresponde ao desdobramento dos objetivos gerais da Estratégia Nacional para as informações em objetivos específicos da estratégia; iii) os relatórios anuais relativos às despesas dos fundos atribuídos aos serviços bem como às suas atividades; iv) as observações que a Comissão de Controlo das Técnicas de Informações remete ao Primeiro-Ministro; bem como v) os relatórios de inspeção dos Ministérios sobre os serviços e os relatórios das missões de inspeção da Inspeção dos Serviços de Informações.

Contudo, como sublinha o último parágrafo do artigo 6º *nonies*, I) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, a DPI pode solicitar ao Primeiro-Ministro todos os documentos tidos por pertinentes, nos limites impostos pela necessidade de conhecer, sendo que a documentação fornecida à DPI não pode contemplar elementos sobre operações em curso, métodos e procedimentos operacionais ou informações fornecidas por serviços de informações estrangeiros.

Acresce que os trabalhos da DPI são abrangidos pelas regras do segredo de Estado, não sendo, como tal, obrigados à sua publicidade (artigo 6º, *nonies*, V) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*), pese embora se possa elaborar um relatório público dando conta dos resultados globais da sua avaliação (artigo 6º, *nonies*, VI) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement*

des assemblées parlementaires).

No cumprimento das suas missões, a DPI pode ouvir o Primeiro-Ministro, os Ministros que tutelam os serviços de informações, o Secretário-Geral da Defesa e da Segurança Nacional, o Coordenador Nacional para as Informações e da Luta contra o Terrorismo, o Diretor da Academia das Informações, bem como qualquer um dos dirigentes dos serviços, que se podem fazer acompanhar das respetivas hierarquias (artigo 6º, *nonies*, III) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*). A DPI pode ainda convidar a ser ouvido o Presidente da Comissão Nacional para o Controlo das Técnicas de Informações (artigo 6º, *nonies*, III) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*).

Note-se que, a partir de 2002, a DPI passou a integrar na sua estrutura a Comissão de Verificação dos Fundos Especiais (*Commission de Vérification des Fonds Spéciaux*), conforme estipula o artigo 154º, II) da *Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002*, em conjugação com o artigo 6º, *nonies*, VIII) da *Ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires*, passando, também, a proceder à fiscalização e controlo financeiro dos serviços de informações, garantindo a boa gestão das verbas classificadas, as quais, apesar de abrangidas pelo segredo de Estado, devem obedecer às regras da contabilidade organizada (artigo 154º, I) da *Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002*).

Em função dos seus trabalhos de fiscalização e controlo, a Delegação Parlamentar para as Informações pode ainda emitir pareceres e recomendações dirigidos ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro.

iii) **Ao nível externo, administrativo e judicial**, a fiscalização e controlo

dos serviços de informações cabe a duas entidades administrativas independentes, designadamente a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL – entidade equivalente, em Portugal, à Comissão Nacional de Proteção de Dados) e a *Commission Nationale de Contrôle des Techniques de Renseignement* (CNCTR – Comissão Nacional de Controlo das Técnicas de Informações).

Relativamente à CNIL, a sua principal função de controlo e fiscalização sobre os serviços de informações consiste em garantir a proteção dos dados pessoais recolhidos por aqueles organismos, nomeadamente zelando pelas regras de segurança, confidencialidade e inviolabilidade dos dados, conforme se encontra previsto na *Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*.

Através de inspeções aleatórias ou previstas, incluindo sob requerimento fundamentado de cidadãos que pretendam certificar-se que foram, ou não, alvo de recolha dos seus dados pessoais, a CNIL pode efetuar verificações *in loco* na sequência das quais apenas pode confirmar, ou não, se foram recolhidos dados sobre os cidadãos requerentes (MAROIS, 2019), podendo, nesse caso, se assim o entenderem, recorrer para o Conselho de Estado (artigo L.841-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*). A CNIL não pode revelar o teor dos dados recolhidos, nem tão pouco a sua finalidade, podendo apenas notificar o requerente da confirmação da efetiva recolha e armazenamento de dados (MAROIS, 2019). A CNIL pode também emitir pareceres e recomendações para que se procedam a correções ou ajustes sobre o tratamento de dados.

Já a CNCTR, cuja revisão do *Code de la Sécurité Intérieure* ocasionada pela lei de 2015 (*LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement*) permitiu um alargamento da sua esfera de competências, tem uma missão mais complexa que visa garantir o respeito dos direitos fundamentais pelos procedimentos de recolha de informações.

Com efeito, a CNCTR constitui-se como a entidade responsável pela verificação *a priori* e *a posteriori* da legalidade das medidas operacionais de recolha de informações supracitadas, sendo composta por nove membros (artigo L.831-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*): i) dois deputados e dois senadores, ii) dois membros do Conselho de Estado, iii) dois magistrados e iv) uma personalidade reputada pelas suas competências em matérias de comunicações eletrónicas.

A CNCTR tem acesso total, direto e permanente a todas as informações recolhidas por via daquelas técnicas, bem como aos equipamentos e às instalações onde se encontram armazenadas, devendo ser previamente informada de todos os pedidos de autorização de qualquer procedimento de recolha de informações dirigidos ao Primeiro-Ministro, podendo ainda solicitar-lhe todos os elementos necessários considerados pertinentes (artigo L.833-2 do *Code de la Sécurité Intérieure*), incluindo os relatórios produzidos pela Inspeção dos Serviços de Informações.

O Primeiro-Ministro pode recusar o fornecimento de elementos solicitados pela CNCTR que tenham origem em contributos de serviços de informações estrangeiros ou que possam comprometer a confidencialidade da identidade das fontes (artigo L.833-2).

A verificação *a priori* é efetuada num prazo de 24h após receber do Primeiro-Ministro os pedidos de autorização de realização de técnicas de recolha de informações previstas na Lei, emitindo um parecer não vinculativo favorável ou desfavorável (artigo L.833-5 e L.833-6 do *Code de la Sécurité Intérieure*).

A CNCTR deve verificar que os pedidos de autorização de técnicas de recolha de informações sejam as elencadas na Lei, devendo ser explicitado os procedimentos a realizar, o serviço e as pessoas encarregues da sua realização, as finalidades visadas, os motivos daquelas medidas, o período de validade do pedido de autorização bem como as pessoas e os locais visados (artigo L.821-2 do *Code de la Sécurité Intérieure*). A autorização é concedida por uma duração máxima

de quatro meses renováveis, desde que se mantenham as condições que a justificaram inicialmente (artigo L.821-4 do *Code de la Sécurité Intérieure*).

Para as situações em que o procedimento de verificação *a priori* não se coadune com a urgência da necessidade de ação, o Primeiro-Ministro pode atribuir uma autorização aos serviços para a utilização daquelas técnicas de recolha de informações, devendo, contudo, informar a Comissão no prazo máximo de 24h (artigo L.821-5), a qual procede à sua avaliação assim que lhe for possível.

Já o controlo *a posteriori* da Comissão sobre as técnicas de recolha de informações pode ser efetuado a qualquer momento, por iniciativa própria ou a requerimento de qualquer pessoa visada, podendo a CNCTR proceder à verificação dos dados recolhidos e das técnicas aplicadas.

Para o efeito, a CNCTR pode aceder ao repositório que o Primeiro-Ministro deve manter sobre as autorizações concedidas e rejeitadas (artigo L.833-4). A Comissão apenas pode notificar os cidadãos requerentes que procedeu às verificações necessárias, sem confirmar ou negar a aplicação de medidas de técnicas de recolha de informações (artigo L.833-4), dando lugar ao direito ao recurso para o Conselho de Estado, nos termos do artigo L.841-1 do *Code de la Sécurité Intérieure*.

Caso tenha verificado alguma irregularidade relativa à aplicação de técnicas de recolha de informações, a CNCTR pode recomendar ao Primeiro-Ministro, ao Ministro da tutela ou ao próprio Serviço a cessação imediata daquelas medidas (artigo L.833-6), devendo o Primeiro-Ministro informar imediatamente das disposições tomadas sobre as referidas recomendações (artigo L.833-7).

A CNCTR elabora um relatório anual no qual dá conta dos pedidos de autorização que recebeu e dos pareceres que emitiu, bem como das reclamações recebidas, das recomendações enviadas ao Primeiro-Ministro e dos recursos para o Conselho de Estado (artigo L.833-9).

Por fim, a CNCTR pode, a qualquer momento, emitir observações dirigidas ao Primeiro-Ministro que as deve comunicar à Delegação Parlamentar para as Informações (artigo L.833-10) para uma eventual prestação de contas no Parlamento.

▪ **OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES FRANCESES PERANTE OS INTERESSES ESTRATÉGICOS E AS AMEAÇAS HÍBRIDAS**

O artigo L.811-3 do *Code de Sécurité Intérieure* determina que, no quadro das suas respetivas missões, os serviços de informações apenas podem levar a cabo as suas atividades com o propósito de defender e promover os interesses nacionais, evidenciando, à semelhança do que se verifica com os serviços de informações espanhóis e britânicos, uma opção claramente assumida quanto ao papel daqueles organismos neste campo.

Por outro lado, cumpre sublinhar que as missões dos serviços de informações previstas no artigo L.801-1 do *Code de la Sécurité Intérieure* constituem-se como missões genéricas, sendo estas, como menciona o artigo L.811-4, posteriormente detalhadas para cada um dos serviços que compõem a Comunidade Francesa das Informações, em função das suas atribuições específicas.

De notar, também, à semelhança do que se verifica com as missões dos serviços de informações dos países aqui estudados, que a ordem das missões elencadas na Lei poderá indiciar uma valorização das prioridades da atividade dos serviços, sendo que os interesses da política externa, bem como a defesa e promoção dos interesses económicos, industriais e científicos do país assumem uma destacada importância.

Não se pretende por aqui afirmar que o combate ao terrorismo assume uma importância de menor escala, o que nem poderia ser verdade, visto que este vetor de ameaça motivou diversas reformas legislativas e organizacionais nos serviços de informações franceses na sequência dos atentados no *Charlie Hebdo*, em 2015, mas que os interesses económicos, industriais e científicos detêm uma importância com uma centralidade inequívoca no seio da

Comunidade Francesa das Informações, sendo frequentemente repetidos nos diplomas que regem os vários serviços.

Esta situação é particularmente evidente no domínio da indústria da Defesa, em que o mercado francês se constitui como um dos principais exportadores mundiais (WEZEMAN, KUIIMOVA, & WEZEMAN, 2021)⁷¹, tendo-se criado, neste âmbito, a DRSD, um serviço de informações com a expressa missão de proteger o setor da Defesa e a economia em seu redor.

Ainda de destacar, no contexto da defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais pelos serviços de informações, a Estratégia Nacional para as Informações (Présidence de la République/SGDSN, 2019), na qual se definem de forma mais detalhada os objetivos dos serviços.

A Estratégia Nacional para as Informações constitui-se como o documento público de referência para a atividade dos serviços, como mencionado no seu preâmbulo, identificando as principais questões prioritárias, os objetivos a prosseguir e as eventuais adaptações organizacionais que dali devem decorrer, tendo aquele documento resultado de um esforço interministerial de concertação, validado pelo Presidente da República no Conselho Nacional das Informações.

Neste sentido, refira-se que as principais questões prioritárias dos serviços de informações franceses devem centrar-se em torno do conhecimento e da antecipação dos riscos e ameaças que impendem sobre os interesses vitais do país, os vetores de projeção da sua potência e da sua segurança, de forma a potenciar uma capacidade de decisão política de topo livre e soberana, conforme a formulação da Estratégia Nacional para as Informações (Présidence de la République/SGDSN, 2019, pp.2), bem como prevenir e impedir a concretização de ameaças, ou, ainda, promover ativamente os interesses nacionais através do apoio à diplomacia, do desenvolvimento de

⁷¹ Entre o período compreendido entre 2016 e 2020, França terá sido o terceiro principal exportador mundial de armamento, a seguir aos EUA e à Rússia, sendo o Reino Unido e Espanha, os dois outros países aqui abordados, respetivamente, os sexto e sétimo principais exportadores mundiais (WEZEMAN, KUIIMOVA, & WEZEMAN, 2021).

ações de influência e da produção de informações que permitam a concretização de objetivos nacionais (Présidence de la République/SGDSN, 2019, pp.10).

De entre os interesses estratégicos nacionais que são identificados na Estratégia Nacional para as Informações, são destacados, em particular:

- i) A prevenção e combate ao terrorismo, já que a realidade securitária francesa se encontra significativamente marcada por este vetor de ameaça;
- ii) A antecipação das crises e de riscos disruptivos nacionais e internacionais – nomeadamente perante o atual contexto de polarização mundial, “multilateralismo enfraquecido”, exponenciação das ameaças transnacionais e das ameaças híbridas, agravando a necessidade de produção de informações estratégicas no domínio militar, político, económico, científico, tecnológico e culturais (incluindo em termos de imagem externa) para combater as ameaças híbridas;
- iii) O combate e prevenção de grupos subversivos que tenham por objetivo atacar os fundamentos da democracia e a ordem legalmente instituída, bem como perturbar a ordem pública e a paz social;
- iv) A defesa e a promoção da economia – assumindo-se esse vetor de atuação dos serviços como um dos seus principais pilares –, procurando detetar e neutralizar as ameaças aos interesses económicos, industriais e científicos do país, promover os seus interesses económicos, incluindo por via da identificação e apoio das ações políticas necessárias, bem como combater o crime económico em todas as suas vertentes. Importa ainda mencionar, neste vetor, a identificação e combate à instrumentalização do Direito, tanto a nível nacional como internacional, com repercussões sobre os interesses estratégicos franceses, bem como as ações de influência que possam ser contraditórias com os interesses nacionais ou, ainda, procedimentos administrativos nos mercados onde operam as empresas francesas destinados a

apropriação ilegítima de capitais, conhecimento científico ou informações classificadas; e

- v) O combate às ameaças transversais, que incluem as ciberameaças, incluindo, não apenas, o roubo de dados, a sabotagem, a espionagem ou a chantagem, entre outros, como, também, ações cibernéticas que visem instrumentalizar a Internet das Coisas (“*Internet of Things*”) ou as comunicações espaciais através de *malwares*. As ameaças transversais incluem também a ingerência externa, nomeadamente por via da manipulação da informação, a espionagem, a criminalidade organizada e a proliferação de armas de destruição em massa.

