

Segurança & Defesa

COORDENAÇÃO

JOSÉ MANUEL ANES

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

ADRIANO MOREIRA

AGOSTINHO COSTA

ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES

ANTÓNIO SILVA RIBEIRO

ANTÓNIO VILAR

JOÃO PAULO FERNANDES

JORGE MANUEL DIAS SEQUEIRA

JOSÉ MANUEL SIMÕES

NELSON LOURENÇO

PEDRO LEDO

COORDENAÇÃO

José Manuel Anes

AUTORES

Adélio Neiva da Cruz
Adriano Moreira
Agostinho Costa
António Figueiredo Lopes
António Silva Ribeiro
António Vilar
João Paulo Fernandes
Jorge Manuel Dias Sequeira
José Manuel Simões
Nelson Lourenço
Pedro Lêdo

EDITOR

Paulo Nogueús

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

© 2020 Diário de Bordo

DESIGN GRÁFICO E PAGINAÇÃO

TotalForce

IMPRESSÃO

Procer, S.A.

1.ª EDIÇÃO

Janeiro de 2020

ISBN: 978-989-54463-2-2

DEPÓSITO LEGAL: 467042/20

DIÁRIO DE BORDO

Apartado 25
EC ERICEIRA
2659-909 ERICEIRA

PRESIDENTE DO CONSELHO EDITORIAL | ADRIANO MOREIRA**CONSELHO EDITORIAL | ACÁCIO PEREIRA | ADÉLIO NEIVA**

DA CRUZ | AGOSTINHO BRANQUINHO | AGOSTINHO COSTA |
ALEXANDRE CALDAS | ALICE FEITEIRA | ALMEIDA BRUNO | ANA
PAULA GARCÊS | ÂNGELO CORREIA | ANTÓNIO BRÁS MONTEIRO
| ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES | ANTÓNIO NETO DA SILVA |
ANTÓNIO NUNES | ANTÓNIO REBELO DE SOUSA | ANTÓNIO
VITORINO | ARMANDO DIAS CORREIA | ARMANDO MARQUES
GUEDES | ARMÉNIO MARQUES FERREIRA | CÂNDIDO DA AGRA
| CARLOS HENRIQUES CHAVES | CARLOS RODOLFO | CASIMIRO
MORGADO | CONDE RODRIGUES | CRISTINA GATÕES | GRISTINA
SOEIRO | DALILA ARAÚJO | ESPÍRITO SANTO | FERNANDA PALMA
| FERNANDO NEGRÃO | FERNANDO REINARES (ESPAÑA) | FILIPE
COSTA | FRANCISCO RODRIGUES | FREIRE NOGUEIRA | GARCIA
LEANDRO | HEITOR ROMANA | HELENA MAGALHÃES | HERMÍNIO
DUARTE-RAMOS | JOÃO ALVELOS | JOÃO ATAÍDE DAS NEVES | JOÃO
ALBERTO CORREIA | JOÃO DOMINGUES | JOÃO REBELO | JOÃO
RUCHA PEREIRA | JOÃO PORTUGAL | JORGE BACELAR GOUVEIA
| JORGE BRAGA DE MACEDO | JORGE SILVA CARVALHO | JOSÉ
ESTEVES PEREIRA | JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA | JOSÉ FONTES | JOSÉ
LAMEGO | JOSÉ MANUEL CANAVARRO | JOSÉ SILVA CORDEIRO |
LUÍS BERNARDINO | LUÍS FONSECA DE ALMEIDA | LUÍS NEVES | LUÍS
TOMÉ | LUÍS TRINDADE DOS SANTOS | MANUEL PALOS | MANUEL
PECHIRRA | MARIA DA GLÓRIA MORÃO LOPES | MARIA DO CÉU
PINTO | MARIA FRANCICA SARAIVA | MÁRIO MORGADO | MATEUS
SILVA | MENDES DIAS | MIGUEL MONJARDINO | MIGUEL SANCHEZ DE
BAENA | MIRANDA CALHA | MÓNICA FERRO | OLIVEIRA MARQUES
| OLIVEIRA PEREIRA | PAULO GORJÃO | PAULO PEREIRA DE ALMEIDA
| PAULO VALENTE GOMES | PAULO VISEU PINHEIRO | PEZARAT
CORREIA | PEDRO CLEMENTE | PEDRO G. BARBOSA | PEDRO
SALREU | PEDRO SOUSA | PINTO RAMALHO | PROENÇA GARCIA |
REGINALDO DE ALMEIDA | REINALDO MURALHA | REIS RODRIGUES
| RICARDO CARRILHO | RICARDO PIRES | RUI PAULO FIGUEIREDO |
RUTH COSTA DEUS | TELLES PEREIRA | TEODÓSIO JACINTO | TERESA
BOTELHO | VÁSICO FRANCO | VIEIRA MATIAS | VITALINO CANAS

OS ARTIGOS PUBLICADOS SÃO DA INTEIRA RESPONSABILIDADE DOS AUTORES E NÃO
ESPELHAM NECESSARIAMENTE A OPINIÃO DA SEGURANÇA E DEFESA.

ÍNDICE

AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNA: ESTADO DA ARTE	
Adélio Neiva da Cruz	5
A JURISDIÇÃO INTERNACIONAL	
Adriano Moreira	17
DESAFIOS MARÍTIMOS DE PORTUGAL	
António Silva Ribeiro	25
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL E NOVA ARQUITETURA DE SEGURANÇA NACIONAL	
Agostinho Costa	34
SOBERANIA PARTILHADA E SEGURANÇA NACIONAL	
António Figueiredo Lopes	47
ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL	
Nelson Lourenço e Agostinho Costa	57
SOCIEDADE GLOBAL E SEGURANÇA NACIONAL: UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA	
Nelson Lourenço	72
ENTRE LIBERDADE E SEGURANÇA	
António Vilar	87

O CIBERCRIME

Pedro Lêdo

123

**TECNOLOGIA E PROTEÇÃO DE DADOS
NA SEGURANÇA PÚBLICA:
UMA QUESTÃO DE EQUILÍBRIO**

João Paulo Fernandes

145

**A REFORMA DAS FORÇAS ARMADAS
E A CONDIÇÃO MILITAR**

José Manuel Neto Simões

149

**NOVO AEROPORTO DE LISBOA
— QUAL A MELHOR LOCALIZAÇÃO?**

Jorge Manuel Dias Sequeira

164

AMEAÇAS À SEGURANÇA INTERNA: ESTADO DA ARTE

ADÉLIO NEIVA DA CRUZ

Diretor

Serviço de Informações de Segurança

I

As ameaças à segurança dos Estados são cada vez mais intensas, persistentes e complexas.

Foi esta a primeira frase que escrevi da intervenção. Ao reler, apercebi-me que é uma ideia repetida inúmeras vezes. É um conceito a que, por força das circunstâncias do ambiente de segurança, nos habituamos nos últimos tempos e já quase parece um lugar-comum.

II

Dizia Winston Churchill que “quanto mais para trás olharmos mais à frente veremos” e por isso, certamente, me tolerareis que recorde alguns dos eventos mais recentes do ambiente internacional e as suas consequências nas relações internacionais.

Nos alvares do séc. XXI, o relativo optimismo caracterizava o ambiente de segurança na Europa: as mudanças geoestratégicas configuravam maior estabilidade e liberdade; a globalização garantia a proximidade e interdependência entre os estados; as economias floresciam com a expansão e

intensificação do comércio à escala mundial; e, na moderna aldeia global, a revolução tecnológica antecipava também a promessa de desenvolvimento e coesão.

Enfim, depois das tragédias, dos traumas e dos sobressaltos da Europa do séc. XX, o novo milénio parecia iniciar-se na esteira do progresso político, económico e social, com as lições aprendidas do passado, a confiança do presente e a promessa do futuro.

Mas, com o choque do 11 de Setembro de 2001, tudo se desvaneceu. Nos anos seguintes, os Estados mobilizaram-se para a identificar, caracterizar e combater a ameaça terrorista e, quando esta parecia mitigada e controlada, fomos de novo atingidos, mais recentemente, em Paris, Londres, Nice ou Bruxelas e outros locais revestidos de simbologia.

A partir de 2008, a crise financeira veio subverter a percepção de prosperidade infinita, contribuindo para exacerbar desigualdades e pôr em causa o modelo de desenvolvimento económico. Esse longo momento é já uma memória, mas agora, pouco mais de 10 anos depois, pairam sobre a economia global novas interrogações sobre crescimento e sustentabilidade.

O advento das redes sociais, com mais intensidade a partir de 2010, gerou mobilizações inéditas e contribuiu para a queda de regimes e o início de processos de democratização. Mas, subseqüentemente, a desestabilização regional serviu de esteira para a consolidação de organizações que continuavam a lutar para abolir todos os princípios e fundamentos da democracia, da liberdade e da igualdade.

Entretanto, o planeta começou também a protestar contra a intensa actividade humana: o impacto económico das alterações climáticas – a par da guerra e de conflitos regionais – conduziu a uma movimentação massiva de pessoas que procuram segurança, estabilidade e prosperidade na Europa. Mas este fenómeno veio pôr em evidência as fragilidades europeias em implementar, de forma universal, os seus valores humanistas e o seu modelo social.

E, neste quadro de mudança, os princípios da igualdade, da tolerância e da

inclusão são desafiados e contestados por grupos ideológicos que exploram o medo, a incerteza e a diferença para dividir e segregar. Num discurso binário, que compreende apenas “o nós” e “os outros”, procuram gerar uma fractura social definitiva que traduza a sua mundividência. E, nas franjas destes grupos, encontram-se igualmente aqueles que fazem da violência a expressão última da sua ideologia política e o modelo prático da sua implantação.

A revolução tecnológica em curso – que prossegue com celeridade – significa que estamos hoje mais ligados, com mais informação disponível e acessos quase infinitos, do que alguma vez estivemos. Contudo, mais informação não significa mais conhecimento e, paradoxalmente, o mundo onde todos estão ligados tornou-se o espaço privilegiado do anonimato. Entre desinformação e manipulação, fake news ou propaganda, os agentes de ameaça de natureza diversa – estados, organizações criminosas ou terroristas e todos os indivíduos motivados por poder, lucro ou ideologia – recorrem à tecnologia para, insidiosamente, alcançarem os seus objectivos.

É, assim, claro, que dizer que as ameaças à segurança dos Estados são cada vez mais intensas, persistentes e complexas não é um lugar-comum.

A intensidade mede-se na forma como arrebatam a actualidade e vão paulatinamente moldando o nosso modelo político, social e securitário. A persistência radica na sua complexidade: são ameaças imprevisíveis e sofisticadas, alavancadas por factores circunstanciais assentes em vulnerabilidades históricas, políticas e sociais de natureza estrutural. Mas são também ameaças exploradas por novos actores, agentes informais, flexíveis e resilientes – e, por isso, com capacidade para reagir e combater as tentativas de as reprimir e eliminar.

É neste quadro de ameaça impreciso e nebuloso que os serviços de informações, cuja actuação se situa simultaneamente no presente e no futuro, assumem um papel cada vez mais preponderante para a segurança dos Estados e dos cidadãos.

Compete-lhes identificar, caracterizar e avaliar as ameaças do presente – os seus agentes, capacidades e intenções, mas, também antecipar a configura-

ção das ameaças no futuro. Produzir conhecimento que reduza drasticamente a esfera de incerteza, gerando avaliações e cenários que garantam que a tomada de decisão de hoje acautela e mitiga os riscos potenciais do amanhã.

III

A derrota territorial da organização terrorista Estado Islâmico, em Março de 2019, com os últimos combatentes encurralados em Baghuz, e sobretudo a eliminação física do seu líder operacional e fonte de legitimidade, o Emir Abu Bakr al-Baghdadi, anunciada em 27 de Outubro último, podem estar a gerar uma percepção errada da eliminação da ameaça terrorista islamista. É, por isso, especialmente relevante reflectir sobre a mesma.

Sendo indiscutível um decréscimo global no grau de severidade da ameaça, a perda de território e a eliminação do seu líder não significam nem a derrota nem o fim da organização terrorista Estado Islâmico.

Antes, estaremos, nesta nova situação, perante novas incertezas e novos riscos num futuro não muito distante. Devemos, portanto, ser cautelosos e prudentes, porque a jihad, tal como é entendida pelos grupos jihadistas, não acaba com a morte de al-Baghdadi.

Desde que foi territorialmente derrotada, a organização está de novo na clandestinidade, tenta reconfigurar-se, restaurando a capacidade do seu Departamento de Operações Externas, recuperando a sua infra estrutura no território sírio iraquiano e em vários países de África e do Sudoeste Asiático tenta restabelecer novas Wilayas.

Também, a competição entre organizações terroristas, que se ganha pela espectacularidade da violência, pela projecção de força e poder e pela capacidade de sangrar o inimigo longínquo no seu território, tem impacto no quadro global de ameaça.

A Al Qaida, que continua focada nos ataques ao Ocidente, e os seus grupos afiliados desejam recuperar a liderança do movimento jihadista interna-

cional – um espaço que perderam para o seu spin off que acabou por se transformar na organização terrorista Estado Islâmico.

A desagregação da eficiente estrutura hierárquica teve um impacto relevante na máquina de propaganda e no seu efeito catalizador. Mas, a nova narrativa, que enaltece os grupos afiliados, garante uma presença global; a sua ideologia e a propaganda difundidas nas redes de “social media”, continuam a recrutar, a radicalizar seguidores e simpatizantes e a inspirar jihadistas para a prática de ataques nos seus próprios territórios, nomeadamente na Europa.

Por isso, a actividade terrorista assume, de momento, menos sofisticação e espectacularidade e a menor capacidade em dirigir ataques coordenados, complexos e sofisticados – como os de Paris ou Bruxelas – está a consolidar uma tendência que traduz ataques eminentemente protagonizados por atores solitários.

Não obstante, a possibilidade de levar a cabo um novo ataque de larga escala, que a organização procura insistentemente, não poderá ser excluída. Avaliámos que o Estado Islâmico terá antecipado o fim do Califado e tenha salvaguardado recursos humanos, materiais e financeiros fora do teatro do conflito.

Sendo indiscutível um decréscimo global no grau de severidade da ameaça, a perda de território e a eliminação do seu líder não significam nem a derrota nem o fim da organização terrorista Estado Islâmico.

Entre sobreviventes, onde se integram arrependidos e desiludidos, muitos não abandonaram as suas convicções e permanecem militantes empedernidos; muito embora, os que aceitam falar publicamente para órgãos de comunicação social minorizam ou simplesmente negam o seu envolvimento ou participação.

Recordo, a título de exemplo, que um dos combatentes estrangeiros de nacionalidade portuguesa, deu recentemente duas entrevistas onde limitou o seu papel na organização terrorista às suas qualidades de fotógrafo na captura de belas paisagens.

Tendo adquirido capacidades acrescidas, ao nível do manuseio de explosivos ou armas de fogo, os homens detêm conhecimentos, experiência e uma maior predisposição para o exercício da violência.

Pela sua história, incorporam a autoridade e o carisma que poderá inspirar e orientar novos militantes e traduzem uma rede de contactos, estruturada e forjada no teatro do conflito, o que amplia o seu espaço de influência, e configuram factores relevantes na avaliação da ameaça home-grown.

A tragédia protagonizada pelas crias do Califado, os milhares de crianças – onde se contam também crianças portuguesas – agora confinadas aos campos de detenção e privadas dos seus mais elementares direitos confronta e afronta a mais elementar humanidade que existe em cada um de nós.

Contudo, as mulheres enformam uma das dimensões mais relevantes da ameaça futura: o seu papel submisso na mundividência jihadista não é sinónimo de vulnerabilidade. A lateralidade, relativamente ao seu envolvimento, poderá significar penas de prisão curtas ou mesmo a plena liberdade.

E, de momento, é também nos campos de detenção que está a ser forjado o ressurgimento do Estado Islâmico: cada vez mais radicais, também por via do ambiente de privação e necessidade, as mulheres estão a estabelecer a sua própria hierarquia e a desenhar a rede de contactos que transportarão no seu regresso à Europa.

O fenómeno de radicalização violenta em ambiente prisional constitui-se, de momento, como um dos vectores que poderá ser determinante na projecção futura da ameaça na Europa: cumprida a pena, os indivíduos radicalizados nas prisões são reintroduzidos na sociedade com os seus direitos, liberdades e garantias readquiridos e com um novo quadro ideológico, o qual justifica os seus crimes, e com novas ferramentas operacionais proporcionadas pela interação com a criminalidade comum, especializada em operações com redes de documentação falsa, fornecimento de armas e explosivos.

IV

Falemos agora de Portugal, do que somos como Serviço, da construção da cooperação nacional e internacional, com outros serviços de informações, e do que observamos quanto à avaliação da ameaça.

O SIS é um serviço de informações de segurança, que olha para as ameaças à segurança nacional que tenham reflexo na segurança interna, sobretudo o terrorismo, a espionagem, a sabotagem, o extremismo, o crime organizado e actos que atentem contra o estado de direito democrático.

Porque as ameaças não param na fronteira, nem quando chegam nem quando se exportam, o SIS é hoje um actor da segurança interna europeia, participando ou liderando grupos de trabalho europeus em conjunto com todos os serviços europeus.

Sabemos bem, e todos os serviços de segurança europeus sabem, que nos termos do Tratado de Lisboa a “segurança nacional permanece uma responsabilidade de cada Estado Membro” e, por isso, estamos atentos às implicações colocadas por decisões europeias na actividade dos serviços.

Não somos um serviço secreto, mas um serviço com segredos, nomeadamente quanto às suas fontes, quanto ao seu modus operandi, porque sem esse segredo seremos incapazes de obter êxito no combate às ameaças.

Um Serviço que presta um contributo valioso com os programas de prevenção da ameaça terrorista e da protecção do conhecimento dirigidos à sociedade civil, empresarial e científica.

Temos regras próprias, específicas e estritas, quanto à partilha de informação, cumpridas também pelos outros serviços de informações de segurança com quem temos operações conjuntas.

O Serviço de Informações de Segurança desenvolve o seu trabalho, não de acordo com aquilo que quer, mas no cumprimento das orientações determinadas pelo Senhor Primeiro Ministro, respaldado pelo Conselho Superior de Informações, no qual têm assento os Ministros da soberania, e no qual se definem as ameaças à Segurança Interna; que não trabalha para si próprio,

mas para os seus destinatários, o decisor político e os órgãos do Estado previstos na Lei; actividades desenvolvidas no respeito da Constituição e da Lei e que são objeto do controlo e fiscalização democrática apertada dos dois órgãos externos, quanto à sua legalidade, eficácia e eficiência.

V

No cumprimento da sua missão, o SIS continua a avaliar a ameaça terrorista no grau 4, isto é, no grau moderado, o que, reitero, mais uma vez, não é sinónimo de grau de ameaça inexistente.

E, apesar de todas as circunstâncias específicas que desagravam a ameaça concreta em território nacional – e em particular a natureza inclusiva e tolerante da comunidade islâmica nacional, as políticas públicas de integração das comunidades e a não existência da prática do islão radical nem de incitadores salafistas –, o nosso país não é alheio à presença, à acção e à estratégia das organizações terroristas.

Tal como o resto da Europa, partilhamos os mesmos vectores de ameaça e as mesmas incertezas.

De facto, a ameaça terrorista na Europa já não é transversal: tornou-se eminentemente ubíqua. Quando esta ainda se pautava pelos modelos tradicionais de organização, comunicação e financiamento era mais fácil confinar a sua área de influência a espaços geográficos mais concretos. Mas, hoje, a ameaça insinua-se através das fronteiras – no mundo real e no mundo virtual – e expressa-se, de forma global, nas suas diversas vertentes.

Diariamente contribuímos para a segurança interna da Europa, através da participação activa em operações conjuntas ou na recolha e partilha de informações. Mas, também, diariamente recebemos a cooperação e ajuda, no combate às ameaças à segurança interna, dos serviços dos outros 27 Estados da União Europeia, a que se juntam a Suíça e a Noruega.

Todos, incluindo o SIS, depois de a Europa ter sido atacada no seu coração, entre 7 e 9 de Janeiro de 2015, em Paris, no ataque ao Charlie Hebdo e em St. Denis, e do ataque ao Bataclan, em Novembro de 2015, sentimos a

necessidade de reforçar a cooperação entre os serviços e, em Janeiro de 2016, colocamos em funcionamento um mecanismo, com a presença física e diária de representantes dos serviços, para detectar e identificar potenciais jihadistas, com capacidade de atentar em território europeu.

Com todas as diferenças entre serviços, porque uns são grandes, outros pequenos, uns têm competência interna apenas, outros competência externa, também, porque são serviços únicos e outros têm competência policial, somos capazes de cooperar profunda e eficazmente, no respeito do mandato legal de cada serviço e no respeito da legislação própria de cada Estado.

De igual modo, no âmbito do CTG, os serviços de segurança, incluindo o SIS, dão o seu contributo e colaboração ao nível documental e de recursos humanos ao INTCEN e mantêm um diálogo construtivo com a Europol e com o CTC EU e com outras instituições da União.

Quero com isto dizer-vos, que o SIS não está só. Trabalhando em rede contribuímos para uma Europa mais segura, para um Portugal mais seguro e para a segurança dos portugueses.

VI

Também a nível nacional, desde logo no interior do SIRP com o SIED, nunca a colaboração operacional e a partilha de informações foi tão elevada, eficaz, construtiva e confiável do SIS com as Forças e Serviços de Segurança que integram o SSI e a UCAT, e vice-versa; sobretudo com a Polícia Judiciária no âmbito da ameaça terrorista e extremista. Toda a cooperação assenta no respeito da constituição, do mandato legal de cada instituição, das práticas e dos princípios legais da separação entre informações e law enforcement e da Constituição.

Tal como outros países europeus enfrentamos o problema de jihadistas e familiares que desejam regressar à Europa. Não podemos também esquecer que vários cidadãos portugueses morreram a combater pela organização terrorista Estado Islâmico e que, de momento, existem outros portugueses ou com direito à nacionalidade portuguesa – homens, mulheres e crianças

– detidos nas prisões e campos na Síria.

Independentemente da decisão política que venha a ser tomada sobre esta matéria, este será porventura, o próximo grande desafio colectivo, o qual exigirá uma estreita articulação entre Forças e Serviços de Segurança, autoridades judiciárias e outras entidades e organizações do Estado, no sentido de proteger os mais vulneráveis – nomeadamente as crianças – mas, assegurar uma identificação clara do perfil e da ameaça séria colocada por cada um dos adultos e a atribuição das respectivas consequências legais.

VII

Podia ter vindo falar em detalhe de ameaças que estão a ocupar mais espaço na actualidade:

- a violência gráfica e indiscriminada contra grupos étnicos ou religiosos, mas tendo por base motivações políticas;
- o impacto das actividades ilícitas do crime organizado e o seu potencial de infiltração e distorção do status quo económico, político e social e que ameaçam a estabilidade das estruturas do Estado de direito democrático;
- o prejuízo do interesse nacional, seja nas relações externas do Estado português, seja na nossa Economia inovadora, no Know how científico, na alta qualidade das nossas infraestruturas ou no investimento económico, através da intenção e acção encoberta e maliciosa de Estados que procuram ganhar vantagens competitivas contrárias às nossas, através da espionagem, clássica ou económica;
- nas vulnerabilidades do 5G ;
- ou da ciber ameaça, cuja presença não é visível publicamente, mas que, quando ataca, provoca graves danos à soberania nacional e à segurança, e as dificuldades e desafios que a mesma coloca;
- ou da ameaça provocada pelo extremismo violento e ideológico,

que está a levar ao reforço da capacitação na luta contra esta ameaça extremista em vários serviços europeus;

- ou do discurso do ódio on line.

Sem desvalorizar nenhuma destas ameaças ao Estado de Direito democrático, que fazem parte do caderno de encargos de vários serviços de segurança europeus, continuo a insistir em falar de terrorismo: porque esta ameaça ainda tem um impacto relevante no nosso presente e voltará a ser – de novo – central no futuro.

E de novo, basta lembrar da situação volátil e das consequências da recente actividade militar da Turquia no nordeste da Síria e o impacto sobre os campos de Eyn Issa, na Síria, que estavam controlados pelas forças curdas. As consequências estão ainda em avaliação, mas já se admite que poderemos assistir à reconstituição da organização terrorista Estado Islâmico.

Também por este motivo, tenho de trazer à colação uma velha questão: a prevenção e combate do terrorismo, ao nível europeu, têm sido indissociáveis de um reforço dos recursos humanos, da estrutura legal de meios e capacidades dos serviços de informações. Mas, como sabem, Portugal continua a ser um caso singular no contexto europeu: o quadro legislativo é, em si, uma vulnerabilidade securitária, uma vez que nega aos serviços de informações o exercício de uma parte relevante dos instrumentos da sua acção.

Fazemos, a cada dia, o melhor que podemos e sabemos, com profissionalismo e dedicação e com os instrumentos legais que a Constituição permite. Confiamos no nosso trabalho, e nas competências específicas desenvolvidas em cada fase do ciclo de informações, mas temos sempre presente que mesmo o nosso melhor – o melhor de todos os que têm a missão específica de proteger o país e os cidadãos – pode, um dia, de forma imprevista, não ser suficiente.

Pela frente temos, nós todos, desafios enormes, para os quais os recursos humanos já tardam: Web Summit já aí está, Presidência da União Europeia, Conferência dos Oceanos, Jornadas Mundiais da Juventude e outras.

VIII

Apesar da persistência, intensidade e complexidade das ameaças securitárias – e, em particular, da ameaça terrorista – e dos riscos que projectam no futuro, não posso terminar a minha intervenção sem uma nota positiva: estamos hoje colectivamente mais preparados do que nunca.

Os Estados aprenderam com os seus erros, colmataram as suas vulnerabilidades e, de forma concertada e articulada, têm gizado mecanismos céleres e eficientes para detectar e reprimir a concretização de ameaças terroristas.

No caso específico dos serviços de informações de segurança interna, a cooperação europeia atingiu patamares de confiança e partilha que, no passado recente, teriam sido considerados irrealistas e simplesmente impossíveis.

Mas, a transfiguração e severidade da ameaça forçou uma profunda mudança de mentalidades e exigiu a adopção de estratégias e ferramentas que reforçam a dependência recíproca, mas que robustecem a capacidade colectiva de identificar e reprimir a ameaça terrorista – um esforço conjunto já traduzido em inúmeros casos concretos, longe dos holofotes do mediatismo, em que o pior cenário não se concretizou.

Por isso estamos hoje, no tempo presente, mais fortes e, inequivocamente, mais preparados e mais capacitados para combater a ameaça terrorista que se desenha no futuro.

A JURISDIÇÃO INTERNACIONAL

ADRIANO MOREIRA

Presidente do Instituto de Altos Estudos
da Academia das Ciências de Lisboa

Professor Emérito da Universidade Técnica de Lisboa

As guerras de todos os tempos podem ser abrangidas com a expressão, que se tornou popular, e que é “ai dos vencidos”. Mas a última chamada Grande Guerra, que foi a de 1939-1945, teve, no decurso, uma atitude mais correspondente à falta de caridade pelos adversários, antes de a sorte dos combates determinar quem eram os vencidos. No caso desta última Grande Guerra sobressaiu, quanto à crueldade e desprezo por uma etnia, também a específica aversão que os nazis alemães tiveram em relação aos judeus. Nas palavras de François Bédarida, o governo alemão tomou nesse domínio, sob a orientação de Hitler, antigo cabo do exército alemão vencido em 1918, e ferido nessa guerra, as seguintes decisões, na corrida ao poder, no decurso do ano de 1941: 1) organizar uma força chamada “grupos de intervenção”, encarregada da liquidação física de todos os judeus do continente europeu, e também dos quadros do partido comunista russo; 2) proceder à chamada “solução final”, isto é, a liquidação de todos os judeus na Europa; 3) a criação de campos de extermínio, que implicaram a morte programada de milhares de vítimas.¹

¹ François Bédarida, *Le nazisme et le génocide. Histoire et enjeux*, Paris, Nathan, 1989.

Este foi o maior massacre cometido na história dos conflitos militares europeus, não apenas pela crueldade dos meios, também pela motivação étnica, e ideológica, que o impulsionou. Mas a evolução da ciência e da técnica que acompanhou a guerra, e que na guerra anterior chegara à utilização dos gases que atingiram e cegaram o antigo Cabo Hitler, que depois viria a ordenar este genocídio na qualidade de Chefe do Governo alemão, também levaria nesta II guerra os aliados americanos à descoberta da utilização da energia atômica, que se tornou uma das ameaças mais temíveis em que se encontra hoje a própria terra, “casa comum dos homens”. O processo de decisão política, ignorou a advertência da comissão de cientistas que descobriu e fez a primeira experiência da utilização, ao serviço dos EUA, no sentido de que nenhum Estado deveria usar tal instrumento, tendo Churchill registado o diálogo e motivações que levaram à decisão. Em primeiro lugar, ele e Truman, então ocasional Presidente dos EUA, decidiram não dar conhecimento exato à Rússia do novo instrumento de guerra ao seu dispor. E, como argumento final para a decisão, depois de avaliar “a derrama ilimitada de sangue americano”, que seria causada para vencer o Japão com os armamentos até então disponíveis, o Presidente Truman assumiu que decidia pela poupança do sangue dos seus soldados, porque, “depois de Pearl Harbours, não achava que os japoneses merecessem qualquer espécie de “honra militar”.² Os efeitos do bombardeamento, correspondentes a uma decisão pragmática que obedeceu à regra maquiavélica de que “se a motivação acusa, o resultado absolve”, haveria de nos conduzir, neste ano de 2018, à terrível contingência de a pluralidade de contradições de interesses, que desencadearam a ambição de possuir esse instrumento infernal, na posse de governantes dificilmente confiáveis, ter colocado nessas mãos o poder de destruir a própria Terra. Tudo isto, implica pessimismo depois de lidas as palavras com que Churchill informou que “no dia 1 de Julho (1945) os Exércitos dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha iniciaram a retirada para as zonas (europeias) que lhes tinham sido atribuídas, seguidos de massas de refugiados”. A Rússia soviética firmara-se no coração da Europa. Foi um marco fatídico para a humanidade. O marco fatídico é seguramente que o Tratado de Paz a assinalar o fim da II Guerra, não era senão um Tratado de Armistício, que foi vigente durante o Período da Guerra Fria que se seguiu com a formação dos Tratados opostos da NATO – VARSÓVIA.³

2 Winston Churchill, *Memórias da II Guerra Mundial*, Texto Editora, Alfragide, 2015, pg. 1012.

3 Churchill, cit., pg. 1007.

De facto, talvez esta Paz seja o sinal do início do outono ocidental, embora coberto por um período que foi enganosamente chamado de “regresso da Europa Ocidental”, marcado pelo “crescimento individual dos Estados e da sua marcha para a unidade”.⁴ O famoso Jacques Barzun, ocupando-se do percurso que chamou de “A Grande Ilusão”, “a civilização ocidental tem de acabar”, escreveu: “a segunda grande guerra do século, como a primeira, deixou povos a arder em muitos lugares e apenas duas potências que pareciam suficientemente fortes para influenciar o curso do mundo, os Estados Unidos e a Rússia. Incapazes de se entenderem, confrontaram--se durante quarenta anos numa Guerra Fria; isto é, uma guerra por procuração”.⁵ É esta descrição que sublinha a distância entre as esperanças que animaram a criação da ONU, a descolonização do Império Euromundista, a Declaração de Direitos Humanos, e, finalmente, a criação do Tribunal Internacional de Justiça. A ONU declarava que “nós, os povos das Nações decididas a precaver as gerações futuras do flagelo da guerra, que por duas vezes durante a nossa vida infligiram à humanidade sofrimentos indiscreíveis, a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e valor da pessoa humana, na igualdade dos direitos dos homens e mulheres e das Nações grandes e pequenas”, tudo para “promover o progresso social e a elevar o nível da vida dentro de um conceito mais amplo da liberdade”. John Locke (1632-1704) deveria, se vivo, sentir-se consagrado, por ver reconhecida, não apenas para cada Estado, mas para a comunidade dos Estados, as suas justificações de governos limitados por “direitos naturais”, pela importância que assumiam os seus dois *Treatises of Civil Government* (1690), a sua *Letter on Toleration* (1689), tudo apoiado na “Law of Nature”, definida por Deus para os seres racionais. Em suma, o “direito internacional”, um conceito que se apoiava no pensamento que ligara São Thomas de Aquino (1226-74), Hugo Grotius (1583-1645), Pufendorf (1632-99), e Kant (1724-1804). Tudo tradições ocidentais, apoiadas pela “jurisdição eclesiástica”, que várias religiões cultivaram, sendo que neste “texto da ONU a tradição católica era a que estava mais presente, e nela se continha a ideia do “direito natural”, transcendente às leis dos poderes temporais. Todavia, antes de um projeto imperativo do futuro globalismo ainda mal pressentido, a avaliação das origens e consequências da II Guerra Mundial

4 J. Carpentier e F. Lebrun (Directories), *Histoire de L'Europe*, Editions Du Seuil, Paris, 1990, pg. 470 e sgts.

5 Jacques Barzun, *Da Alvorada à Decadência*, Gradiva, Lisboa, 2003, pg. 657 e sgts.

tinha originado o recurso à criação e efetiva ação do Tribunal de Nurembergue. Tratou-se da criação de leis sobre os “crimes contra a humanidade”, em que avultava o trágico sacrifício dos judeus, objeto da política Hitleriana da “solução final”. Parece que tal ódio a essa etnia nascera em Hitler ainda quando, pouco instruído cabo do exército alemão vencido na primeira guerra mundial, “em Viena convivera com grupos extremistas nacionalistas alemães, e fora aí que ouvira histórias acerca de atividades sinistras, destrutivas, perpetradas por outra raça, inimiga e exploradora do mundo nórdico – os judeus. A sua ira patriótica fundiu-se com a inveja que sentia em relação aos ricos e bem-sucedidos, dando origem a um ódio avassalador”. Na história da Humanidade não se encontra facilmente uma intervenção tão cruel e desumana como a que o nazismo praticou contra os judeus, mesmo percorrendo a história da perseguição que os acompanhou ao longo dos séculos, em muitos dos países que estavam incluídos nos vitoriosos ou libertados no fim da guerra. A decisão dos vencedores implicou a suspensão de um princípio fundamental do direito ocidental, que era o da não retroatividade das leis penais. Não se tratou da simples e famosa questão levantada pelo jurista Ronald Dworkin (*Taking Right Seriously*, 1977), segundo o qual “hard cases make bad law”, por não haver antecedente ou lei precedente, mas de assumir um considerado uso da “força política” sem precedente ou analogia no passado dos conflitos militares: tratou-se de formular uma definição inovadora de crimes contra a Humanidade, que obrigasse a não admitir a aplicabilidade da não retroatividade da lei incriminadora. Não se tratou de afastar, por exemplo, a já então corrente doutrina de Hans Kelsen (1881-1973), cuja conceção da legalidade do Estado, obediente à lei positiva, (*General Theory of Law and State*, 1995) era validada pela básica *Grundnorm*, cuja orientação, de facto utilitária, é promover a paz, a ordem, o bem estar dos povos. Mas isto, que dizia respeito ao futuro, não era o que a decisão de definir os crimes contra a Humanidade e um competente Tribunal para os julgar, tinha apenas o futuro como princípio; tratava-se de, com lei retroativa, julgar, e punir, o passado, abrindo caminho à memória que impediria a repetição. Os responsáveis nazis foram executados, mas com outra inovação. Os exércitos vencidos estiveram obedientemente envolvidos nas atrocidades cometidas, e foram incriminados pelo estatuto do Tribunal criado, mesmo os que estavam conscientes da distinção entre a moral e a decisão política, uma questão sempre presente quando as ações, mesmo formalmente legais de uma

peessoa ou instituição, têm consequências na vida de terceiros, sobretudo não havendo uma instância moderadora, que não atue *ultravires*. Mas a instituição militar tradicionalmente era justificada pelo dever de obediência. O conceito de Kant segundo o qual o valor moral implica o seu respeito por qualquer ser racional, tinha na obediência militar a oposição do conceito de Maquiavel de que qualquer forma de guerra implica a supremacia do uso da força. O Tribunal de Nurembergue estabeleceu que a obediência militar tinha de ser racionalizada pelo executor das ordens, e no caso afastou a regra da obediência, condenando os chefes militares. Mas, para tornar mais evidente, e inesquecível, este castigo do passado sem lei, privou-os da tradição do fuzilamento, substitui-o pela força humilhante. Na história portuguesa temos um exemplo na condenação do General Gomes Freire de Andrade, mandado executar desse modo pelo Marechal Beresford em 1817, que não ganhou com isso a estima dos portugueses. A questão é que o recurso em Nurembergue aos tribunais transestaduais ficou na memória coletiva como um elemento fundamental de garantia de um futuro que obedecesse aos pressupostos do “mundo único”, isto é, sem guerras, e da “terra morada comum dos homens”, isto é, em que o desenvolvimento sustentado fosse o “novo nome da Paz”. Independentemente do Tribunal Penal Internacional, cujas intervenções têm sido eficazes, discretas, respeitadas. E pelo que toca aos povos que foram juridicamente submetidos pelo colonialismo à situação de “Terceiro Mundo”, como recorda o Juiz António Augusto Cansado Viegas, da Corte Interamericana de Justiça (CIJ), quando prefaciou o notável livro sobre a *Escola Ibérica da Paz*, recolhendo os ensinamentos das Universidades de Salamanca, Coimbra, Évora, Valladolid e Alcalá de Henares, que enfrentaram a realidade dos séculos XVI e XVII, as suas palavras são estas: “Com o despertar da consciência humana, do mesmo modo, os seres humanos deixaram de ser objeto de proteção e foram reconhecidos como sujeitos de direitos, a começar pelo direito fundamental à vida, abarcando o direito de viver em condições dignas. Os seres humanos foram reconhecidos como sujeitos de direitos em quaisquer circunstâncias, em tempo de paz como de conflito armado”.⁶ O número de Tribunais Supraestaduais multiplicou-se, e na própria União Europeia o Tribunal, discreto e respeitado, tem agido de maneira exemplar, isento das críticas ao funcionamento da União. Mas o tema diz agora respeito, no que toca ao mundo em que vivemos, a avaliar se o pensamento

6 *Escola Ibérica da Paz*, Universidade Cantábria (1511-1694), 2014, pg. 52.

que animou Nurembergue tem renascido reflexo no globalismo em que vivemos. A cuidar pelas palavras de um dos mais escutados filósofos do nosso tempo, a situação é altamente preocupante. Uma das vozes mais escutada no Ocidente, que foi Heidegger (1889-1976), embora seja tão complexo o seu pensamento, foi claro ao antecipar e advertir que “a decadência espiritual é tal que sobre os povos da Terra impende a ameaça de se perder a última força do espírito, aquela que permitiria ver e apreciar a decadência como tal (pensada em relação com o destino do “ser”). Esta simples comprovação não tem nada a ver com o pessimismo cultural, nem obviamente com o otimismo. Com efeito, o obscurecimento do mundo, a retirada dos deuses, a destruição da Terra, a massificação do homem, e a insidiosa suspeita contra aqueles que criam e são livres, alcançaram no planeta tais dimensões que categorias tão pueris como as do pessimismo e otimismo já se tornaram ridículas há muito tempo” (Introdução à Metafísica). De facto, e no que respeita à *governança* do globalismo em que nos encontramos, o que se torna evidente é o conjunto convergente de inquietações expressas, designadamente por Amin Maalouf em *El desajuste del mundo* (2009), por Ian Kershaw em *À Beira do Abismo – a Europa 1914-1949* (2016), por Anthony B. Arkinson em *Desigualdade – O que fazer* (2016), Norman Chomsky em *Who Rules de World?* (2016), Charles Derber, em *A maioria Deserdada* (2016), ou John Micklethwait e Adrian Wooldridge em *A Quarta Revolução – A Corrida Global para Reinventar o Estado* (2014), e o Ocidente, em particular, com a solidariedade atlântica enfraquecido pela tortuosa política da nova presidência americana, com o turbilhão das migrações a desafiar vários Estados da Europa a avaliar a relação entre segurança e deveres humanitários, com os micronacionalismos a ameaçar a unidade de alguns desses membros, com a crise económica e financeira a impedir o regresso à vida habitual, com o desastre vigente a levar governos a recordar a história como imperativo de regresso ao passado, com os conflitos militares ou em definição de ameaça ou tendo passado à ação, com o fraco a desafiar o forte dando lugar de presença constante ao terrorismo, com os populismos a desafiar as estruturas políticas formalmente vigentes: em síntese, os direitos humanos a exigirem não apenas redefinição clara, mas realidade efetiva. A desordem mundial chama à evidência o conflito entre a moral e o direito quando existe, e os combates desordenados que se multiplicam, levando à insistente exigência, sobretudo religiosa, de definir os paradigmas que devem presidir à nova



ordem, como os sucessivos Bispos de Roma, Papas da Igreja Católica, têm feito dirigindo-se à Assembleia Geral da ONU (Paulo VI, João Paulo II, o Papa Emérito Bento XVI, e agora o Papa Francisco) a lutar pela atenção a que Cristo não implorou o “Meu pai”, mas o “Pai Nosso”, isto é, todos os Humanos. O que significa dar forma à *governança* do globalismo, cuja estrutura mal conhecemos. Não há outro ponto de partida para a definição de uma *governança do globalismo* que responda às alterações das estruturas que deram origem às práticas que, por sua vez, deram origem ao que chamamos direito internacional, sem conseguir firmar um sentido mundial viável e garantido aos direitos individuais. De facto a situação voltou a alarmar a relação entre a ética, não apenas com o direito escrito nos tratados, mas com as práticas que nos colocam perante a eminência de uma cascata atômica. A circunstância de a desordem internacional ter perdido a rota que foi designadamente traçada pela Virgínia Declaration of Rights of 1776, sem inocência dos EUA, enfraqueceu a imperatividade da Carta da ONU, o mesmo se passando com o Helsink Accord de 1975, que não impediram as violações do soviétismo não obstante a sua Constituição de 1977, pouco representando de resultados as discussões sobre violações de todos os limites atribuíveis aos outros titulares, se alguns não praticam o

que os franceses e a doutrina do Estado Social chamou “droits prestation”, porque a maior parte dos Estados que fazem parte da cerca de duas centenas já inscritos na ONU nem sequer têm capacidade de defender os seus povos dos ataques da natureza, furacões, inundações, terremotos, pestes, paz civil, ou que os pobres morram mais cedo. Admitindo que uma das causas poderosas se encontra na desordem mundial, cuja estrutura mantém ignorada pela ciência política a realidade dos poderes por vezes não conhecidos, que partilham as hierarquias e as interdependências, vai-se tornando evidente que as chamadas “due process”, e “judicial Independence” da tradição britânica, e que os Tribunais Supraestaduais cultivam salvaguardados das críticas e insuficiências das restantes organizações internacionais, a começar pela ONU, é cada vez mais evidente o apelo às instâncias que apelam a uma ética universal, como acontece com a Fundação Ética Mundial (1990) fundada pelo teólogo Hans Kung, nem sempre obediente à hierarquia da Igreja Católica, ou outras, como esta, que, sobretudo a partir de 11 de Setembro de 2001, quando foram surpreendentemente destruídas as Torres Gémeas de Nova York, pensaram que “it was too late for Man, But early, yet, for God”. Enquanto uma ordem nova não garanta vigência e estabilidade, não é por desespero, mas olhando à experiência da II Guerra Mundial, que ocorre a urgência de rever a capacidade de intervenção do Poder Judicial Supraestadual, colocando o tema do que chamaram “imperativos” inspiradores do novo direito de governança a instituir a retroatividade para incluir os atos preparatórios dos crimes contra a humanidade, antes que os poderes vigentes, em mãos irresponsáveis, cometam qualquer das leviandades que, segundo Bismark, possam, desta vez, colocar em perigo a existência do planeta terra. O poder existe; a leviandade existe; o esforço de impor o imperativo do “mundo único”, isto é, sem guerras, e reconhecer que a terra é “a casa comum dos homens”, não tem resposta suficiente de prevenção. O poder da justiça, que usa ser o último enunciado nas discussões políticas teóricas, é o que parece voltar a dever ser o primeiro a poder dar a resposta ética renovada de Nurembergue para presidir a uma futura ordem que o risco global exige. Os atos de tentativas não podem continuar a ser ignorados, mesmo ressuscitando o espírito de Nurembergue.

Tribunal da Relação de Lisboa
10/07/2018

DESAFIOS MARÍTIMOS DE PORTUGAL

ANTÓNIO SILVA RIBEIRO

Almirante

Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas

1. INTRODUÇÃO

No passado os oceanos foram ilusoriamente associados à abundância de recursos e à capacidade de resistir aos usos e abusos da Humanidade. Durante séculos, apesar dos problemas da pirataria e dos riscos das intempéries naturais, as espécies piscícolas abundaram, os resíduos lançados ao mar criaram apenas dificuldades locais temporárias, as praias não sofreram o impacto de outras utilizações, a navegação não teve limites e a protecção do património cultural não foi uma preocupação. Neste contexto, desenvolveu-se o conceito de liberdade dos mares, baseado no pressuposto de que o exercício do direito de uso por uma entidade, dificilmente acarretaria a violação da mesma prerrogativa de outros titulares. A única excepção admitida àquele conceito, destinou-se a permitir a defesa dos Estados costeiros. Para isso, foi estabelecida uma faixa de três milhas de largura, que correspondia ao alcance de um canhão no século XVII, designada por mar territorial e onde era legítima a afirmação da autoridade soberana do Estado.

Os rápidos progressos da ciência e da tecnologia verificados no século XX, permitiram compreender melhor os impactos das actividades humanas nos oceanos, o que, combinado com a sua difusão extensiva à escala mundial, modificou a crença de que, no uso do mar, se poderiam acomodar todos os interesses da Humanidade. Com efeito, as condições de abundância e liberdade reduziram-se substancialmente, e as disputas centradas no mar passaram a ter uma crescente ocorrência nas relações internacionais. Nestas circunstâncias, para que Portugal possa dispor de uma estratégia marítima adequada, exequível e aceitável, é necessário, ter consciência que o país está confrontado com um conjunto diversificado de desafios marítimos, decorrentes de interesses em disputa com diversos actores públicos e privados, nacionais e internacionais, cuja superação implica ter capacidade para encontrar forma de resolver tais contendidas, com recurso preferencial a processos conjuntivos, sem perder de vista a possibilidade de ocorrência de fenómenos de competição, oposição e conflito.

Nesta intervenção procurarei evidenciar a importância de se desenvolver uma visão holística dos desafios marítimos de Portugal, que desperte as vocações e mobilize as vontades dos cidadãos, de forma a permitir, não só, identificar e adoptar os objectivos marítimos nacionais, mas, também, a edificar, a organizar e a empregar as capacidades materiais e humanas disponíveis, nas acções necessárias à sua concretização. Para isso, abordarei o tema segundo as perspectivas cultural, política, económica, ambiental e securitária. Realço todavia, que estas perspectivas, por si sós e de forma autónoma, são meras imagens sectoriais diferenciadas, com utilidade limitada para a acção marítima global do Estado. Para isso, necessitam do cimento conceptual da estratégia, que as liga e dinamiza no contexto dos processos destinados a viabilizar o uso do mar na justa medida dos interesses de desenvolvimento e de segurança de Portugal.

2. PERSPECTIVA DE ANÁLISE CULTURAL

A visão holística dos desafios marítimos de Portugal, deve integrar uma perspectiva de análise cultural, porque é a íntima e permanente relação dos Portugueses com os oceanos, que confere à cultura do nosso povo um carácter eminentemente marítimo, que influencia directamente a vontade

nacional e, conseqüentemente, o comportamento estratégico do país, conforme a situação ou o contexto em que se encontra.

A cultura marítima, em sentido filosófico, compreende o estudo desinteressado das ciências e das artes ligado ao mar e aplica-se à designação de um estado de perfeição intelectual e moral sobre os assuntos do mar. Em sentido sociológico, a cultura marítima compreende um acervo de objectos, de utensílios e de instrumentos marítimos, bem como um conjunto de hábitos corporais ou mentais marítimos, que servem para a satisfação das necessidades de desenvolvimento e da segurança do nosso povo.

A contradição aparente entre a natureza psicológica do Homem e o facto de que a cultura, em sentido sociológico, transcende o indivíduo, deu origem, entre nós, ao conceito metafísico de mentalidade marítima nacional, que traduz o talento dos Portugueses para valorizar o que foram, o que são e o que querem ser usando o mar, e para pensar o mar como elemento fulcral da vida colectiva, em função do qual concebem e põem em prática os grandes projectos nacionais. Assim, cada cidadão determina-se a fazer o que lhe compete relativamente ao uso do mar na óptica do interesse colectivo, o que, vulgarmente, se designa por vontade nacional. É esta força intangível, com fundamentos espirituais, intelectuais e materiais, que mobiliza os Portugueses na prossecução daqueles projectos nacionais, admitindo os maiores sacrifícios individuais e colectivos.

Nas actuais circunstâncias do país, afigura-se imperioso aprofundar a mentalidade marítima dos Portugueses, o que coloca o desafio de, através dos órgãos nacionais dedicados à investigação, ao ensino e à cultura, se promover a pesquisa e a difusão dos conhecimentos relacionados com a história, as ciências, as letras e as artes relativas ao mar, bem como guardar, conservar e divulgar o espólio marítimo de valor histórico, artístico e documental.

3. PERSPECTIVA DE ANÁLISE POLÍTICA

Nos anos 70 do século XX, foi estabelecido um novo modelo internacional de afirmação da autoridade dos Estados no mar, na sequência da expansão das águas territoriais das três para as doze milhas, da extensão da jurisdição

económica até às duzentas milhas náuticas da linha da costa e do alargamento da soberania sobre os fundos marinhos até às trezentas e cinquenta milhas náuticas da linha de costa. Verifica-se hoje que, muitos Estados, tendo definido os seus direitos de soberania e jurisdição sobre espaços marítimos vastíssimos, nunca revelaram capacidade para gerir os respectivos recursos, nem para garantir a sua utilização racional. Por isso, outros Estados mais aptos demonstram uma crescente apetência para alargar as suas competências nesses espaços, bem como nas áreas marítimas comuns estabelecidas na convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Assim, perspectivam-se dois tipos de evoluções políticas relacionadas com as fronteiras marítimas. Por um lado, como alguns Estados consideram que o mar adjacente é parte do seu território, preconizam a extensão da respectiva jurisdição, de forma a condicionar a liberdade de passagem e a exploração económica dos espaços litorais. Por outro lado, decorrem, nas Nações Unidas, processos diplomáticos destinados a alargar os direitos soberanos dos Estados sobre as respectivas plataformas continentais, até ao limite máximo de trezentas e cinquenta milhas da linha de costa, para efeitos da exploração dos recursos naturais aí existentes.

No âmbito destas duas evoluções, os países desenvolvidos questionam qualquer mudança que prejudique os seus interesses e preconizam normas legais internacionais que impõem as mesmas condições a todos os países. Porém, como dispõem de superioridade científica, tecnológica e financeira, têm condições para afirmar a teoria da capacidade de exploração efectiva dos fundos marinhos, o que questiona todas as outras teorias invocadas pelas pequenas potências para estabelecerem as novas fronteiras marítimas. Por isso, Portugal, para além de exercer a autoridade nos espaços marítimos sob sua jurisdição, deve utilizar todo o saber, a experiência e a capacidade científica disponíveis, para preservar os direitos nacionais no âmbito dos processos negociais que decorrem nas Nações Unidas, tendo em vista a redelimitação dos espaços marítimos.

4. PERSPECTIVA DE ANÁLISE ECONÓMICA

A perspectiva de análise económica é um imperativo que resulta de as

actividades humanas ameaçarem os níveis de utilização sustentável dos oceanos. Com efeito, por um lado, pesqueiros muito produtivos encontram-se à beira da exaustão ou estão irreversivelmente destruídos, facto que eliminou a fonte de subsistência e o sentido das vidas de algumas comunidades costeiras. Por outro lado, os fundos marinhos são a última grande mina mundial. Contudo, a exploração dos recursos inertes aí existentes poderá perturbar os ecossistemas e inviabilizar a preservação dos recursos vivos na coluna de água suprajacente. Para além disso, as potências com economias mais dinâmicas e dispostas das necessárias capacidades científicas, tecnológicas e financeiras, não são entusiastas de medidas assentes na equidade, na solidariedade e na partilha, destinadas a regulamentar de forma justa e eficaz a exploração económica do alto mar. Assim acontece, porque essa regulamentação imporá restrições de acesso aos recursos inertes existentes nas áreas oceânicas comuns, e reforçaria a jurisdição das potências sem aquelas capacidades para os explorar nas respectivas zonas económicas exclusivas.

Para evitar os inconvenientes relativos à exaustão dos recursos vivos, é de esperar que Portugal continue a incrementar medidas restritivas no âmbito das pescas, cuja operacionalização requer grande determinação no exercício da autoridade do Estado no mar. Certamente, também prosseguirá o esforço de regulamentação das actividades industriais e comerciais que vão surgindo com grande dinamismo no litoral, pois só assim o país poderá ser percebido como um Estado de direito, moderno e responsável, onde há uma governação justa e eficaz da economia marítima.

Quanto aos recursos inertes, os efeitos da partilha desigual poderão ser minimizados pela congregação dos esforços necessários para manter uma capacidade científica e tecnológica ligada ao mar, que garanta uma adequada intervenção na exploração desses recursos e uma participação activa na preparação da legislação e nos projectos internacionais ajustados à natureza e dimensão dos interesses nacionais. Neste contexto, para além da participação da indústria nacional nas actividades de exploração dos recursos, afigura-se relevante o desenvolvimento de um sistema regulador da investigação nacional no mar, que inclua todos os interesses associados e que seja focalizado nas grandes prioridades científicas e tecnológicas marítimas do país.

5. PERSPECTIVA DE ANÁLISE AMBIENTAL

A vida no planeta depende do mar, imensa fonte abastecedora de energia e de água, suporte da sobrevivência de centenas de milhões de pessoas e principal estabilizador do clima. Apesar destas evidências, o Homem continua a despejar nos oceanos produtos extremamente nocivos para os ecossistemas marinhos, como são os hidrocarbonetos, os pesticidas, os metais pesados e os resíduos radioactivos. Todavia, a situação de crise que afecta os oceanos, como refere o relatório da *Comissão Mundial Independente para os Oceanos*, «não pode ser considerada isoladamente dos muitos problemas que afectam a terra e a atmosfera. Na realidade, eles formam, em conjunto, grande parte da problemática da biosfera, onde as questões do mar se ligam às questões da terra, através dos rios, da atmosfera e da zona costeira. Conjuntamente, englobam-se num quadro mais vasto, que liga a utilização dos recursos ao bem-estar das gerações futuras e, em última análise, às perspectivas de sobrevivência humana».

À medida que estas perspectivas se forem degradando, as ciências e as tecnologias ligadas aos oceanos tornar-se-ão cada vez mais relevantes na preservação ambiental. Por isso, Portugal deverá reforçar a sua capacidade de investigação e desenvolvimento ligada ao mar, destinada a monitorizar e reduzir os impactos das actividades humanas, bem como fomentar o conhecimento e a partilha de informação relativa ao ambiente marinho. Necessitará, igualmente, de assegurar com eficácia a vigilância e o controlo do tráfego marítimo na área de jurisdição nacional, essencial para melhorar a segurança da navegação. Porém, como há imponderáveis que a precaução não consegue conjurar, Portugal também precisa de dispor de meios para combater os efeitos nocivos de eventuais acidentes marítimos, e para acorrer aos desastres humanos e materiais que requeiram assistência no campo da protecção civil.

6. PERSPECTIVA DE ANÁLISE SECURITÁRIA

A globalização da economia e a sua dependência do transporte marítimo, conferem um papel decisivo à capacidade dos Estados ribeirinhos preservarem a ordem pública nos oceanos, por forma a conterem os efeitos das

actividades criminosas que tiram partido do mar, nomeadamente o tráfico de droga, a imigração ilegal, o contrabando de armas, as formas de pesca ilegais e a pirataria. Estas actividades subvertem a segurança das regiões costeiras e ameaçam os interesses nacionais.

O tráfico de droga e a imigração ilegal serão, provavelmente e numa perspectiva de longo prazo, as maiores ameaças à segurança nacional relacionadas com o mar. Porém, a pirataria tem alguma expressão em diversas regiões do globo onde ocorre o tráfego de matérias-primas vitais ao funcionamento da nossa economia. Neste contexto, coloca-se ao país o desafio de desenvolver, de forma articulada e de garantir com eficácia, a coordenação operacional das capacidades necessárias para impor a autoridade do Estado nos espaços marítimos sob jurisdição nacional e garantir os seus interesses em espaços marítimos distantes do território nacional.

Na área de interesse estratégico de Portugal também existem meios navais pertencentes a diversas potências marítimas que podem representar desafios marítimos de complexidade variável. A Rússia, cujo poder naval está a renascer, tem assumido um crescente protagonismo no Atlântico e no Mediterrâneo, onde passaram a ser frequentes sofisticados meios navais de superfície e submarinos. Embora com menor dimensão e frequência, na última década começaram a surgir no Atlântico navios da Armada da China, facto que não pode ser desligado dos fortes interesses económicos que possui no Continente Africano, focalizados no acesso ao petróleo. Relativamente à actuação dos meios navais destas duas armadas só os aliados da NATO, em estreita colaboração, podem monitorizar com alguma eficácia.

Também existem, na nossa área de interesse, diversos Estados confrontados com o fracasso dos seus sistemas político-administrativos e com graves problemas internos, que provocam migrações em massa do interior para as zonas costeiras superpovoadas. Noutros Estados, verificam-se tentativas de acesso ou de construção de armamento sofisticado, tendo em vista adquirir estatutos de força que permitam intervenções activas na política internacional, perturbando perigosamente a ordem estabelecida. Ora, se é no litoral da nossa área de interesse que estão vários desafios à segurança internacional, também é aí que se encontra outra zona privilegiada de em-

penhamento dos meios navais portugueses em acções de defesa colectiva, destinados a proteger múltiplos interesses nacionais e internacionais.

O terrorismo é outra ameaça presente, com um crescente impacto na segurança global. Neste âmbito, é nítida a cooperação internacional na operacionalização de medidas de controlo do tráfego marítimo, com o propósito de criar uma rede mundial que garanta a paz e a tranquilidade nos oceanos, tendo a Organização Marítima Internacional adquirido um papel de relevo, com a adopção, por exemplo, do Código Internacional de Protecção de Navios e Instalações Portuárias (código ISPS), a aprovação do Protocolo à Convenção para a Supressão de Actos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação (SUA 88) e a instituição de um sistema de identificação e acompanhamento de navios a longa distância. Todavia, estas iniciativas só terão eficácia se os Estados costeiros empenharem meios navais, simultaneamente, em regiões distantes do seu território e nas suas áreas de jurisdição marítima.