A Estratégia Nacional para as Informações comporta, ao longo do seu texto, um claro reconhecimento dos vários instrumentos que podem constituir ameaças híbridas, sendo essa realidade expressamente contemplada naquele documento (Présidence de la République/SGDSN, 2019, pp.4), nomeadamente no que respeita à “proteção da forma republicana das instituições” e à proteção da tecnologia, conhecimento científico, experiência e outros ativos materiais e imateriais que possam revestir uma natureza especialmente relevante para os interesses estratégicos do país.

Neste mesmo contexto, será de salientar o equivalente francês ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, designado “*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*”, de 2017 (Présidence de la République Française/Ministère des Armées, 2017), e a sua atualização estratégica, de 2021 (Présidence de la République Française/Ministère des Armées, 2021), nos quais se mencionam expressamente as ameaças híbridas como um novo vetor de ameaça à segurança e defesa do país e aos seus interesses estratégicos, potenciando a eclosão de novos palcos de conflitualidade entre nações e recorrendo, para o efeito, a um conceito de ameaças híbridas

semelhante ao adotado neste trabalho.

Em especial, a atualização estratégica de 2021 da “*Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*” identifica os serviços de informações como instrumentos incontornáveis de combate às ameaças híbridas, que assumem uma particular centralidade no atual contexto geopolítico pós-pandémico (Présidence de la République Française/Ministère des Armées, 2021, pp. 39 e pp. 43-45) e no qual a natureza híbrida das ameaças representa o fator importante de condicionamento securitário.

5.4. NOTAS CONCLUSIVAS

Conforme decorre da exposição acima, resumida no Quadro-Síntese abaixo, os serviços de informações registam diferenças significativas no que à sua estrutura diz respeito, sendo de salientar, em particular, o caso espanhol, que, dos modelos analisados, apresenta a orgânica mais simples e concentrada, por oposição ao modelo francês, cuja complexidade obriga a um esforço mais expressivo de compreensão da sua orgânica e forma de funcionamento. Já o modelo britânico, cuja opção organizacional assume alguma complexidade situada entre os modelos francês e espanhol, tem uma estrutura igualmente concentrada, sobre a qual os detalhes são escassos.

País	Estrutura	Missões e Meios	Fiscalização e Controlo	Interesses Estratégicos e Ameaças Híbridas
PORTUGAL	<ul style="list-style-type: none"> • LEGISLAÇÃO SIMPLES E CONCENTRADA • SERVIÇOS EM FUNÇÃO DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL E DA MATÉRIA • ESTRUTURA EM TORNO DE UM SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA REPÚBLICA PORTUGUESA • DEPENDÊNCIA DO PRIMEIRO-MINISTRO • COORDENAÇÃO SUPERIOR PELO CONSELHO SUPERIOR DE INFORMAÇÕES • CONSELHO DE FISCALIZAÇÃO DO SIRP • COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO DAS BASES DE DADOS • 1 SECRETÁRIA-GERAL • UM SERVIÇO EXTERNO • UM SERVIÇO INTERNO 	<ul style="list-style-type: none"> • MISSÕES APENAS MENCIONADAS DE FORMA GENÉRICA E DELIMITADAS NEGATIVAMENTE PELA PROIBIÇÃO DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DO EXERCÍCIO DE PODERES DE POLÍCIA E DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS • DEVER DE COLABORAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA • ACESSO ÀS ÁREAS PÚBLICAS E PRIVADAS DE ACESSO PÚBLICO • ACESSO A REGISTOS E BASES DE DADOS DAS ENTIDADES PÚBLICAS • PROTEÇÃO DA IDENTIDADE DOS AGENTES • IDENTIDADE ALTERNATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> • CONTROLO HIERÁRQUICO EXTERNO E INTERNO PELO PRIMEIRO-MINISTRO, SECRETÁRIA-GERAL E DIRETORES DOS SERVIÇOS • FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR EXTERNA COM ACESSO TOTAL ÀS INSTALAÇÕES, PESSOAS E EQUIPAMENTOS • FISCALIZAÇÃO JUDICIAL EXTERNA COM ACESSO TOTAL ÀS BASES DE DADOS 	<ul style="list-style-type: none"> • MENÇÃO SUPERFICIAL AOS INTERESSES NACIONAIS EM LEGISLAÇÃO PRÓPRIA • AMEAÇAS HÍBRIDAS AINDA NÃO ESPECIFICAMENTE CONTEMPLADAS • LEI DE DEFESA NACIONAL E CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL APENAS REFEREM CONTRIBUTO DOS SERVIÇOS NESTE CAMPO
ESPAÑHA	<ul style="list-style-type: none"> • LEGISLAÇÃO SIMPLES E CONCENTRADA • DEPENDÊNCIA DO MINISTRO DA DEFESA • 1 SECRETÁRIO DE ESTADO DIRETOR • SERVIÇO ÚNICO COM COMPETÊNCIA INTERNA E EXTERNA • AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA • CENTRO CRIPTOLÓGICO NACIONAL 	<ul style="list-style-type: none"> • MISSÕES POSITIVAMENTE DEFINIDAS E ELENCADAS NOS DOMÍNIOS POLÍTICO, ECONÓMICO, INDUSTRIAL, COMERCIAL E ESTRATÉGICO • DEVER DE COLABORAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA • ACESSO A REGISTOS E BASES DE DADOS DAS ENTIDADES PÚBLICAS • IDENTIDADE ALTERNATIVA • PROTEÇÃO DA IDENTIDADE DOS AGENTES 	<ul style="list-style-type: none"> • CONTROLO E FISCALIZAÇÃO HIERÁRQUICA POR VIA DO PRESIDENTE DO GOVERNO, ATRAVÉS DO MINISTRO DA DEFESA E DO SECRETÁRIO DE ESTADO DIRETOR • CONTROLO MATERIAL PELA COMISSÃO ESPECIALIZADA DO GOVERNO EM MATÉRIA DE INFORMAÇÕES • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO PARLAMENTAR POR VIA DA COMISSÃO PARLAMENTAR PARA O CONTROLO DAS DESPESAS CLASSIFICADAS • CONTROLO JUDICIAL PRÉVIO • CONTROLO ECONÓMICO E FINANCEIRO 	<ul style="list-style-type: none"> • INTERESSES ESTRATÉGICOS EXPRESSAMENTE MENCIONADOS NA LEI • AMEAÇAS HÍBRIDAS E INTERESSES ESTRATÉGICOS IDENTIFICADOS NA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL • RECONHECIMENTO NA ESTRATÉGIA NACIONAL DE SEGURANÇA A CONCERTAÇÃO DAS MISSÕES DO SERVIÇO FACE AOS INTERESSES ESTRATÉGICOS E ÀS AMEAÇAS HÍBRIDAS

País	Estrutura	Missões e Meios	Fiscalização e Controlo	Interesses Estratégicos e Ameaças Híbridas
REINO UNIDO	<ul style="list-style-type: none"> • ESTRUTURA COMPLEXA, MAS CONCENTRADA • LEGISLAÇÃO DISPERSA • DEPENDÊNCIA DOS MINISTROS DA DEFESA E DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS • COORDENAÇÃO SUPERIOR PELO <i>NATIONAL SECURITY COUNCIL</i> • INTEGRAÇÃO DAS INFORMAÇÕES PELO <i>JOINT INTELLIGENCE COMMITTEE</i> • 4 SERVIÇOS EM FUNÇÃO DA MATÉRIA E DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL 	<ul style="list-style-type: none"> • MISSÕES POSITIVAMENTE DEFINIDAS E ELENCADAS NOS DOMÍNIOS SECURITÁRIOS, POLÍTICOS, ECONÓMICOS E DO COMBATE À CRIMINALIDADE ORGANIZADA • MEIOS SUJEITOS AO SEGREDO DE ESTADO 	<ul style="list-style-type: none"> • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO HIERÁRQUICO DOS MINISTROS DA TUTELA E DO PRIMEIRO-MINISTRO • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO HIERÁRQUICO INTERNO PELO DIRETORES DOS SERVIÇOS • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO PARLAMENTAR PELO <i>INTELLIGENCE AND SECURITY COMMITTEE</i> DO PARLAMENTO • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO JUDICIAL PELO <i>INVESTIGATORY POWERS COMMISSIONER</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • LEGISLAÇÃO MENCIONA EXPRESSAMENTE OS INTERESSES ESTRATÉGICOS E, INDIRETAMENTE, AÇÕES HOSTIS QUE POSSAM SER CONSIDERADAS HÍBRIDAS E QUE POSSAM AFETAR OS INTERESSES ESTRATÉGICOS • ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (“<i>GLOBAL BRITAIN IN A COMPETITIVE AGE: THE INTEGRATED REVIEW OF SECURITY, DEFENCE, DEVELOPMENT AND FOREIGN POLICY</i>”) ANCORA A SEGURANÇA NACIONAL À SEGURANÇA ECONÓMICA E RECONHECE O PAPEL DOS SERVIÇOS
FRANÇA	<ul style="list-style-type: none"> • LEGISLAÇÃO DISPERSA COM ESTRUTURA PARTICULARMENTE COMPLEXA E DESCONCENTRADA • DEPENDÊNCIA DOS MINISTROS DA DEFESA, ADMINISTRAÇÃO INTERNA E ECONOMIA E FINANÇAS • CONDUÇÃO SUPERIOR PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E PRIMEIRO-MINISTRO • ESTRUTURA EM TORNO DA COMUNIDADE FRANCESA DAS INFORMAÇÕES • COORDENAÇÃO NACIONAL PARA AS INFORMAÇÕES E A LUTA CONTRA O TERRORISMO • ACADEMIA DAS INFORMAÇÕES • 6 SERVIÇOS DE “PRIMEIRA LINHA” ESPECIALIZADOS EM FUNÇÃO DA MATÉRIA E DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL • OUTROS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES DAS FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA 	<ul style="list-style-type: none"> • MISSÕES POSITIVA E TAXATIVAMENTE DEFINIDAS, EM PARTICULAR NOS DOMÍNIOS POLÍTICOS, SECURITÁRIOS, MILITARES, ECONÓMICOS, INDUSTRIAIS, CIENTÍFICOS E TECNOLÓGICOS • MEIOS INCLUEM CONFIDENCIALIDADE DA IDENTIDADE DOS AGENTES, IDENTIDADE ALTERNATIVA, RECOLHA DE SOM E IMAGENS, INTERCEÇÃO DE COMUNICAÇÕES SOB TODAS AS SUAS FORMAS E RECURSO AOS METADADOS • DEVER DE COLABORAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA • ACESSO A REGISTOS E BASES DE DADOS DAS ENTIDADES PÚBLICAS • IDENTIDADE ALTERNATIVA 	<ul style="list-style-type: none"> • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO HIERÁRQUICO EXTERNO PELO PRIMEIRO-MINISTRO, COORDENADOR E INSPEÇÃO DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO HIERÁRQUICO INTERNO AO NÍVEL ADMINISTRATIVO E MATERIAL PELOS MINISTROS DA TUTELA E PELOS DIRETORES DOS SERVIÇOS • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO PARLAMENTAR PELA DELEGAÇÃO PARLAMENTAR PARA AS INFORMAÇÕES • FISCALIZAÇÃO E CONTROLO ADMINISTRATIVO E JUDICIAL PELA <i>COMMISSION NATIONALE DE L’INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS</i>, BEM COMO PELA <i>COMMISSION NATIONALE DE CONTRÔLE DES TECHNIQUES DE RENSEIGNEMENT</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS MENCIONADOS EXPRESSAMENTE NA LEGISLAÇÃO SOBRE OS SERVIÇOS • ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS INFORMAÇÕES IDENTIFICA OS INTERESSES A DEFENDER E PROMOVER, INCLUINDO ECONÓMICOS, E RECONHECE INDIRETAMENTE AS AMEAÇAS HÍBRIDAS • <i>REVUE STRATÉGIQUE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ NATIONALE</i> MENCIONA EXPRESSAMENTE AS AMEAÇAS HÍBRIDAS COMO VETOR DE AMEAÇA À SEGURANÇA DO PAÍS E AOS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS E ATRIBUI PAPEL CENTRAL AOS SERVIÇOS NESTE DOMÍNIO

Tabela 1: Quadro-síntese dos modelos dos serviços de informações em Portugal, Espanha, Reino Unido e França

As diferenças observadas nos modelos aqui estudados poderão dever-se a várias ordens de razões sobre as quais apenas se poderá especular e que dificilmente serão confirmadas.

Não obstante, com alguma ousadia interpretativa, não se exclui que os serviços de Espanha, Reino Unido e França possam ter herdado as respetivas estruturas em consequência de fatores históricos e culturais, sobretudo nos casos de França e do Reino Unido, cujos serviços são mais antigos e acumulam um capital de tradições particularmente mais expressivo, consolidado ao longo de várias décadas de democracia no período da Guerra Fria, contrastando com os serviços de informações de Portugal e Espanha, cuja história se encontra marcada, no Séc. XX, por regimes políticos autoritários até meados da década de 70.

Esses mesmos fatores poderão explicar, pelo menos em parte, a necessidade de concentração e centralização dos serviços em Portugal e Espanha, podendo ainda justificar a particular preocupação do legislador com os meios de fiscalização e controlo, sobretudo no caso português.

Também não se exclui que o dimensionamento da estrutura dos serviços, bem como a respetiva legislação que os rege, se poderá prender com a escala das ambições de projeção global dos Estados em que se inserem, sendo de sublinhar, nas situações em apreço, os casos do Reino Unido e de França, que se constituem como potências políticas, económicas e militares mundiais com assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Assim, e em consonância com o suprarreferido, a escala dessas ambições poderá motivar a identificação mais precisa das missões dos seus serviços de informações nos respetivos diplomas legais, o que se verifica, em especial no caso de França, de tradição mais positivista. Ainda assim, mesmo no caso britânico, mais reservado sobre as missões dos seus serviços, e no caso espanhol, com um estatuto de potência menor, a legislação dos países

analisados neste trabalho aparenta ter uma preocupação em definir, com maior ou menor precisão, os objetivos que os respetivos serviços devem prosseguir.

Já no atinente aos modelos de fiscalização e controlo dos serviços analisados, todos distintos na sua forma, importa sublinhar alguma congruência no plano material, já que todas as estruturas de fiscalização e controlo incorporam, de uma forma, ou de outra, i) o nível hierárquico, sobretudo ao nível da responsabilização política dos Chefes de Governo, incluindo no que diz respeito à fiscalização interna e externa, ii) o nível parlamentar, por via de comissões parlamentares especializadas e independentes, iii) o nível judicial, que varia segundo as tradições, existindo modelos com preferência por uma fiscalização prévia (caso de Espanha) ou por uma fiscalização *a priori* e *a posteriori* (casos do Reino Unido e de França) dos meios de recolha de informações que possam colidir com os direitos fundamentais dos cidadãos e iv) o nível administrativo, essencialmente realizado internamente pelos Ministérios da respetiva tutela (casos de Espanha, Reino Unido e França) ou por entidades externas (casos do Reino Unido e de França), que levam a cabo a fiscalização dos procedimentos internos, incluindo aspetos económico-financeiros.

Por fim, no que diz respeito à defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais num quadro volátil e incerto, marcado pelas ameaças híbridas, será de destacar que os três modelos analisados identificam os serviços de informações como atores centrais e incontornáveis, consagrando-os como instrumentos da decisão política de topo nesse quadro.

Paralelamente, os documentos equivalentes ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional e à Lei de Defesa Nacional foram todos recentemente revistos em Espanha, Reino Unido e França para acomodar um ambiente de segurança em mutação e incorporar as ameaças híbridas como vetor de condicionamento da defesa e promoção dos interesses estratégico nacionais, não apenas no domínio da salvaguarda da independência e soberania nacionais e do regular

funcionamento das instituições democráticas, mas, também, no domínio da salvaguarda dos respetivos interesses económicos, comerciais, industriais, científicos e tecnológicos.

6. CONCLUSÃO: OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES PORTUGUESES E OS INTERESSES ESTRATÉGICOS NACIONAIS PERANTE OS NOVOS DESAFIOS CRIADOS POR UMA NOVA REALIDADE

Em face de quanto precede, apresenta-se abaixo as conclusões do nosso estudo para dar resposta à pergunta principal do tema de investigação (*vide* 1.2 supra), tendo-se procurado, para o efeito, estruturar estas páginas finais em torno das respostas às perguntas de investigação formuladas nas páginas iniciais (*vide* 1.3 supra).

▪ Sobre os serviços de informações portuguesas

Do quanto se tem vindo a estudar e analisar sobre os serviços de informações portuguesas, principalmente em comparação com outros modelos de serviços europeus, nada aparenta sugerir que a sua estrutura formal seja desadequada às novas fronteiras impostas pela nova realidade suscitada pelas ameaças híbridas.

Com efeito, mesmo com uma estrutura mais simples e concentrada, sobretudo quando comparada com os modelos vigentes no Reino Unido e em França, os serviços de informações portuguesas congregam, na sua orgânica, as vertentes interna e externa da segurança nacional, sendo ainda especializados em função da matéria (artigos 20º e 21º da LQSIRP e artigos 26º e 33º da LOSIRP).

A sua coordenação superior é levada a cabo pela figura da Secretária-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa (SG-SIRP), exercendo funções semelhantes à da atual Secretária de Estado Diretora do CNI, em Espanha, nomeadamente zelando pelo cumprimento das instruções do Primeiro-Ministro e das deliberações emanadas do Conselho Superior de Informações (artigos 17º, 18º e 19º da LQSIRP).

Numa medida diferente, já que não tutelam os serviços e acumulam funções de

aconselhamento dos respetivos Chefes de Governo em matéria de informações, a coordenação superior no Reino Unido e em França é levada a cabo pelo *National Security Adviser* e pelo Coordenador para as Informações e da Luta contra o Terrorismo, ficando a direção superior naqueles países a cargo dos Ministros que tutelam os serviços e dos respetivos diretores, cumprindo as orientações do *National Security Council* (Reino Unido) e do Conselho Nacional das Informações (França).

Note-se que, dos modelos analisados, o português constitui-se como o único cuja tutela dos serviços de informações se encontra na direta dependência do Primeiro-Ministro, sendo que no caso dos países aqui estudados, a tutela direta dos serviços recai sobre o Ministro da Defesa, em Espanha, sobre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Administração interna, no Reino Unido, e sobre os Ministros da Defesa, da Administração Interna e da Economia e Finanças, em França.

Não obstante, dos países analisados, Portugal constitui-se como o único dos países que não se encontra dotado, na estrutura do Governo, de uma entidade especializada que assegure em permanência o acompanhamento externo da atividade dos serviços de informações, à semelhança do que se verifica em Espanha com a *Comisión Delegada para los Asuntos de Inteligencia*, no Reino Unido com o *National Security Council* e o *Joint Intelligence Organisation*, no Reino Unido, e com a *Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme* e o *Conseil National du Renseignement*, em França, sendo essas funções asseguradas, em permanência, pela SG-SIRP, já que o Conselho Superior das Informações reúne, segundo Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva com periodicidade anual (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007).

Neste sentido, e perante um contexto em que os recursos disponíveis são mais limitados do que nos outros países analisados, a opção do Legislador português por uma “fusão de topo” dos serviços de informações portuguesas com a criação de um SG-SIRP terá visado a melhoria da eficiência da

organização e dos meios, nomeadamente ao nível administrativo, financeiro e patrimonial, através das Estruturas Comuns, decidindo-se a colocação da figura do SG-SIRP sob a direta dependência do Primeiro-Ministro com vista, também, à agilização da coordenação da atividade dos serviços e à aproximação dos serviços à decisão política de topo (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007), e mantendo-se, assim, a especialidade dos atuais dois serviços de informações que compõem o SIRP.

Esta configuração do modelo organizacional dos serviços de informações permite também que a SG-SIRP, com estatuto equiparado ao de Secretário de Estado, possa despachar diretamente com o Chefe de Governo e recolher as suas orientações em matéria de informações, dispensando-se, em teoria, a necessidade de um órgão específico no seio do Governo para a coordenação dos serviços.

Ainda assim, não foram identificadas disposições na legislação e doutrina portuguesas sobre o eventual trabalho de integração das informações produzidas pelos dois serviços, não sendo possível aferir, dada a confidencialidade sobre o assunto, se, em Portugal, essa tarefa é levada a cabo a nível interno, nomeadamente no seio do Gabinete da SG-SIRP.

A situação portuguesa contrasta com os modelos nos países analisados, onde essa possibilidade se encontra prevista, designadamente no Reino Unido e em França. Em Espanha, visto que o modelo existente é o de serviço único, a necessidade de integração externa das informações produzidas não se justifica, admitindo-se que esse esforço de integração seja realizado a nível interno.

Também de mencionar que existem vozes que advogam a fusão do SIED e do SIS, nomeadamente antigos membros do Conselho de Fiscalização do SIRP, como Paulo Mota Pinto, António Rodrigues e Filipe Neto Brandão, ou ex-dirigentes dos serviços de informações, como o ex-SG-SIRP Júlio Pereira e o

ex-Diretor do SIS Horácio Pinto (MARCELINO, Fiscalização das secretas insiste na fusão do SIS com o SIED, 2017), de forma a criar um modelo organizacional de serviço único, à semelhança do que se verifica em Espanha, para efeitos de melhoria da eficiência da gestão interna dos recursos e das prioridades.

Porém, a fusão não representa a posição defendida por este trabalho, já que se entende que a especialização dos serviços de informações em função da competência territorial e da matéria possibilita sinergias e dinâmicas próprias que agilizam as missões e atividades de cada um dos serviços em Portugal, possibilitando ainda ganhos de eficiência proporcionados pela cultura e experiência acumulada de cada um.

De acordo com as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), a organização dos serviços em torno de um serviço único ou de vários serviços especializados apenas depende da vontade política e do modelo de gestão dos recursos que se pretende afetar à atividade dos serviços de informações e, bem assim, às suas prioridades.

Na sua perspetiva, num universo em que os recursos do Estado português se caracterizam pela sua escassez, a distribuição dos meios deve obedecer a critérios definidos em função das prioridades. Neste sentido, essas prioridades podem ser mais focadas na componente interna e, conseqüentemente, de natureza mais securitária, ou mais focadas na componente externa e, neste sentido, de natureza mais estratégica (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Contudo, na sua perspetiva, o âmbito de atuação dos serviços encontra-se muito a montante dos fenómenos, pelo que se torna difícil à Tutela decidir antecipadamente as prioridades que pretende que prossigam e, assim, os

recursos que lhes podem ser atribuídos (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Esta situação, em consonância com o estudo elaborado nas páginas anteriores, encontra-se tanto mais agravada pelo facto de a legislação em vigor não especificar com clareza o que são os interesses nacionais a serem defendidos e promovidos, em particular, pelo SIED, colocando numa posição de igualdade missões de natureza distinta perante o Orçamento de Estado.

Com efeito, segundo os estudos, notas e apontamentos daquele ex-Dirigente (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), o que se tem vindo a verificar nos serviços de informações portuguesas, e que, de resto, se constitui como o único fator estrutural objetivamente menos positivo que poderá ser apontado no modelo organizacional dos serviços portugueses, é que o Estado tem privilegiado uma afetação de recursos seguindo o princípio da igualdade na distribuição de verbas entre o SIED e o SIS, ao invés de optar por uma mobilização dos recursos necessários para o exercício das funções dos serviços de informações em conformidade como os princípios da necessidade, equidade e proporcionalidade (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

De facto, a produção e recolha de informações no exterior tende a ser significativamente mais onerosa do que em território nacional, razão pela qual, se o Estado pretender informações estratégicas e de segurança externa de qualidade, deverá dotar o SIED dos recursos necessários para o efeito, sem que tal implique a redução dos recursos disponíveis para o SIS (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Sobre a fiscalização e controlo dos serviços de informações em Portugal, importa sublinhar que o modelo português, quando comparado com os

modelos dos países aqui analisados, confere amplos poderes às entidades competentes para o efeito, sendo de referir a elevada preocupação do Legislador quanto a este aspeto, já que, para além de ser particularmente exaustivo sobre o que é vedado aos serviços, a Lei é também exaustiva sobre os poderes atribuídos ao Conselho de Fiscalização do SIRP (CF-SIRP).

Por outro lado, a fiscalização e controlo dos serviços de informações em Portugal assume uma tal importância, fruto, como se viu, do legado histórico do país, que o Conselho de Fiscalização representa a primeira entidade a ser contemplada pelo Legislador português na LQSIRP, ainda antes de identificar as missões dos serviços.

Em conformidade com o exposto ao longo deste trabalho, a fiscalização e controlo dos serviços de informações portuguesas opera-se em vários níveis, à semelhança do que se verifica na maioria dos países de matriz europeia e democrática, designadamente nos modelos aqui estudados, sendo exercida externamente ao nível político e hierárquico pelo Primeiro-Ministro, ao nível parlamentar pelo CF-SIRP e judicial pela Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP, sem prejuízo do controlo administrativo e financeiro da SG-SIRP e dos próprios Diretores dos serviços, a nível interno.

Note-se, contudo, que a falta de delimitação positiva do âmbito de atuação dos serviços de informações poderá constituir uma dificuldade de relevo para a efetiva fiscalização e controlo, já que essa omissão confere alguma subjetividade na avaliação das atividades levadas a cabo pelos serviços e, conseqüentemente, na avaliação do cumprimento material das missões que lhe são legalmente atribuídas, contrastando com todos os modelos dos países aqui analisados, que não apenas delimitam positivamente as missões dos serviços, como, também, conferem poderes aos mecanismos de fiscalização e controlo para a avaliação do cumprimento material dos objetivos fixados aos serviços.

Resultado da falta de reflexão sobre o que se pretende dos serviços de informações em Portugal, o modelo português constitui-se como o único dos

modelos analisados que não elenca positivamente na legislação que rege os serviços de informações o âmbito das missões que lhes incumbe, ficando-se por uma definição vaga e superficial das suas atribuições que apenas podem ser determinadas, no plano prático, por via da interpretação e da *praxis*.

Conforme já referido anteriormente, os serviços de informações portugueses têm apenas a incumbência de produzir “informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado” (artigo 2º da LQSIRP).

Cabe ao SIED a missão de “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português” (artigo 20 da LQSIRP), cabendo ao SIS a missão de “produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (artigo 21º da LQSIRP), sendo estas atribuições, de resto, as únicas de carácter positivo.

Já no quadro da delimitação negativa da esfera de competências dos serviços de informações, imediatamente no seu início, a Lei apenas dispõe que i) “Não podem ser desenvolvidas atividades de pesquisa, processamento e difusão de informações que envolvam ameaça ou ofensa aos direitos, liberdades e garantias consignados na Constituição e na lei” (artigo 3º, n.º 1 da LQSIRP); que ii) “Cada serviço só pode desenvolver as atividades de pesquisa e tratamento das informações respeitantes às suas atribuições específicas, sem prejuízo da obrigação de comunicar mutuamente os dados e informações que, não interessando apenas à prossecução das suas atribuições específicas, possam ter interesse para a consecução das finalidades do Sistema de Informações da República Portuguesa” (artigo 3º, n.º3 da LQSIRP); que iii) “Os funcionários ou agentes, civis ou militares, dos serviços de informações previstos na presente lei não podem exercer poderes, praticar atos ou

desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais” (artigo 4º, n.º 1 da LQSIRP); e que iv) “É expressamente proibido aos funcionários e agentes, civis ou militares, dos serviços de informações proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais” (artigo 4º, n.º2 da LQSIRP).

Como referem Sónia Reis e Manuel Botelho da Silva, a preocupação do Legislador é principalmente a de proibir e não a de definir concretamente o que devem fazer os serviços de informações portugueses:

“Por ora, note-se que a Lei-Quadro do SIRP, bem como a legislação orgânica do SIED e do SIS, dispõe, essencialmente, sobre as formas de actuação que lhes estão vedadas. Afigura-se como principal preocupação do legislador proibir e não tanto munir os Serviços de meios adequados às respectivas atribuições. Este cuidado tem raiz na memória da actuação das “Polícias Políticas” anteriores ao 25 de Abril, não obstante esses “serviços” terem sido fundamentalmente instrumento do Poder instituído de perseguição dos opositores do Estado Novo, com finalidades bem diversas dos actuais Serviços de Informações” (REIS & BOTELHO DA SILVA, 2007).

Esta situação difere significativamente com o que se verificou nos modelos estudados em Espanha, Reino Unido e França, onde a Lei elenca de forma positiva as competências dos serviços de informações, incluindo quanto ao que constituem os “interesses nacionais”, que abrangem, frequentemente, os interesses da política externa, económicos, comerciais e científicos.

Tal como decorre da leitura de Gerald Arboit (ARBOIT, 2013) e das notas, estudos e apontamentos do ex-Dirigente dos serviços de informações portuguesas (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), a falta de delimitação positiva das missões dos serviços de informações e da sua esfera de competências leva os seus Diretores a adotar uma gestão mais cautelosa e “defensiva” daqueles organismos de forma a evitar desconfortos políticos e mediáticos que possam decorrer de um escrutínio menos avisado,

inibindo, assim, os serviços portugueses de operar no domínio do apoio aos interesses económicos portugueses na esfera internacional.