7. CONCLUSÃO

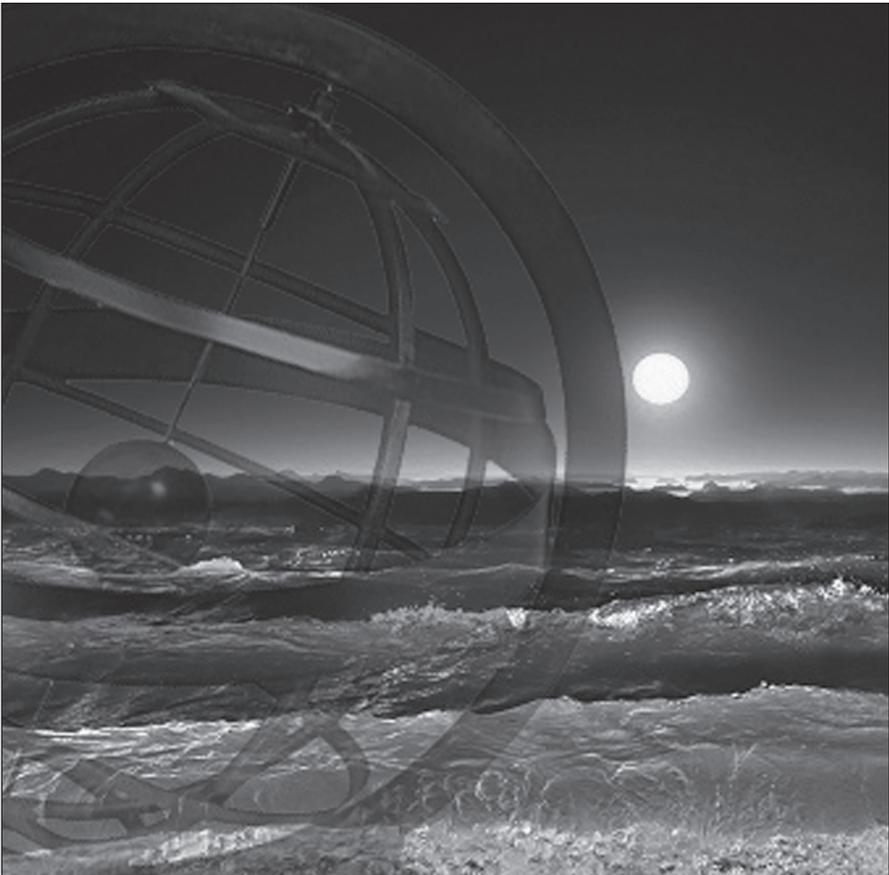
As perspectivas de análise dos desafios marítimos de Portugal são indispensáveis para a elaboração de uma estratégia marítima adequada, exequível e aceitável que viabilize a satisfação dos interesses nacionais de desenvolvimento e segurança.

No campo do desenvolvimento, essas perspectivas mostram-nos que o reforço das capacidades científicas e tecnológicas do país é relevante para uma melhor compreensão do mar e das suas relações com as actividades humanas, de forma a potenciar e a garantir o uso sustentado dos recursos (biológicos, físicos, minerais, energéticos, etc.) e a permanente realização das actividades litorais que a posição geográfica e os vastos espaços marítimos de Portugal proporcionam.

No campo da segurança, aquelas perspectivas evidenciam a premência da imposição da autoridade do Estado no mar, através da edificação, da organização e da utilização articulada e coerente das capacidades navais da Marinha e dos meios de outras organizações nacionais. É uma responsabi-

lidade complexa e multifacetada, que embora admita alguma diferenciação, recomenda que não se dupliquem missões ou meios no Estado.

Em suma, as perspectivas de análise adoptadas, ajudam a perceber a importância dos desafios a que Portugal terá de fazer face para usar o mar na justa medida dos seus interesses de desenvolvimento e de segurança. Todavia, para que aquelas perspectivas possam ser reconhecidas e aceites pelos Portugueses, despertando vocações e mobilizando vontades no quadro da formulação e da operacionalização de uma estratégia marítima nacional, carecem de um permanente aprofundamento e consolidação, tarefas onde todos necessitamos de nos envolver, ajudando a incorporar o mar na estratégia nacional e, assim, contribuindo para que Portugal vença os desafios marítimos do futuro.



ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL E NOVA ARQUITETURA DE SEGURANÇA NACIONAL

AGOSTINHO COSTA

Major-General

Membro do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (IDS/FD-UNL)

1. INTRODUÇÃO

Equacionar as linhas gerais de uma Nova Arquitetura de Segurança Nacional para Portugal requer um esforço de síntese, centrado nos fundamentos do estudo que o Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança publicou no pretérito mês de maio de 2018 sobre o assunto.

Debater o Estado de Direito e a Segurança é um exercício oportuno e necessário, perante indicadores preocupantes que em boa parte decorrem da crise de segurança que a Europa enfrentou recentemente. O ressurgir, um pouco por todos os quadrantes geográficos, de discursos e práticas atentatórias dos valores e princípios que suportam o nosso modelo de sociedade de matriz humanista, herdada do iluminismo e da revolução das luzes, que tem na Declaração Universal dos Direitos Humanos uma referência maior, constitui preocupação para todos quantos consideram o Estado de Direito Democrático um pilar civilizacional.

Quarenta e cinco anos após o regresso de Portugal à comunidade dos Estados democráticos, a ordem internacional regulada pelo Direito Internacional e assente no multilateralismo, bem como o modelo de governação democrática fundado no primado da Lei e no respeito pelos valores universais, estão em risco. Defrontam-se com o ressurgimento de unilateralismos diversos, o despontar de regimes iliberais, a par da profusão de discursos de ódio e da banalização de práticas ao nível da barbárie mais abjeta.

O Estado de Direito Democrático é uma conquista civilizacional do espaço identitário que o Prof. Adriano Moreira apelidou de Euromundo, mas importa ter consciência de que não é um bem público global que possamos dar por adquirido.

Ainda no plano dos princípios, a perspetiva do GRES sobre Segurança, Liberdade e Justiça não é de soma zero. Uma sociedade complexa exige uma visão sistémica que não se compadece com leituras lineares, próprias de quem só consegue ver os fenómenos sociais a preto e branco.

A teoria dos sistemas, considera as organizações sociais constituídas por uma pluralidade de variáveis interdependentes, tendo subjacente a noção de complexidade. A Segurança é uma propriedade emergente da interação entre as partes e como tal apenas mensurável através das suas manifestações. É uma propriedade do todo, requerendo a compreensão dos processos que estão na sua génese. Segurança, Liberdade e Justiça são, portanto, faces de uma mesma realidade que não se anulam, mas antes se complementam.

Porque a segurança emerge do Estado de Direito Democrático, os seus diferentes agentes, em particular as forças armadas e as forças e serviços de segurança, a quem o Estado delega o uso da força em prol do bem comum, devem ser os primeiros a entender os fundamentos do Estado de Direito. A sua ação deverá estar em linha com os seus valores e princípios, impondo-se, portanto, que primem por uma cultura democrática, que seja patente no relacionamento com o cidadão, interiorizando princípios de ação tão elementares como o de que a contenção deve estar sempre do lado da força e que a vida é um valor sagrado.

2. RELEVO DA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

Não será certamente difícil argumentar sobre a importância de Portugal dispor de um documento enformador da Política do Estado, que nos permita, como comunidade, estabelecer um rumo para o nosso destino comum.

O Estado deve ser mais do que o somatório dos interesses individuais. Como cidadãos estamos vinculados por laços identitários e anseios comuns, por um ideário partilhado que nos diferencia e identifica como nação com uma história plurissecular. Temos uma língua e cultura próprias e uma identidade nacional forte, pelo que importa termos uma ideia do destino coletivo que pretendemos traçar.

Para isso é importante que saibamos compreender o presente, quais os interesses vitais por que nos devemos bater, onde devemos priorizar o emprego dos recursos, quais as ameaças e riscos que poderão condicionar o nosso percurso coletivo, que visão e nível de ambição temos para Portugal. Em síntese, importa saber onde estamos e para onde queremos ir, porque para uma embarcação sem um rumo qualquer vento serve.

O acervo legislativo obedece a uma hierarquia de leis, decretos-leis, portarias regulamentares, despachos, resoluções, etc. A estratégia obedece a moldes semelhantes, articulando-se em estratégia total (ou global) do Estado, estratégias gerais correspondentes aos diferentes instrumentos do poder e estratégias particulares das respetivas áreas subsidiárias.

A estratégia constitui o fundamento da ação política. Tem por objetivo o emprego dos diferentes instrumentos do poder, nomeadamente: o diplomático, informacional (intelligence), militar e económico, a que acresce ainda o poder comunicacional (dos media). A cada um destes poderes deverá corresponder uma estratégia, que no respetivo léxico denomina-se por estratégia geral. A delimitação das estratégias segue uma metodologia semelhante, estabelecendo modalidades a adotar e meios a empregar para se alcançarem os respetivos fins.

A estratégia geral militar, consubstancia o Conceito Estratégico de Defesa

Nacional, estabelecendo as grandes linhas da Política de Defesa e da organização das forças armadas. A esta subordinam-se as estratégias particulares, respetivamente: naval, terrestre, aeroespacial e de cibersegurança, que os diferentes ramos e organismos responsáveis pela Defesa Nacional estabelecem como guias para a respetiva ação.

Em Portugal tem sido profícua a produção de estratégias particulares nos mais diversos setores da política do Estado. O objeto desta reflexão versa as dimensões social e ambiental da segurança, que correspondem à ausência do medo e à perceção de vivermos num habitat confortável. Nestes domínios, identificam-se os pilares primordiais da segurança (Fig. 1), nomeadamente:

- a segurança do Estado, do foro dos serviços de informações;
- a defesa nacional, garantida pelas forças armadas;
- a segurança interna, assegurada pela ação das forças e serviços de segurança;
- a segurança humana, como âmbito da proteção civil, segurança alimentar e emergência médica.



Fig. 1 – Análise sistémica da Segurança – Pilares da Segurança Nacional

Seria um exercício interessante verificar em quais destes domínios a ação dos respetivos sistemas se enquadra em estratégias que lhes confirmem coerência, garantindo o devido escrutínio e permitindo aos órgãos de tutela terem indicadores e metas para avaliação da respetiva eficiência.

3. FUNDAMENTOS DA ESN - PORTUGAL HORIZONTE 2030

É patente que o atual quadro das estratégias dos diferentes setores do Estado apresenta-se fragmentado e incompleto. Sobretudo, não se subordina a uma estratégia global que sirva de vértice às diferentes políticas do Estado. O GRES apresentou um estudo com esse propósito, sob o título “Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030”, onde pretende não só alertar para esta lacuna, que nos coloca em dissonância com os nossos principais parceiros, como estimular o debate sobre o Portugal que queremos ser e o futuro que pretendemos construir.

Em traços gerais, a Estratégia de Segurança Nacional que o GRES preconiza assenta na visão de um Portugal construtor de pontes, que se afirme pelo grau de desenvolvimento humano e que se distinga enquanto sociedade aberta, tolerante e galvanizadora de talentos. Tem por nível de ambição garantir padrões de qualidade de vida num modelo de economia centrada no conhecimento. Tem nos portugueses o seu centro de gravidade estratégica e reconhece como principal fator de poder da atualidade – o conhecimento. Tem como estado final um Portugal seguro e próspero, onde os cidadãos possam desfrutar de bem-estar social.

Estabelece um conjunto de interesses vitais, pelos quais faz sentido batermo-nos decisivamente, de entre os quais se destacam: a segurança dos portugueses; a independência e a integridade do território nacional; a circulação no espaço interterritorial; a língua portuguesa; o Estado de Direito democrático e o regular funcionamento das instituições.

Identifica as ameaças e riscos ao nosso país, avocando a Agenda Europeia sobre Segurança de 2015, que aponta como ameaças – o terrorismo, a criminalidade organizada transnacional e o cibercrime. No que concerne

aos riscos, entre outros, realça: o impacto de uma nova crise financeira; o envelhecimento e a redução populacional; a desigualdade; o impacto da robotização do trabalho; e as alterações climáticas, patentes na evolução do drama dos incêndios florestais.

Podemos hoje acrescentar como risco, senão mesmo como ameaça ao Estado de Direito democrático, o ressurgimento de movimentos populistas de matriz profascista, que de uma forma organizada desafiam o modelo de democracia consagrado no pós-Segunda Guerra Mundial.

Entre os objetivos estratégicos que o GRES enunciou, destaca-se o primeiro – manter Portugal como país seguro, prevenindo a eclosão de sentimentos de insegurança.

No contexto internacional, quando o multilateralismo é posto em causa e os princípios de uma economia aberta são questionados pelo despontar de protecionismos, estarmos sós ou enquadrados num espaço multiplicador do nosso potencial económico faz a diferença. Subscrive-se a opinião de Federica Mogherini sobre a União Europeia ser composta por dois tipos de Estados – os pequenos e os que ainda não perceberam que são pequenos¹.

No plano interno, a UE garante aos Estados-membros o acesso preferencial a um mercado alargado, enquanto que no plano externo assegura-lhes uma escala impossível isoladamente. No entender de Timothy D. Snyder, a construção da UE inspirou-se na lógica mercantilista, subordinada aos princípios do Estado de Direito. A UE foi a resposta que os países europeus gizaram para ultrapassar a perda dos respetivos impérios, evitando assim regressar à lógica do Estado-Nação – uma realidade de que estão arredados há cinco séculos. No entender do GRES, o projeto europeu representa a principal prioridade da política externa portuguesa.

¹ Federica Mogherini (Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança). Alocução no fórum anual da NATO. 09.11.2016. Bruxelas.

4. ANÁLISE DO SISTEMA DE SEGURANÇA NACIONAL

Equacionar uma nova arquitetura para a segurança nacional implica efetuar a montante um diagnóstico do sistema de segurança nacional, como sistema de sistemas englobando os vários pilares da segurança. Alcançar ganhos de eficácia que assegurem que o investimento público numa área estruturante do Estado segue padrões de racionalidade e eficiência, indo ao encontro dos desafios do atual ambiente de segurança é um exercício necessário e pertinente.

Uma das características do atual ambiente de segurança é a alteração profunda verificada nos pressupostos que sustentaram o sistema de segurança nacional nos períodos da guerra fria e das operações de paz e estabilização. A tecnologização da guerra, a profusão das redes na organização e formas de ação estratégica, provocaram uma revolução sem precedentes, tanto nos métodos de conduzir a guerra, como da atuação da criminalidade. Esbateram-se os limites e alargaram-se os respetivos campos de ação.

A adoção das lógicas da globalização e das tecnologias da quarta revolução industrial nestes campos, deu lugar a novas formas de atuação, de que o estado islâmico é exemplo paradigmático, mas também a campanha de drones dos EUA na chamada guerra global contra o terrorismo, a caminho do seu 18º ano de duração. A anexação da península da Crimeia pela Rússia, em 2014, com recurso a formas híbridas de atuação estratégica, mostra também que a complexidade no domínio dos conflitos e da criminalidade é uma realidade que não se compadece com abordagens lineares.

A primeira questão que se nos coloca é se o sistema de segurança nacional do nosso país está dimensionado para o ambiente de segurança deste novo período, que mais do que uma era de mudança ganha contornos de uma mudança de era. A avaliação da eficácia das medidas de reforma entretanto encetadas, requer uma perspetiva sistémica da segurança nacional, em torno dos fatores função-contexto-estrutura-processos dos respetivos subsistemas.

Entre nós, apresenta-se como uma constante as reformas incidirem, sobretudo, no plano das estruturas, quer por via da revisão das orgânicas, como

pela criação de novas estruturas e ampliação das respetivas funções. Por regra, em Portugal, sempre que se coloca um novo desafio à segurança, a tendência é a criação de uma nova estrutura. Por outro lado, o plano dos processos tem ficado praticamente incólume às alterações de contexto e às reformas anunciadas no pano político, facto que atesta a rigidez do sistema e uma atitude de aversão à mudança.

No âmbito da estratégia de Defesa Nacional, têm-se verificado alterações importantes, quer no plano estrutural como das funções das forças armadas, a que não são alheios os seus vínculos internacionais, em especial com a Aliança Atlântica. A atual crise de identidade da NATO, provocada pelas tergiversações do seu principal membro sobre a utilidade da organização, abre espaço para o fortalecimento de uma identidade europeia de segurança e defesa que nos conduzirá a um “exército europeu”, como pilar da autonomia estratégica da UE.

O reforço das competências do CEMGFA e da capacidade de ação conjunta das forças armadas, são evoluções a assinalar. Uma maior integração das estruturas do EMGFA no Ministério da Defesa, é um desafio que o GRES aponta no seu estudo. Consideramos que a melhor forma de prestigiar as forças armadas, garantindo a atratividade e a dignificação da função militar, é serem empregues naquilo que é o seu múnus, como instrumento de soberania, de promoção da paz e segurança internacionais e em apoio à política externa do Estado.

O estudo do GRES foi concomitante com as alterações estruturais, mas também de funções, processos e paradigmas, ocorridas recentemente no sistema de proteção civil, que as tragédias dos incêndios florestais de 2017 tornaram inadiáveis. Trata-se de uma reforma que se apresenta apropriada e clarividente, pese embora persistam interesses instalados e estruturas anacrónicas que o tempo se encarregará de ultrapassar.

Portugal ficou incólume à crise de segurança que flagelou a Europa a partir de 2015. Somos um dos países mais seguros do mundo e o sistema de segurança interna tem funcionado sem grandes sobressaltos, não se registando sentimentos de insegurança. Este facto reflete-se no prestígio e confiança dos portugueses nas forças e serviços de segurança, não suscitando reparos

no plano da eficácia.

Contudo, mercê da ênfase colocada nas estruturas, Portugal tem um sistema de segurança interna atomizado, onde proliferam órgãos de polícia criminal e autoridades administrativas, numa malha complexa de competências, distribuídas por diferentes tutelas e onde a regra parece ser mais a competição do que a colaboração e a cooperação. Esta aparece consagrada num plano de coordenação, controlo e comando operacional, acionado pela Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna, cuja existência atesta o carácter de exceção da cooperação entre polícias. Por outro lado, persistem práticas delegáveis na segurança privada que para além de um sorvedor de recursos humanos penalizam a imagem institucional,

Um sistema de segurança interna assente na ideia de polícia integral, como se fosse possível a todos poder fazer tudo, onde os limites das áreas territoriais de responsabilidade são interpretados como fronteiras e onde a ideia de competência reservada produz entropias, é um sistema que fomenta a rivalidade, a competição e acrimónia entre os diferentes atores. A disputa entre polícias que envolveu o caso de Tancos é suficientemente elucidativa sobre este aspeto. Atesta a tendência para nos focalizarmos nos procedimentos em prejuízo dos resultados.

Em tempos de complexidade é, sobretudo, importante mantermo-nos fiéis aos princípios. A perceção de que enfrentamos uma “guerra global contra o terrorismo”, assenta num oxímoro porque a guerra é um fenómeno finito e o terrorismo, como forma de criminalidade, enquadra-se numa realidade endémica e, portanto, não circunscrita temporalmente. Arriscamos, assim, a continuar nesta guerra sem fim, com o risco de convertermos os militares em polícias e os polícias em militares, normalizando situações de exceção que colocam em risco os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Portugal tem uma média de 451 polícias por 100.000 habitantes, numa UE onde a média é de 318. A eficácia das forças e serviços de segurança não é questionável, mas a sua eficiência pode ser melhorada (fig. 2).

No entendimento do GRES passa por conferir ao Ministro da Administração Interna a tutela da Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna e

de todas as forças e serviços de segurança, criando-se assim condições para a eliminação de redundâncias, duplicações e conflitos de competências.

Pressupõe também colocar o Serviço de Informações de Segurança (SIS) no ecossistema da segurança interna, reforçando a cadeia de valor.

E passa também por conferir à Secretária-Geral do Sistema de Segurança Interna a direção operacional de uma rede nacional de comandos que integre a ação tática das forças e serviços de segurança e, também, de emergência e proteção civil, acautelando o elementar princípio da unidade de comando.

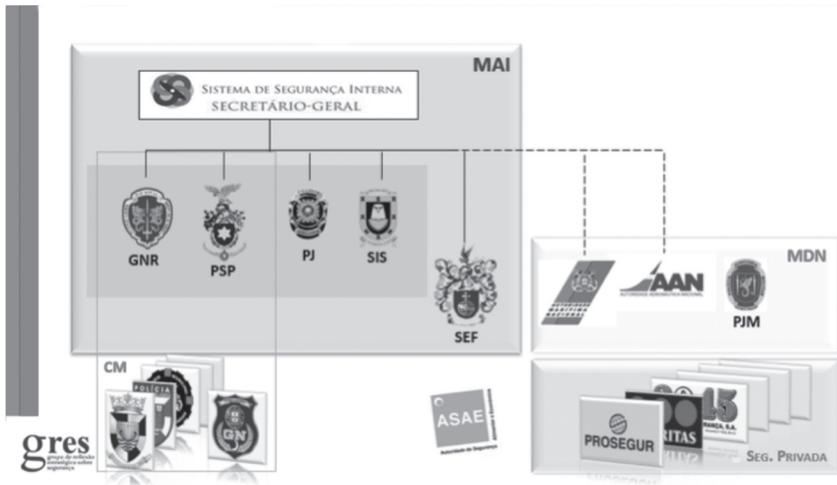


Fig. 2 – Um novo modelo de organização do Sistema de Segurança Interna

Outro aspeto que recomenda intervenção é o da resiliência, tanto da população como das infraestruturas críticas. A primeira promovendo mecanismos de comunicação, que mais do que o sensacionalismo e o alarmismo promovam o esclarecimento e a informação dos cidadãos. O segundo, criando instrumentos que permitam mitigar o impacto de situações críticas que coloquem em risco o funcionamento da sociedade. Situações como a que recentemente obrigou, em abril de 2019, à declaração da situação de alerta, em virtude da interrupção da cadeia de fornecimento de combustíveis, requerem planos de contingência e alternativas

capazes de gerir as crises e mitigar as suas consequências. A percepção de impotência do Estado perante situações desta índole, que tenderão a ser mais frequentes, comporta o risco de abrir caminho aos promotores do autoritarismo.

A segurança pública é uma realidade emergente do pacto social entre o Estado e a população. Quando este pacto é quebrado, a revolta materializa-se em tensões entre a população e as forças de segurança, que são a representação física do Estado. Distopias na interpretação desta realidade conduzem inevitavelmente a crises larvares como a dos *gilets jaunes*. Por outro lado, o desequilíbrio no trade off virtuoso entre bens públicos e paz social, está na origem da quebra de confiança dos cidadãos e da crise do Estado. Abre espaço para as alternativas políticas não democráticas e tem repercussões na estrutura de autoridade do Estado. Indicadores como o relatório sobre Portugal, da Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância (ECRI), bem como a presença de elementos das forças de segurança nas listas de candidatos de um partido profascista às eleições ao Parlamento Europeu, não podem ser menosprezados.

No plano do ciberespaço, com ligação direta à segurança das infraestruturas críticas, importa ultrapassar a sectorização da cibersegurança, cibercrime e ciberguerra, em compartimentos estanques, competências reservadas e bloqueios institucionais, que nos deixam à mercê dos *hackers* e da horda de delinquentes que pulula num espaço que não conhece fronteiras. É um assunto de segurança nacional neutralizar fontes de *fake news* ou de utilização perversa de algoritmos e Inteligência Artificial. Tal como impedir mecanismos de controlo, como o esquema de créditos sociais desenvolvido por entidades estatais no oriente, ou de manipulação eleitoral em que a Cambridge Analytica se especializou.

Mesmo tendo entregue a estrangeiros a rede de segurança interna e o centro de dados da Covilhã, importa que nos questionemos sobre o modelo de soberania digital que pretendemos ter.

5. NOVA ARQUITETURA DE SEGURANÇA NACIONAL

Feito o diagnóstico do sistema de segurança nacional, como um sistema de sistemas fundamental para a preservação do Estado de Direito Democrático que usufruímos desde o 25 de Abril, tendo em conta as alterações entretanto verificadas nos planos geopolítico, geoeconómico e geoestratégico e o quadro de ameaças e riscos que enfrentamos. Sobretudo, atentos à complexidade dos fenómenos sociais e desafios colocados pela revolução tecnológica em curso, a questão que se coloca não é se devemos ter uma Estratégia de Segurança Nacional, mas antes tomar consciência da sua urgência.

A operacionalização deste desiderato passa pela aprovação de uma Estratégia de Segurança Nacional onde nos possamos rever todos como comunidade de aspirações partilhadas e que, no plano legislativo, sirva de fundamento a uma Lei de Segurança Nacional, como enquadramento legislativo das políticas públicas de segurança nacional. No quadro estrutural, pressupõe a criação de um *Conselho Superior de Segurança Nacional* (CSSN) que assegure o aconselhamento estratégico da governação, a coordenação da formulação das diversas estratégias gerais e a gestão de crises (fig. 3).

Preside ao CSSN o primeiro ministro, porque é ao governo que cabe a condução da política de segurança do Estado. Integram-no os ministros dos negócios estrangeiros, das finanças, da defesa nacional da administração interna, da economia e do ambiente, a que se juntam os dirigentes superiores dos organismos do Estado primeiramente responsáveis pela segurança nacional, nomeadamente, a secretária-geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, o Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, a secretária-geral do Sistema de Segurança Interna, o diretor-geral do Gabinete Nacional de Segurança e o presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, entre outros.



Fig. 3 – Organização do Conselho Superior de Segurança Nacional

Esta estrutura completa-se com um secretariado e um conselho consultivo, respetivamente para assegurar a eficácia do seu funcionamento, nomeadamente através da antecipação e acompanhamento da evolução das crises e no campo da reflexão e promoção de estudos científicos sobre estes domínios.

6. CONCLUSÃO

Embora, no nosso período de vida, nunca tenhamos vivido com tanta segurança, temos a perceção de que o mundo nunca esteve tão perigoso. As ameaças que delineamos são reais e os riscos não são uma panaceia. Somos todos os dias surpreendidos por cisnes negros, situações a que Donald Rumsfeld classificou de unknown unknowns.

Os fins últimos do Estado são a segurança, o desenvolvimento e o bem-estar social dos cidadãos, pelo que importa desenvolver um pensamento conceptual sistematizado que extravase a lógica securitária. Num período de crescentes ameaças ao futuro de instituições estruturantes do nosso modelo civilizacional, importa ter presente que a preservação dos valores da liberdade, da igualdade, da laicidade e da tolerância, que sustentam Estado de Direito democrático, é um objetivo primordial para evitarmos mergulhar num novo período de trevas e barbárie.

SOBERANIA PARTILHADA E SEGURANÇA NACIONAL

ANTÓNIO FIGUEIREDO LOPES

1. CONCEITOS

No mundo global em que vivemos, onde o terrorismo ataca com os meios mais inesperados populações indefesas, os ataques cibernéticos se intensificam e as catástrofes naturais, incêndios florestais, terremotos, inundações e tempestades afetam dramaticamente a vida, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, os Estados reconhecem as suas dificuldades para, isoladamente, garantirem a segurança nacional e procuram aprofundar vínculos de interdependência e ação conjunta no âmbito de organizações internacionais.

Penso que hoje é indiscutível a importância para a segurança nacional da participação de Portugal na União Europeia, na NATO ou nas Nações Unidas, onde a tomada de decisão recorre aos conceitos de intergovernamentalidade, cooperação e partilha de soberania, como acontece nos casos da União Europeia e da NATO que iremos analisar.

No passado dia 4 de Abril celebrámos, aqui em Lisboa assim como nas outras capitais, os 70 anos da Declaração de Washington que instituiu a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN /NATO). Portugal integrou o grupo dos doze países (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Por-

tugal, Reino Unido) que assinaram o Tratado em Washington no dia 4 de abril de 1949 e por isso é muito justamente um dos fundadores da Aliança Atlântica.

Uma aliança militar que sustenta um sistema de defesa coletiva através do qual os, presentemente, 29 Estados Aliados concordam com o princípio da defesa mútua que determina que o ataque a um deve ser considerado como uma ameaça a todos.

Na base desse modelo de cooperação internacional, esteve a doutrina da “contenção” e da “dissuasão”, que acabaria por favorecer uma solução de estabilidade e de equilíbrio de poderes, com momentos de fricção, mas sem confrontação direta. Foi o longo período da Guerra Fria que o sociólogo Raymond Aron definiu como um sistema onde “a paz é impossível, a guerra é improvável”.

A NATO - a funcionar de acordo com o princípio da intergovernamentalidade caracterizada pela cooperação, a igualdade entre Estados e a exigência da unanimidade para a formação da decisão - contribuiu para que desfrutássemos de uma paz que durou sete décadas, o período mais longo de paz em séculos de história conturbada da Europa.

A União Europeia, por outro lado, é um espaço de integração regional muito especial onde os Estados procuram obter vantagens resultantes da aplicação de modelos políticos de cooperação e de união, aceitando partilhar soberania na defesa de interesses comuns e de modo muito especial na preservação da paz e da segurança.

A criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) pelo Tratado de Paris de 1952, foi o primeiro projeto de integração assente no conceito de soberania partilhada. Foi também o primeiro passo para a reconciliação franco-alemã, estabelecendo igualdade de direitos e deveres entre vencedores e vencidos, no âmbito de uma Organização fundada em partilhas da soberania livremente consentidas.