Por outro lado, segundo as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações portuguesas, a definição concreta das missões decorre de uma decisão política que exige do Estado uma análise aprofundada sobre a relação intrínseca entre, por um lado, a sua vontade e os seus objetivos e, por outro lado, o que pretende dos seus Serviços de informações (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Para aquele ex-Dirigente dos serviços de informações portuguesas, sem se levantar e responder à pergunta sobre o que se pretende dos Serviços de informações, não se poderá refletir sobre os serviços e reconhecer as suas características específicas e necessidades próprias e, conseqüentemente, o seu lugar na estratégia do Estado e do país (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Talvez, defende aquele ex-Dirigente dos serviços de informações portuguesas, tenha sido por essa razão que pouco tenha sido feito na dimensão económica e na projeção do Estado preconizados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), e subseqüentemente na prossecução dos interesses estratégicos nacionais pelos serviços.

A dimensão económica dos “interesses nacionais” mencionados na Lei será possivelmente o aspeto que mais dificuldade gera na sua interpretação, conforme se demonstrou nas páginas acima, razão pela qual se procurou melhor definir aquele conceito, nomeadamente desdobrando-o no conceito de “interesses estratégicos nacionais”.

- **Sobre os interesses estratégicos nacionais**

A legislação portuguesa é relativamente omissa sobre o teor das missões dos serviços de informações portuguesas e mais omissa ainda sobre aquilo que são os interesses a defender e promover, não deixando dúvidas da necessidade de melhor apuramento do que se poderá entender por “interesses estratégicos nacionais” e definir uma nova fronteira para a atividade dos serviços de informações em Portugal.

Assim, propôs-se, nas páginas acima, a definição do conceito de “interesses estratégicos nacionais” como os objetivos ou interesses parcelares, incluindo, cada vez mais, no domínio económico, que permitem a concretização dos objetivos gerais que constituem os “interesses nacionais”, tais como supradefinidos e genericamente estabelecidos na CRP, no seu artigo 9º, e, mais detalhadamente, no CEDN, podendo revestir a natureza de interesses materiais e imateriais, públicos e privados, internos e externos, conquanto estejam enquadrados no âmbito de políticas públicas que visam dar cumprimento aos “interesses nacionais” e sendo, neste sentido, instrumentais destes.

Conforme acima exposto, os interesses estratégicos nacionais revestem uma natureza complexa, cuja identificação requer, como defende Silva Ribeiro (SILVA RIBEIRO, 1998) um esforço de identificação inicial dos interesses nacionais, exigindo a sua prossecução um planeamento e uma estruturação faseada dos meios disponíveis.

Por outro lado, decorre das páginas anteriores que os interesses estratégicos nacionais devem ser mensuráveis e exequíveis, tendo em consideração várias ponderáveis, entre as quais o ambiente interno e o ambiente externo, a disponibilidade dos recursos internos e a necessidade de obtenção de recursos adicionais no plano externo, sendo ainda necessário identificar os fatores que poderão obstar aos objetivos, como vulnerabilidades internas, competidores externos, crises políticas e/ou económicas a nível internacional, bem como identificar vetores de risco e oportunidade no plano interno e externo.

Pela sua natureza e pelos meios próprios que os caracterizam, os serviços de informações podem ser chamados, em diversas fases da prossecução dos interesses estratégicos nacionais, como, a título de exemplo, na fase da identificação dos interesses estratégicos de outros países que podem ter objetivos concorrentes com os de Portugal, ou nas fases da avaliação, reavaliação e controlo da estratégia e dos interesses estratégicos a defender, sendo de recordar, neste quadro, as alíneas a) e b) do artigo 26º da LQSIRP, que dispõem o seguinte:

Artigo 26º da LQSIRP

Atribuições do SIED

“Cabe ao SIED, no âmbito das suas atribuições específicas, promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas, devendo, nomeadamente:

- a) Acionar os meios técnicos e humanos de que tenha sido dotado para a produção de informações, desenvolvendo a sua atividade de acordo com as orientações fixadas pelo Primeiro-Ministro e no âmbito das instruções e diretivas dimanadas do Secretário-Geral;
- b) Elaborar os estudos e preparar os documentos que lhe forem determinados”

Por outro lado, importa recordar que os modelos analisados, no âmbito da elaboração desta Tese de Doutoramento, reconhecem assumidamente os serviços de informações como instrumentos da prossecução dos interesses estratégicos nacionais, elencando nas respetivas leis o rol de objetivos que devem prosseguir, sendo ainda frequente, nos documentos equivalentes ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional em Espanha, Reino Unido e França, a identificação dos serviços de informações como instrumentos da política externa, de segurança, de defesa, económica, comercial e científica, servindo, ainda, para a defesa e promoção de interesses imateriais, como a cultura.

De acordo com as notas, estudos e apontamentos pessoais do ex-Dirigente dos serviços de informações portuguesas, os interesses económicos do país e das suas empresas constituem indiscutivelmente interesses estratégicos nacionais (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente

cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019), convergindo com as conclusões do nosso estudo e com a visão dos países aqui estudados nos respetivos documentos equivalentes ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, nomeadamente, no Reino Unido, o “*Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*” (Governo do Reino Unido, 2021), em França, a “*Revue stratégique de défense et de sécurité nationale – Actualisation Stratégique*” (Présidence de la République Française/Ministère des Armées, 2021), e em Espanha, a “*Estrategia de Seguridad Nacional 2021*” (Presidencia del Gobierno, 2021).

Recorde-se, a este propósito, que o Reino Unido ancora expressamente a segurança nacional à robustez da sua economia e considera a despesa nos setores da defesa e segurança nacionais um investimento, deixando de considerá-la como um “fardo” orçamental e suscitando, aqui também, a necessidade de se reponderar os limites das atuais fronteiras do âmbito de atuação dos serviços de informações portuguesas para incluir assumidamente a dimensão económica dos interesses nacionais.

Num quadro de crescente competição internacional, regida por imperativos internos de crescimento económico e social e de projeção global de interesses, a ação e a estratégia dos Estados devem ser cada vez mais concertadas entre todos os atores envolvidos, de forma a melhorar e igualar as condições de competição, contribuindo os serviços de informações para minorar os riscos dos investimentos das empresas nacionais ou, admite-se, maximizar a sua viabilidade.

Paralelamente, conforme se tem vindo a demonstrar ao longo do vertente trabalho, os interesses económicos dos países constituem também um dos alvos das nações concorrentes, que, não raras vezes, recorrem aos seus serviços de informações para alavancar uma vantagem competitiva, nomeadamente ao nível das ações de influência, como o lóbi, da identificação de oportunidades ainda não divulgadas, como a abertura de concursos

públicos internacionais, ou, ainda, da espionagem económica e industrial (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

Neste quadro, pelos motivos que se tem vindo a expor, os interesses nacionais e os interesses estratégicos nacionais não podem ficar subordinados à subjetividade das personalidades que ocupam os cargos, razão pela qual se torna ainda mais premente uma reflexão sobre os interesses nacionais, dos quais decorrem os interesses estratégicos nacionais, e, conseqüentemente, uma definição objetiva dos interesses estratégicos nacionais que os serviços de informações devem prosseguir (Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal, 2019).

O CEDN constitui-se como um dos instrumentos de identificação das prioridades estratégicas nacionais e representa um guião para o conjunto das entidades que compõem o Estado, incluindo para os serviços de informações, mas estes, pela sua natureza inerentemente opaca, os meios que os caracteriza e o elevado escrutínio proporcionado pelos mecanismos de fiscalização e controlo que impendem sobre eles, carecem de respaldo legal próprio e atribuições específicas neste sentido para legitimar com maior confiança a sua atividade.

Acresce que urge, cada vez mais, a necessidade de uma identificação mais específica das missões dos serviços de informações perante um contexto crescentemente marcado pelas ameaças híbridas que afetam, para além dos interesses económicos, todos os outros domínios dos interesses dos Estados visados, incluindo o regular funcionamento das instituições democráticas e, por esta via, os próprios fundamentos do Estado de direito democrático.

- **Sobre as ameaças híbridas**

Pese embora as ações hostis que as compõem não sejam particularmente novas, as ameaças híbridas são um fenómeno identificado como tal apenas em 2015, em Bruxelas, aquando da reunião dos Ministros da Defesa dos países membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, 2015), pelo que não se encontram contempladas nas legislações que regem os serviços de informações, frequentemente anteriores àquela data.

Conforme se viu acima, as ameaças híbridas caracterizam-se por ações coordenadas e sincronizadas que visam afetar as vulnerabilidades dos Estados democráticos e das suas instituições, empregando um leque particularmente amplo de meios políticos, económicos, militares, civis e de informação, combinando atividades convencionais e não-convencionais, militares e não-militares, de forma coordenada, levadas a cabo por atores estatais e não-estatais, recorrendo ainda a campanhas multidimensionais que combinam medidas coercivas e subversivas, com vista ao alcance de objetivos políticos patrocinados por Estados hostis.

As ameaças híbridas tendem a explorar os limiares da deteção e autoria, operando, frequentemente, nas zonas de indefinição da autoria, explorando, também, os limites da paz e da guerra, não sendo raras as vezes em que se observa uma instrumentalização do Direito para influenciar o processo de tomada de decisão política e institucional, a nível local, regional ou nacional, procurando, também, afetar os interesses estratégicos dos países visados, recorrendo frequentemente à subversão mediática ou outros métodos, como a propaganda, a instrumentalização das redes sociais, dos meios noticiosos estatais ou paraestatais, as *fake news*, as fugas estratégicas de informações, a ciberespionagem ou a pressão económica, entre outros.

Por outro lado, o que caracteriza especificamente as ameaças híbridas reside, cumulativamente, na i) dificuldade da sua identificação e atribuição da autoria, ii) a sua utilização sistemática, coordenada e sincronizada com um amplo leque de ações hostis, cobertas e encobertas, civis, militares e paramilitares, em prol de iii) um objetivo específico, iv) num período indefinido de tensão

entre o estado de paz e de guerra, ampliando significativamente as fronteiras da esfera de intervenção dos serviços de informações.

Neste sentido, as ameaças híbridas têm vindo a constituir um fator cada mais importante de condicionamento da segurança dos Estados, afetando, de forma transversal todos os setores da vida política, institucional, social e económica, sendo os serviços de informações os organismos que possivelmente melhor estarão preparados para combater este fenómeno, já que a grande maioria das ações hostis que compõem o leque da ameaças híbridas representam também o rol de ameaças tradicionais já combatidas pelos serviços.

Em Portugal, apesar de as ameaças híbridas não estarem especificamente contempladas na legislação que rege o SIRP, a salvaguarda da independência nacional e da unidade e integridade do Estado constitui uma das missões prioritárias dos serviços de informações (artigo 2º, n.º 2 da LQSIRP), recordando-se que o SIED tem a missão de produzir informações que “contribuam para a salvaguarda da independência do Estado, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português” (artigo 20º da LQSIRP) e o SIS a missão de produzir informações que “contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido” (artigo 21º da LQSIRP).

Perante o conceito aqui adotado de ameaças híbridas, resulta evidente que os serviços de informações portugueses são chamados a desempenhar um importante papel na resposta àquele fenómeno.

Não se vislumbrando a necessidade de uma alteração estrutural à legislação em vigor para combater o fenómeno das ameaças híbridas, não se exclui, porém, que, dada a sua crescente importância e a sua recorrência considerável, a luta contra as ameaças híbridas possa exigir a atribuição de

meios adicionais para conferir melhores condições aos serviços para prevenir e obstar à sua materialização, à semelhança do que se tem vindo a verificar nos modelos dos países analisados.

Com efeito, embora com designações distintas, importa sublinhar que Espanha, Reino Unido e França aludem expressamente às ameaças híbridas sob os termos “*estrategias híbridas*” (Presidencia del Gobierno, 2021), “*State threats*” (Governo do Reino Unido, 2021) e “*stratégies hybrides*” ou “*menaces hybrides*” (Présidence de la République Française/Ministère des Armées, 2021), reconhecendo ainda inequivocamente a necessidade de reforçar os meios de combate a este novo vetor de ameaça, destacando ainda a importância dos serviços de informações neste contexto nos respetivos documentos equivalentes ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Acresce que todos os países analisados neste trabalho identificam ainda o inegável impacto das ameaças híbridas sobre os interesses estratégicos nacionais, situação que contrasta com o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) que, por ter sido elaborado em 2013, num período marcado por uma grave crise económica e financeira, anterior ao seu reconhecimento oficial, não contempla ainda as ameaças híbridas como vetor de condicionamento à segurança nacional e aos interesses estratégicos nacionais.

Não obstante, mesmo não fazendo menção expressa às ameaças híbridas, note-se que o CEDN reconhece a importância dos serviços de informações para a segurança nacional, mencionando especificamente a valorização das informações estratégicas perante o “caráter imprevisível, multifacetado e transnacional das novas ameaças” e designando os serviços de informações portugueses como “incontornáveis instrumentos de identificação e avaliação de ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos”, afirmando, ainda, ser “incontornável a capacitação reforçada dos serviços de informações” (Governo de Portugal, 2013, p. 31).

Ainda assim, note-se que a “capacitação reforçada” dos serviços de informações portugueses ainda se encontra por concretizar, já que, de acordo

com os dados recolhidos no Orçamento de Estado para 2022, as verbas previstas para o SIRP ascendem a um total de cerca de €35,8 milhões (Direção-Geral do Orçamento, 2022), um valor que contrasta com os valores atribuídos aos serviços de informações em Espanha, de cerca de €322,3 milhões (Ministerio de Defensa, 2022), no Reino Unido, de cerca de £2,5 mil milhões (Governo do Reino Unido, 2022), e em França, de cerca de €1,8 mil milhões para os três serviços tutelados pelo Ministério da Defesa (ALLIZARD & VAUGRENARD, 2021), evidenciando a nova fronteira que, possivelmente, mais difícil será de atravessar em Portugal.

▪ **Novas fronteiras para uma nova realidade?**

Finalmente, respondendo à questão principal do nosso tema, num contexto geopolítico internacional cada vez mais marcado por um quadro securitário crescentemente incerto e volátil, originado por um panorama securitário globalizado, multidimensional e particularmente competitivo, sobretudo perante o surgimento de novos palcos de concorrência e confronto entre Estados, os serviços de informações portugueses destacam-se pela sua relevância na defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais, contribuindo para apoiar a decisão política de topo.

Os interesses estratégicos nacionais portugueses carecem, contudo, de um esforço prévio de identificação para que se possa definir com a maior clareza possível o que se espera dos serviços de informações para que estes possam desempenhar a sua missão da melhor forma no seio de fronteiras mais adequadas à nova realidade marcada pelas ameaças híbridas.

Se, por um lado, é verdade que a atual estrutura dos serviços de informações não aparenta, no plano formal, ser desadequado à prossecução dos interesses estratégicos nacionais, por outro lado, não é menos verdade que, no plano material, falta na Lei uma definição objetiva que permita adensar o conceito de interesses estratégicos e orientar, no plano prático, a atividade dos serviços.

Paralelamente, face à verificação, a nível mundial, do crescimento exponencial das ameaças híbridas, que recorre a um leque particularmente amplo de ações hostis, coordenadas e dissimuladas destinadas a afetar os interesses estratégicos os Estados e do regular funcionamento das suas instituições, urge proceder-se à identificação, em Portugal, dos interesses nacionais considerados estratégicos para que os serviços de informações possam proceder adequadamente à sua defesa e promoção.

Num país com a dimensão portuguesa e recursos que se caracterizam pela sua escassez, importa, cada vez mais, primar pela eficiência na prossecução dos interesses estratégicos nacionais, que deverão nortear a ação do Estado e de todos os seus organismos, incluindo os serviços de informações.

É, neste contexto, e em face de quanto precede, que se logra afirmar que os novos imperativos de segurança, desenvolvimento socioeconómico e de salvaguarda da independência nacional, cada vez mais assente na robustez da economia do país, bem como o novo contexto geopolítico global potenciado pelas ameaças híbridas, redefiniram as premissas da segurança e impuseram, ao longo dos últimos anos, novas fronteiras, suscitando uma nova realidade material na qual os serviços de informações portugueses, conquanto sejam dotados e capacitados com os meios adequados para o efeito, devem ser assumidos como instrumentos privilegiados do Estado na defesa e promoção dos interesses estratégicos nacionais.

BIBLIOGRAFIA

- Académie du Renseignement.** (2022). *L'Académie du Renseignement*. Obtido em 15 de Junho de 2022, de Académie du Renseignement: <http://www.academie-renseignement.gouv.fr/academie.html>
- ALANDETE, D., & VERDÚ, D.** (01 de Março de 2018). How Russian networks worked to boost the far right in Italy. *El País*. Obtido em 03 de Setembro de 2018, de https://elpais.com/elpais/2018/03/01/inenglish/1519922107_909331.html
- ALBRIGHT, M., & VAN DERR VEER, J. e.** (2010). *NATO 2020: assured security; dynamic engagement - Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*. NATO Public Diplomacy Division, Bruxelas. Obtido em 24 de Agosto de 2018, de <https://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>
- ALLIZARD, P., & VAUGRENARD, Y.** (Outubro de 2021). *Renseignement et prospective de défense : Des moyens à la hauteur de nos ambitions ?* (d. I. Commission des affaires, Ed.) Obtido em 14 de Julho de 2022, de Sénat.fr: <https://www.senat.fr/rap/r21-217/r21-217-syn.pdf>
- ANDERSSON, J. J., & TARDY, T.** (Outubro de 2015). Hybrid: what's in a name? *ISSUE Briefs*, 32. doi:DOI 10.2815/422877
- ARBOIT, G.** (2013). *Au coeur des services secrets, idées reçues sur le renseignement*. Paris, França: Le Cavalier Bleu.
- ARCOS, R., & PALACIOS, J.-M.** (12 de Agosto de 2019). EU INTCEN: a transnational European culture of intelligence analysis? *Intelligence and National Security*, 35(1), pp. 72-94. doi:10.1080/02684527.2019.1649912
- Arrêté du 10 mars 2015 portant organisation de la Direction Générale de la Sécurité Extérieure.** (10 de Março de 2015). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030375775/2022-07-06/>
- Arrêté du 22 octobre 2013 portant organisation de la Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense.** (22 de Outubro de 2013). Obtido de

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028218505/2022-07-06/>

Arrêté du 29 octobre 2007 portant création d'un service à compétence nationale dénommé "Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières". (29 de Outubro de 2007). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006076055/>

Arrêté du 30 décembre 2020 portant organisation de la Renseignement Militaire. (30 de Dezembro de 2020). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000042838961/2022-07-06/>

Assembleia Geral das Nações Unidas. (22 de Dezembro de 2018). *Resolução 73/266, de 22 de Dezembro de 2018 da Assembleia Geral das Nações Unidas, Advancing responsible State behaviour in cyberspace.* Obtido de ONU: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/465/01/PDF/N1846501.pdf?OpenElement>

AXELROD, T. (21 de Fevereiro de 2020). Twitter suspends 70 pro-Bloomberg 'spam' accounts. *The Hill*. Obtido em 02 de Maio de 2022, de <https://thehill.com/policy/technology/484168-twitter-suspends-70-pro-bloomberg-accounts-citing-platform-manipulation/>

BACELAR GOUVEIA, J. (2013). Os Serviços de Informações de Portugal: Organização e Fiscalização. (I. d. Segurança/CEDIS, Ed.) *Revista de Direito e Segurança*.

BARNES, J. (16 de Março de 2021). Russian Interference in 2020 Included Influencing Trump Associates, Report Says. *The New York Times*. Obtido em 13 de Maio de 2022, de <https://www.nytimes.com/2021/03/16/us/politics/election-interference-russia-2020-assessment.html>

BARRADAS, J. P. (2015). Mais do que um Serviço de Correios: Contributo para uma alteração do paradigma do SIRP. (I. d. Segurança/CEDIS, Ed.) *Revista de Direito e Segurança, Ano III, Número 5*.

- BARRAS ROMANA, H.** (Abril-Junho de 2008). Informações: Uma Reflexão Teórica. *Revista Segurança e Defesa*(6), 98-101.
- BBC.** (09 de Novembro de 2021). Belarus migrants: EU accuses Lukashenko of gangster-style abuse. *BBC*. Obtido em 29 de Novembro de 2021, de <https://www.bbc.com/news/world-europe-59215769>
- BEAU, F.** (2010/2011). Culture du renseignement et théories de la connaissance. *Revue internationale d'intelligence économique, Volume 2*, pp. 161-190. Obtido em 09 de Junho de 2022, de <https://www.cairn.info/revue-revue-internationale-d-intelligence-economique-2010-1-page-161.htmTafari>
- BESSON, B.** (Maio de 2004). Du renseignement à l'intelligence économique. *Constructif*, 8. Obtido em 10 de Novembro de 2021, de http://www.constructif.fr/bibliotheque/2004-5/du-renseignement-a-l-intelligence-economique.html?item_id=2565
- BESSON, B.** (18 de Junho de 2017). Services de renseignement : le défi de l'intelligence économique. *La revue géopolitique*. Obtido em 10 de Novembro de 2021, de <https://www.diploweb.com/Services-de-renseignement-le-defi-de-l-intelligence-economique.html>
- BETTS, R. K.** (Outubro de 1978). Analysis, War, and Decision: Why Intelligence Failures Are inevitable. *World Politics*, 31(1), pp. 61-89. doi:<https://doi.org/10.2307/2009967>
- BHATTACHARJEE, Y.** (28 de Abril de 2014). A New Kind of Spy. *The New Yorker*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de <https://www.newyorker.com/magazine/2014/05/05/a-new-kind-of-spy>
- BISPO, A. d.** (2003). A função de informar. In A. Moreira (Coord), *Informações e segurança, Estudos em honra do General Pedro Cardoso* (pp. 77-103). Lisboa: Prefácio.
- BITTON, R.** (01 de Dezembro de 2014). The Legitimacy of Spying Among Nations. *American University International Law Review*, 29(5), 1009-1068. Obtido em 11 de Setembro de 2020, de <https://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=ce046e>

[cb-68ef-4957-a94b-e4010c38538c%40sessionmgr4007](https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3202/A%20prosecu%C3%A7%C3%A3o%20do%20interesse%20p%C3%BAblico%20pela%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Algumas%20notas%20em%20contexto%20Portugu%C3%AAs)

- BONITO, J.** (Jan-Fev de 2019). A prossecução do interesse público pela Administração Pública: Algumas notas em contexto Português. (J. P. Bachur, Ed.) *Revista Direito Público*, 15(85), pp. 9-36. Obtido em 02 de Novembro de 2021, de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3202/A%20prosecu%C3%A7%C3%A3o%20do%20interesse%20p%C3%BAblico%20pela%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20Algumas%20notas%20em%20contexto%20Portugu%C3%AAs>
- BORGES GRAÇA, P. (Coord.)** (2009). *Estudos de Intelligence*. Lisboa: UTL/ISCSP. Obtido em 03 de Setembro de 2020, de https://www.academia.edu/11866203/ESTUDOS_DE_INTELLIGENCE
- BORGES GRAÇA, P.** (2004). Metodologia da análise nas informações estratégicas. In A. Moreira (Coord.), *Informações e Segurança - Estudos em honra do General Pedro Cardoso* (pp. 429-438). Lisboa: Prefácio.
- BOYER, P. C., DELEMOTTE, T., GAUTHIER, G., ROLLET, V., & SCHMUTZ, B.** (2020). Les déterminants de la mobilisation des Gilets jaunes. *Revue Économique*, 71, pp. pp. 109-138. doi:DOI: 10.3917/reco.711.0109
- BRADNER, E.** (23 de Janeiro de 2017). Conway: Trump White House offered 'alternative facts' on crowd size. *CNN*. Obtido em 17 de Maio de 2022, de <https://edition.cnn.com/2017/01/22/politics/kellyanne-conway-alternative-facts/index.html>
- BRADSHAW, S., BAILEY, H., & HOWARD N., P.** (2021). *Industrialized Disinformation: 2020 Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*. Working Paper, Oxford Internet Institute, Universidade de Oxford, The Computational Propaganda Project. Obtido em 17 de Dezembro de 2021, de <https://demtech.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/127/2021/02/CyberTroop-Report20-Draft9.pdf>
- CABRAL GOMES, R., & MOITA, L.** (2010). *A defesa dos interesses de Portugal no espaço estratégico de interesse nacional conjuntural*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, Departamento de Relações

Internacionais. Dissertação de Mestrado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais, 2010.

- CARDEAL, N.** (2015). *Pensamento estratégico - Antecipar as ondas do futuro* (2ª ed.). Lisboa: Universidade Católica de Lisboa. Coleção Manuais.
- CARDONA, C.** (12 de Junho de 2014). Em torno do conceito de "interesse nacional". *Diário de Notícias*. Obtido em 21 de Janeiro de 2019, de <https://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/celeste-cardona/interior/em-torno-do-conceito-de-interesse-nacional-3967215.html>
- CARDOSO, P.** (2004). *As informações em Portugal* (2a ed.). (G. Valente, Ed.) Lisboa: Gradiva/Instituto de Defesa Nacional. Obtido em 22 de Janeiro de 2019
- CARNEIRO PEREIRA, J.** (2012). Intervenção no Seminário Internacional "A segurança global e os sistemas democráticos: desafios e perspetivas"., (pp. IV Painel Temático - Desafios do futuro: "Os vetores estratégicos das informações em Portugal"). Lisboa. Obtido em 18 de Julho de 2018, de <https://www.sirp.pt/media/2018/06/seminario.pdf>.
- CAUPERS, J.** (2001). *Introdução ao direito administrativo* (6a ed.). Lisboa: Âncora Editora.
- CEDERBERG , A., & ERONEN, P.** (Setembro de 2015). How can Societies be Defended Against Hybrid Threats. *STRATEGIC SECURITY ANALYSIS*, número 9. Genebra: Geneva Centre for Security Policy - GCSP. Obtido em 12 de Fevereiro de 2019, de https://s3.us-east-2.amazonaws.com/defenddemocracy/uploads/documents/GCSP_Strategic_Security_Analysis_-_How_can_Societies_be_Defended_against_Hybrid_Threats.pdf
- Center for Strategic & International Studies.** (2021). *South China Sea Energy Exploration and Development*. Obtido em 30 de Novembro de 2021, de Asia Maritime Transparency Initiative: <https://amti.csis.org/south-china-sea-energy-exploration-and-development/>
- CEPIK, M. A.** (2018). Inteligência. In H. L. Saint-Pierre, M. G. Vitelli, (Coord.), &

- G. d. Imprensa Oficial (Ed.), *Dicionário de Segurança e Defesa*. São Paulo, Brasil: Editora UNESP (Digital). Obtido em 23 de Março de 2020
- CNI.** (2021). *Controles del CNI*. Obtido em 23 de Maio de 2022, de Centro Nacional de Inteligencia: <https://www.cni.es/sobre-el-cni/controles>
- Code de la Défense.** (01 de Maio de 2022). Obtido em 09 de Junho de 2022, de <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/legiOrKali?id=LEGITEXT00006071307.pdf&size=2,5%20Mo&pathToFile=/LEGI/TEXT/00/00/06/07/13/07/LEGITEXT000006071307/LEGITEXT000006071307.pdf&title=Code%20de%20la%20d%C3%A9fense>
- Code de la Sécurité Intérieure.** (2022). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000025503132/>
- Code Monétaire et Financier.** (2022). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006072026/>
- COLAÇO ANTUNES, L.** (1989). *A tutela dos interesses difusos em Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina. Obtido em 03 de Novembro de 2021
- COLLINS, G.** (07 de Julho de 2017). Russia's Use of the "Energy Weapon" in Europe. (R. U. Studies, Ed.) *Issue brief no. 07.18.17*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/ac785a2b/BI-Brief-071817-CES_Russia1.pdf
- Comissão Europeia.** (06 de Abril de 2016). Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas, Uma resposta da União Europeia JOIN(2016) 18 final. Bruxelas. Obtido em 31 de Agosto de 2018, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016JC0018&from=EN>
- Comissão Europeia.** (13 de Setembro de 2017). *Commission Recommendation (EU) 2017-1584 of 13 September 2017 on coordinated response to large-scale cybersecurity incidents and crises C/2017/6100*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de Comissão Europeia: [| 264](https://eur-</p></div><div data-bbox=)

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.239.01.0036.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.239.01.0036.01.ENG)

Comissão Europeia. (19 de Julho de 2017). *JOINT REPORT TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the implementation of the Joint Framework on countering hybrid threats - a European Union response JOIN/2017/030 final*. Obtido em 12 de Setembro de 2018, de Comissão Europeia: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2017:0030:FIN>

Comissão Europeia. (06 de Setembro de 2018). BRIEFING, EU Legislation in Progress. *European Parliament Think Tank*. Obtido em 12 de Setembro de 2018, de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614643/EPRS_BRI\(2017\)614643_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614643/EPRS_BRI(2017)614643_EN.pdf)

Comissão Europeia e Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. (13 de Junho de 2018). *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: Increasing resilience and bolstering capabilities to address hybrid threats JOIN(2018) 16 Final*. Obtido em 23 de Agosto de 2018, de European Union External Action - Press and Media - Documents: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_increasing_resilience_and_bolstering_capabilities_to_address_hybrid_threats.pdf

Common set of proposals for the implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. (06 de Dezembro de 2016). Obtido em 31 de Agosto de 2018, de <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2017/08/Common-set-of-proposals-for-the-implementation-of-the-Joint-Declaration-2.pdf>

Conselho Europeu. (16 de Novembro de 2015). *Comunicado de imprensa dos líderes do G20 na Cimeira de Antália, 15-16 de novembro de 2015*.