O Plano Schuman, sob inspiração de Jean Monnet, foi o início de uma ambição mais ampla, concretizada cinco anos mais tarde, em 1957, pelos

Tratados de Roma constituindo a Comunidade Económica Europeia – CEE – e a Comunidade Europeia de Energia Atómica – EURATOM.

Já mais próximo de nós em 1986, o Ato Único Europeu, aproximou, sem os confundir, os processos de decisão comunitários e intergovernamental. Mas é a Maastricht (1993) que estão ligadas as principais mudanças institucionais e políticas do projeto europeu traduzidas na criação da União Europeia; na preparação da União Monetária Europeia; na introdução do procedimento de codecisão; e no lançamento de novas formas de cooperação entre os governos dos países da UE, nomeadamente, no quadro da segurança e política externa, da justiça e dos assuntos de segurança interna.

A característica da supranacionalidade de alguns atos comunitários resulta da transferência de poderes dos Estados para a entidade comunitária, reconhecendo a partilha da soberania como um meio necessário para se concretizarem objetivos de interesse comum.

Há, porém, questões que são da responsabilidade exclusiva dos Estados e, nesses casos, recorre-se ao modelo da intergovernamentalidade, que assenta essencialmente no princípio da cooperação. É o que se passa com as questões da PESC (política externa e de segurança comum) e da PCSD (política comum de segurança e defesa), domínios em que as decisões por consenso são a regra. Pelo contrário, na área JAI (justiça e assuntos internos) partilhamos soberania.

A criação do Espaço Schengen, um espaço de liberdade, segurança e justiça criado para assegurar a livre circulação de cidadãos e mercadorias, representa uma das mais significativas realizações da União Europeia e é um bom exemplo de aplicação do conceito de soberania partilhada e de colaboração entre os Estados em domínios políticos que vão desde a gestão das fronteiras externas da União até à cooperação judiciária em matéria civil e penal e à cooperação policial, incluindo ainda as políticas de asilo e imigração e a luta contra a criminalidade.

Atualmente, 22 estados-membros da UE (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal,

Eslovénia, Eslováquia, Finlândia e Suécia) e 4 estados europeus associados (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça) aboliram o controlo de fronteiras internas e aplicam a totalidade do acervo Schengen.

Importa, finalmente, sublinhar, no domínio dos conceitos, que partilhar ou delegar soberania não significa renunciar à soberania nacional, mas sim exercê-la em comunidade com os demais estados membros da União Europeia, nas matérias expressamente previstas nos Tratados. O número 6 do artigo 7º e o número 4 do artigo 8º da Constituição da República Portuguesa sustentam, do ponto de vista da ordem constitucional, toda esta evolução de conceitos.

2. POLÍTICAS EUROPEIAS DE SEGURANÇA E DEFESA E A SEGURANÇA NACIONAL

Na segunda parte, abordarei diretamente o tratamento das questões ligadas à segurança nacional, no quadro da lógica político-institucional em que se baseia o funcionamento da União Europeia, começando pela política JAI – Justiça e Assuntos Internos e concluindo com a Política Comum de Segurança e Defesa e a sua evolução nas últimas décadas.

A) JUSTIÇA E ASSUNTOS DE SEGURANÇA INTERNA

As questões que se debatiam na Europa nos primeiros 20 anos eram principalmente de ordem económica e só na década de 70 se começavam a dar os primeiros passos no âmbito da política externa; mas as questões de segurança e defesa eram quase um tema tabu de que não interessava falar, nem era prioritário, até porque, argumentava-se, havia a salvaguarda da NATO.

Do mesmo modo, a segurança interna era considerada responsabilidade exclusiva dos Estados. No entanto, com a conclusão, em 1993, do Mercado Único e a consagração das quatro liberdades inerentes: livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais, os Estados confron-

tam-se com novos problemas e ameaças à segurança interna de origem transnacional, decidindo avançar para formas de cooperação nas áreas da segurança e do combate à criminalidade, essencialmente assentes numa base informal.

No Tratado de Maastricht, as questões de segurança interna e segurança externa ou defesa são tratadas de forma separada, ao consagrar uma política de segurança e de ação externa (PESC) num pilar, e de segurança interna e justiça (JAI) noutra. Esta divisão foi sendo aprofundada à medida que algumas das políticas de segurança interna evoluem para uma matriz supranacional e a vertente externa da segurança e a defesa continuam de natureza intergovernamental.

O Tratado de Lisboa, conferindo uma grande importância à concretização de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, introduziu diversos elementos novos e muito importantes neste domínio. Assim, o terceiro pilar que integrava o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça e assentava na cooperação intergovernamental, é suprimido e passa a estar abrangido pelo método comunitário, com a integração da cooperação policial e da cooperação judicial no direito comum e outras importantes inovações.

No âmbito da cooperação policial e judicial foram implementadas diferentes agências com poderes específicos para a gestão de políticas comuns importantes para a consolidação do Espaço europeu de Liberdade, Segurança e Justiça: a Europol, para a cooperação policial, a Academia Europeia de Polícia (CEPOL), a Eurojust, para a cooperação judiciária penal, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), que trata dos direitos fundamentais e da luta contra a discriminação, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT), a Frontex que presta apoio aos países da UE e aos países associados de Schengen na gestão das suas fronteiras externas; e outras.

Importa sublinhar que a posição geográfica de Portugal, assim como dos outros estados membros, como fronteira exterior da UE, converte os assuntos nacionais de segurança interna em preocupações europeias, acarretando responsabilidades acrescidas para o nosso país, que são partilhadas por outros.

Em Fevereiro de 2010, o Conselho adotou a Estratégia de Segurança Interna da União Europeia, tendo em vista aproveitar as potenciais sinergias existentes nos domínios da cooperação policial, da gestão integrada das fronteiras e dos sistemas de justiça penal. Foi concebida para fornecer linhas de orientação para a ação destinada prioritariamente a prevenir a criminalidade e aumentar a capacidade de resposta às catástrofes naturais, mediante o desenvolvimento e gestão eficaz dos instrumentos apropriados.

Com a integração da política de segurança interna e justiça no modelo comunitário, podemos concluir que uma parte substancial das questões relativas à Segurança Nacional estão abrangidas pelo conceito e pelo processo de soberania partilhada.

B) SEGURANÇA E DEFESA

No que respeita à defesa, o Tratado de Lisboa destaca a definição progressiva, por unanimidade, de uma política de defesa comum, complementar e não concorrencial com a NATO, assim como duas disposições de enorme importância: a cláusula de auxílio e assistência (n.º 7 do art.º 42.º do Tratado da União Europeia), que é idêntica ao artigo 5.º da OTAN e a cláusula de solidariedade estipulada no art.º 222.º, aplicável a um Estado alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. Se tal acontecer, “a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros”.

O projeto de defesa comum constitui uma aspiração muito antiga, mas de difícil concretização. O primeiro esforço para a criação de uma Comunidade Europeia de Defesa, incorporando a ideia da criação de uma força militar integrada financiada por um orçamento comum e dirigida por uma autoridade política supranacional, ocorreu em 1950, sob a pressão dos acontecimentos em Praga (1948) e o eclodir da Guerra da Coreia indiciando um crescimento da esfera de influência política e militar da União Soviética.

A ideia subjacente de um exército europeu sob uma autoridade política supranacional terá contribuído para a rejeição do projeto pelo Parlamento Francês em 30 de agosto 1954 e acabaria por ser definitivamente abandonado.

Só passados cerca de 40 anos a defesa, enquanto área de ação política da União Europeia, seria retomada pelos Estados Membros em 1992, com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht.

Mas é no Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009, que se dão os primeiros passos para a materialização dos objetivos do Tratado de Maastricht, no que respeita a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e seu desenvolvimento. Decorreram 4 anos até que o Conselho Europeu de Dezembro de 2013 realizasse um primeiro debate sobre a importância da Política Comum de Segurança e Defesa para reforçar a segurança dos cidadãos europeus e contribuir para a paz e a estabilidade na Europa e noutras regiões do mundo.

Sob o lema *defence matters*, a defesa é importante, os Chefes de Estado e do Governo dos 28 Estados Membros decidiram inscrever na agenda política europeia a necessidade de assegurar a manutenção, o fortalecimento, a competitividade e a sustentabilidade da Base Tecnológica e Industrial de Defesa, tendo reconhecido que o setor da segurança e defesa - tão sacrificado por cortes orçamentais sucessivos depois da queda do muro de Berlim - deve ser apoiado com os instrumentos financeiros apropriados.

Julgo que podemos hoje dizer que, finalmente, as questões da segurança e da defesa entraram no domínio concreto da ação política da União Europeia e dos Estados Membros, depois de décadas de boas intenções e muitas declarações de princípio.

A partir de 2016, tendo como ponto de partida a Estratégia Global da EU – uma Visão Partilhada e Ação Conjunta - e respetivo Plano de Implementação na dimensão de segurança e defesa, assim como a Declaração Conjunta UE–NATO de julho de 2016, foram definidos instrumentos e incentivos financeiros da Comissão Europeia orientados prioritariamente para a cooperação na área de defesa, mais precisamente, o Plano de Ação Europeu de Defesa e o respetivo Fundo Europeu de Defesa.

Pode dizer-se que se assiste hoje a uma verdadeira revolução na forma como as instituições europeias, sem tabus, reservas ou complexos, estão a transformar-se, adaptar-se e a apoiar financeiramente o desenvolvimento

de capacidades de defesa, com verbas comunitárias nas suas vertentes de investigação tecnológica e desenvolvimento de equipamentos militares, o que é historicamente uma novidade.

Há apenas 5 dias, em 18 de abril, o Parlamento Europeu aprovou as prioridades do Fundo Europeu de Defesa até 2027, que visam mais inovação e uma cooperação “mais europeia” neste setor, estando prevista uma verba de 13 mil milhões de euros. Trata-se de um horizonte de oportunidades para as indústrias e centros de investigação europeus, perspetivando um novo capítulo da política da União Europeia.

Já em dezembro de 2017, o Conselho da União Europeia deliberou a implementação da Cooperação Estruturada Permanente prevista no Tratado de Lisboa. Até agora, 25 Estados-Membros aderiram a esta iniciativa, entre os quais Portugal. A Cooperação Estruturada Permanente (CEP) tem como objetivo fundamental o aumento da eficácia do setor de segurança e defesa, tanto no plano do desenvolvimento conjunto de capacidades, como através da otimização de estruturas multinacionais existentes, com provada relevância para a ação externa da União.

A CEP permite a Estados-Membros que preencham os critérios e que entendam subscrever voluntariamente compromissos em matéria de desenvolvimento de capacidades, encetar projetos em comum. Estes devem, igualmente, ir ao encontro das necessidades da União Europeia, contribuindo para a sua autonomia estratégica e para o reforço da base industrial e tecnológica de defesa europeia (BTIDE).

Por outro lado, a Cooperação Estruturada Permanente representa uma janela de oportunidade para a racionalização da base industrial e tecnológica de defesa da União Europeia, eliminando duplicações e entropias e assegurando ganhos de eficiência no domínio da segurança e defesa, em linha com a relevância que os cidadãos lhe conferem. No plano nacional, representa uma oportunidade para o desenvolvimento de sinergias entre a indústria, os centros de investigação tecnológica e a economia em geral. Assim se consigam estabelecer as pontes necessárias entre os centros de conhecimento, de informação e de decisão política, que possibilitem liberar e expandir todo esse potencial.

3. CONCLUSÃO

A terminar, gostaria de citar o Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, que, no seu discurso sobre a defesa europeia na Conferencia de Praga em 9 de Junho de 2017, ao reconhecer o importante papel da Europa como promotora de paz e produtora de segurança, embora ciente das dificuldades de avançar para o exercito europeu devido ao respeito pela soberanias nacional neste domínio, reconhecia as vantagens do esforço de cooperação que está em curso com a implementação da CEP, embora se manifestasse favorável ao processo de maior integração, na convicção de que “partilhar soberania não significa renunciar à soberania; pelo contrário, significa ter Estados mais fortes e mais soberanos num mundo globalizado em que vivemos”.

Em minha opinião, não é a criação de um exército europeu sob uma autoridade supranacional que faz falta agora. Prioritária e urgente é a vontade política para valorizar a utilização dos instrumentos europeus de segurança e defesa estabelecidos no Tratado de Lisboa, como se está a fazer, nomeadamente, com a implementação da Cooperação Estruturada Permanente e de outros instrumentos de reforço da cooperação onde Portugal participa voluntariamente, tais como, o mecanismo de avaliação anual dos planos nacionais de capacidades (CARD) e o MPCC (Military Planning and Conduct Capability), como comando estratégico orientado originalmente para missões de treino, de reforma do setor de segurança, etc..

Poderia ainda acrescentar, como instrumento de cooperação europeia no domínio da defesa, a Iniciativa Europeia de Intervenção lançada pelo presidente Macron e que reúne chefias militares de nove países (Portugal, Espanha, França, Reino Unido, Alemanha, Bélgica, Holanda, Estónia e Dinamarca), para planear estratégias e doutrinas comuns em casos de intervenções militares europeias de emergência.

Deste modo se consolida a ideia de que, cada vez mais, os Estados se preparam para trabalhar em conjunto nos domínios da segurança e da defesa. O quadro da segurança internacional e regional em que Portugal se insere transformou-se radicalmente na década passada e até as instituições da segurança europeia evoluíram para se adaptar a exigências e missões diferentes, como é o caso da NATO e da UE.



ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

PORTUGAL HORIZONTE 2030

NELSON LOURENÇO

Professor Catedrático da UNL

Presidente do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (IDS/FD-UNL)

AGOSTINHO COSTA

Major-General, antigo Segundo Comandante-Geral da GNR

Membro do Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (IDS/FD-UNL)

1. INTRODUÇÃO

O Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança (GRES), constituído por personalidades provenientes de diversos setores com ligação à segurança, publicou recentemente mais um estudo, desta feita com o objetivo de apresentar uma avaliação do ambiente de segurança atual e uma reflexão crítica sobre o sistema de segurança nacional do nosso país. Neste trabalho é apresentada uma proposta de Estratégia de Segurança Nacional, a par de um conjunto de recomendações para o melhoramento do sistema de segurança nacional. Resulta da convicção de que as mudanças e os desafios atuais do ambiente de segurança, exigem um esforço de adaptação das estruturas do Estado para poderem responder, de forma eficaz e abrangente, às ameaças e riscos com que Portugal e o mundo atualmente se deparam.

Neste exercício o GRES procedeu a uma análise crítica das funções e processos nas diferentes estruturas que compõem o sistema de segurança nacional, identificando áreas de sobreposição de competências, redundância de atribuições e conflito de objetivos. Desta avaliação, ressalta um conjunto de práticas que indiciam, por parte dos atores, uma visão clássica das organizações, muito focalizada em desígnios de eficácia e articulação mínima entre sistemas constituídos por variáveis independentes.

A estratégia estuda o emprego do poder, através da utilização dos seus diferentes instrumentos, bem como das respetivas inter-relações. São eles os poderes: diplomático, informacional (informações/intelligence), militar e económico, a que acresce ainda o poder da comunicação/media. A cada instrumento do poder corresponde uma estratégia, dando assim lugar a uma estratégia diplomática, uma estratégia de defesa nacional, de segurança interna, de informações, de comunicação, etc. No seu conjunto constituem as diferentes estratégias gerais. Por sua vez, estas subordinam-se à estratégia global (ou total), como ideia superior da aplicação do poder do Estado, obedecendo a uma visão, nível de ambição, centro de gravidade e a um conjunto de objetivos estratégicos e de linhas de orientação estratégicas, que através da concretização daqueles objetivos nos conduzem a um estado final desejado. Por definição, este corresponderá aos fins-últimos do Estado: a segurança, desenvolvimento e bem-estar social.

É neste racional que se enquadra a Estratégia de Segurança Nacional, instrumento essencial para a fundamentação das políticas do Estado relativas à segurança. Como tem sido um campo de estudo tratado essencialmente pelas escolas do pensamento militar, é frequentemente associado às relações de conflito, quer na vertente da gestão de crises como na condução dos conflitos armados, ao ponto de se conferir à estratégia a qualidade de ciência que trata do emprego da força.

A segurança nacional resulta das inter-relações entre os sistemas em que se articulam os diferentes instrumentos do poder, assumindo um carácter de sistema de sistemas. As variações no ambiente (ou contexto), as mudanças na estrutura e nas funções, a par com a evolução nos processos, apresentam repercussões que não podem ser consideradas de forma isolada, requerendo uma análise holística. A teoria dos sistemas apresenta-se como um

quadro conceptual adequado para a compreensão do sistema de segurança nacional, nomeadamente da forma como se articula para salvaguardar a segurança de Portugal e dos portugueses.

2. O AMBIENTE DE SEGURANÇA

Num contexto internacional de crescente interdependência e permeabilidade dos Estados aos fenómenos associados à globalização, as modalidades de emprego do poder e a formulação das políticas públicas não podem ser dissociadas das análises de segurança. Num ambiente de segurança caracterizado pela complexidade dos riscos e pela natureza difusa das ameaças, marcado pela imprevisibilidade da sua concretização e dimensão global do seu alcance, a que acresce o recrudescer das tensões no plano estratégico, a par do ressurgir de um novo clima de guerra-fria, importa saber interpretar os indicadores desta nova realidade contrapondo respostas adequadas.

Interpretar os fenómenos com impacto na segurança nacional, compreendendo as causas e os propósitos que lhes estão associados, bem como as dinâmicas que lhe estão subjacentes, equacionando modalidades de resposta adequadas, é o desafio que se coloca ao delinear-se uma Estratégia de Segurança Nacional. Esta deverá apontar para uma revisão estrutural, adaptação funcional e atualização nos processos, de forma a assegurar o ajustamento do sistema de segurança nacional ao atual ambiente de segurança,

A abordagem da Segurança exige, igualmente, uma perspetiva ontológica, tendo em conta que um Portugal mais seguro resulta necessariamente de um país com pessoas mais informadas e conscientes dos seus direitos, liberdades e garantias, libertas de temores e preconceitos, necessariamente mais solidárias e mais participativas na ação cívica.

Acresce que também no plano da segurança, vivemos um período com mudanças transformacionais que ocorrem a um ritmo sem precedentes, abalando convicções e pondo em causa ideias enraizadas. Circunstâncias em que as contradições do sistema já não podem ser ignoradas, em virtude da emergência de dilemas para os quais os métodos explicativos já não

são convincentes, requerem uma mudança de paradigmas¹. Nos domínios da segurança, como em todas as áreas das relações no quadro societal, a mudança é um fator permanente, impulsionada por variáveis que não se confinam ao campo securitário.

A aceleração dos fenómenos sociais é um facto incontestável. Todos os dias somos surpreendidos com novas realidades com implicações para a segurança, desafiando a capacidade de resposta das sociedades. São disso exemplos: os atuais conflitos na Síria e na Ucrânia, com riscos de propagação além dos respetivos limites regionais; a cintura de instabilidade que se estende do Sahel ao Paquistão, com espaços propícios ao florescimento de Estados falhados e à instalação de santuários do terrorismo; os riscos de escalada da tensão no Médio Oriente, potencialmente conducente a uma confrontação bélica entre sunitas e xiitas, com envolvimento direto dos Estados Unidos e de Israel.

O ressurgimento estratégico da Rússia e a atrição da NATO com este país, patente no aumento da presença militar junto às suas fronteiras e no regresso a retóricas de confrontação verbal, fazem emergir uma nova guerra-fria. Por outro lado, constata-se a ascensão militar da China e a sempre presente ameaça do terrorismo, da criminalidade organizada transnacional, a par da abertura de novos ambientes de confrontação, como o ciberespaço, o espaço sideral e os fundos marinhos. Estes alargam o espectro dos conflitos, conferindo-lhe um potencial de escalada com opções sem precedentes.

As preocupações da segurança não se esgotam no domínio externo. O espectro de crise é bem mais vasto e diversificado. Entre outras: as questões ambientais, exponenciadas pelas alterações climáticas a que o nosso país se tem mostrado particularmente vulnerável, como atestam os episódios dramáticos dos incêndios florestais de 2017; as vagas de migrantes, como efeito de segunda ordem das alterações climáticas, ou provocadas por situações de conflito, pelo colapso de regimes políticos, ou meramente decorrentes da explosão demográfica no Sul em vias desenvolvimento, são motivo de alarme e causa de angústia coletiva; crescem, ainda, as questões das pandemias e, em particular, da resistência das bactérias aos antibióticos, da sustentabilidade da cadeia alimentar e os imbrólios ambientais, como

1 Gharajedaghi, Jamishid. 2011. *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity*. Morgan Kaufmann.

a profusão de resíduos plásticos nos oceanos²; a escassez de recursos, nomeadamente de água potável, a degradação das condições de higiene e salubridade numa sociedade em crescente processo de urbanização, com a ascensão dos fenómenos de criminalidade que lhe estão associados.

Refiram-se, ainda, as questões de sustentabilidade do modelo económico das democracias liberais, fortemente abalado pela crise financeira de 2008, a par da perceção dos riscos para a privacidade e liberdade individual que a utilização abusiva das tecnologias de informação tem permitido. Também é patente a consciência do impacto nos domínios da identidade e na alteração dos comportamentos, que resulta do desenvolvimento das atividades ligadas à economia da atenção, moldando perceções, orientando vontades e influenciando decisões por via do recurso a verdades alternativas. O seu campo de ação vai do âmbito do consumo privado às escolhas políticas, despertando justificadas preocupações e a consciência das vulnerabilidades associadas a métodos de manipulação das decisões individuais, como os empregues por empresas como a Cambridge Analytica.

Por outro lado, a profusão dos desafios e a multiplicidade de domínios associados à designada 4ª revolução industrial, da inteligência artificial à robotização, da biogenética às nanotecnologias, entre muitos outros, abrem campos com horizontes ainda indefinidos. E todos estes fatores de mudança permitem alargar o leque de opções no âmbito da ação estratégica, i.e., do emprego da força, quer para fazer prevalecer interesses e disputas entre entidades estatais, quer de atores motivados pelo proveito económico. A estes acrescem ainda os objetivos políticos de atores não-estatais, ou o interesse particular dos grupos dedicados à criminalidade organizada. Contudo, há em todo este processo um traço comum, extensivo aos fenómenos sociais da atualidade – a complexidade.

A elaboração de uma Estratégia de Segurança Nacional exige clareza conceptual e rigor metodológico, em linha com a doutrina estratégica. Para começar, deverão evitar-se os equívocos sobre o âmbito da segurança, que tendem a confiná-la aos domínios restritos da defesa nacional e da segurança interna. Estes enquadram-se num patamar subsidiário, o das estratégias gerais e, conseqüentemente, subordinadas à estratégia em apreço.

2 WEF. 2018. *The Global Risks Report 2018*. Genebra: World Economic Forum.

Embora ambas façam parte do objeto da Estratégia de Segurança Nacional, não esgotam, contudo, o seu domínio, uma vez que a segurança deve ser aqui abordada numa perspetiva alargada. Esta compreende as dimensões social, funcional e ambiental, que consubstanciam tanto a ausência de medo e da necessidade, como a garantia de um habitat confortável. Para o fim em apreço, a definição de segurança humana, adotada pelas Nações Unidas em 2009, constitui o conceito de referência para a elaboração de uma Estratégia de Segurança Nacional.

Não são também despidiendas questões como a escolha do modelo de sociedade e a ideia de Estado que lhe está subjacente. Entende-se que aquela não é um somatório de interesses privados, mas uma comunidade de anseios, aspirações e responsabilidades partilhadas. O Estado deve afirmar-se como o principal garante da segurança, da prosperidade e do bem-estar social dos cidadãos. É para assegurar que o todo prevalece sobre o particular, mas que o homem está acima do Estado, que a política se fundamenta na Lei e no Direito, tendo na Declaração Universal dos Direitos Humanos uma referência maior.

A Estratégia de Segurança Nacional, como estratégia global, deve ser o quadro de referência para as políticas públicas nos vários domínios do poder, compreendendo aspetos estruturais nos campos diplomático, das informações/intelligence, militar, da segurança interna, económico e cultural. Neste domínio, a preservação da identidade nacional e da língua portuguesa, como instrumento de coesão e de soft power, é uma inequívoca prioridade.

A agrupação dos objetivos da Estratégia de Segurança Nacional em linhas de orientação político-estratégicas, para os diferentes sectores da estrutura do Estado, apresenta-se como um exercício contínuo e coerente, distinto da gestão corrente dos assuntos da governação, este mais centrado para a prossecução dos objetivos.

As políticas públicas inserem-se, assim, num racional que visa a prossecução dos fins-últimos do Estado, subordinando as de âmbito sectorial ao superior interesse nacional. Requerem uma articulação sistémica, um fio condutor e uma clara perceção das modalidades de ação para o emprego dos meios, tendo em conta os fins. Em síntese, as políticas sectoriais devem

subordinar-se a esse desígnio maior e convergirem no mesmo sentido, evitando distorções e divergências entre as diferentes áreas da governação, com as conseqüentes ineficiências e choques de interesses, fomentadoras de concorrência e rivalidade entre serviços do Estado.

4. MUDANÇAS NOS PLANOS CONCEPTUAL E ESTRUTURAL

Neste estudo do GRES, a Segurança Nacional é entendida como um sistema de sistemas que concorrem para a prossecução dos fins-últimos do Estado. No entanto, a montante estão os princípios que conferem à segurança o seu carácter de ecossistema virtuoso, consubstanciados na subordinação aos direitos fundamentais, onde a Liberdade assume um lugar central e aos princípios do Estado de Direito consignados na Constituição da República.

A natureza complexa e plural dos desafios que Portugal enfrenta no atual contexto de segurança, a par da alteração no domínio das ameaças e riscos, frequentemente inusitados na forma e desproporcionados na dimensão, aconselham uma revisitação aos fundamentos que sustentam a segurança nacional. Acresce, que os indicadores atuais apontam para um cenário futuro mais incerto e com possibilidade de agravamento.

Em raros momentos do passado recente teremos presenciado uma sucessão de situações com um nível de risco para a segurança global tão perceptível e preocupante como agora. Importa compreender que a resiliência, grau de afirmação e capacidade de Portugal perseverar perante os desafios da globalização, na sua multidimensionalidade, depende não apenas de uma perceção clara dos indicadores e de uma visão prospetiva das tendências da sua evolução, mas, sobretudo, da vontade dos portugueses em adotarem as políticas adequadas e encetarem as transformações estruturais necessárias.

No campo da segurança nacional, a mudança e a complexidade, matrizes comuns aos vários domínios da modernidade, tiveram um efeito ampliador, tanto no seu âmbito como no seu objeto. De uma noção mais ou menos rígida de divisão do trabalho, assente numa conceção da defesa nacional como um exclusivo das forças armadas e da segurança interna, como sendo

um domínio das polícias, transitou-se, progressivamente, para uma situação com maior amplitude de missões, convergência dos atores e necessidade de esforços reforçados, sob uma orientação política clara, transversal e multisectorial.

Aos pilares tradicionais da segurança nacional (defesa nacional, segurança interna, política externa e informações), juntaram-se domínios não menos relevantes, que, entre outros, vão da proteção civil à segurança alimentar, da segurança marítima à cibersegurança e à emergência médica, passando, ainda, por uma progressiva intervenção do setor privado e da sociedade civil nos domínios da segurança.

Os desafios de natureza estrutural que se colocam no presente, associados à frequência, impacto e relevância das situações de crise provocadas pela ação humana, ou em resultado de causas ambientais, requerem uma abordagem distinta. Aconselham que se transite das perspetivas sectoriais para uma análise holística que tenha na segurança nacional o seu alfa e o seu ómega, tendo como denominador comum um sistema articulado, aglutinador, eficaz, flexível e eficiente, que dê resposta aos desafios de hoje e nos coloque em condições para enfrentar as contingências do futuro. Em concreto, no sentido de assegurar o melhoramento do sistema de segurança nacional, o estudo publicado pelo GRES considera necessário implementar, entre outras, as seguintes medidas nos planos conceptual e dos processos:

- Separar o campo do onírico do da realidade. Os sonhos de grandeza erguidos em torno do sentido da história que os portugueses alimentam, são um importante elemento agregador, promovendo a coesão e reforço da identidade nacional, mas não devem tolher a nossa compreensão dos desafios do presente. Assim, há que definir com clareza o que queremos ser no contexto dos designados países desenvolvidos, onde deveremos concentrar recursos (sempre escassos) e quais as prioridades e interesses a defender.
- Acertar o passo pelo ritmo do tempo. Portugal não acompanhou os desenvolvimentos tecnológicos associados às 1ª e 2ª revoluções industriais, vendo-se, assim, privado dos seus benefícios e confrontado com uma depreciação do seu estatuto na Europa. No entanto, temos

sabido acomodar bem a revolução do digital, demonstrando potencialidades nos domínios da 3ª e 4ª revoluções industriais, que a serem convenientemente aproveitadas poderão abrir janelas de oportunidade promissoras para o nosso país. Mas há que estabelecer prioridades e definir o modelo de desenvolvimento que pretendemos, libertos de equívocos, quimeras ou agendas encobertas.

- Transitar de uma ideia de Portugal direcionada para a geografia para outra centrada nas pessoas, no conhecimento e na cultura. A primeira (pessoas) porque não há Portugal sem portugueses e a hemorragia demográfica que tem sido uma constante ao longo de décadas, agravada pela recente emigração de recursos humanos jovens e bem preparados, é um sintoma de que os sonhos dos mais velhos nem sempre correspondem aos anseios dos mais novos. O êxodo é sempre o resultado da revolta, da ausência de esperança e da consequente rotura com a ordem social.

A segunda (conhecimento) porque os desafios de hoje têm no conhecimento o seu ecossistema. A inovação e o conhecimento são o fermento da 4ª revolução industrial e os países que ficarem arredados desta arriscam a irrelevância, independentemente da sua dimensão ou posição geográfica.

O terceiro (cultura) é o pilar da identidade e, em última instância, o sustentáculo da nossa viabilidade como nação independente. Nos tempos atuais, a cultura é também um fator importante de poder – o soft power, eventualmente mais relevante do que a capacidade bélica. É significativo Portugal ocupar o 22º lugar na escala mundial do soft power, apresentada em 2017 pelo USC Center on Public Diplomacy. O sucesso do nosso país no turismo, que persiste mesmo perante a recuperação de destinos que foram penalizados pelo terrorismo jihadista, atesta que não é apenas a conjuntura de segurança que faz de Portugal um país atrativo.

- Estabelecer um modelo de desenvolvimento assente na economia do conhecimento, transitando progressivamente de uma estrutura de produção assente no trabalho intensivo, para outra baseada em pro-

duto e serviços com elevado valor acrescentado. Para este propósito, importa potenciar as áreas tradicionais através da inovação tecnológica, assegurada pela ligação das estruturas de produção aos centros de investigação e à Universidade.

- Definir claramente a União Europeia como prioridade nacional, pugnando pela preservação do projeto europeu. Pela sua afirmação como espaço singular de paz, desenvolvimento e promoção dos valores do humanismo, que representam a nossa matriz civilizacional comum. Desenvolver uma participação ativa nas políticas de aprofundamento da integração europeia, nos seus vários pilares, pugnando pela preservação da fidelidade aos valores e princípios que estiveram na sua génese.

Defender a valorização do papel da Europa no plano internacional, nomeadamente nos domínios da promoção da Paz e Segurança internacionais. Pugnar por uma UE progressivamente mais integrada, solidária e promotora das condições de liberdade e segurança dos cidadãos, afirmando-se como exemplo de espaço de democracia, diálogo e harmonia social.

No plano interno, a UE garante aos seus Estados-membros o acesso preferencial a um mercado alargado e, no plano externo, assegura-lhes uma escala que seria impossível isoladamente. A construção da UE assentou numa lógica mercantilista subordinada aos princípios do Estado de Direito. No entender de Timothy D. Snyder a UE³ foi a resposta encontrada pelos países europeus para ultrapassar as perdas dos respetivos impérios, evitando assim terem de regressar à lógica do Estado-Nação, uma realidade a que são alheios há cinco séculos.

Este racional atesta a fragilidade da lógica dos ressurgimentos nacionalistas, assentes numa construção mítica do século XVIII, quando os países que hoje integram a UE, incluindo Portugal, estavam, ainda, em plena expansão ultramarina. Na atual conjuntura geopolítica e perante a dimensão dos principais atores do sistema internacional, um outro aspeto acresce em favor do projeto europeu, o facto de a UE, na classificação da Alta Representante

3 Snyder, Timothy D.. Davos 2018. *New Momentum for Europe*. WEF.

para os Assuntos Externos e Política de Segurança, Federica Mogherini, agrupar dois tipos de países: os pequenos e os que ainda não perceberam que são pequenos⁴.

No plano da decisão, focalizar a ação política na dimensão macro. O poder político chamou a si a competência sobre praticamente todas as decisões que envolvam investimento. A obsessão com o controlo do défice orçamental, decorrente da situação de emergência financeira que o nosso país viveu recentemente, conduziu à avocação deste tipo de decisões por parte do nível político, esvaziando os patamares da gestão intermédia.

Um efeito desta realidade, foi o alargamento da intervenção no espaço mediático dos grupos de pressão, sindicatos e órgãos socioprofissionais, aumentando o nível da crispação social. Questões de ordem técnica e de carácter funcional, como a intrusão em paióis, os surtos de vírus da legionela, os desenvolvimentos na contratação de meios aéreos ou no fornecimento de material individual para agentes de proteção civil, ganham importância política, colocando o governo sob a constante pressão do imediato.

Reforçar o papel da Defesa Nacional como instrumento da política externa do Estado, quer através do reforço da sua participação na afirmação da política externa e de segurança da UE, como no quadro dos compromissos assumidos pelo Estado nas organizações internacionais de segurança que Portugal faz parte, nomeadamente da ONU e da NATO. Igualmente para a defesa dos interesses próprios do nosso país, em particular no quadro da cooperação com os países da CPLP e da segurança dos portugueses na diáspora.

Definir prioridades no âmbito estrutural, genético e operacional das forças armadas, estabelecendo as linhas de ação necessárias para a sua transformação, de modo a potenciar a sua capacidade para enfrentar os desafios emergentes dos novos ambientes operacionais, nomeadamente o ciberespaço, bem como para fazer face às tipologias de atuação em conflitos híbridos e de 4ª geração.

Potenciar a relevância do Sistema de Informações da República, através do

4 Mogherini, Federica. 2016. *Open speech at the 2016 EDA Conference*. Bruxelles, 10/11/2016.

incremento da relação funcional com os respetivos beneficiários, nomeadamente, estreitando a relação do Sistema de Informações de Segurança com o Sistema de Segurança Interna. Em concreto, desenvolver canais de coordenação e contacto, estabelecer relações de interdependência e complementaridade entre redes de recolha de informações entre o SIS e as forças e serviços de segurança e um maior entrosamento na ação entre o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e as forças armadas.

Incrementar a eficiência e a eficácia do Sistema de Segurança Interna, subordinando-o a uma direção política única e conferindo autoridade executiva ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna. Ultrapassar os constrangimentos de ordem territorial, por via de uma integração da ação operacional no âmbito regional. Simplificar estruturas, eliminar duplicações, clarificar responsabilidades e demarcar níveis de autoridade.

Incrementar o grau de direção política do sistema e abandonar práticas de discutível justificação e difícil compreensão para o comum dos cidadãos, para além de potencialmente concorrentes com a área da segurança privada. Em concreto, considera-se de difícil compreensão a lógica subjacente à utilização de elementos policiais em determinados serviços remunerados e a aplicação de uma tabela de custos para os serviços de forças de segurança, para cujo orçamento os portugueses já contribuem com os seus impostos.

No plano estrutural, o estudo o GRES propõe a aprovação de uma Lei de Segurança Nacional, como lei de bases da segurança nacional. A sua implementação será dirigida por uma estrutura – o Conselho Superior de Segurança Nacional. Este conselho para além de reunir os decisores políticos das áreas da ação do Estado diretamente relacionadas com a segurança nacional, engloba, também, os dirigentes máximos dos respetivos organismos de direção superior. Deverá apoiar-se num secretariado permanente que, entre outras atribuições, assegure a monitorização de crises, a coerência do planeamento estratégico e o enquadramento das estruturas de missão constituídas ad hoc para fazer face às situações de crise.

Procura-se, assim, dotar o Estado de um quadro concetual para as políticas de segurança nacional e de um órgão que tutele a sua implementação. Cien-

te de que este domínio é uma realidade em constante mutação, o GRES preconiza também a criação de um Conselho Consultivo que assegure uma reflexão permanente sobre as matérias da segurança nacional.

5. CONCLUSÃO

A concretização da Estratégia de Segurança Nacional e o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão de crises, pressupõem iniciativas legislativas que assegurem o seu enquadramento no nosso ordenamento jurídico. Requer, ainda, medidas de natureza estrutural que permitam a sua implementação através de órgãos dotados dos meios e funções adequadas, a par do estabelecimento de processos que garantam a sua operacionalização eficaz e eficiente.

Sobretudo, importa ter uma visão partilhada acerca do destino coletivo que almejamos, num mundo pautado por desafios globais e mudanças transformacionais em ritmo acelerado. Uma visão ajustada a um nível de ambição isento de quimeras, mas ciente de uma história secular que nos abre espaços de intervenção no plano global e que nos integra numa comunidade pluricontinental de Estados que conosco partilham laços de língua e cultura comuns.

Operacionalizar e executar a Estratégia de Segurança Nacional é um exercício permanente, caldeado por objetivos estratégicos claros e linhas de ação estratégica ajustadas aos desafios de uma nova modernidade. Atentos às mudanças na conjuntura, antecipando o futuro, perseverando perante os desafios, mitigando o impacto das adversidades e gerindo bem as consequências, como país interveniente nos processos de realidades geopolíticas mais vastas, como a EU, a CPLP, a ONU e, no quadro multilateral, da NATO. Só assim Portugal manterá a condição de sujeito ativo, membro relevante e, no dizer de Adriano Moreira, de Estado exógeno, mas com papel relevante no contexto da comunidade internacional.

A natureza estruturante da Estratégia de Segurança Nacional pressupõe que seja incólume, nas suas grandes linhas, aos ciclos político-partidários da governação, requerendo, portanto, um amplo consenso na respetiva

formulação. A sua implementação não deverá restringir-se ao quadro da mera coordenação interministerial, assumindo o Conselho Superior de Segurança Nacional um carácter executivo destinado à coordenação e implementação das políticas de Segurança Nacional.

O estudo agora publicado pelo GRES articula-se em três partes principais, sendo a primeira um enquadramento situacional do atual ambiente de segurança, orientada para conferir ao leitor uma perceção da atual realidade societal e de segurança internacional. Efetua uma avaliação das potencialidades, vulnerabilidades, desafios e oportunidades que se colocam a Portugal. Analisa as condicionantes à segurança nacional, refletindo sobre as suas diferentes componentes, no tocante à respetiva aptidão para fazer face aos desafios atuais. Avalia, também, em que medida os diferentes pilares da segurança nacional souberam acompanhar as mudanças no ambiente de segurança e se encontram ajustados às exigências atuais.

Outros domínios de intervenção, nomeadamente o ciberespaço, a par de um entendimento dos processos evolutivos que moldam os fenómenos sociais, requereram, igualmente, uma atenta avaliação por parte do GRES, no sentido da completa compreensão da sua complexidade e amplitude. Este exercício, a par do anterior, constituem o objeto da segunda parte do estudo, conferindo-lhe sustentação factual e fundamentação conceptual para as propostas que se apresentam.

Na terceira e principal parte do texto, apresenta-se uma Estratégia de Segurança Nacional para Portugal. Seguindo a formulação estratégica, de que se esboça uma síntese metodológica, equacionam-se as etapas subsequentes no campo conceptual, expressas nos valores, visão, nível de ambição e centro de gravidade estratégica, bem como as diversas linhas de orientação estratégica para os domínios das relações externas, do desenvolvimento económico, da cultura e da identidade, da defesa nacional e da segurança interna.

A concretização deste objetivo permitirá preencher uma lacuna no nosso ordenamento jurídico, para além de consolidar o pensamento estratégico e conferir coerência à arquitetura do Estado nos domínios da segurança. Vai, ainda, ao encontro da realidade vigente em boa parte dos nossos

parceiros da União Europeia e da Aliança Atlântica, onde a elaboração de documentos de orientação estratégica traçados num horizonte alargado, visando o tratamento político e organizacional das questões da segurança, é já uma prática comum. A Própria União Europeia aprovou, em 2016, uma Estratégia Global como vértice para a sua política nestes domínios.

Com uma Estratégia de Segurança Nacional, uma Lei de Segurança Nacional e um Conselho Superior de Segurança Nacional, a que acresce um conselho consultivo como órgão independente de reflexão, Portugal ficará dotado não só de um quadro conceptual facilitador da conjugação e identidade de propósitos, como de uma estrutura coerente preenchendo uma lacuna no plano da sua estratégia total. Ficarà, certamente, melhor dotado para perseverar perante os desafios da segunda modernidade, na senda da sua afirmação como um espaço de liberdade, prosperidade e felicidade para os portugueses.



SOCIEDADE GLOBAL E SEGURANÇA NACIONAL: UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA

NELSON LOURENÇO

Prof. Catedrático da Universidade Nova de Lisboa

Presidente do GRES

INTRODUÇÃO

Importa fazer uma breve introdução sobre o GRES, o Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança, o seu posicionamento no âmbito dos estudos sobre segurança e a sua actividade. O GRES é um *think tank* independente e autónomo, associado ao Instituto de Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, constituído por personalidades oriundas do mundo académico e de outros quadrantes profissionais.

O GRES assume como missão a produção de conhecimento sobre segurança. O seu objectivo primordial é a elaboração de estudos e de análises prospectivas que contribuam para criação de um quadro de referência indispensável à fundamentação de políticas públicas de segurança, tendo presente a complexidade da sociedade global.

Em 2015, o GRES apresentou o seu primeiro estudo com o título *Segurança Horizonte 2025. Um Conceito Estratégico de Segurança Interna* (Lourenço et al, 2015). Em Maio de 2018, o GRES apresentou o estudo *Estratégia de Segurança Nacional. Portugal Horizonte 2030* (Lourenço, Costa, 2018), com Prefácio de Adriano Moreira.

Nestes dois trabalhos, o GRES assume como primado do seu pensamento a ideia de que a segurança não é um fim, mas um meio de consolidação da sociedade democrática, no contexto nacional e no contexto global enquanto realidades sistêmicas e inseparáveis.

Este primeiro painel da Conferência Estado de Direito e Segurança Nacional tem como fio condutor a ideia que as profundas transformações sociais resultantes dos processos associados à globalização estão na origem de um novo paradigma de segurança, assente numa visão alargada e sistémica de segurança, e da necessidade de uma nova arquitectura de segurança nacional.

O INÍCIO DO SEC. XXI

A sociedade em que vivemos — a que Anthony Giddens (2007) se refere como a sociedade da *idade global* — tem como elemento constituinte fundamental a interconectividade eletrónica que tornou possível a comunicação instantânea entre dois pontos situados em qualquer lugar da Terra, diminuindo a importância da distância geográfica. A internet, que se consolidou em meados dos anos 1990, deu consistência e solidificou este processo, dando origem a uma sociedade global em rede, progressivamente desmaterializada (Castells, 2001).

A revolução científica e tecnológica, que acentuou os fatores constitutivos da segunda modernidade, ou modernidade reflexiva, impôs um dinamismo e um ritmo de mudança como, até então, nenhuma outra sociedade conheceu. O que afetou profundamente as práticas sociais e os modos de comportamento preexistentes (Giddens, 1994: 14). Com efeito, o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e de informação, resultante da revolução digital, intensificou o processo de globalização e os seus efeitos, mudando a natureza do tempo e do espaço, alterando a noção de distância, cruzando fronteiras e descontextualizando muitas das instituições e das práticas sociais.

A globalização não pode ser dissociada da mundialização da economia, hoje caracterizada pela liberalização dos mercados, pela afirmação e consoli-

dação do capitalismo financeiro, e pela emergência de organizações internacionais, públicas e privadas, que condicionam o exercício da soberania nacional.

As indústrias transnacionais de bens culturais são exemplo do impacto multidimensional da globalização. A emergência de modelos de cultura à escala mundial, dando origem a redes mediáticas transnacionais, verdadeiras macroestruturas de produção de bens culturais vendidos num mercado globalizado, contribuindo para uma uniformização cultural ou uma *cultura-mundo*, que concorre com as identidades nacionais, mostra como todos os domínios societais são submetidos a uma lógica global.

À mundialização da economia junta-se, assim, uma cultura globalizada, num processo de interdependência fortemente ideologizado, que contribui para erodir as referências tradicionais, para individualizar e fragmentar a sociedade e para gerar incerteza quanto à validade dos modelos sociais e ideológicos locais e nacionais. Os meios de comunicação, as redes sociais e o ciberespaço, global por definição, são as plataformas essenciais destas mudanças, capazes de criar um ambiente propício a processos de radicalização de cariz político-religioso.

A globalização contribuiu, ainda, muito positivamente neste caso. para a tomada de consciência de que há bens públicos que se sobrepõem ao conceito e existência de fronteiras, hoje designados como bens públicos mundiais. A noção de bens públicos mundiais acentua a necessidade de se caminhar em certas áreas - como o caso paradigmático do ambiente - para uma regulação, à escala global.

É este quadro que nos permite falar em sociedade global.

O ESTADO NA IDADE GLOBAL

Nas últimas duas ou três décadas e como consequência dos processos sociais que atrás referi, o conceito de Estado-nação vem sofrendo uma crescente erosão.

O nexu entre globalização e soberania ganha sentido perante a análise da relação entre a globalização e dois dos componentes tradicionalmente utilizados na definição de Estado: território e população.

Um território é, na sua essência, uma construção histórica feita por um Estado que tem a capacidade exclusiva de aplicar regras e obrigações à população que nele vive, e que determina as suas fronteiras, permitindo falar em interior e exterior.

Esta visão tradicional de território não corresponde à situação atual: os territórios são hoje atravessados por fluxos transnacionais, de bens, de capitais, de população, de informação, de objetos culturais e semióticos, sobre os quais os Estados têm uma reduzida capacidade de controlo.

Com efeito, a partir do momento em que a globalização se vai internalizando na sociedade, interconectando o global e o local, nomeadamente através da consolidação da mundialização da economia, o Estado perde a exclusividade do domínio territorial (Sassen, 1996). O ciberespaço é o paradigma mais recente e extremado desta nova realidade impondo um conceito de soberania em construção, o de soberania digital, assente na ideia de um território não físico apenas virtual, mas nem por isso menos real nos seus efeitos.

O segundo elemento constitutivo do Estado — a população — está igualmente sujeito à dinâmica e dialética da globalização e dos efeitos da revolução científica e tecnológica. A intensificação dos movimentos migratórios tradicionais, a questão dos refugiados, as diásporas, o aumento da mobilidade transnacional profissional e do turismo são os elementos essenciais do comportamento populacional que caracteriza a sociedade global. Como elemento constituinte do paradigma da globalização destaca-se a crescente mobilidade das pessoas em todo o mundo: em 2018, os EUA registaram 1000 milhões de passageiros em viagens de avião, a União Europeia 894 milhões, em Portugal foram 47.6 milhões (tinham sido 8 milhões em 1993, isto em 24 anos!)¹.

Neste contexto, ganha particular significado a heterogeneidade cultural e

¹ PORDATA, 2019.

religiosa das populações a viverem num mesmo espaço. Milhões de pessoas vivem hoje em contextos sociais e políticos que não são os seus de origem, nos quais a naturalidade, a nacionalidade e a identidade cultural constituem realidades distintas, fazendo da cidadania uma noção ainda mais complexa e abstracta. O número muito elevado de indivíduos com duplas nacionalidades ou de indivíduos cuja naturalidade e nacionalidade não correspondem à sua identidade cultural e religiosa primordial, que lhes é transmitida pelos pais (emigrantes de segunda e terceira geração), é hoje uma realidade significativa em diversos países.

Na Alemanha², em 2017, cerca de 25% da população tinha um “histórico migratório” – indivíduos que não nasceram na Alemanha ou que um dos progenitores tinha origem no estrangeiro – em França³, em 2011, 30,2 % dos jovens com menos de 18 anos tinham um ascendente imigrado de 2^a ou 3^a geração.

Neste quadro, as cidades são as peças mais decisivas deste *puzzle* de identidades, culturas, religiões, modos de vida e línguas, porque é nas grandes áreas metropolitanas que mais intensamente se sobrepõem e interagem as diversidades.

A ideia, real ou mítica, de homogeneidade da população sobre a qual se construía o conceito de identidade nacional — pressuposto tradicionalmente associado à nacionalidade e à pertença a um país — está submetida a uma forte erosão. Este facto levanta, como a realidade vem mostrando em vários países, dúvidas quanto ao modo como muitos grupos da população representam a sua identidade cultural e o seu sentimento de pertença nacional, representação que pode assumir contornos de um sentimento de discriminação e de falta de legitimidade da ação do Estado.

2 DESTATIS, 2017, micro censo.

3 Michèle Tribalat, Une estimation des populations d'origine étrangère en France en 2011, Espace populations sociétés [En ligne], 2015/1-2, mis en ligne le 01 juillet 2015, consulté le 03 septembre 2018.

UM NOVO AMBIENTE DE SEGURANÇA

Historicamente a noção de segurança aparece essencialmente associada à ideia de segurança militar e do Estado.

Esta ideia de segurança era predominante no espaço académico. A ciência política e as teorias das relações internacionais centravam a sua preocupação na análise das questões da defesa e da geoestratégia. O mesmo acontecia na sociologia, cuja preocupação se centrava essencialmente na análise dos comportamentos desviantes, da criminalidade, da delinquência juvenil e da violência urbana ou com uma sociologia da organização policial.

Só no após Guerra Fria se irá assistir a uma reconceptualização do conceito de segurança e a uma extensão do seu significado e alcance (Macleod, 2004). Esta alteração implicará um processo de afirmação de uma nova concepção de segurança nacional integrando como pilares fundamentais a segurança externa, isto é, a defesa, a segurança interna e as informações.

ALARGAMENTO E DENSIFICAÇÃO DA NOÇÃO DE SEGURANÇA

Quando, no final da I Guerra Mundial, os estudos sobre as relações internacionais são elevados à categoria de área disciplinar em estudo nas Universidades o seu quadro de referência é a história política e militar europeia.

Compreende-se, assim, que a segurança venha a ocupar rapidamente um lugar central entre os objectos fundadores desta nova disciplina. Neste contexto histórico, segurança significava a segurança do Estado. De igual modo, a ameaça à segurança é, fundamentalmente, a ameaça militar.

Esta concepção da segurança (correntemente designada por *paradigma realista da segurança*) será hegemónica durante grande parte do séc. XX e irá contribuir para impor uma definição restritiva e redutora do conceito de segurança no quadro das relações internacionais, limitando e confundindo a noção de segurança com a segurança das fronteiras do Estado.

Apenas na década de 1980 surgem as primeiras análises críticas ao paradigma realista e ao seu reducionismo securitário. Sob a influência de várias correntes do pensamento⁴, os limites do conceito de segurança serão alargados a novas áreas e será dada atenção aos actores intervenientes no domínio da segurança.

Nas duas últimas décadas, assumindo como data charneira o fim da Guerra Fria, o campo de análise da segurança é enriquecido com estudos sobre os processos sociais que contribuem para a construção de novos *objectos* da segurança, isto é, a natureza das ameaças, a construção social da ideia de inimigo, o sentimento de insegurança, a percepção do risco e das vulnerabilidades, etc.

Este percurso da noção de segurança corresponde à evolução de uma conceptualização da segurança centrada unicamente no Estado até à noção de segurança recentrada no indivíduo e à construção do conceito de segurança humana proposto pelas Nações Unidas, em 2000 (*Commission sur la Sécurité Humaine*, 2003).

Emerge, assim, um novo quadro conceptual da segurança defendendo como pressuposto teórico de que a segurança militar não esgota o campo securitário inerente ao exercício das funções de soberania próprias do Estado moderno.

Este pressuposto teórico afirma a passagem de uma perspectiva restrita da segurança a uma visão societal da segurança e a ideia de que o estudo da segurança deve integrar uma visão subjectiva e socialmente construída.

Assim e para além da segurança militar, a soberania e a segurança nacional são construídas sobre outros quatro sectores (Buzan, 2009):

- A segurança política;
- A segurança económica;
- A segurança ambiental;
- A segurança societal.

4 Pós-estruturalistas, pós-modernos e construtivistas.

Com efeito, uma definição restrita e Estado-centrica não teria capacidade explicativa dos processos associados à securitização da sociedade complexa e global actual. A noção de segurança interna a seguir apresentada integra-se nesse alargamento conceptual da segurança.

A EMERGÊNCIA DO CONCEITO DE SEGURANÇA INTERNA

A noção de segurança interna é recente quer na terminologia político-administrativa quer no quadro das ciências sociais. A sua crescente afirmação no quadro das políticas públicas traduz a reconceptualização da segurança associada às transformações políticas e sociais que se tem vindo a referir e à emergência de um novo quadro de pensamento estratégico decorrente das novas ameaças e riscos.

A passagem de uma noção de segurança confundível ou subsumida na noção de defesa para um conceito autonomizado e sistémico só é compreensível no contexto da globalização e num processo em que o fim da Guerra Fria, o terrorismo jihadista, o crime organizado transnacional e, embora mais recentemente, o cibercrime desempenharam um papel significativo.

A conexão entre crime e globalização assume importância e relevo no contexto da segurança, particularmente pela sua contribuição para a emergência de um quadro de ameaças deslocalizado e sem território definido. Será este, talvez, o facto político e social com maior impacte na transformação do quadro tradicional de referência da segurança interna, impondo novas políticas de prevenção e de combate do crime e alterações significativas na definição dos sistemas de segurança. É aliás o que o é proposto na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.

AMEAÇAS E RISCOS À SEGURANÇA GLOBAL

Num mundo global como o presente, as ameaças à segurança caracterizam-se pela sua transnacionalidade, visível na assunção de que nem nenhum Estado as consegue enfrentar sozinho nem está imune aos riscos a que se reportam

e pelo crescente apelo à intervenção de agências internacionais e de mecanismos bilaterais, com uma eventual maior capacidade de coordenação.

Sem pretender a exaustão, apresenta-se a seguir uma listagem das principais ameaças e riscos à segurança global e com capacidade de afectar mais ou menos intensamente todos os países⁵:

- *O terrorismo transnacional,*
- *A pirataria, que afecta rotas vitais do comércio internacional*
- *A criminalidade transnacional organizada;*
- *A proliferação de armas de destruição maciça;*
- *Os conflitos regionais, em zonas estratégicas e com potencial impacto nos equilíbrios regionais e globais;*
- *O ciberterrorismo⁶ e a cibercriminalidade⁷;*
- *A disputa por recursos naturais escassos;*
- *As catástrofes e os impactes da mudança ambiental;*
- *As pandemias, com efeitos à escala regional ou global;*
- *A violência e insegurança urbana, cuja planetarização é considerada pelas Nações Unidas como uma das ameaças à segurança global.*

5 Adaptado de IDN, 2013: 473-474.

6 O ciberterrorismo é geralmente entendido como um ataque, ou ameaça de ataque, baseado em computadores com o propósito de intimidar ou coagir governos ou sociedades de forma a atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos. O ataque deve ser suficientemente destrutivo ou perturbador para gerar medo comparável à de actos físicos de terrorismo (Denning, 2001).

7 Na ausência de uma definição universalmente aceite de cibercriminalidade, é consensual afirmar que ela refere toda a actividade criminal em que o sistema ou rede informática é uma parte essencial do crime; a expressão é igualmente utilizada para descrever as actividades criminais tradicionais em que os computadores ou as redes são utilizados para uma actividade ilícita; no primeiro caso as tecnologias são o alvo do ataque no segundo são o vector. Em 2001, o Conselho da Europa aprovou a Convenção sobre o Cibercrime.

CONFLITOS REGIONAIS: NOVAS GUERRAS

Do conjunto de ameaças atrás enunciado destaco os conflitos regionais por serem prevaletentes numa área do globo com a qual Portugal tem proximidade geográfica e relações históricas: a África.

A geografia dos conflitos do séc. XXI revela um alargado conjunto de novas formas de violência organizada que se mantem particularmente activa em quadros geopolíticos sensíveis e subdesenvolvidos (Badié, 2015; Kaldor, 2007) e que não se enquadra no modelo de violência e de guerra que o séc. XX conheceu.

Estes conflitos têm como protagonistas actores não estatais ou não exclusivamente estatais, recorrem aos media, são portadores de novas ideologias, formas de financiamento não tradicionais, actuam no meio das populações, em suma, definem uma estratégia atípica relativamente à guerra clássica com objectivos, alvos e uma ideia de inimigo também diferenciados.

A definição deste tipo de conflitos não é confundível com a de guerra civil ou conflitos internos, com efeito, apesar do seu sentido de localidade eles envolvem sempre um conjunto alargado de conexões que impossibilitam uma distinção clara entre interno e externo, entre local e global.

Estas *novas guerras* tendem a concentrar-se em áreas onde o Estado, na sua acepção moderna, não se consolidou. São Estados que cabem na noção de Estados frágeis⁸ ou falhados – com um aparelho político-administrativo ineficaz, incapacidade real de controlo do território, elevado nível de corrupção e inaptidão de gestão dos bens públicos – com uma real incapacidade de manter a segurança no interior das suas fronteiras.

As designações destes conflitos têm variado entre novas guerras, guerras híbridas, guerras pós-modernas e guerras entre o povo (Kaldor, 2013: 1; Rupert Smith: 2008). Estes conflitos são sempre uma combinação de situ-

⁸ Apesar de não haver uma definição internacionalmente aceite da expressão Estados frágeis, a maioria das agências internacionais para o desenvolvimento aplica o termo referindo-se a Estados que fracassaram na capacidade de assegurar as funções que satisfaçam as expectativas básicas dos cidadãos. A OCDE caracteriza os Estados frágeis como incapazes de manter a segurança, de assegurar o cumprimento da lei e o funcionamento da justiça, de providenciar os serviços básicos e oportunidades económicas aos seus cidadãos, isto é, de funcionar politicamente (OCDE, 2008).

ações políticas e militares, envolvendo quase sempre dimensões étnicas e religiosas.

UM NOVO PARADIGMA DE SEGURANÇA

O percurso efectuado até aqui permite assumir a ideia de que se está perante um novo paradigma de segurança⁹ resultante das profundas e intensas transformações sociais que a sociedade tem vivido nas duas / três últimas décadas.