Obtido em 21 de Novembro de 2021, de Conselho Europeu:
<https://www.consilium.europa.eu/media/23729/g20-antalya-leaders-summit-communique.pdf>

Conselho Europeu. (19 de Junho de 2017). *Ciberataques: UE pronta a responder com uma série de medidas, incluindo sanções*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de Conselho Europeu, Press Releases: <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/06/19/cyber-diplomacy-toolbox/>

CONTRERA, F. (2015). O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas relações internacionais. *Revista de estudos internacionais*, Vol. 6 (2). Obtido em 18 de 01 de 2021, de <https://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/articula/view/216/pdf>

Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte Contre le Terrorisme. (2018). La CNRLT et la communauté française du renseignement. *Revue Défense Nationale*(Nº 813), pp. 9-13. doi:DOI 10.3917/rdna.813.0009

COOSEMANS, T. (2004). *L'Union européenne et le renseignement : Perspectives de coopération entre les états membres*. Bruxelas: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP). Obtido em 08 de Janeiro de 2019, de <https://archive.grip.org/fr/siteweb/images/RAPPORTS/2004/2004-03.pdf>

CUDDY, A. (06 de Setembro de 2018). 1 in 3 news articles shared about Sweden election are fake, finds study. *Euronews*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <http://www.euronews.com/2018/09/06/1-in-3-news-articles-shared-about-sweden-election-are-fake>

CUÉ, C. (10 de Maio de 2022). El Gobierno destituye a Paz Esteban como directora del CNI por la crisis de Pegasus. *El País*. Obtido em 23 de Maio de 2022, de <https://elpais.com/espana/2022-05-10/el-gobierno-destituye-a-paz-esteban-como-directora-del-cni.html>

CUSUMANO, E., & CORBE, M. (2018). *A Civil-Military Response to Hybrid*

Threats. Londres: Palgrave Macmillan. Obtido em 12 de Fevereiro de 2019, de https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/76528129/978-3-319-60798-6-libre.pdf?1639719108=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DA_Civil_Military_Response_to_Hybrid_Thre.pdf&Expires=1701107939&Signature=Ad6SmOiaOI2z32NVkCSuCyMyHOawAJDNvIUd8g~fs1jY

DAWSON, J., & GODEC, S. (15 de Dezembro de 2017). Oversight of the intelligence agencies: a comparison of the “Five Eyes” nations. *Briefing Paper, House of Commons Library, n. 7921*. House of Commons Library. Obtido em 30 de Maio de 2022, de <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7921/CBP-7921.pdf>

Décret n° 2010-800 du 13 juillet 2010 portant création de l'Académie du Renseignement. (13 de Julho de 2010). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000022481056/>

Décret n° 2015-1185 du 28 septembre 2015 portant désignation des services spécialisés de renseignement. (28 de Setembro de 2015). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031239603/>

Décret n° 2009-1657 du 24 décembre 2009 relatif au Conseil de Défense et de Sécurité Nationale et au Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale. (24 de Dezembro de 2009). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021533568>

Décret n° 2014-445 du 30 avril 2014 relatif aux missions et à l'organisation de la Direction Générale de la Sécurité Intérieure. (30 de Abril de 2014). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028887486/>

Décret n° 2014-474 du 12 mai 2014 pris pour l'application de l'article 6 nonies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et portant désignation des services spécialisés de renseignement. (12 de Maio

- de 2014). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028930926/>
- Décret n° 2014-833 du 24 juillet 2014 relatif à l'inspection des services de renseignement.** (24 de Julho de 2014). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000029290787/2022-07-06/>
- Décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017 relatif au Coordonnateur National du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme, à la Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme et au Centre National de Contre-terrorisme.** (2015). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034938469>
- DGSE.** (2022). *Qui sommes-nous?* Obtido em 15 de Junho de 2022, de DGSE: <https://www.dgse.gouv.fr/fr/nous-connaitre/qui-sommes-nous>
- DGSI.** (2022). *Norte Organisation.* Obtido em 17 de Junho de 2022, de Direction Générale de la Sécurité Intérieure: <https://www.dgsi.interieur.gouv.fr/decouvrir-la-dgsi/notre-organisation>
- Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (a).** (2021). Interesse. *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha].* Porto: Porto Editora, 2003-2021. Obtido em 06 de 01 de 2021, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa-ao/interesse>
- Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (b).** (2021). Nacional. *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa sem Acordo Ortográfico [em linha].* Porto: Porto Editora, 2003-2021. Obtido em 06 de 01 de 2021, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa-ao/nacional>
- Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (c).** (2003-2020). PVDE (Polícia de Vigilância e Defesa do Estado). *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha].* Porto: Porto Editora. Obtido em 22 de Setembro de 2020, de Infopédia: [https://www.infopedia.pt/\\$pvde-\(policia-de-vigilancia-e-defesa-do](https://www.infopedia.pt/$pvde-(policia-de-vigilancia-e-defesa-do)
- Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (d).** (2021). Nação.

Dicionário infopédia da Língua Portuguesa sem Acordo Ortográfico [em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2021. Obtido em 06 de 01 de 2021, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa-ao/nação>

Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (e). (06 de 01 de 2021). Estratégico. *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa sem Acordo Ortográfico [em linha]*. Porto: Porto Editora, 2003-2021. Obtido de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa-ao/estratégico>

Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha] (f). (2021). Estratégia. *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa sem Acordo Ortográfico [em linha]*. Porto: Porto Editora, 2003-2021. Obtido em 06 de 01 de 2021, de <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa-ao/estratégia>

Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]. (2003-2020). Definição da palavra "informação". *Dicionário infopédia da Língua Portuguesa [em linha]*. Porto: Porto Editora. Obtido em 16 de Setembro de 2020, de Dicionário Infopédia/Dicionários da Porto Editora: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/informa%C3%A7%C3%A3o>

Direção-Geral do Orçamento. (2022). Mapa de Desenvolvimento das Receitas da Administração Central. *Orçamento do Estado 2022*, 67-72. Obtido em 14 de Julho de 2022, de https://www.dgo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2022/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Desenvolvimentos%20Orcamentais/OE2022_MapasAC-DO-Min02.pdf

Direction Générale des Douanes et Droits Indirects. (2022). *La Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières*. Obtido em 20 de Junho de 2022, de Direction Générale des Douanes et Droits Indirects: <https://www.douane.gouv.fr/fiche/la-direction-nationale-du-renseignement-et-des-enquetes-douanieres>

DRSD. (2022). *Qui sommes-nous?* Obtido em 15 de Junho de 2022, de

Direction du Renseignement et de la Sécurité de la Défense :
<https://www.drds.defense.gouv.fr/la-direction>

Encyclopaedia Britannica. (s.d.). *Soviet invasion of Afghanistan*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de Encyclopaedia Britannica:
<https://www.britannica.com/event/Soviet-invasion-of-Afghanistan>

ESKENS, S., DAALEN, O. v., & EIJK, N. v. (2015). Ten standards for oversight and transparency of national intelligence services. (I. f. Law, Ed.) Amsterdam, Holanda. Obtido em 20 de Julho de 2018, de
<https://www.ivir.nl/publicaties/download/1591.pdf>

ESTELLER, R. (26 de Abril de 2022). El CNI alerta: España se está convirtiendo en un nido de espías. *El Economista*. Obtido em 23 de Maio de 2022, de
<https://www.eleconomista.es/actualidad/noticias/11734664/04/22/El-CNI-alerta-Espana-se-esta-convirtiendo-en-un-nido-de-espias.html>

ESTEVEES, P. (2004). Estado e Informações: Uma Perspectiva Sistémica. In A. MOREIRA (Coord.), *Informações e Segurança* (pp. 439-458). Lisboa: Prefácio.

European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. (2018). *About us*. Obtido em 5 de Setembro de 2018, de European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats:
<https://www.hybridcoe.fi/about-us/>

European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats(a). (2018). *Hybrid Threats*. Obtido em 05 de Setembro de 2018, de European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats:
<https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats/>

FERM, T. (29 de Dezembro de 2017). *Hybrid CoE Strategic Analysis 3: Laws in the Era of Hybrid Threats*. Obtido em 06 de Dezembro de 2021, de Hybrid CoE: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats:
<https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/07/HybridCoE-SA-3-Ferm.pdf>

FERNÁNDEZ DEL VADO, S. (03 de Fevereiro de 2022). Estratégias de

- Seguridad Nacional 2021. *Revissta Española de Defensa*(391), pp. pp. 24-27. Obtido em 23 de Maio de 2022, de <https://publicaciones.defensa.gob.es/revista-espa-ola-de-defensa-391-revistas-pdf.html>
- FERREIRA DA CUNHA, P.** (2009). *Pensar o Estado*. Lisboa: Quid Juris. Obtido em 05 de Fevereiro de 2019
- FILLON, T.** (15 de Novembro de 2021). La Pologne utilise la crise migratoire avec la Biélorussie comme une aubaine. *France 24*. Obtido em 29 de Novembro de 2021, de <https://www.france24.com/fr/europe/20211115-la-pologne-utilise-la-crise-migratoire-avec-la-bi%C3%A9lorussie-comme-une-aubaine>
- FISH S., I.** (07 de Julho de 2016). Beijing Establishes a D.C. Think Tank, and No One Notices. *Foreign Policy*. Obtido em 25 de Agosto de 2018, de <https://foreignpolicy.com/2016/07/07/beijing-establishes-washington-dc-think-tank-south-china-sea/>
- FONTES, J.** (OUT-DEZ de 2010). A Constituição e os serviços de informações. *Segurança e Defesa*(15), pp. 1-7. Obtido em 18 de Setembro de 2020, de https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/1788/1/Informa%C3%A7%C3%B5es_CRP.pdf
- FOSTER, P.** (23 de Abril de 2013). "Bogus" AP tweet about explosion at the White House wipes billions off US markets. *The Telegraph*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.telegraph.co.uk/finance/markets/10013768/Bogus-AP-tweet-about-explosion-at-the-White-House-wipes-billions-off-US-markets.html>
- France Inter, Rédaction numérique de France Inter.** (16 de Março de 2022). Comptes complotistes, fake news, propagande : plongée dans les tweets de l'ambassade russe en France. *France Inter*. Obtido de <https://www.franceinter.fr/monde/comptes-complotistes-fake-news-propagande-plongee-dans-les-tweets-de-l-ambassade-russe-en-france>
- FREITAS DO AMARAL, D.** (2009). *Curso de Direito Administrativo, Vol II*.

Coimbra: Almedina.

- FREITAS, A.** (Outubro de 2016). Breve Ensaio sobre a Formulação da Estratégia Nacional. (R. I. CICPRIS - Centro de Investigação Ciência Política, Ed.) *ResPublica, Revista de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais*(15/2016), pp. 39-55. Obtido em 05 de 12 de 2020, de <http://respublica.ulusofona.pt>
- Gabinete do Primeiro-Ministro de França.** (05 de Outubro de 2019). Communiqué de Presse - Saisine de l'inspection des services de renseignement par le Premier ministre sur la détection des processus de radicalisation dans les services de renseignement. Paris: Hôtel de Matignon. Obtido em 14 de Junho de 2022, de [https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2019_10_communique_de_presse -
inspection des services de renseignement par le premier ministre sur la detection des processus de radicalisation dans les services de renseignement.pdf](https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2019_10_communique_de_presse_-_inspection_des_services_de_renseignement_par_le_premier_ministre_sur_la_detection_des_processus_de_radicalisation_dans_les_services_de_renseignement.pdf)
- Gabinete Nacional de Segurança.** (19 de Maio de 2022). *Missão*. Obtido de Gabinete Nacional de Segurança: <https://www.gns.gov.pt/pt/missao/>
- GALEOTTI, M.** (29 de Setembro de 2021). *Thinking about Hybrid War and the 'Imagination Race'*. Obtido em 12 de Maio de 2022, de GLOBSEC - Ideas Shaping the World: <https://www.globsec.org/publications/thinking-about-hybrid-war-and-the-imagination-race3/>
- GAMARRA, L.** (29 de Abril de 2022). Una historia de espías: el CNI cumple 20 años en plena polémica por el espionaje a políticos independentistas. ABC. Obtido em 19 de Maio de 2022, de https://www.abc.es/espana/abci-historia-espias-cumple-20-anos-plena-polemica-espionaje-politicos-independentistas-202204291519_noticia.html
- GAUQUELIN, I.** (21 de Maio de 2016). [Infographies] Chine ou Vietnam, qui «poldérise» le plus les îles Spratleys? *RFI*. Obtido em 30 de Novembro de 2021, de <https://www.rfi.fr/fr/asie-pacifique/20160521-spratleys->

[vietnam-chine-polders-iles-artificielles-recifs-sable-terre-strate](#)

GAURON, R. (07 de Março de 2017). "Fake News", un même terme pour plusieurs réalités. *Le Figaro*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2017/03/06/01016-20170306ARTFIG00187-fake-news-un-meme-terme-pour-plusieurs-realites.php>

GIANNOPOULOS, G., SMITH, H., & TEOCHARIDOU, M. (2020). *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model*. Ispra: JRC, COMISSÃO EUROPEIA. Obtido em 04 de Novembro de 2021, de https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/02/conceptual_framework-reference-version-shortened-good_cover_-_publication_office.pdf

Governo de França. (17 de Maio de 2017). *Les actions du Gouvernement: Être intransigeant sur la sécurité de tous-Plus de moyens pour la sécurité*. Obtido em 17 de Agosto de 2018, de [Gouvernement.fr: https://www.gouvernement.fr/action/plus-de-moyens-pour-la-securite](https://www.gouvernement.fr/action/plus-de-moyens-pour-la-securite)

Governo de França(a). (15 de Maio de 2017). *Les actions du Gouvernement: Être intransigeant sur la sécurité de tous-La lutte contre le terrorisme*. Obtido em 17 de Agosto de 2018, de [Gouvernement.fr: https://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-le-terrorisme](https://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-le-terrorisme)

Governo de Portugal. (2013). Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Obtido em 20 de Julho de 2018, de https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf

Governo do Reino Unido. (Novembro de 2010). *National Intelligence Machinery*. Obtido em 27 de Maio de 2022, de Portal do Governo Britânico: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61808/nim-november2010.pdf

Governo do Reino Unido. (Novembro de 2015). *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015*. Obtido em 31 de Maio de 2022, de

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf

Governo do Reino Unido. (2018). *Joint Intelligence Organisation*. Obtido em 04 de Agosto de 2018, de Governo Britânico: <https://www.gov.uk/government/groups/joint-intelligence-organisation>

Governo do Reino Unido. (02 de Julho de 2021). *Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*. Obtido em 01 de Junho de 2022, de https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age_the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf

Governo do Reino Unido. (16 de Dezembro de 2021). *Security and Intelligence Agencies Financial Statement 2020-2021*. Obtido em 27 de Maio de 2022, de Portal do Governo Britânico: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1042372/Final_APS_Security_and_Intelligence_Agencies_Financial_Statement_2020-21_Print.pdf

Governo do Reino Unido. (23 de Março de 2022). *Spring Statement 2022*. Obtido em 14 de Julho de 2022, de HM Treasury: <https://www.gov.uk/government/publications/spring-statement-2022-documents/spring-statement-2022-html>

GRABO, C. (1987). *Warning Intelligence* (Vol. The Intelligence Professions Series nº4). McLean, Virgínia: Association of Former Intelligence Officers (AFIO).