Assim e equacionando os principais factores associados à segurança e que acompanham as mudanças sociais na sua multidimensionalidade e que estão na origem da sociedade global temos:

1. A emergência de uma sociedade global, reflexiva, interconectada, interdependente, urbana, da mobilidade, assente numa economia construída à escala planetária e em que as noções de tempo e de espaço se alteraram radicalmente;
2. A diminuição da capacidade dos Estados em exercer isoladamente a sua soberania;
3. O fim da guerra fria e a emergência de uma nova ordem internacional
4. O surgimento de um novo ambiente de segurança global, acompanhado de ameaças e riscos diversificados, a afirmação de novos e diversificados actores, intervenientes à escala nacional e internacional, e o recurso a formas de coacção assimétricas e a meios e métodos heterodoxos;
5. O surgimento de novas formas de acção estratégica, alargando-se o espectro de atuação a espaços e domínios abertos pelo

⁹ Thomas Khun, *The Structure of Scientific Revolutions* (1962); Vide também Raymond Boudon, *La Désordre du Social*, 1985. Definição de paradigma: um conjunto de orientações teóricas mais ou menos coerentes que servem de quadro de referência a uma comunidade científica ou a um ramo de actividade científica com capacidade explicativa de um determinado facto ou realidade.

desenvolvimento tecnológico, como o ciberespaço;

6. A emergência de ameaças híbridas transnacionais¹⁰ que desafiam países ou instituições e que são promovidas por Estados ou por actores não estatais; o espectro das actividades e os métodos utilizados é muito amplo, incluindo: influenciar a informação; explorar fraquezas logísticas, como as associadas à energia; actuar nas relações económicas e de comércio com recurso nomeadamente à chantagem; fragilizar instituições internacionais; aumentar a insegurança;

7. No domínio da ação externa, as alterações ocorridas traduzem-se numa relativa redução do recurso à acção militar convencional e no crescente emprego de meios de acção remota (drones ou munições inteligentes) o recurso a forças especiais e à ação de meios não letais, como os ciberataques;

8. Em paralelo com a crescente sofisticação das formas de ação estratégica por parte dos países desenvolvidos, ganham espaço actores não estatais que recorrem, predominantemente, a formas de actuação assimétrica que primam pelo primitivismo dos métodos e pelo recurso a modos de ação que atestam um aviltante desprezo pela dignidade humana.

9. Já no *plano interno*, as mudanças ocorridas são de índole substancial, tendo em conta os contornos do fenómeno do terrorismo de matriz jihadista e o crescente peso da criminalidade transnacional organizada; sendo ainda de registar violência e a sempre presente possibilidade de instabilidade social nas áreas metropolitanas.

Este factores permitem-nos falar em mudança de paradigma de segurança e estão associados à afirmação, no âmbito do pensamento sobre segurança, de dois referenciais fundamentais:

I. A afirmação de um novo **conceito de segurança**, abrangendo as dimensões societais, políticas, económicas e não exclusivamente

¹⁰ *The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*

a militar, centrado no individuo e não no Estado, alargado a novas áreas e assumindo uma visão subjectiva;

2. A emergência do conceito de **segurança interna**, que traduz uma nova realidade de segurança e a necessidade de resposta a um novo tipo de ameaças, frequentemente externas embora não assumindo a natureza de conflito militar.

É partindo deste modelo de análise que o Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança defende a ideia de uma nova arquitectura de segurança nacional, pensada como um sistema de sistemas, assentes em conceitos estratégicos autonomizados, mas sistemicamente interdependentes e ancorados numa filosofia de acção em que a complementaridade e a subsidiariedade são elementos essenciais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança assume como primado do seu pensamento a ideia de que a segurança não é um fim, mas um meio.

A segurança, na definição alargada e densa proposta pelo GRES, assume-se como um meio, um contributo, imprescindível para a consolidação da sociedade democrática, no contexto nacional e no contexto global.

Neste nosso tempo em que os discursos sociais e políticos são frequentemente dominados por fobias, os estudos do GRES visam contribuir para a afirmação plena do Estado de Direito ao pensarem a segurança como um instrumento de coesão social e um activo indispensável da democracia.

O Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança considera que as políticas públicas de segurança devem desempenhar um papel activo na prevenção do recrudescimento do sentimento de insegurança. Temos todos assistido em vários países à prática de um trade off entre liberdade e segurança que utiliza a percepção de segurança dos cidadãos, isto é, a sua visão subjectiva da segurança, para aplicação de instrumentos de coartação das liberdades individuais que configuram um Estado securitário (Lourenço, 2011).

Para o Grupo de Reflexão Estratégica sobre Segurança uma política de segurança nacional pensada nas suas dimensões constitutivas – a Defesa, a Segurança Interna e as Informações – é o elemento fundamental de um estado de direito e da democracia e do desenvolvimento do país e do bem-estar dos portugueses.

BIBLIOGRAFIA

Badié, Bertrand, Vidal, Dominique. 2015. *Les Nouvelles Guerres. L'État du Monde*. Paris : La Découverte.

Boudon, Raymond. 1985. *La Place du désordre. Critique des Théories du Changement Social*. Paris: Presses Universitaires de France.

Buzan, Barry. 2009. *People, States and Fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era*. New York: ECPR Press.

Castells, Manuel. 2001. *The Internet Galaxy. Reflexivity on the Internet, Business and Society*. Oxford: Oxford University Press.

Commission sur la Sécurité Humaine. 2003. *La Sécurité Humaine Maintenant. Rapport de la Commission sur la Sécurité Humaine*. Paris: Presses de Sciences Po.

Denning, Dorothy E. 2001. *Is Cyber Terror Next? After September 11*, Social Science Research Council

Giddens, Anthony. 1994. *Modernidade e Identidade Pessoal*. Oeiras: Celta Editora.

Giddens, Anthony. 2007. *Europe in the Global Age*. London/Londres: Polity.

IDN. 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013. Contributos e Debate Público*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional e Imprensa Nacional.

Kaldor, Mary. 2007. *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*.

Cambridge: Polity Press.

Kuhn, Thomas S. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Kaldor, Mary. 2013. *In Defence of New Wars*. *Stability*, 2,1(4): 1-16

Lourenço, Nelson. 2011, Sentimento de insegurança e Estado de Direito. O espectro axial da relação liberdade e segurança, Lisboa, *Segurança e Defesa*, nº 17 Abril-Junho 2011

Lourenço, Nelson et al. 2015, *Segurança Horizonte 2025. Um conceito estratégico de segurança interna*. Lisboa: Edições Colibri / GRESI

Lourenço, Nelson, Costa, Agostinho. 2018. *Estratégia de Segurança Nacional. Portugal Horizonte 2030*. Lisboa: Edições Almedina.

Macleod, Alex. 2004. Les études de sécurité: du constructivisme dominant au constructivisme critique. *Cultures et conflits*, 52: 11-49.

OCDE. 2008. *Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade*. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Sassen, Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalisation* Nova Iorque: Columbia University Press.

Smith, Rupert. 2008. *A Utilidade da Força. A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.

ENTRE LIBERDADE E SEGURANÇA

BREVE REFLEXÃO SOBRE INFORMAÇÕES DO ESTADO

ANTÓNIO VILAR

Advogado

Professor Universitário

1. INTRODUÇÃO

O objeto do estudo de que ora se apresentam os resultados, enquadrado no âmbito dos desafios contemporâneos com que se confronta a ideia de Defesa Nacional, na presente relação de continuum com a Segurança Nacional, tem como finalidade tentar a questão relativa ao nosso modo de ser no século XXI face aos riscos, ameaças e medos, que se acumulam nas nossas vidas, cada vez, de resto, menos nossas. O caminho, em que não se poderá parar, em todas as estações e apeadeiros, está, no mapa, no entroncamento da liberdade com a segurança, visto, no transe, do lado da atividade dos serviços de informações (intelligence), neste tempo marcado pelo síndrome vertiginoso, em plena revolução digital, da mudança e procurará abrir respostas à questão central relativa à antinomia entre uma e outra – real ou aparente? Estar-se-á perante um jogo de soma nula? A segurança restringirá ou poderá acrescentar liberdade?

Trata-se de um assunto cuja relevância, não carecerá de ver relevadas as razões da sua abordagem tornadas evidentes, de resto, através de um mero olhar do mundo em que vivemos. Afinal liberdade, segurança, justiça, bem como risco, perigo, medo, são questões sociais do nosso quotidiano. Perspetivá-las na sua conexão com os serviços de informações do Estado num quadro eminentemente político e de risco real de maior politização – de possível desvio e desvirtuação da finalidade desses serviços, mas, também, da sua ineficiência – é o aspeto específico que se intentará olhar. A segurança - e o seu outro lado, a insegurança – podem ser, e muitas vezes têm sido, instrumentalizadas para criar medos que servem depois à gestão política coartando a liberdade.

Os estudos que têm versado sobre o tema em causa não são apenas de hoje, bem pelo contrário, mas cada vez são mais as perguntas fortes para respostas, ainda fracas, ao que não será indiferente a natureza crescentemente controversa do assunto face ao crescendo de regimes autoritários em vários países. Se alguns se inclinam para privilegiar a segurança, outros agarram-se ao ideal da liberdade – aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos – minimizando, de algum modo, o fator segurança nesse binómio, e ainda muitos são aqueles que entendem que uma sociedade que não concilie, em justiça, a segurança com a liberdade é uma sociedade falhada.

Cumpre fazer referência à metodologia que nos guiou, sem escamotear as dificuldades dogmáticas e metodológicas com que se confronta qualquer abordagem de temas em que sobrelevam de algum modo conceitos indeterminados. Dizer, desde logo, que o tempo a que nos cingimos é essencialmente o que acompanha o pretenso fim da “Guerra Fria” e o seu devir, e que a janela de observação se situou a Ocidente, com tudo o que de crítica ao eurocentrismo nisso vai. Se aqui e ali se estendeu o olhar a outros horizontes, tal não pôde ser feito senão marginalmente. Esclarecer, depois, que o itinerário se fez no caminhar por entre fenómenos e factos quotidianos observados através dos média, da opinião neles publicada, tanto quanto da opinião pública, esta colhida, em parte, em diversas redes sociais e sujeita, necessariamente, a análise de conteúdo (*fact-checking process*), afeiçoados, tanto quanto possível, pela consideração do intertexto. O itinerário percorrido entre o descritivo e o crítico-dogmático, aberto à prospetiva, seguiu um mapa – mas o mapa não é a estrada – que em seu

ponto de partida enfrentou a necessidade de situar na nossa circunstância, movediça, plurifacetada e complexa o tema em apreço, levando em conta a agressiva, profunda e acelerada transformação digital em curso e seu impacto. De seguida, abordar-se-ão – porque é esse o ambiente que as molda – algumas questões atuais da relação entre defesa e segurança (*security and safety*) colocando-as em perspetiva, o que poderá anunciar respostas... ou confirmar que não há resposta para certas perguntas. Por último, *last but not least*, abordar-se-á a produção de informações de segurança do Estado, afinal o *leit motiv* da viagem encetada naquele configurado horizonte e por aí se apreciará a medida que aos direitos, liberdades e garantias fundamentais inerentes a um Estado de direito democrático lhes é consentida no gabarito da “nova segurança” – nova, face a diferentes ameaças e perigos, outra, em meios e instrumentos de atuação, com mais conhecimento e sujeita a mais exigentes imperativos de eficiência.

2. ENTRE A LIBERDADE E A SEGURANÇA

Quem tiver vivido em Portugal por ocasião de Abril de 1974 saberá sobre liberdade tanto ou mais do que muitos tratados e filósofos juntos ensinam – ainda que possa, se perguntado, não saber dizer ou explicar o conceito¹ ². Quem vive neste tempo líquido, de insegurança global, numa dita “sociedade da informação”, não ignorará como, sob a invocação da própria lei, crescem a precariedade e as desigualdades e se ampliam as pulsões austeritárias e autoritárias no que se esvai, a segurança humana³. Nem como a segurança – em busca persistente de eficiência – se vem sobrepondo, em sociedades marcadas pela violência, à liberdade sacrificada em novos altares erguidos a outros deuses. Todos, face a riscos omnipresentes, sentimos a necessidade de segurança: em casa, na rua, na escola, no ócio ou no negócio, a segurança constitui-se um dos direitos humanos essenciais à vida; temos também consciência, por vezes difusa, obsessional algures, de que estão entre nós, Ocidentais, ameaças e riscos

1 Cf. ALMEIDA, Isabel Maria Banond, *A Ideia de Liberdade em Portugal, Do contratualismo absolutista às sequelas do triénio vintista*, Coimbra, Almedina, 2012.

2 Como não lembrar a propósito o livro de Mikhail Bulgákov, “Coração de cão”? BULGÁKOV, Mikhail, *Coração de cão*, Lisboa, Alêtheia Editores, 2014.

3 ALBRIGHT, Madeleine, *Fascism: A Warning*, Nova Iorque, Harper Collins, 2018.

multidimensionais e transnacionais com dinâmicas de mutação incessantes vindos, designadamente, das migrações, do terrorismo, das manipulações da informação e, em geral, da criminalidade internacional organizada que se vieram juntar a outros de um passado ainda presente. Vivendo numa sociedade de risco⁴, a par da libertação prometaica procuram-se abrigos que possam trazer segurança ao quotidiano, desejavelmente o “risco zero”, por entre cada vez mais normas decorrentes de um princípio da precaução crescentemente estendido, porventura, no caminho suave para uma servidão voluntária maior, que as novas tecnologias, convenientemente instrumentalizadas, viabilizam⁵ numa sociedade de controlo os riscos dela decorrentes. A segurança no seu diálogo com a liberdade, tem a ver, ainda, com outros medos decorrentes, estes, do excesso ou do abuso da segurança: a cidadania inquieta-se também face a vigilâncias que alastram sem limites pela vida das pessoas. Segurança a mais pode, então, matar ou, pelo menos, gerar insegurança, além de que a sua eventual instrumentalização política pode levar a que a vida das pessoas se desenvolva à volta de medos que, poderão ser peritamente organizados, no plano político e, com isso, as liberdades públicas ficarem subtilmente condicionadas. O medo de existir, entranhado e incorporado de que fala José Gil⁶, é uma hidra de muitas cabeças que vive escondida nas águas da liberdade.⁷ O medo do medo é muito eficaz.

É do Estado que primeiro se espera a proteção dos cidadãos sendo que para tal, a segurança precisa de ver desenvolvidos conhecimentos e alargadas as capacidades prospetivas pois conhecer e antecipar – tanto quanto dissuadir, prevenir, intervir e proteger – é essencial em qualquer estratégia de defesa e segurança. Reclama-se igualmente uma cultura cívica reforçada e despida de visões securitárias; cidadãos mais informados e conscientes dos seus direitos, liberdades e garantias; pessoas mais

4 Cf. BECK, Ulrich, *Sociedade de risco mundial, em busca da segurança perdida*, Lisboa, Edições 70, 2016.

5 VION-DURY, Philippe, *La nouvelle Servitude Volontaire – Enquête sur le projet politique de la Silicon Valley*, Paris, FYP Edition, 2018; HABERMAS, Jurgen, *Técnica e Ciência como “ideologia”*; (reimp.), Lisboa, Edições 70, Lda., 2009.

6 Cf. GIL, José, *Portugal, Hoje, O Medo de Existir*, Lisboa, Relógio D’Água, 2004, pp. 74 e ss.

7 AAVV, *Crise, Estado e Segurança*, (coord. de ANTÓNIO de SOUSA LARA), Lisboa 2014.

solidárias e ativas numa sociedade civil forte⁸, tanto quanto, obviamente, de serviços de informações competentes e rigorosos, de uma diplomacia clarividente e de instituições académicas atentas a novos saberes relacionados com as ameaças proteiformes deste tempo de vésperas⁹. Sublinhe-se que a perceção que cada um tem da segurança (ou da sua falta)¹⁰ e a confiança que nela deposita (ou não), resulta em larga medida, dos conteúdos informativos a que se acede e se acolhem e dos critérios de seleção dos mesmos. Daí a importância da educação e, particularmente, do conhecimento do mercado, da comunicação social e do funcionamento das redes sociais; também, e até decisivamente, do de um outro mercado, mais subtil e escondido mas em plena expansão, qual seja o relativo à fuga massiva de dados e metadados de ficheiros¹¹. A política como ideologia está inegavelmente presente, ao lado do negócio, neste outro mercado onde já se podem divisar pretensões ideológicas de domínio civilizacional, o que exige o imperativo tratamento de dados estratégicos pelos serviços de informações, fora ou para além, das atividades específicas de combate a perigos e ameaças vários pelos serviços de polícia e pelas Forças Armadas. Assinale-se, também, que as questões relativas à segurança nacional, vista numa dimensão estratégica, apresentam, agora, conotações com diversas outras problemáticas que vão muito para além da defesa como um domínio militar¹² e da tradicional diferenciação entre segurança externa e interna em geral. Cabe sublinhar, pois, que a segurança é, hoje, uma questão global: a segurança interna de cada país depende muito do que ocorre fora das suas fronteiras e é, por isso, que a colaboração e a cooperação com países terceiros aparece como essencial.

8 Cf. LOURENÇO, Nelson, COSTA, Agostinho, (coord), *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 20.

9 Com o objetivo de concorrer para uma melhor formação dos agentes dos serviços de informações foi criada, em França, em 2010, a “*Académie du renseignement*”. Ver: Académie du renseignement, <http://www.academie-rendignement.Gouv.fr>.

10 MONDIM, Carla, “A (in) segurança ou sentimento de (in) segurança na era global. Em particular na União Europeia”, in *Revista de Segurança e Defesa*, nº15,out. – dez., 2010, pp.120 ss.

11 Cf. GASTINEAU, Pierre, VASSET, Phillippe, *Armes de Déstabilisation Massive, Enquête sur le business des fruites de donnés*, Paris, Fayard, 2018 (prólogo).

12 Cf. SOROMENHO-MARQUES, Viriato, *Europa: O risco do futuro*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1985; CORREIA, Pedro de Pezarat, *Manual de geopolítica e geoestratégia, Vol. I – Conceitos, Teorias e Doutrinas*, Coimbra, Quarteto 2002, pp. 251-260.

2.1. DA MÁQUINA A VAPOR AO COMPUTADOR

O presente tem de ser apreciado com os rostos de Janus para nos explicar e à nossa circunstância. O caminho feito até aqui se chegar, está escrito em inúmeras epifanias, decisões, escolhas, frustrações e acasos rasgados em pedra que a História recorda e cuja compreensão é essencial. No ventre dessas mudanças encontraremos invenções e descobertas no âmbito tecnológico e científico que estiveram na base de alterações relevantes na economia, nas sociedades e nas relações entre as nações, os povos e os Estados e participaram na configuração de diferentes relações de domínio, tanto quanto na afirmação de diferentes poderes políticos e na eclosão de conflitos. A Revolução Industrial foi o acontecimento geopolítico que, tendo ocorrido no século XIX, explica amplamente, designadamente no plano geopolítico, o século XX. Aconteceram, desde então, mudanças radicais nas estruturas sociopolíticas e económicas antes dominantes, bem como nas concepções, doutrinas e valores anteriores com a afirmação do liberalismo político e do liberalismo económico a caminharem lado a lado¹³. Expandiram-se a partir daí as raízes do Ocidente colonizador; configuraram-se e afirmaram-se as tendências de emancipação política dos países face à soberania de Roma na sequência dos princípios consagrados na Paz de Vestefália; emergiram novos nacionalismos; formalizaram-se os direitos humanos; geraram-se os conflitos globais. O mundo que saiu das entranhas da máquina a vapor, assistiria à divulgação da eletricidade, à expansão dos caminhos de ferro entre muitas outras descobertas e invenções conexas e consequentes. Ainda à afirmação do capitalismo, ao debutar da democracia e do sistema colonial. No dealbar do século XXI afirmou-se uma outra revolução, esta dita digital, cujo impacto se poderá prever maior do que o dessa Revolução Industrial, mesmo que apenas, segundo se diz, ainda nem sequer tenha começado¹⁴. O certo é que tudo à nossa volta mudou perante a expansão dessas tecnologias incentivadas pela Internet. Também a produção de conhecimento e o tratamento da informação. Ponto será o de saber se a complexificação inerente não se virará contra a própria vida humana.

13 Cf. ACEMOGLU, Daron; Robinson, James A., *Porque falham as Nações. As origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2013; GRAY, John, *False Dawn*, Londres, Granta Books, 1998.

14 "The marvels of modern technology are everywhere, but so far all that has been invented are better toys"; "Make no mistake: the digital revolution is going to be the biggest geopolitical revolution in human history." Cf. RIFKIN, Jeremy, *The ZERO Marginal Cost Society, the Internet of Things, the Collaborative Commons and the Eclipse of Capitalism*, NI, Palgrave Macmillan, 2014.

No plano societal e do pensamento, se algo de significativo nos evidencia a atualidade, é que o mundo, longe de ser plano, está armadilhado por incertezas, deprimido em medos e sufocado por crises múltiplas. Assiste-se, no presente caminhar à generalização do precário e à emergência do precariado numa sociedade onde cresce o risco, como assinalou Ulrich Beck¹⁵; vive-se no reino do efêmero, do *low cost*, do imperativo da gratificação imediata, de explosões de consumismo¹⁶ num tempo de pensamento frágil. “Tempo líquido”, segundo Zigmunt Bauman¹⁷. A inteligência artificial é algo que, numa dinâmica já imparável, suscita infindáveis questões também no âmbito da segurança. A convergência de vários fatores – desde o fácil acesso a bases de dados na Internet, às múltiplas redes de conexão de objetos; do poder de cálculo exponencial aos algoritmos crescentemente decisórios e preditivos - abriu possíveis inéditos aos nossos dias. A inteligência artificial, aliada à robótica¹⁸, tornou-se numa poderosa arma de influência e de estratégia, sendo inegável o perigo de vir a concentrar o poder numa pequena elite. A partir da Internet pode prospetivar-se um futuro biónico mas a subjugação então possível do ser humano à máquina não deixa de inquietar. Para além das questões éticas há que notar o vazio legal que subsiste quando mais do que em riscos se pode já falar de um combate titânico entre algoritmos, inteligência artificial e seres humanos, incluindo a espionagem.

No domínio da relações internacionais, a situação que vigorou até à queda do muro de Berlim, estará em transição e uma pretensa Nova Ordem Mundial, que o crepúsculo da Guerra Fria anunciara¹⁹ - era de paz e de

15 Cf. BECK, Ulrich, *Un nuevo mundo feliz. La precaridad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós, 2000.

16 Cf. LIPOVETSKY, Gilles, CHARLES, Sébastien, *Les temps hypermodernes*, Paris, Grasset & Fasquelle, 2004; *Idem*, *A era do vazio. Ensaio sobre o individualismo contemporâneo*. Lisboa, Relógio D'água, 1988.

17 Cf. BAUMAN, Zigmunt, *Modernity and ambivalence*, Nova Iorque, Cornell University Press, 1991 e *Liquid Times. Living in an Age of Uncertainty*, 2007.

18 Cfr. SILVA, Nuno Sousa e, “Direito e Robótica: Uma primeira aproximação”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Lisboa, Ano 77, Jan./Jun.2017, p. 485 ss.

19 Nem a democracia se impôs universalmente, nem os direitos humanos viram chegar melhores dias. Cf. FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*, Nova Iorque, Harper Perennial, 1993; HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nova Iorque, Simon and Schuster, 1996.

prosperidade – agoniza face a uma persistente “desordem mundial”²⁰ em que, erodido o paradigma vestefaliano, também a ideia kantiana de “Paz Perpétua” cede à da guerra de todos contra todos formulada por Hobbes e regressam as reflexões de Nietzsche sobre a afirmação das identidades nacionais através da guerra e de Marx sobre as desigualdades e a exploração de uns homens por outros.

Ao nível do Estado, onde antes pontificava uma conceção essencialmente territorial da soberania, ocorreram também mudanças significativas sendo que a realidade internacional assente nos Estados-nação foi cedendo perante fenómenos globais, novos²¹, tornando-se notório o enfraquecimento, ou a relativização, dos poderes estaduais e o surgimento de atores, não eleitos, tão poderosos ou mais que os Estados.

Uma nova economia emergiu também no contexto assinalado correndo nos trilhos da “sociedade da informação” e na Internet²². Assente nas novas tecnologias da informação e da comunicação nela despontam diversos outros modos de produção, ressalta o papel do indivíduo e dos seus talentos, explodem as redes sociais e o que designou por globalização, depois, híperglobalização e que se diz, agora, estar a caminho do fim. Sentados sobre uma “revolução digital”, a ideia de rede impôs-se tendo o seu uso trazido uma revolução às relações entre as pessoas, entre as organizações e grupos²³ e, também, face ao Estado²⁴. Para compreender a segurança na

20 HASSNER, Pierre, “Feu (sur) L’ordre international” in *Esprit*, nº 407, Août - Septembre, 2014, pp.58 ss.; Cfr. SOROMENHO-MARQUES, Viriato, “Violência e Poder nas relações internacionais”. *JANUS*, 2005, *Anuário das relações Exteriores*, Lisboa, 2005, pp. 122 ss.

21 CF BENTO, Vitor, *Os Estados nacionais e a economia global*, Coimbra, Almedina, 2004, pp.93 ss e 121 ss; VIBERT, Frank, *The rise of the unelected. Democracy and the newseparation of powers*, Cambridge, Cambridge University Press,2007.

22 Cf. AMARAL, João Ferreira do, *Economia da informação e do conhecimento*, Coimbra, Almedina, 2009, pp.113 ss; BERRY, Gérard, *L’Hiperpuissance de L’informatique, Algorithmes, données, machines, réseaux*, Paris, Odile Jacob, 2017.

23 O ciberativismo revelou-se recentemente muito dinâmico em Marrocos onde grandes marcas comerciais foram atacadas nas redes sociais num boicote dos cidadãos aos seus produtos; nisto viram alguns uma outra “Primavera Árabe”. Cf. *Le point*, 13 de agosto de 2018.

24 Cf. SILVA, José Maria Rodrigues da, *Democracia ou Telecracia? Uma Nova Ideologia*, Lisboa, Chaves Ferreira, Publicações SA, 1999.

sociedade atual não se pode deixar de perceber o seu funcionamento²⁵, o seu poder e os perigos da hiperconexão²⁶, quando se diz já que as redes poderão, até, em certos modos e tempos substituir os Estados²⁷. As nossas vidas estão crescentemente dependentes da manipulação dos Big Data, dos algoritmos e da robótica²⁸. Não se perca, porém, o olhar numa ou noutra bela árvore descurando a floresta: “*People love to talk about the technology, but our greatest edge isn’t technology; our greatest edge is that motivated man or woman with the intellectual capacity to anticipate, to be innovative and to be agile. Because... what we’re dealing with is driven by a man or woman somewhere in the world sitting at a keyboard. There’s a human dimension in all of this. It’s not just about the machine.*”²⁹ Os serviços de informações estão presentes neste novo mundo e, por virtude, sobretudo, da experiência trágica de 11 de setembro de 2001 também em mudança profunda impulsionada por novos riscos e ameaças, e pelas experiências tecnológicas inerentes à guerra cibernética. Aí terão mais um encontro com a liberdade, sendo que nas pedras dessa estrada se há-de dizer da democracia. Estando a liberdade e a segurança no epicentro desta reflexão, a atividade das forças e serviços de segurança hão-de perspetivar-se, pois, tendo em conta alguns dos desafios específicos, maiores³⁰, tais como o do respeito da vida privada num tempo de vigilância digital massiva e, ainda, o da proporcionalidade entre a preservação das liberdades públicas e as políticas de informação quanto às respetivas necessidades e atentos os fins que são os seus.

25 Cf. URRY, John, *Sociologie des mobilités, Une nouvelle frontière pour la sociologie?*, Paris, Armand Colin, 2005, p.15.

26 Cf. SLAUGHTER, Anne Marie, *The Chessboard and the web - Strategies of connection in a Network World*, Yale University Press, 2017.

27 Cf. *Nação e Defesa*, 2012, nº133, p.56; Cf. Viana, Vítor Rodrigues, “Edital”, in *Nação e Defesa*, 2012, nº 133, p.5.

28 A proteção de dados pessoais conheceu recentemente uma importante evolução legislativa Cf. Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016.

29 Reflexão de Mike Rogers transcrita na antecâmara do livro de, Pierre Gastineau e Philippe Vasset, *Armes de Déstabilisation Massive, Enquête sur le business des fruites de données*, Paris, Fayard, 2017; Cf. FOER, Franklin, *World Without Mind, The Existencial Threat of Big Tech*, Nova Iorque, Penguin Books, 2017;

NICHOLS, Tom, *The death of expertise, The campaign Against Established Knowledge and Why it Matters*, Oxford University Press, 2017.

30 A espionagem integra-se no âmbito, mais vasto, da atividade dos serviços de informações tendo sido, ainda num passado não muito longínquo, a técnica principal da aquisição de informações.

2.2. DEFESA E SEGURANÇA

A ambição dos homens em dominar o mundo e os outros homens foi sempre companheira da sua vida em sociedade³¹. Nada mudou no essencial, apenas medram outros, novos perigos e ameaças, entre os quais o terrorismo (terrorismos) que, além do mais, colonizou já a Web. *“It is change, continuing change, inevitable change, that is the dominant factor in society today. No sensible decision can be made any longer without taking into account not only the world as it is, but the world as it will be.”*³² A revolução tecnológica teve e tem e cada vez mais terá consequências no domínio da segurança³³. Na era do digital, o desenvolvimento dos meios e técnicas da informação e da comunicação reduziu o mundo a uma aldeia com o apoio do fenómeno da globalização, que é também um instrumento de domínio, designadamente através da conformação da opinião pública internacional a partir de uma visão económica, social e cultural. O mundo perigoso, vigiado³⁴, em que vivemos está a ser trespassado, crescentemente, por tensões e forças, conflitos e crises em permanentemente agravamento³⁵.

A ideia ou noção de Segurança Nacional³⁶, assentava, ainda há pouco, na distinção entre segurança interna e segurança externa, noções estas, porém, nem sempre precisas e cada vez menos operativas atualmente. À segurança externa estava inerente o conceito de Defesa Nacional, de defesa militar da nação e de Forças Armadas; à segurança interna ligavam-se, por seu turno, as diferentes políticas de segurança no interior do território nacional. No ideário comum, a ideia de Defesa nacional ainda jaz, de resto, conotada essencialmente com a atividade militar no que vai, porém, uma inconveniente confusão conceptual entre Defesa Nacional e

31 Cf. BANÑOS, Pedro, *Así de domina el mundo: desvelando las claves del poder mundial*, Madrid, Ariel, 2017

32 Cf. ASIMOV, Isaac, in Isaac's Asimov's Science Fiction Magazine, 1980, p. 5

33 Cf. LOURENÇO, Nelson, COSTA, Agostinho, (coord), *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 57.

34 MATTELART, Armand, *La Globalization de la Surveillance. Aux origines de L'ordre securiteire*, La Découverte, Paris, 2007.

35 AAVV, *O Fim da Segurança*, coord. ANTÓNIO DE SOUSA LARA, Lisboa, MGI, 2017.

36 Cf. ROGRIGUES, Alexandre Reis, “Reflexões sobre o Presente e a Evolução Futura do Quadro Geral de Segurança e Defesa”, in AAVV, *Que visão para a Defesa? Portugal – Europa – NATO, Nação e Defesa*, nº 124, Instituto da Defesa Nacional.

Segurança Nacional³⁷. A defesa militar é, na verdade, apenas uma parte da Defesa Nacional, a qual, todavia, não se esgota nesse âmbito e a Segurança Nacional, por seu turno, não se cumpre apenas através da defesa Militar, antes reclama políticas articuladas onde está presente a vertente militar, mas, a par, ou em convergência, com outros, designadamente de natureza económica, educacional, cultural ou científica e os seus diferentes intérpretes³⁸. Emerge, assim, uma conceção de segurança mais consentânea com a realidade atual que estende ou alarga o conceito e abrangência anterior e lhe confere uma marca, coletiva e cooperativa³⁹. Vários autores falam, no transe, em co-produção de segurança nacional numa imagem bem sugestiva da referida evolução⁴⁰. Foi a emergência de ameaças novas à segurança que esteve na origem de outras respostas, como se aludiu acima. A origem de tais ameaças desterritorializou-se ainda que os seus efeitos se verifiquem no interior dos países e a sua natureza também é nova: o terrorismo multilocalizado tornou-se imprevisível quanto ao tempo, lugar e modo de concretização; a criminalidade internacional organizada deixou de ter sede fixa, a manipulação de informações generalizou-se. Para além de se evidenciar um aumento quantitativo das ameaças à segurança, também no aspeto qualitativo estas se diversificaram, situando-se já no plano do ciberespaço onde operam já atores não estatais detentores, no entanto, de tecnologias muito avançadas e desafiadoras dos próprios Estados. Os riscos estão a levar, aliás, à militarização do espaço. Na (in) segurança se reflete, de resto, a grande mudança, sendo de considerar ainda a vertente da segurança cultural que gira em torno de um agravado ódio do outro, ao “estrangeiro”, com consequências que se têm evidenciado terríveis, nomeadamente com respeito aos refugiados. A Segurança Nacional, do Estado, das suas instituições e dos cidadãos passou a reclamar abordagens que implicam dimensões que, indo além de qualquer agressão ou ameaça

37 MIRANDA, Jorge, MORAIS, Carlos Blanco de, (coord.), *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Cosmos, Lisboa, 2000, pp. 10-18.

38 RODRIGUES, Vitor, *Segurança Coletiva, A ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Ed. Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 2002.

39 Cf. SANTOS, Loureiro, *Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e de Defesa*, Lisboa, IAEM, Publicações Europa-América, p.81.; SARAIVA, Luís Eduardo Marques, (coord), *O Papel das Forças Armadas na Segurança Interna*, Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2017. Neste sentido vejam-se os conceitos de Defesa Nacional e Segurança Nacional, expressos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) in DR 5 de abril de 2013.

40 TAYLOR, Maxwell D., *Precarious Security*, USA, Norton, 1976.

externa, estão fora da mera proteção face a conflitos militares: a segurança económica, energética, ambiental, alimentar e também, entre outras, a relacionada com a soberania cibernética. Os riscos e as ameaças a que se pretende responder não estão relacionados apenas com eventuais conflitos entre Estados, sobrelevando-se, no transe, os riscos provenientes da ação de atores internacionais violentos, de cartéis ligados ao narcotráfico, de empresas multinacionais e, ainda, os decorrentes de catástrofes naturais⁴¹. Deste modo, as fronteiras clássicas entre Defesa e Segurança diluíram-se pondo em causa ideias e conceitos tradicionais face à afirmação, nova, de um *continuum* que as aproxima e faz de algum modo convergir⁴². À luz do que vem sendo dito há que ir aos textos matriciais ainda em vigor. A Defesa Nacional, cabe ao Estado enquanto obrigação que a Constituição lhe assinala (artigo 273 n.º1) e “tem por objetivo garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externa” (artigo 273 n.º2). É, na outra sua face, referenciada enquanto “defesa da Pátria”, direito e dever fundamental de todos os portugueses nos termos do artigo 276, n.º1. A referência a qualquer agressão ou ameaça circunscreve-se aí às de origem externa e o mesmo está explicitamente afirmado na Lei Orgânica n.º 1/B/2009 de 7 de julho, que aprovou a Lei de Defesa Nacional. Assim, numa interpretação meramente literal, a intervenção das Forças Armadas, em contexto de segurança interna, estará condicionada ou limitada à ocorrência de episódios conexos com ameaças externas. Alargada assim a compreensão de Segurança Nacional a outros modos e formas de agressão, internos ou externos, a Defesa Nacional há-de ir da defesa militar à defesa civil (do território, ou seja, algo próximo da anteriormente referida defesa interna) aqui se incluindo designadamente a proteção de interesses económicos e estratégicos⁴³. A Constituição padecerá, pois, tal como várias

41 Cf. SANTOS, José Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia*, Temas de Segurança e Defesa, Instituto de Altos Estudos Militares, 2000, p. 79 ss.

42 A atualização de conceitos, desde logo em sede constitucional, aparece como necessária atentando no disposto atualmente no artigo 273 da CRP em especial nos seus números 1 e 5.

43 Esta perspetiva havia sido já assumida pelos EUA nos anos de 1970, cristalizada na noção de “national security” e expressa num ensaio do general Maxwell Taylor, *Precaious Security*; também em França ocorreu idêntica evolução. Cf. AAVV, *Défense et sécurité nationale – Le Livre blanc*, Paris, La Documentation française, 2008 e posteriormente, 2013; Cf. WATIN-AUGOUARD, Marc, *Le continuum défense-sécurité intérieure*, in DEBOVE, Frédéric, RENAUDIE, Olivier, *Sécurité intérieure. Les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013.

leis que nela entroncam, de alguma desfocagem conceptual nesse domínio. Será ou não constitucional a intervenção das Forças Armadas, em território nacional, em domínios da segurança interna e fora das situações previstas, atualmente, na Constituição relativas ao estado de sítio ou emergência? Se, como disse Gomes Canotilho⁴⁴ “*cada geração tem direito a fazer a sua constituição*”, cada tempo histórico tem também necessidades, interesses e valores próprios a defender. A Constituição é um texto histórico, suscetível de interpretação e estes textos não só mudam constantemente, de modos que não são apenas formais, como podem ser alterados continuamente no seu sentido⁴⁵. No caso, a intervenção militar, diz-se, será complementar da das polícias, de apoio a estas, e sem que exerçam qualquer tipo de comando sobre as forças de segurança competentes, além de as missões estarem definidas no tempo. O mesmo já acontece em França, no Reino Unido ou na Bélgica. Cremos bem que o resultado será um acréscimo de segurança sem prejuízo da liberdade e que se cumprirá a Constituição.

2.3. SEGURANÇA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

“Todos têm direito à liberdade e à segurança”, afirma-o a CRP no artigo 27º o que, como declaração de princípio, valerá, de resto, universalmente. Aí se explicitam as várias dimensões do direito à liberdade, bem como as inerentes exceções⁴⁶, mas sobre o direito à segurança nada se refere. Somos, por isso, remetidos para outros lugares da Constituição nos quais este se encontra densificado⁴⁷. O direito à segurança apresenta-se, com efeito, moldado no cadinho de várias normas constitucionais relativas aos direitos fundamentais, e bem assim, entronca na arquitetura constitucional de outros direitos fundamentais em cujos escaninhos se revela. No primeiro caso, consagram-no o regime da inviolabilidade do domicílio, o da inviolabilidade

44 Conferência realizada na Fundação Calouste Gulbenkian em 3 de novembro de 2012 sob o título “Portugal, o País que queremos ser”.

45 Ver sobre o tema: AAVV, *How Constitutions Change, A Comparative Study*, Dawn Oliver e Carlo Fusaro (Coord.), Hart Publishing, Oxford, 2011.

46 O direito à liberdade não é um direito absoluto. Cf. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 479.

47 GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito da Segurança – Cidadania, Soberania e Cosmopolitismo*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 293 ss; NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da Pessoa Humana*, Vol. I, 2ª ed., Coimbra, Almedina, pp.175 ss.

das comunicações, o da reserva da vida privada e familiar, entre outros. No segundo caso, está inscrito na própria essência dos direitos fundamentais e dos inerentes deveres: o direito à vida, o direito à integridade pessoal ou o direito à liberdade pessoal⁴⁸. A CRP, no vértice do sistema jurídico como a “*norma das normas*” em termos formais e materiais, ao reger a organização dos sistemas económico, social e político, releva em sede de segurança. Garantindo, no seu artigo 27º n.º I “ao mesmo tempo” o direito à liberdade e o direito à segurança “*reúne dois direitos que, embora distintos, estão intimamente ligados*”⁴⁹. Trata-se, de direitos fundamentais que, na sistemática adotada, se integram no âmbito dos “Direitos, Liberdades e Garantias”. Cumpre acentuar, no transe, a problemática da aplicação direta dos preceitos constitucionais pertinentes⁵⁰, na medida em que tais preceitos são diretamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas⁵¹ (artigos 18º da CRP). São, pois, direitos distintos, mas entre eles há uma íntima ligação. “O direito à liberdade assume-se, acima de tudo, como uma *garantia* de que o poder público, ou, em hipóteses marginais, os particulares não agirão de *forma arbitrária e informal* na prática de atos que impliquem a privação da liberdade física”. O direito constitucional à segurança, esse, comporta duas dimensões: uma “*estritamente associada ao direito e à liberdade, traduzindo-se num direito subjetivo à segurança (Direito de defesa perante agressões dos poderes públicos)*” – dimensão negativa – e a outra, positiva, traduzida num direito “*à proteção através dos poderes públicos contra as agressões ou ameaças de outrem (segurança da pessoa, do domicílio, dos bens)*”⁵². A efetivação do direito à liberdade e do direito à segurança está garantida no artigo 2º da CRP onde se estabelece um princípio fundamental do Estado direito democrático. A pessoa humana recebe, assim, proteção constitucional que se estende ou prolonga noutros domínios ou ramos jurídicos, desde o direito penal ao

48 CANOTILHO, *Constituição, cit.* 1997, pp. 478 e 479.

49 Cf. CANOTILHO, *Constituição, cit.* 1997.

50 Cf. CANOTILHO, *Constituição, cit.* 1997, p.162 ss e SOUSA, Marcelo Rebelo, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Lisboa, Lex, 2000, p.95-99. Note-se que quanto aos direitos económicos, sociais e culturais, o art.º 18º não tem aplicação.

51 Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª Ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp.391-412; MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. IV, Coimbra, Coimbra editores, 1988, p.285.

52 Cf. CANOTILHO, *Constituição, cit.* 1997, p.479.

direito civil. Colhe em todos eles a sua vitalidade⁵³, assente no princípio da dignidade da pessoa humana, também em fontes de direito internacional⁵⁴.

2.3.1 A LIBERDADE DE ASSUMIR RISCOS

Entre liberdade e segurança vive a liberdade de assumir riscos⁵⁵. “A integridade moral e física das pessoas é inviolável” (art.º 25º nº1 da CRP), mas tal preceito suscita inúmeras questões: “Uma das questões mais interessantes que este artigo suscita é a que se prende com a renúncia por parte do respetivo titular ao gozo destes direitos”⁵⁶. Será legítimo renunciar a direitos fundamentais?⁵⁷ Colocam-se, no transe, questões públicas a dirimir em sede legislativa e jurisprudencial⁵⁸. Releva a necessidade de conciliação entre a liberdade (de assumir riscos) e a ideia de segurança à luz do princípio da precaução. Qual o lugar – e quais os limites - deste princípio? Problematizou-se ainda recentemente entre nós esta questão acerca do abandono forçado das suas casas, envoltas em fogos florestais, pelos seus donos, mas tal questão percorre o nosso presente em outras situações, desde a licitude da experimentação médica, à recusa de recebimento de cuidados de saúde, também no âmbito da eutanásia e passando pelo consumo de drogas pesadas e, até, de tabaco e álcool. A liberdade de assumir riscos não tem, entre nós, expresso tratamento legal e, pelos tribunais e pela doutrina, só muito marginalmente tem sido abordada. Faltar-lhe-á, ainda, entre as demais liberdades, dignidade jurídica, mas o certo é que se tornou num tema de dissenso visível na sociedade, sendo, por isso, o Direito convocado a dirimir os pertinentes

53 GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol.II, 6ª ed. Coimbra, Almedina, 2016, pp. 115 ss e *Direito da Segurança*, cit, 2018, pp.283 ss.

54 GOUVEIA, *Direito da Segurança*, loc.cit 2018, pp.291 ss; BARRETO, Ireneu Cabral, *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem Anotada*, 3ª ed., Coimbra Editores, 2005; DUARTE, Maria Luísa, *União Europeia e Direitos Fundamentais no Espaço da Internormatividade*, AAFDL, Lisboa, 2006, pp. 127 ss.

55 Cf. BARBIER, Hugo, *La Liberté de Prendre des Risques*, Marselha, Presses Universitaires D’Aix–Marseille, 2010.

56 Cfr. SOUSA, Marcelo, *Constituição*, cit (comentário ao artigo 25º).

57 Sobre o tema, cfr. NOVAIS, Jorge Reis, *A Dignidade da pessoa humana*, Vol. II, *Dignidade e Inconstitucionalidade*, Coimbra, Almedina, 2017, pág. 143 e ss; NOVAIS, Jorge Reis “Renúncia a direitos fundamentais” in AAVV, *Perspectivas*, I, pág.263 ss; PINTO, Paulo Mota, *Direitos de Personalidade e Direitos Fundamentais*, Coimbra, Gestlegal, pág. 185 e ss.

58 Cfr. SOUSA, Marcelo, *Constituição*, cit. (comentário ao artigo 25º).

conflitos. É à polícia que se colocam, as mais das vezes, situações críticas neste âmbito⁵⁹ aquando do exercício das suas funções de defesa dos direitos dos cidadãos (CRP 272º, nº1). Tendo em conta que no âmbito da proteção de direitos privados rege o princípio da subsidiariedade da proteção policial em relação aos tribunais, qualquer intervenção neste âmbito há-de confinar-se a uma proteção provisória do direito ou bem ameaçado e em situações de urgência. A questão tem, porém, outra vertente e é essa a que nos interessa⁶⁰: face à decisão de renunciar a um direito fundamental como, nomeadamente, o relativo à vida ou à integridade física, a polícia, enquanto força de ordem e de segurança pública, poderá ou deverá intervir no respeito pelo dever que a Constituição lhe assinala de proteção dos cidadãos? A resposta há-se ancorar-se em razões que estarão para além do sentido e do alcance da atividade policial e sua justificação carecendo, pois, de juridificação. A questão é muito complexa e até melhor esclarecimento, acompanhamos a opinião de António Francisco Sousa, no sentido em que a polícia deve intervir sempre em defesa da vida e da integridade física, na base da presunção de que a vontade de renunciar poderá estar afetada, essencialmente, por vícios ou patologias que limitem ou neguem o seu livre exercício. Afinal, até para correr riscos é preciso ser livre. Assume-se a necessidade do reconhecimento jurídico da liberdade de assumir riscos no momento histórico que é o nosso, traçando-lhe o seu espaço e os seus limites, sem se cair no protecionismo absoluto de tal liberdade, só porque se diz liberdade. Do ponto de vista do direito essa liberdade terá de ser um meio para se alcançar um fim e não um fim em si mesmo. E esse fim não há-de estar situado no círculo do risco mínimo, mas também não no do risco máximo: o ponto está em encontrar, a justa medida, o risco ótimo⁶¹.

2.3.2. DA OBSESSÃO DA SEGURANÇA À CONSTRUÇÃO DA CONFIANÇA

O caminho para alcançar a segurança alarga-se, por vezes, exageradamente na sociedade de controlo que se configura ao nosso redor. Não há liberdade

59 SOUSA, António Francisco, *Manual de Direito Policial – Direito da ordem e segurança públicas*, Porto, Vida Económica, 2016, pp. 394 ss.

60 Cf. SOUSA, António, *Manual*, cit. p. 409.

61 Cf. BARBIER, *La Liberté*, cit. p. 48.

sem segurança, mas a exigência, por vezes obsessiva, de segurança traz em si, potencialmente, inaceitáveis ameaças à liberdade e à própria segurança⁶² como refere a propósito Yuval Noah Harari em *Homo Deus*⁶³. Quando os Estados expandem técnicas de vigilância sobre os cidadãos, do berço à tumba – e também entre si – é imperativo pôr-se a questão dos limites e, bem assim, dos riscos de possíveis desvios securitários em nome do bem jurídico segurança. Até onde será legítimo ir a onda protetora da segurança?

3. SERVIÇO DE INFORMAÇÕES, LIBERDADE E SEGURANÇA

A atividade da administração pública da segurança assenta em vários sistemas, designadamente o sistema de segurança interna, o sistema de proteção civil, o de defesa nacional e o sistema de informações. Sendo sistemas autónomos no plano legal, é de sublinhar a necessidade de interagirem funcionalmente segundo critérios de complementaridade e de subsidiariedade, tendo em linha de conta o interesse público. Assim o determina a CRP (artº 27), bem como, no caso em apreço, a LSI e outras leis relativas às forças e serviços de segurança⁶⁴. Essenciais à proteção do Estado e das comunidades políticas, não vão, porém, além de serviços cujo resultado ou produto não vale imediatamente, por si só, mas, apenas enquanto elemento a considerar em sede de subsequente decisão política estratégica. Não se substituem nem à política, nem à estratégia, ou sequer à arte, intuição, sabedoria ou habilidade política, ou ao poder militar, como escreveu Laqueur Walter⁶⁵. São tidos consensualmente como suporte de qualquer política de segurança nacional⁶⁶, a sua primeira “linha de defesa”,

62 FONTES, José, *O direito ao quotidiano estável – Uma questão de direitos humanos*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

63 HARARI, Yuval Noah, *Homo Deus, A Brief History of Tomorrow*, Londres, Vintage, 2017, p. 21.

64 Questão importante é a de definir e identificar o que seja um serviço de informações. Não tendo sido ainda alcançado um consenso, só a partir de uma aproximação pragmática se poderá conseguir tal desiderato, designadamente pela identificação dos princípios de funcionamento desse tipo de serviços e, sobretudo, pelo reconhecimento que alcancem junto da pertinente comunidade internacional. Cf. COUSSERAN, Jean-Claude, HAYEZ, Philippe, *Renseigner en démocratie, renseigner les démocraties*, Paris, Odile Jacob, 2015; SOUSA, António, Manual cit.

65 WALTER, Laqueur, “The future of intelligence” in *Society*, 21 / 1, 1985.

66 Cf. GOUVEIA, Jorge, *Direito*, cit. pág. 683 ss.

uma pedra angular dessa política na medida em que “*le renseignement (...) sert autant à la prise de décision politique et stratégique qu’à la planification et à la conduite des opérations au niveau tactique. Au-delà il éclaire notre politique étrangère et notre politique économique*”⁶⁷.

A Política de Informações, as respetivas opções orientadoras e as inerentes atividades de produção de informações, não-de melhor compreender-se numa, mais geral, Política de Segurança. Cabe apontar, no transe, que Portugal não dispõe, de uma “Estratégia de Segurança Nacional” que se possa qualificar como total ou global, já que apenas existem, no âmbito da defesa e segurança, diversas estratégias gerais, sendo que, destas, aquela que mais parece aproximar-se emerge das relações de Portugal no seio da NATO⁶⁸. No desenvolvimento da sua atividade, aos serviços de informações, está assim, assinalada a finalidade de produzir informações em vista da prevenção, antecipação e deteção de ações disruptivas da normalidade da vida em sociedade ou que possam afetar os interesses essenciais ao funcionamento do Estado⁶⁹. Várias entidades públicas, adstritas ao sistema de defesa, são convocadas, pela ordem jurídica para assegurarem em geral, a proteção e garantia de bens jurídicos tidos por relevantes no domínio da Segurança Pública, designadamente no campo da segurança ambiental, energética, alimentar, económica ou rodoviária. A chamada administração pública da segurança, com efeito, desenvolve a sua atividade para garantia da ordem pública, bem como para a proteção contra calamidades naturais e, crescentemente, em vista da prevenção e combate ao terrorismo, à criminalidade organizada transnacional e, em geral, a prevenção e combate a atos disruptivos da normalidade estatal. Observe-se, no entanto, que existe uma tendência para o que se pode designar como a privatização do direito à segurança e que vai no sentido, mais geral, da fuga ao direito público ou fuga para o direito privado⁷⁰, e na qual se inscreve a produção de informações realizada por entidades privadas por externalização do

67 Cf. MOUTOUH, Hugues, POIROT, Jérôme, *Dictionnaire du renseignement*, Paris, Perrin, 2018 p. 28.

68 Cf. LOURENÇO, Nelson, COSTA, Agostinho, (coord), *Estratégia de Segurança Nacional – Portugal Horizonte 2030*, Coimbra, Almedina, 2018.

69 Cf. FEITEIRA, Alice, “As funções do Estado: O papel dos Serviços de Informações”, in *Contextos de Segurança, análises e perspetivas*, Oscot, 2017, pp. 23-25.

70 Cf. ESTORNINHO, Maria João, *A Fuga para o Direito Privado*, Coimbra, Almedina, 2009; COUTINHO, Juliana Ferraz, *O Público e o Privado na Organização Administrativa*, Coimbra, Almedina, 2018.

Estado, sem prejuízo da sua soberania. A segurança pública visa, neste âmbito, o respeito pela ordem jurídica vigente na dimensão específica de proteção dos interesses do Estado e das suas instituições⁷¹. Também a proteção de interesses da comunidade, desde aqueles que têm consagração constitucional aos ligados à cidadania e, ainda que apenas em circunstâncias especialmente previstas na lei, mas de muito e longo alcance, a proteção de certos interesses privados. Estaremos, então, no domínio da *business intelligence*, inteligência competitiva ou inteligência económica⁷². A análise estratégica do ambiente político, económico, social e financeiro dos países e espaços geopolíticos onde as empresas pretendem realizar negócios ou planeiam investir no que toca, designadamente, aos inerentes riscos e oportunidades é-lhes naturalmente relevante e, daí, que a informação pertinente assuma, em certo sentido, natureza política. Também aqui informações e conhecimento podem, pois, ser postos ao serviço de interesses públicos – interesses públicos secundários – que o Estado, no âmbito de diferentes políticas públicas entenda prosseguir. Cabe uma nota especial, ainda que breve, relativamente à importância das informações, no domínio da contratação pública e à pertinência das informações relacionadas com a segurança do Estado, tendo em conta que aí vigora um regime particular quanto à aquisição de bens, bem como no acesso à atividade empresarial na área da defesa (licenças, credenciação) e do licenciamento para a transferência de produtos militares e sua importação e exportação. Nesse plano se arrisca também a liberdade de um país ser livre.

Os serviços de informações situam-se, como se vem de dizer, no âmbito das instituições públicas que visam a defesa da segurança, mas, relativamente a outras, como a polícia (em sentido material) ou a forças armadas, ocupam um espaço muito especial tendo em conta as missões que lhes estão atribuídas. Se, por vezes, caminham nas fronteiras da democracia, pisando até o seu outro lado, um subtil perigo será ainda o de correrem por espaços onde

71 SOUSA, António, *Manual cit.* pp.399 ss.

72 SHARP, Seena, *Competitive Intelligence Advantage*, Nova Jersey, John Wiley & Sons, Inc., 2009; PORTER, Michael E., *Competitive Advantage – Creating an Sustaining Superior Performance*, Nova Iorque, Free press, 1985. Ao tema têm dedicado atenção, entre outras, a revista francesa *Le Moci – Moniteur du commerce international*, que publica regularmente informações sobre riscos nos negócios em vários países, ver, p.ex. *Atlas des Risques Pays*, 8ª ed. Paris, 2016.

o Direito está ausente (*non-droit*)⁷³ ou, estando presente, é desconsiderado. A sua importância será sempre, de qualquer modo, essencial no plano das relações estratégicas, porque, afinal, não aconteceu o “Fim da história”.

A segurança pública, imprescindível ao exercício dos direitos, liberdades e garantias em qualquer Estado de direito, é em Portugal também um direito fundamental (art.º 27.º da CRP), tendo na polícia um pilar essencial.⁷⁴ Cabe notar que a polícia pode ser perspectivada como força de segurança ou como serviço de segurança, sendo que o direito português não integra no âmbito conceptual de polícia. Todos os serviços de segurança, concretamente os ligados à atividade de informações do Estado, mas a recolha e o tratamento de informações encontram-se entre as tarefas que cabem nas competências por lei atribuídas às polícias, o que resulta da singela análise das respetivas leis orgânicas⁷⁵.

Os Serviços de Informações, dentro da estrutura administrativa central do Estado, integram-se no perímetro da Administração Pública, seja esta vista no sentido orgânico ou no funcional⁷⁶ e visam a prossecução de missões de interesse público em conformidade com o estabelecido no n.º 266 da CRP, no caso, de necessidades coletivas de segurança⁷⁷.

Trata-se de serviços que têm como fundamento, fim e limite o interesse público (também, por vezes, referido como interesse geral) o que pressupõe não só o respeito pela legalidade administrativa, mas, também, pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos constitucionalmente consagrados. Vale isto por dizer, desde já, que, apesar de a questão da delimitação entre

73 CARBONNIER, Jean, *Flexible Droit – Pour une Sociologie du Droit Sans Rigueur*, 10ª ed., Paris, L.G.D.J., 2001.

74 SOUSA, António, *Manual cit.* pp. 253 ss e 394 ss.

75 Cf. SOUSA, António, *Manual cit.* pp. 253 ss; MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui, (coord.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, anotação ao artigo 272.º (Pedro Machete), 2007; OTERO, Paulo, GONÇALVES, Pedro, (coord.), *Tratado de Direito Administrativo Especial*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 281 ss (Miguel Nogueira de Brito).

76 Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, V.II, Coimbra, Almedina, 2002 (reimpressão) pp. 130 ss.

77 Quanto à segurança privada deve entender-se como tendo uma função subsidiária ou complementar daquela que cumprem as forças e serviços de segurança do Estado; o respetivo regime pertence ao âmbito do Direito Civil (sobretudo comercial) cabendo, porém, ao Direito administrativo um papel importante na sua regulamentação por estarem envolvidos direitos fundamentais dos cidadãos.

Governo e Administração Pública não ter ainda encontrado uma acabada definição⁷⁸, os serviços de informações não estão ao serviço de governos, dos interesses de qualquer governo, mas do interesse público, onde relevavam os grandes, fundamentais fins do Estado.

Os serviços de informações colhem a sua legitimidade democrática na Constituição e nas normas jurídicas que lhes são próprias, mas não podem prescindir da “*compreensão da comunidade política quanto aos valores e interesses socialmente relevantes e a proteger*” e da mais valia que lhes há-de trazer, sendo também relevante “*o lastro histórico dos serviços de informações junto dessa comunidade*”⁷⁹. A opinião pública, face à insegurança do presente, reclama, de resto, mesmo melhores serviços de informações, mais capacitados para compreender e antecipar os perigos e ameaças do quotidiano na perceção de que as respostas policiais e até as sanções judiciais não serão suficientes para garantir a segurança. A recolha e o tratamento eficazes de dados, pelos serviços de informações será, pois, consensual junto da opinião pública que dá também sinais de pretender exigir do Estado a responsabilização patrimonial por falhas e ausências desses serviços⁸⁰. A produção de informações de segurança do Estado, é uma tarefa que percorre transversalmente os domínios da Defesa Nacional, da Segurança Interna e da Proteção Civil⁸¹. Trata-se da chamada administração pública da segurança.

3.1 INFORMAÇÃO E INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

A segurança precisa de informações⁸², pois, informação é poder, até segundo a *vox populi*. É quando acontecem falhas no cumprimento das missões

78 Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, notas do artigo 266º.