GRAY, C. (2014). *Strategy and Defence Planning - Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford: Oxford University Press. Obtido em 10 de Novembro de 2023, de https://www.academia.edu/40523221/STRATEGY_AND_DEFENCE_PLANNING_by_Colin_S_Gray

- GUINDAL, C., & VERA, J.** (22 de Abril de 2022). El caso del espionaje con Pegasus: solo la comisión de secretos puede indagar en el CNI. *La Vanguardia*. Obtido em 23 de Maio de 2022, de <https://www.lavanguardia.com/politica/20220422/8213884/pegasus-comision-secretos-cni-gobierno-generalitat-espionaje.html>
- HADDAD, M.-P.** (14 de Março de 2018). Quels sont les liens troubles entre le Front national et le Kremlin? *RTL*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <https://www.rtl.fr/actu/politique/quels-sont-les-liens-troubles-entre-le-front-national-et-le-kremlin-7792607362>
- HALE, E.** (19 de Novembro de 2021). China uses maritime militia to assert claim on South China Sea. *Al Jazeera*, HALE, Erin. Obtido em 30 de Novembro de 2021, de <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/19/china-supports-maritime-militia-to-assert-south-china-sea-claim>
- HARRIS, B., JUNG-A, S., FEI JU, S., & HANCOCK, T.** (03 de Março de 2017). China bans tour groups to South Korea as defence spat worsens. (B. HARRIS, S. JUNG-A, S. FEI JU, & T. HANCOCK, Edits.) *Financial Times*. Obtido em 01 de Dezembro de 2021, de <https://www.ft.com/content/9fc4b1b4-ffb1-11e6-96f8-3700c5664d30>
- HÉRARD, P.** (12 de Janeiro de 2019). *Gilets jaunes : l'analyse des revendications sur les réseaux sociaux peut-elle offrir une issue au conflit ?* Obtido em 12 de Maio de 2022, de TV5 Monde Info: <https://information.tv5monde.com/info/gilets-jaunes-l-analyse-des-revendications-sur-les-reseaux-sociaux-peut-elle-offrir-une-issue>
- HERMENEGILDO, R. S.** (Abril de 2012). Interesse nacional e soberania no plano europeu: ainda são compatíveis? . *REVISTA MILITAR*. Nº 2523, Abril de 2012. Acedido em 20 de Julho de 2018, em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/689>, Nº 2523. Obtido em 20 de Julho de 2018, de Interesse nacional e soberania no plano europeu: ainda são compatíveis? in *REVISTA MILITAR*. Nº 2523, Abril de 2012. Acedido em 20 de Julho de 2018, em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/689>.

<https://www.revistamilitar.pt/artigo/689>

HIGGINS, A. (30 de Novembro de 2014). Russian Money Suspected Behind Fracking Protests. *The New York Times*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.nytimes.com/2014/12/01/world/russian-money-suspected-behind-fracking-protests.html>

HOSENBALL, M. (18 de Agosto de 2020). Factbox: Key findings from Senate inquiry into Russian interference in 2016 U.S. election. *Reuters*. Obtido em 02 de Maio de 2022, de <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-russia-senate-findings-fact-idUSKCN25E2OY>

Intelligence and Security Committee of Parliament. (2014). *Annual Report 2013-2014*. House of Commons. Obtido em 30 de Maio de 2022, de https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2021/01/2013-2014_ISC_AR.pdf

Intelligence Services Act 1994. (26 de Maio de 1994). Obtido em 26 de Maio de 2022, de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/data.pdf>

Intelpage.info. (2021). Organización y Estructura del Centro Nacional de Inteligencia. Obtido em 19 de Maio de 2022, de Intelpage.info: <https://intelpage.info/organizacion-y-estructura-del-cni.html>

Investigatory Powers Act 2016. (29 de Novembro de 2016). Obtido em 31 de Maio de 2022, de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/25/pdfs/ukpga_20160025_en.pdf

JEAN, D. (01 de Dezembro de 2015). Attentats: Le budget illisible du Renseignement. *Le Figaro*. Obtido em 20 de Agosto de 2018, de <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/01/12/20002-20150112ARTFIG00083--charlie-hebdo-le-budget-illisible-du-renseignement.php>

Justice and Security Act 2013. (25 de Abril de 2013). Obtido em 30 de Maio de 2022, de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/enacted/data.pdf>

KAMINSKI, M. A. (Dezembro de 2019). Intelligence Sources in the Process of

Collection of Information by the U.S. Intelligence Community. *Security Dimensions*, 32, 82-105. doi:10.5604/01.3001.0014.0988

KEATINGE, T. (13 de Abril de 2018). This time, sanctions on Russia are having the desired effect. *Financial Times*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.ft.com/content/cad69cf4-3e40-11e8-bcc8-cebcb81f1f90>

KLEINMAN, Zoe. (09 de Março de 2018). Fake news 'travels faster', study finds. *BBC*. Obtido em 15 de Dezembro de 2021, de <https://www.bbc.com/news/technology-43344256>

KRAMER, J. (8 de Janeiro de 2021). *Why people latch on to conspiracy theories, according to science*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de National Geographic: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/why-people-latch-on-to-conspiracy-theories-according-to-science>

LADEIRO MONTEIRO, R. (2004). Subsídios para a história recente das informações em Portugal. In A. MOREIRA (Coord.), *Informações e Segurança - Estudos em honra do General Pedro Cardoso* (pp. 459-469). Lisboa: Prefácio.

LAUB, Z. (15 de Julho de 2015). International Sanctions on Iran. *Council on Foreign Relations*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.cfr.org/backgrounder/international-sanctions-iran>

LEE, D. (16 de Fevereiro de 2018). The tactics of a Russian troll farm. *BBC News*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <https://www.bbc.com/news/technology-43093390>

Lei 50/2014, de 13 de Agosto, que aprova a primeira alteração à Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, que estabelece a orgânica do SIRP, do SIED e do SIS e revoga os DL 225/85, de 4 de Julho, e 254/95, de 30 de Setembro. (13 de Agosto de 2014).

Lei Orgânica 4/2014, de 13 de Agosto, que aprova a quinta alteração à Lei 30/84, de 5 de Setembro, que aprova a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa. (13 de Agosto de 2014).

LEPRI, C. (2008/2). Les services de renseignement en quête d'identité : quel

rôle dans un monde globalisé ? (É. Choiseul, Ed.) *Géoeconomie*, 45(2), pp. 33-53. doi:10.3917/geoec.045.0033

Loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement. (24 de Julho de 2015). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030931899/>

Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement. (30 de Julho de 2021). Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000043876100/2022-07-06/>

LOPES, E. R. (2003). Informação, informações e estratégia económica e empresarial. In A. (. Moreira, *Informações e segurança, Estudos em honra do General Pedro Cardoso* (pp. 219-232). Lisboa: Prefácio.

LOUREIRO DOS SANTOS, J. (2000). *Reflexões sobre estratégia. Temas de segurança e defesa*. Mem Martins, Sintra: Publicações Europa-América/Instituto de Altos Estudos Militares. Obtido em 09 de Fevereiro de 2019

LOURENÇO, N. (Maio de 2018). Sociedade Global, Segurança e Criminalidade. Documentos para o Ensino 1. elementos pedagógicos das aulas ministradas no quadro do Programa dos Cursos de Mestrado e Doutoramento da FDUNL. Lisboa: Instituto de Direito e Segurança (Fac. de Direito da UNL).

LOWENTHAL, M. M. (2006). *Intelligence: from secrets to policy* (3a ed.). Washington DC: Congressional Quarterly Press.

LUSA. (08 de Novembro de 2021). Portugal atento às condições e aos "estrangulamentos" da retoma económica mundial. *OBSERVADOR*. Obtido em 15 de Novembro de 2021, de <https://observador.pt/2021/11/08/portugal-atento-as-condicoes-e-aos-estrangulamentos-da-retoma-economica-mundial/>

MACHADO BARROSO, L. (Abril de 2008). Análise Conceptual do Conceito Estratégico de Defesa. *Revista Militar n° 2475*. Obtido em 08 de fevereiro de 2021, de <https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/274>

- MARCELINO, V.** (07 de Fevereiro de 2017). Fiscalização das secretas insiste na fusão do SIS com o SIED. *Diário de Notícias*. Obtido em 12 de Julho de 2022, de <https://www.dn.pt/portugal/fiscalizacao-das-secretas-insiste-na-fusao-do-sis-com-o-sied-5652296.html>
- MARCELINO, V.** (11 de Maio de 2022). Associações pró-Putin. Conselho de Fiscalização confirma relatórios das secretas. *Diário de Notícias*, 8. Obtido em 11 de Maio de 2022, de <https://www.dn.pt/politica/associacoes-pro-putin-conselho-de-fiscalizacao-confirma-relatorios-das-secretas-14844181.html>
- MAROIS, G.** (2019). *Tese de Doutoramento - Le contrôle des services de renseignement en France*. Bordeaux: Université de Bordeaux, França. Obtido em 2022 de Junho de 24, de <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-02497072/document>
- MARQUES GUEDES, A., & ELIAS, L.** (2010). *Controlos remotos. Dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Coimbra: Edições Almedina.
- MARRIN, S.** (22 de Outubro de 2014). Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. (R. T. Group, Ed.) *Intelligence and National Security*, Vol. 31, issue 2, pp. 266-279. doi:10.1080/02684527.2014.952932
- MARTINS, A.** (06 de Maio de 2017). Os emails de Macron podem ser inofensivos, mas este jogo chama-se "suspeita". *Público*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <https://www.publico.pt/2017/05/06/mundo/noticia/os-emails-de-macron-podem-ser-inofensivos-mas-este-jogo-chamase-suspeita-1771195>
- MASTERS, J.** (26 de Fevereiro de 2018). Russia, Trump, and the 2016 U.S. Election. *Council on Foreign Relations*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.cfr.org/background/russia-trump-and-2016-us-election>.
- MCDONNELL, P.** (9 de Fevereiro de 2010). Chinese-born engineer gets 15 years in spying for China. *Los Angeles Times*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2010-feb-09-la-me->

[chinese-spy9-2010feb09-story.html](https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation/chinese-spy9-2010feb09-story.html)

- MI5.** (2018). *People and Organisation*. Obtido em 01 de Agosto de 2018, de Security Service: <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>
- MI5.** (2022). *People and Organisation*. Obtido em 26 de Maio de 2022, de Security Service: <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.** (2022). *L'organisation*. Obtido em 20 de Junho de 2022, de TRACFIN - Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins: <https://www.economie.gouv.fr/tracfin/lorganisation>
- Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.** (2022). *Les missions de TRACFIN*. Obtido em 20 de Junho de 2022, de TRACFIN: <https://www.economie.gouv.fr/tracfin/missions-tracfin>
- Ministerio de Defensa.** (2022). Presupuesto del Ministerio de Defensa - Año 2022. *Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022*, 557. Obtido em 14 de Julho de 2022, de <https://www.defensa.gob.es/Galerias/presupuestos/presupuesto-MINISDEF-2022.pdf>
- MIRA GOMES, M.** (28 de Janeiro de 2019). Cultura de segurança num mundo de incertezas. *Público*. Obtido em 28 de Janeiro de 2019, de <https://www.publico.pt/2019/01/28/politica/opiniao/cultura-seguranca-mundo-incertezas-1859509#gs.qJhtjL4u>
- MIRANDA, J., & MEDEIROS, R.** (2005). *Constituição Portuguesa Anotada* (Vol. I). Coimbra: Coimbra Editora.
- MOLEIRINHO, P.** (2015). Partilha de intelligence - limites e interfências. *Revista de Direito e Segurança, Ano III, número 5, Cood. Gouveia Jorge B.*(Janeiro-Junho 2016).
- MOLTER, V., & DIRESTA, R.** (8 de Junho de 2020). Pandemics & propaganda: How Chinese state media creates and propagates CCP coronavirus narratives. (M. McGinty, & N. Gyenes, Edits.) *The Harvard Kennedy School Misinformation Review, Volume 1, Special Issue on Covid-19 and*

Misinformation. Obtido em 12 de Maio de 2022, de <https://misinfoeview.hks.harvard.edu/article/pandemics-propaganda-how-chinese-state-media-creates-and-propagates-ccp-coronavirus-narratives/>

MONTEZ COELHO, C. (2020). O sistema de informações em Portugal : história e evolução da comunidade de intelligence. *Polis (ILID-CEJEA)*(n.º1 (II série) Janeiro-Junho 2020), pp. pp. 141-190. Obtido de http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/5671/4/polis_2_1_10.pdf

MOREIRA, A. (2004). *Informações e Segurança, estudos em honra do general Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio Edição. Obtido em 15 de Janeiro de 2019

MOREIRA, A. (26 de Março de 2014). Adriano Moreira. Falta a Portugal um conceito estratégico nacional. *Jornal i*. Obtido em 21 de Janeiro de 2019, de <https://ionline.sapo.pt/384244>

MORIN, E. (2012). La mondialisation, une et plurielle. *L'Observatoire*(41), 5-11. Obtido em 05 de Julho de 2022, de <https://www.cairn.info/revue--2012-2-page-5.htm>

National Intelligence Council. (10 de Março de 2021). *Foreign Threats to the 2020 US Federal Elections*. Obtido em 05 de Maio de 2022, de <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/ICA-declass-16MAR21.pdf>

NEMETH, W. J. (Junho de 2002). Future war and Chechnya : a case for hybrid warfare. Monterey, California, EUA. Obtido em 24 de Agosto de 2018, de https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/5865/02Jun_Nemeth.pdf

Notas, estudos e apontamentos do arquivo pessoal amavelmente cedidos por um ex-Dirigente dos Serviços de informações em Portugal. (01 de Agosto de 2019).

NSA/CSS. (2020). *Signals Intelligence*. Obtido em 10 de Setembro de 2020, de National Security Agency/Central Security Service: <https://www.nsa.gov/what-we-do/signals-intelligence/>

NUNES HENRIQUES, J. M. (Dezembro de 2017). *Os serviços de Informações*

- no sistemas democráticos - Supervisão e controlo da actividade das Agências de Informações*. Lisboa: FCSH/UNL. Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, 2017. Obtido em 09 de Setembro de 2020
- ODOM, W. E.** (23 de Junho de 2008). Intelligence Analysis. *Intelligence and National Security*, 23(3), 316-332. doi:10.1080/02684520802121216
- OTAN.** (05 de Setembro de 2014). *Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*. Obtido em 26 de Agosto de 2018, de NATO, e-Library, Official texts: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- OTAN.** (25 de Junho de 2015). Statement by NATO Defence Ministers. Bruxelas. Obtido em 20 de Agosto de 2018, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_121133.htm?selectedLocale=en
- OTAN.** (09 de Julho de 2016). *Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016*. Obtido em 29 de Agosto de 2018, de OTAN, e-Library, Official texts: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_133169.htm
- OTAN.** (11 de Julho de 2018). Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018. OTAN, e-Library, Official texts. Obtido em 13 de Setembro de 2018, de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm#21
- PEREIRA, J.** (01 de Outubro de 2018). A fiscalização e o controlo democrático dos Serviços de Informações em Portugal. Lisboa.
- PEREIRA, J.** (Outubro de 2018). As ameaças híbridas - Uma abordagem conceptual no quadro da OTAN e da UE. (CEDIS, Ed.) *CEDIS Working Papers (Direito, Segurança e Democracia)*(60). Obtido em 17 de Novembro de 2021, de [https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/10/CEDIS_working-paper_DSD As-](https://cedis.fd.unl.pt/wp-content/uploads/2018/10/CEDIS_working-paper_DSD_As-)

[amea%c3%a7as-h%c3%adbridas-%e2%80%93-Uma-abordagem-conceptual-no-quadro-da-OTAN-e-da-UE.pdf](#)

- PEREIRA, J.** (01 de Outubro de 2018). Competências e âmbito de atuação dos serviços de informações em Portugal. Lisboa: FDUNL.
- PHYTHIAN** (Coord.), M. (2013). *Understanding the Intelligence Cycle*. (M. Phythian, Ed.) Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Portal da Presidência da República Francesa.** (2022). *CNRLT*. Obtido em 14 de Junho de 2022, de Élysee: <https://www.elysee.fr/cnrlt>
- Portal do Governo de França.** (2022). *Composition*. Obtido em 20 de Junho de 2022, de Gouvernement: <https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>
- Présidence de la République Française/Ministère des Armées.** (2017). *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale*. Obtido em 27 de Junho de 2022, de <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000744.pdf>
- Présidence de la République Française/Ministère des Armées.** (2021). *Revue Stratégique de Défense et de Sécurité Nationale (2017) - Actualisation Stratégique 2021*. Obtido em 27 de Junho de 2022, de <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dgris/REVUE%20STRAT%202021%2004%2002%202021%20FR.pdf>
- Présidence de la République/SGDSN.** (03 de Julho de 2019). *La Stratégie Nationale du Renseignement*. Obtido em 14 de Setembro de 2020, de Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale/Coordination Nationale du Renseignement et de la Lutte contre le Terrorisme: <http://www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2019/07/20190703-cnrlt-np-strategie-nationale-renseignement.pdf>
- Presidencia del Gobierno.** (31 de Dezembro de 2021). Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia de Seguridad Nacional 2021. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de Dezembro 2021, n. 314, Sec. I, Pág 167795. Obtido de

<https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/31/pdfs/BOE-A-2021-21884.pdf>

Público. (06 de Maio de 2017). Os emails de Macron podem ser inofensivos, mas este jogo chama-se “suspeita”. *Público*. Obtido em 08 de Setembro de 2018, de <https://www.publico.pt/2017/05/06/mundo/noticia/os-emails-de-macron-podem-ser-inofensivos-mas-este-jogo-chamase-suspeita-1771195>

Regulation of Investigatory Powers Act 2000. (28 de Julho de 2000). Obtido em 31 de Maio de 2022, de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/pdfs/ukpga_20000023_en.pdf

REIS, S., & BOTELHO DA SILVA, M. (Dezembro de 2007). O Sistema de informações da República Portuguesa. *Revista da Ordem dos Advogados*, III. Obtido em 20 de Agosto de 2018, de <https://portal.oa.pt/comunicacao/publicacoes/revista/ano-2007/ano-67-vol-iii-dez-2007/doutrina/sonia-reis-e-manuel-botelho-da-silva-o-sistema-de-informacoes-da-republica-portuguesa/>

REVENGA SÁNCHEZ, M. (31 de Julho de 2019). El control del Centro Nacional de Inteligencia: una perspectiva comparada. *Revista Española de Derecho Constitucional*(116 (Mayo-Agosto)), pp. pp. 13-44. doi:DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.01>

RHODES, L. (Produtor), **CURTIS, V., COOMBE, D., ORLOWSKI, J.** (Escritores), & **ORLOWSKI, J.** (Realizador). (2020). *O dilema das redes sociais (The Social Dilemma)* [Filme]. NETFLIX. Obtido em 22 de Março de 2020

ROTH, A., & DODD, V. (13 de Setembro de 2018). Salisbury novichok suspects say they were only visiting cathedral. *The Guardian*. Obtido em 13 de Setembro de 2018, de <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/sep/13/russian-television-channel-rt-says-it-is-to-air-interview-with-skripal-salisbury-attack-suspects>

SARI, A. (2020). *Hybrid threats and the law: Concepts, trends and implications*. Hybrid Coe Trend Report 3, The European Centre of Excellence for

- Countering Hybrid Threats, Helsínquia. Obtido em 04 de Novembro de 2020, de <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/07/Hybrid-CoE-Trend-Report-3.pdf>
- Security Service Act 1989.** (27 de Abril de 1989). Obtido em 26 de Maio de 2022, de <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/data.pdf>
- SILVA CARVALHO, J.** (Novembro de 2006). Segurança Nacional e Informações. *Segurança e Defesa*(nº 1), 89-101.
- SILVA CARVALHO, J.** (Fevereiro de 2007). Os limites à produção de Informações no Estado de Direito Democrático. *Segurança e Defesa*(nº 2), 102-107.
- SILVA CARVALHO, J.** (Dezembro de 2007). Segurança: Visão Global – A Perspectiva das Informações. *Revista Segurança e Defesa*.
- SILVA CARVALHO, J.** (28 de Maio de 2009). Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas. *Intervenção Proferida pelo Dr. Jorge Silva Carvalho, então Diretor do SIED, em 28 Maio de 2009, na Faculdade de Letras de Lisboa*. Lisboa. Obtido em 14 de Setembro de 2020, de <https://pdfslide.tips/documents/intervencao-jorge-silva-carvalho-20090528.html>
- SILVA RIBEIRO, A.** (1998). *Planeamento da Ação Estratégica aplicada ao Estado*. Lisboa: Minerva.
- SILVA RIBEIRO, A.** (2010). *Teoria Geral da Estratégia - O Essencial ao processo estratégico (Reimpressão)*. Coimbra: Edições Almedina. Obtido em 18 de Janeiro de 2019
- SILVÉRIO, P.** (Junho-Dezembro de 2014). Epítome do Regime das Forças e dos Serviços de Segurança. *Revista de Direito e Segurança, Ano II, nº 4*, pp. 199-230.
- SIRP.** (2018). *Missão, Meios de Atuação, Valores e Visão*. Obtido em 20 de Julho de 2018, de SIRP: <https://www.sirp.pt/quem-somos/missao-meios-de-atuacao-valores-e-visao>
- SIRP.** (2020). *Quem Somos - História das Informações*. Obtido em 22 de Setembro de 2020, de SIRP: <https://www.sirp.pt/quem-somos/historia>

- SIRP.** (2022). *Estrutura, Organograma e tutela*. Obtido em 8 de Julho de 2022, de SIRP: <https://www.sirp.pt/quem-somos/organograma-e-estrutura>
- SIS.** (2014). *Programa de Proteção do Conhecimento*. Obtido em 05 de Novembro de 2021, de Serviço de Informações de Segurança: <https://ppc.sis.pt/o-programa>
- STANLEY-BECKER, I.** (15 de Setembro de 2020). Pro-Trump youth group enlists teens in secretive campaign likened to a ‘troll farm,’ prompting rebuke by Facebook and Twitter. *The Washington Post*. Obtido em 13 de Maio de 2022, de https://www.washingtonpost.com/politics/turning-point-teens-disinformation-trump/2020/09/15/c84091ae-f20a-11ea-b796-2dd09962649c_story.html
- TREVERTON, G. F.** (2001). *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*. (C. Rand Corporation, Ed.) Cambridge University Press. doi:<https://doi.org/10.1017/CBO9780511754470>
- TREVERTON, G. F., THVEDT, A., CHEN, A. R., LEE, K., & McCUE, M.** (2018). *Addressing Hybrid Threats*. Swedish Defence University, Estocolmo. Obtido em 25 de Agosto de 2018, de <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2018/05/Treverton-AddressingHybridThreats.pdf>
- United States Department of Justice.** (8 de Fevereiro de 2010). *United States Attorney's Office Central District of California*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de Former Boeing engineer sentenced to nearly 16 years in prison for stealing aerospace secrets for China: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-ccips/legacy/2012/03/15/chungSent.pdf>
- United States Department of Justice.** (20 de Janeiro de 2017). *The United States Attorney's Office, Southern District of New York*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de Former FBI Employee Sentenced In Manhattan Federal Court To 24 Months In Prison For Acting As An Agent Of China: <https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/former-fbi-employee-sentenced-manhattan-federal-court-24-months-prison-acting-agent>
- US Naval War College.** (07 de Julho de 2020). *Intelligence Studies: Types of*

- Intelligence Collection*. Obtido em 10 de Setembro de 2020, de US Naval War College: <https://usnwc.libguides.com/c.php?g=494120&p=3381426>
- VAN PUYVELDE, D.** (07 de Maio de 2015). *Hybrid war – does it even exist?* Obtido em 24 de Agosto de 2018, de NATO Review Magazine: <https://www.nato.int/docu/review/2015/also-in-2015/hybrid-modern-future-warfare-russia-ukraine/en/index.htm>
- VASCONCELOS GUERREIRO, R. M.** (2017). *A Evolução das Informações em Portugal: da Ditadura à Democracia*. ISCSP/U.Lisboa. Dissertação de Mestrado em Estratégia, 2017.
- VLADULESCU, N.** (26 de Outubro de 2018). *EU Statement – United Nations 1st Committee: Thematic Discussion on Other Disarmament Measures and International Security*. Obtido em 21 de Outubro de 2021, de Serviço Europeu de Ação Externa: https://www.eeas.europa.eu/node/52894_en
- VOLODZKO, D. J.** (18 de Novembro de 2017). China wins its war against South Korea's US THAAD missile shield – Without firing a shot. *South China Morning Post*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://www.scmp.com/week-asia/geopolitics/article/2120452/china-wins-its-war-against-south-koreas-us-thaad-missile>
- WALTON, E.** (12 de Dezembro de 2015). *Terrorisme : les services de renseignement sont-ils à la hauteur ?* *France Info*. Obtido em 20 de Agosto de 2018, de https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/terrorisme/attaques-du-13-novembre-a-paris/enquete-sur-les-attentats-de-paris/terrorisme-les-services-de-renseignement-sont-ils-a-la-hauteur_1203849.html
- WEISER, B., & JULA, M.** (1 de Agosto de 2016). *F.B.I. Employee Pleads Guilty to Acting as an Agent of China*. Obtido em 16 de Maio de 2022, de <https://www.nytimes.com/2016/08/02/nyregion/fbi-employee-pleads-guilty-to-acting-as-an-agent-of-china.html>
- WEISSMANN, M., NILSSON, N., PALMERTZ, B., & THUNHOLM, P.** (2021). *Hybrid Warfare, Security and Asymmetric Conflict in International Relations*. (M. WEISSMANN, N. NILSSON, B. PALMERTZ, & P.

THUNHOLM, Edits.) Londres: I.B. TAURIS.
doi:<http://dx.doi.org/10.5040/9781788317795>

WEZEMAN, P., KUIMOVA, A., & WEZEMAN, S. (Março de 2021). *SIPRI Fact Sheet - Trends in International Arms Transfers, 2020*. (SIPRI, Ed.)
doi:<https://doi.org/10.55163/MBXQ1526>

WHEATON, K. J., & BEERBOWER, M. T. (Abril de 2006). Towards a New Definition of Intelligence. *Stanford Law & Policy Review*, 17(2), 319-330.
Obtido em 11 de Setembro de 2020, de https://www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/03/wheaton_beerbower_319.pdf

WILLS, A. (2010). *Manuel-Comprendre le contrôle du renseignement. Guide - Légiférer sur le secteur de la sécurité*. Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées. Genebra: Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées.

ZILBER, N. (31 de Agosto de 2018). The rise of the cyber-mercenaries. *Foreign Policy*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de <https://foreignpolicy.com/2018/08/31/the-rise-of-the-cyber-mercenaries-israel-nso/>.