79 GOUVEIA, Jorge Bacelar, SANTOS, Sofia (coord.), *Enciclopédia de Direito e Segurança*, Coimbra, Almedina, 2015 p. 449.

80 Sobre a temática em causa pode ver-se, em geral: QUECEDO, Manuel Pulido, *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, 2ª ed., Cizur Menor (Navarra), Editorial Aranzadi, SA, 2010, pp.161 ss.

81 Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança* cit p. 695 (com referências bibliográficas sobre a atividade e sobre os serviços de informações em geral).

82 Cf. Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American Word Policy*, Princeton University, 1940. Trata-se de uma obra ainda hoje fundamental na matéria em causa.

dos serviços de informações do Estado que a segurança, posta em causa, mais evidência, diante das consequências, a sua relevância. É então se lhe abrem também, outras possíveis⁸³.

O termo “informação”, vulgar no dia a dia, polissêmico, assume no domínio em análise, um significado específico⁸⁴ que a palavra *intelligence*, de origem anglo saxónica, melhor exprime. Na esteira de Kent Sherman⁸⁵, em tal termo espelham-se três realidades: informação (conteúdo ou objeto de conhecimento); uma atividade (processo); e uma organização. Informação é tida, aqui, enquanto realidade com valor acrescentado, diferenciada relativamente à sua compreensão comum, na medida em que é atinente ao domínio da estratégia do Estado e suas necessidades de informação. Assim, incorporará conhecimento e saber específicos adequadamente processados no seio de competente organização. São estas as informações que, de natureza estratégica, verdadeiramente interessam em sede de segurança do Estado. Segundo Arménio Marques Ferreira “*Os dados e notícias não são tecnicamente informações, embora também não sejam informação sem significado; são informação antes do significado*”.

Através das diversas vias e fontes aonde vai beber a atividade dos serviços de informações alcança um resultado, assim cumprindo a missão que lhe terá sido assinalada sendo que aí se poderão compreender ainda outras missões, conhecidas como de “*contrainteligência*” (*counterintelligence*) umas, e compreendendo ações encobertas *covert actions*) outras, geralmente envoltas em controvérsias por desenvolvidas à margem e até contra a lei ou desse modo conseguidas⁸⁶.

83 Cfr. CLARK, Robert M, *Intelligence analyses – A Target – Centric Approach*, CQPress, 3ªed, Washington DC, 2011 (prefácio); CLARKE, Richard A., *Against All Enemies – Inside America’s War on Terror*, New York, Free Press, 2004; DUBRI, Christophe, PELLTIER, Eric, *Où sont passés nous espions, Petits et Grands Secrets du Renseignement Français*, Paris, 2017.

84 Vem do latim “*informatio*” (dar forma a) e conheceu uma notável evolução no século XIX com a expansão da imprensa e foi já no século XX, na decorrência do desenvolvimento dos meios e técnicas comunicacionais que se afirmou o termo “*information*” enquanto elemento de um sistema suscetível de ser transmitido por um sinal ou combinação de sinais; daí derivou, entre várias outras a palavra informática.

85 KENT, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1949.

86 Cf. GONÇALVES, Joanisval Brito, *Atividade de Inteligência e legislação Correlata*, 4ª ed., Niterói, 2016, pág. 81 e ss; Peter Gill, Mark Phithian *Intelligence in an insecure Worl*, pp.121 e ss.

3.2 A ATIVIDADE DE PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES E O SEU DIREITO

Aos serviços de informações, são as informações de caráter estratégico aquelas que, na perspetiva da defesa do Estado, assumem relevância em desfavor de informações meramente táticas ou operacionais, pois são aquelas que não-de permitir, em última instância, habilitar à tomada de decisões políticas. A produção de informações em sede de segurança nacional tem um regime estando, por isso, sujeita a limitações que a jurisprudência da respetiva atividade foi estabelecendo, por entre significativas dificuldades históricas múltiplas, até ter alcançado o atual estágio jurídico-constitucional e legal⁸⁷. Sublinhe-se, para bem se perceber o alcance e as limitações da atual legislação, o quanto, em Portugal, na história dos serviços de informações, o período do Estado Novo foi marcante, tendo deixado pegadas que vieram a mostrar-se relevantes no itinerário que o sistema político constitucional, decorrente de Abril de 1974 e as leis subsequentes haveriam de percorrer. Na verdade, a memória da PIDE (depois DGS) do Estado corporativo esteve presente na hora da constitucionalização dos serviços de informações no Portugal democrático que, por via disso, se tem caracterizado como “*tardia*” e “*minimalista*”⁸⁸. O passado dos serviços de informações portugueses vem, no que é aqui relevante, essencialmente do último quartel do século XX; falta-lhe “cadastro” e, na sua versão atual, apresenta-se aprisionado em leis excessivamente condicionadoras, cremos, da sua atividade, organizado em estruturas frágeis e sujeito a orçamentos insignificantes, sendo que se poderá caricaturar, quanto às respetivas funções, através da ideia de um mero arquivo de um simples gabinete de estudos.

Ultrapassada, na atualidade, de certo modo, a questão do *jus ad intelligentiam* abre-se, então, a questão do *jus in intelligentiam*. Os bens jurídicos a proteger, em sede de segurança pública, reclamam frequentemente a realização de específicas atividades preliminares, ditas de “pré-prevenção” ou de “prevenção preparatória” geralmente ligadas ao tratamento de ele-

87 Sobre a história dos serviços de informações em Portugal, pode ver-se a bibliografia referida por Jorge Bacelar Gouveia, *Direito da Segurança*, cit p. 687 (nota).

88 Cf. GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Direito da cit.* p. 683 ss.

mentos informativos⁸⁹ e é aí que entram os serviços de informações que, como foi antecipado, se confinam em fronteiras legais que não lhes permitem confundir-se, funcionalmente, com as atividades de polícia e as funções desta, pois não têm os poderes de intervenção que a lei confere à polícia⁹⁰. As suas funções, legalmente definidas, balizam essas fronteiras e confinam o respetivo espaço vital de atuação ao âmbito da recolha e tratamento de informação. Sublinhe-se que generalidade dos serviços e forças congéneres estrangeiros, por várias razões, tais restrições são outras e menos limitativas. O tema terá, cremos, de ser reaberto à discussão neste tempo em que os nossos “brandos costumes”, mais do imaginário que reais, de pouco valerão num mundo de violência total.

A atividade de produção de informações⁹¹, enquanto tal, não colhe um reconhecimento explícito no sistema jurídico-político português. A própria Constituição fugiu a delinear diretamente tal atividade remetendo para outras fontes legislativas. Assim, o disposto no artigo 164º, nº 1, alínea q) da CRP estabelece que é da competência Exclusiva da Assembleia da República legislar sobre o “Regime do Sistema de Informações da República e do Segredo de Estado sendo que, segundo o artigo 166º, nº 2 da CRP, este tem de revestir a forma de Lei orgânica. Do quadro geral da Política de Segurança do país é possível, porém, deduzir as suas linhas mestras ou opções essenciais e, conseqüentemente, daí traçar o sentido e alcance essenciais do que seja a Política de informações⁹². Vistos ordenamentos alheios em sede de direito comparado, não deixará de se sentir, no entanto, o gosto amargo de algum complexo de incapacidade, ainda que historicamente

89 Pela forma como evidencia esta conceção, refira-se o excelente relatório vindo de ser tornado público em França sobre manipulação de informações. Ver: J-B Jeangène Vilmer, A. Escoria, M. Guillaume, J. Herrera, *Les Manipulations de l'information: un défi pour nos démocraties, rapport du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de L'Europe et des affaires étrangères et de L'Institut de recherche stratégique de L'Ecole militaire (IRSEM) du ministère des Armées*, Paris, août 2018.

90 Cf. SOUSA, Manual, cit. p. 400.

91 Em regimes democráticos não há-de confundir-se a atividade dos serviços de informações com a espionagem, ainda que esta a eles possa estar adstrita. A espionagem disputa, sem dúvida, um lugar primeiro entre as mais velhas “profissões” do mundo; existe e nunca precisou de pedir licença para tal. O combate entre liberdade e segurança por aqui também continua.

92 Cf. SOUSA, António Rebelo, *Política de desenvolvimento e sistemas de informações* in AAVV, *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Volume I, Lisboa, 2007, pp. 23 e ss.

explicável, do nosso legislador⁹³ que, não sabendo, ou não querendo, parafraseando Torga, matar os touros ficou-se por farpeá-los cristãmente com muita confiança em Santa Bárbara. É que circunstâncias haverá em que os serviços de informações não cumprirão cabal e efetivamente o interesse público ao serem-lhes fechadas as portas de um intervencionismo urgente e imperativo⁹⁴ no que ficam relegados para um nível de saber, porventura enciclopédico, mas intransitivo.

A produção de informações tem na sua origem decisões políticas e, por base, um método teórico próprio pelo qual procura, transcendendo a mera informação, um valor específico, uma mais valia. Percorre um conjunto de fases no que é conhecido como o ciclo de informações⁹⁵. Pressupõe perguntas e respostas que, sobretudo após o fim da Guerra Fria, se tornaram mais acutilantes: “*What is intelligence? What does it do? And what should it do?*”⁹⁶

O processo pelo qual se realiza a produção de informações (*the intelligence process*) contempla diversos momentos, ou fases, que integram o aludido ciclo da produção de informações (*intelligence cycle*) e, nomeadamente: a ordem para iniciar tal atividade (orientação); a pesquisa daí decorrente; a análise dos elementos recolhidos; e a entrega, a quem de direito, do resultado ou conclusões a que se tiver chegado⁹⁷. Simples na aparência, este esquema é, porém, complexo na sua concretização e tem sido objeto de diversas críticas no que toca às suas limitações, umas relativas à insignificância dos resultados para os decisores políticos, outras sobre os meios que podem ser utilizados e, também, sobre as falhas que o marcam

93 Para uma perspetiva de direito comparado pode ver-se: AAVV, *Stockholm International Symposium on National Security And European Convention on Human Rights*, Stokholm, 2008, pp. 7 e ss

94 Institutos de direito civil como da ação direta e o de legítima defesa (alheia) poderão ser inspiradores.

95 Tal ciclo, segundo a NATO, é integrado por uma sequência de operações através das quais se obtêm as informações, agrupadas, transformadas em *Intelligence* e, depois, disponibilizadas aos seus utilizadores. Ver:

96 Cf. WARNER, Michael, “Theories of Intelligence. The state of play”, in *Routledge Companion to Intelligence Studies*, 2013, pág. 25 e ss.

97 Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança*, ci.t p. 703 ss.

na concretização dos objetivos que lhes são assinalados⁹⁸. Certo é que, por virtude de processos tecnológicos novos e em permanente evolução, a recolha e o tratamento de dados se não acompanhar convenientemente tal evolução, cairá em estado de obsolescência. A batalha tecnológica no domínio das informações, e para o controlar, está ao rubro, sendo certo que agentes terroristas diversos aí já se posicionaram estrategicamente. Nesse domínio estão comprometidos, também, interesses económicos e financeiros vários e, com derivas políticas inegáveis, implicadas empresas de renome multinacional.

No processo de produção de informações, assume particular relevância a atividade, entre outros especialistas, dos analistas. Um analista, no domínio dos serviços de informações, é um profissional a quem se pede um exame lúcido, multidisciplinar, profundo e prospetivo sobre dados e situações em vista de habilitar a tomada de decisões de carácter estratégico, tático ou operacional, que irão servir como uma das bases de orientação do poder político ou de outros destinatários, segundo a lei. Face à complexidade do mundo e aos riscos que o habitam, aos agentes dos serviços de informações é pedido o uso de múltiplos saberes e o saber de os conjugar, tanto quanto a capacidade de suscitar questões e de avançar respostas em cenários alternativos⁹⁹. Nas palavras que aqui se lembram de Shimon Peres “*it’s not enough to be up to date; we must be up to tomorrow*”. Nas suas principais tarefas não cabe a tarefa de recolha informações, mas, uma vez estas na sua posse, tratá-las e elaborar os consequentes relatórios, estudos e outros documentos de análise de riscos. Importante é, bem assim, incentivar a colaboração com outros agentes, designadamente estrangeiros, na procura de melhores resultados e no contexto de um trabalho por definição colaborativo¹⁰⁰.

98 Cf. CLARK, M Robert, *Intelligence analysis, a target-centric approach*, 3ª ed., CQPress, Washington, DC, 2011; MICHAEL, Herman, *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University, 2006; GILL, Peter, PHYTHIAN, Mark, *Intelligence in an Insecure world*, 2012; JOHNSON, Rob, *Analytic Culture in US Intelligence Community*, Washington DC, Center for the Study of Intelligence Agency, 2005.

99 A prospetiva e o método dos cenários que nela se cultiva; a matemática nas suas várias especialidades tanto quanto a antropologia e a sociologia nas suas diferentes vertentes, vêm-se convocadas, pois, na produção de informações. Sobre prospetiva e a sua importância, além das obras já referidas de Michel Godet e de Peter Schwartz referenciam-se aqui também as de José Manuel Félix Ribeiro, *Economia de uma Nação Rebelde* e de Jorge Vasconcellos e Sá, *Strategy Moves*.

100 Cf. MARRIN, Stephen, *Improving Intelligence Analysis*, Abingdon, Routledge, 2012.

A natureza e as características das novas ameaças já evocadas têm estado na génese e no desenvolvimento de formas de segurança de carácter coletivo e cooperativo, necessárias face à natureza meta-racional dos serviços de informações, quando vitórias militares sobre inimigos como o terrorismo não determinaram a desapareição das suas causas. Se aí, a cooperação e a partilha de informações não deveriam, sequer, estar em causa, o que parece é que âmbito da cooperação entre países algo importante está por fazer quando são muitas as fragilidades, e se expande uma soberanista “cultura de autonomia”. Também a falta de investimento público releva, sendo que, designadamente na UE, se vive, talvez pela metade, de informações de fontes norte-americanas. Um aspeto que deverá ser apreciado com atenção, enquadrado no âmbito da Defesa e Segurança, é o da cooperação entre os países que integram a CPLP, nomeadamente no que se refere às forças e serviços de informações. A cooperação técnico-militar em vista, nomeadamente, da formação e qualificação de quadros e no âmbito da realização de atividades conjuntas, tem ao nível das forças e serviços de segurança desses países um amplo espaço de progresso. Há preocupações fortes e fundas entre os países europeus relativamente às migrações e, em geral, à segurança, sendo que os países da CPLP, como outros em África, não parece estarem capacitados para os ultrapassar, cada um por si, nem, por outro lado, o simples apoio financeiro ao desenvolvimento parece poder resolver.

Terminadas tais tarefas e dada forma à análise, o analista sairá, pois, de cena para entrarem os decisores políticos. A partir daí a sua utilização cabe a estes decisores e, no transe, poderão colocar-se questões relativas à sua utilização sem limites. A liberdade também está aqui sujeita a ser aprisionada. No desempenho das tarefas enunciadas configuram-se três princípios essenciais delimitadores, em geral, da atuação dos serviços de informações. O primeiro impõe que não seja trabalhada qualquer informação que seja inútil aos fins públicos a prosseguir, vale por dizer que terá de existir uma real e objetiva necessidade de acesso a certos elementos informativos, designadamente os classificados, o que implica não só a habilitação ou titulação do agente para tal como, depois, a avaliação superior dessa necessidade. O segundo princípio tem a ver com o segredo das fontes, tanto quanto com o segredo relativamente aos métodos e meios utilizados. O último expressa-se na proibição de facilitar, por qualquer modo que seja, a terceiros, sem

autorização do seu titular (produtor) quaisquer dados obtidos, nomeadamente de parceiros e de outros serviços¹⁰¹. Estes princípios estão plasmados entre nós nas leis do SIRP: artigos 3º, 4º e 6º da LQSIRP e 3º, 6º e 8º da LOSIRP em termos a que adiante aludiremos. De notar, no transe, que a recolha e o tratamento de elementos informativos deve abranger-los na sua plenitude, no respeito destes princípios, não se limitando apenas àqueles que sejam convenientes a um resultado, qualquer que este seja. Concluído o ciclo de produção de informações mediante a entrega das conclusões do trabalho realizado ao seu destinatário – o decisor político – fica exaurido, repete-se, o âmbito de ação e competência dos serviços de informações¹⁰².

A produção de informações, em Portugal, obedece a um quadro legal que decorre de princípios fundamentais, de matriz constitucional, expressos desde logo no artigo 1º da CRP e do regime dos direitos, liberdades e garantias constante do artigo 17º da mesma. É, todavia, na lei, e não na Constituição, que se encontram os princípios e as normas que regem a produção de informações, bem como a sua orgânica. Assim, é na LQSIRP e na LOSIRP que se encontram estabelecidos os princípios gerais relativos à produção de informações, sendo que as pertinentes disposições legais, de acordo como o disposto no artigo 112º, nº3 da CRP, têm um valor reforçado. Esses princípios são, uns, de carácter organizatório e, outros, de cunho material¹⁰³. Os primeiros estabelecem os organismos estruturantes dos serviços de informação e, os segundos, dirigem-se à regulamentação da atividade dos mesmos, ao seu modo de atuar e aos limites de atuação. Deixaram-se já referências várias a tais princípios e aos sulcos que marcam nas leis pelo que apenas se enumeram aqui com referência à sua localização na lei: O princípio da constitucionalidade e da legalidade (artº 3º, nº 1 e 2); o princípio da especialidade (artº3º, nº2); o princípio da restrição funcional (artº4º, nº1); o princípio da exclusividade de atribuições (artº 6º) – todos expressos na LQSIRP. Também a LOSIRP acolhe e desenvolve tais princípios em várias normas, sendo de realçar: o princípio da juridicidade e do interesse público (artº3º, nº4); o princípio do respeito pelos direitos

101 BEST, Richard A.Jr. *Intelligence Information – need-to-Know vs. need-to-share*, Washington, Congressional Research Service, 2011; COUSSERAN, Jean-Claude, HAYEZ, Philippe, *Leçons sur le renseignement*, Paris, Odile Jacob, 2017.

102 Os serviços de informações não têm, por natureza, carácter relacional. Cf. FERREIRA, Arménio Marques, “A cultura das informações em Portugal”, in *Segurança e Defesa*, dezembro de 2015, p.30.

103 GOUVEIA, *Direito da Segurança*, cit. pp.706 ss.

fundamentais (art.º 6º, n.º1); o princípio da exclusividade (art.º 6º, n.º2); o princípio do sigilo (art.º 5º, n.º3).

Questão controversa, tanto quanto relevante, é a de saber se aos cidadãos envolvidos num processo de produção de informações assiste o direito de aceder ao conteúdo dos mesmos, dos seus fundamentos, de eventuais decisões administrativas incidentes sobre os mesmos, desde que nisso tenham um interesse legítimo. Numa primeira aproximação à questão encontraremos a consagração constitucional do direito à informação administrativa, direito este que tem natureza análoga aos direitos liberdades e garantias, segundo o artigo 268, n.º1 da CRP: “Os cidadãos têm o direito de ser informados pela Administração, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos processos em que sejam diretamente interessados, bem como o de conhecer as resoluções definitivas que sobre eles forem tomadas”. Note-se que os números seguintes do mesmo artigo expressam outros direitos fundamentais: o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (n.º2); o direito à notificação dos atos administrativos (n.º3); o direito de acesso à fundamentação dos atos administrativos que afetem direitos ou interesses legalmente protegidos (n.º3); o direito à impugnação de quaisquer atos administrativos que sejam lesivos (n.º4); o direito à tutela jurisdicional efetiva para reconhecimento de direitos e interesses legalmente protegidos (n.º4); e o direito à impugnação de normas administrativas com eficácia externa lesiva (n.º5)¹⁰⁴. Que os cidadãos não perdem tais direitos por, ou quando, em causa estiverem matérias relativas à segurança interna e externa, tal resulta no disposto no número 2 do mesmo artigo 268, o qual, referindo-se embora apenas aos arquivos e registos administrativos afirma um princípio válido em relação aos demais direitos. Qualquer cidadão, tem, pois, o direito de ser informado sobre o estado e fundamento de um processo que lhe diga respeito e a Administração Pública o dever de o informar¹⁰⁵. Cabe aqui fazer referência especial aos chamados “Processos Administrativos” (PA), que tanta controvérsia têm suscitado quanto à sua utilização em sede de investigação criminal – e cujo conteúdo também poderá ser trabalhado pelos serviços de informações – quer por violação de princípios constitucionais, quer de normas processuais penais. A inconstitucionalidade assentará

104 Cf SOUSA, Marcelo Rebelo de, *Constituição cit.* anotação ao artigo 268º.

105 Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, I, Coimbra, Almedina, 2002 (reimp.), p. 300 e ss. Refere-se a propósito o princípio da administração aberta.

em que *brevitatis causa* por eles se violarão o princípio do Estado de direito democrático, o do processo penal equitativo (igualdade de armas) e, em geral, as garantias de defesa. Estão em causa informações obtidas em procedimentos pré-investigatórios previstos na Lei nº83/2017 de 18 de agosto visando prevenir, designadamente, a lavagem de dinheiro ou o financiamento de atentados terroristas. Acontece que o seu raio de ação ter-se-á expandido já muito para além do espaço inicialmente pretendido porventura em sucessivos abusos praticados em alguns processos criminais. Como os serviços de informações de que ora tratamos não realizam atividades neste âmbito, não se verão confrontados diretamente com aquelas questões e, nomeadamente, quanto ao regime de admissibilidade, produção, validade e valoração de provas. Mas já o acesso aos elementos constantes de tais processos administrativos não deixarão de ter potencial importância para a sua atividade, independentemente do julgamento que se faça a respeito dos meios de obtenção de prova¹⁰⁶.

A produção de informações¹⁰⁷ está sob a égide de princípios legais que a conformam e do regime dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos. Está, além disso, sujeita a fiscalização e a controlo, assim como a um regime jurídico de responsabilidade.¹⁰⁸ A atividade dos serviços de informações está subordinada a fiscalização e a controlo¹⁰⁹ exercidos quer internamente, quer através de entidades externas, aqui primando o Parlamento e o poder judicial e, no domínio interno, os pertinentes códigos de conduta, éticos e deontológicos, bem como as exigências funcionais que devem cumprir todos os agentes e funcionários desses serviços. Tem-se vindo a afirmar paulatinamente, ainda, um certo controlo informal exercido pela sociedade civil, designadamente através da comunicação social,

¹⁰⁶ CRP art.º 32, n.º 8 e CPP art.º 126. Sobre o tema da produção de prova pode ver-se: ANDRADE, Manuel da Costa, *Sobre as proibições de prova em processo penal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1992; ALBUQUERQUE, Paulo Pinto, *Comentário do Código de Processo Penal*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2007.

¹⁰⁷ Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança cit.*, p.710; SOUSA, António Rebelo de, “Política de desenvolvimento e sistemas de informações In AAVV, *Estudos de Direito e Segurança*, coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira, I, Lisboa, 2007, pág. 23 e ss.

¹⁰⁸ Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança cit.*, p. 706 e ss e *Os Serviços de Informação de Portugal: Organização e Fiscalização* pp. 73-74.

¹⁰⁹ Existem diversos modelos de fiscalização e controlo dos serviços de informações, sendo de relevar o estudo comparativo realizado pela Directorate – General For Internal Policies, Policy Department, Citizens’ Rights And Constitutional Affairs, 2011.

no que concerne àquelas atividades e respetivos métodos e instrumentos de ação, ou falta destes¹¹⁰. Se ao Estado cabe fixar os objetivos a prosseguir pelos serviços de informações e, bem assim, controlá-los quanto à qualidade da sua ação no exercício dos poderes de superintendência e de tutela que constitucionalmente lhe cabem, cumpre sublinhar que, em democracia, as atividades de informação estão geralmente sujeitas a controlos vários mais exigentes, numa, de resto, aparente antinomia com o regime do segredo de Estado e outros diversos regimes relativos, nomeadamente, à classificação e níveis de confidencialidade de documentos e até a critérios condicionadores, *políticos* e *de expertise*, da ação dos serviços. A atividade dos serviços de informações, assumindo embora relevância de questão de Estado, como se deixou dito, é realizada pela Administração Pública, assim está sujeita às várias formas de controlo desta: controlo político, controlos administrativos, do Provedor de Justiça e aos controlos jurisdicionais¹¹¹. A natureza específica dos serviços de informações, exige, todavia, a algo mais substancial em sede de fiscalização e controlo quando estão em causa valores extremamente sensíveis, como é o caso. Além, pois, dos controlos internos e dos mais gerais vindos de enunciar, há que fazer referência aos controlos exercidos a partir do exterior entre os quais se sublinha o que se reclama da Comissão Nacional da proteção de dados (limitado, decerto, a determinados dados). O escrutínio passará, nos termos legais, pelo Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa e pela Comissão de Fiscalização de Dados do SIRP. Ao conselho cabe, nomeadamente, avaliar os relatórios de atividades dos serviços, apreciar os processos em desenvolvimento e a sua legalidade, fiscalizar os modos, técnicas e métodos usados e ainda, emitir pareceres nessa área. À referida comissão, pronunciando-se quanto à eventual violação de direitos, liberdades e garantias, está reservado o acesso direto ao Centro de Dados do SIRP; cabe-lhe, verificando a ocorrência de ilegalidades, delas dar conta ao Conselho de Fiscalização e promover, se disso for caso, a pertinente ação penal.

110 A título de exemplo, por mais recentes, anatem-se as notícias vindas a lume na comunicação social, em julho de 2018, relativamente à inexistência de regulamentação da Lei de acesso aos dados de telecomunicações e internet, aprovada em 2017, e, ainda, quanto a certas questões que permanecem em aberto na Lei-Organica da Secretaria Geral do SIRP.

111 Cf. AMARAL, Diogo Freitas do, *Introdução à Política*, Lisboa, Bertrand, 2014, pp. 154 e ss.

A responsabilidade civil ou patrimonial do Estado, incluindo a responsabilidade por risco, e a atividade de informações justificam breves palavras. Estabelece o artigo 22º da CRP que “O Estado e as demais entidades públicas são civilmente responsáveis, em forma solidária com os titulares dos seus órgãos, funcionários ou agentes, por ações ou omissões praticadas no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação dos direitos, liberdades e garantias ou prejuízos para outrem.” Trata-se de uma norma, que sendo expressão de um direito subjetivo e não de uma mera garantia institucional – direito fundamental de natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias – tem aplicação direta¹¹². O Estado pode ser responsabilizado civilmente, no âmbito da gestão pública¹¹³, relativamente a atos funcionais (CRP art. 22º e 271º) nomeadamente por anomalias no funcionamento e por faltas ou omissões no que se refere à recolha e tratamento da informação¹¹⁴. O mesmo se há-de entender relativamente aos equivalentes serviços militares enquanto intervenientes em operações de segurança interna no âmbito da colaboração com as polícias. Questão do âmbito da responsabilidade civil pública na sua vertente extracontratual assente no dever de prossecução do interesse público que incumbe à Administração Pública (artigo 266º da CRP) e que abrange todos os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, a obrigação de indemnizar versa, aqui, em especial, sobre danos emergentes da violação dos direitos relacionados com a privação da liberdade (art. 27º nº5); condenação criminal injusta (art. 29º nº6); liberdade de expressão e informação (art. 37º nº1 e 2), todos da CRP e, entre outros, omissão de auxílio. Sublinhe-se que o Estado tem, antes ainda de se colocar o dever de indemnizar (*punitive damages*), o dever de prestar, que não é, pois, alternativo ao de indemnizar¹¹⁵.

112 Cf. CANOTILHO, *Constituição cit.* pp. 425 ss.

113 Cf. AMARAL, Diogo Freitas, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2011.

114 A questão foi levada a julgamento, em França no Tribunal Administrativo de Paris no âmbito dos atentados ao “Bataclan” de 13 de novembro de 2017, tendo sido decidido judicialmente que a prova produzida não permitia ao tribunal concluir pela responsabilidade estadual.

115 Ao Estado cumpre o dever de indemnização ainda sem estar concluído o apuramento de responsabilidades – ou até na sua ausência – como aconteceu recentemente no caso dos fogos florestais de 2017.

3.3. A ARQUITETURA DOS SERVIÇOS DE INFORMAÇÕES

A estrutura e as funções das forças e serviços de informações reclamam, mais do que uma simples análise estática ou descritiva, uma outra, dinâmica, que se eleve acima de um mero discurso perinómico em torno da organização do sistema. Importará tentar perceber se a arquitetura em que se projetam corresponde às expectativas e às necessidades, sem esquecer que à atividade dos serviços de informações está ligado o interesse do Estado, é uma questão de estado. Cumpre, portanto, ir ao encontro do que a lei estabelece ao determinar a ação dos seus órgãos e serviços, mas sem perder de vista a advertência de Robert M. Clark; *“But if an intelligence community is interested in real improvement, it must begin by rethinking process: the form and structure of a new community will naturally follow”*¹¹⁶.

A segurança do Estado está, como se viu, ligada à atividade dos serviços de informações. É, em Portugal, a Lei de Segurança Interna (LSI), ao referir-se à tipologia das forças e serviços de segurança, que enquadra, nestes, os serviços de informações e segurança, esclarecendo, porém, que a respetiva organização, as atribuições e as competências constam de leis orgânicas e da demais legislação complementar (artigo 25º, nº4 da LSI)”. Ao compulsar tal legislação fica, porém, a dúvida sobre se tais serviços justificam a qualificação de forças e serviços de segurança atento o facto de aí se estabelecer que lhes está vedada a aplicação de medidas de polícia, nomeadamente as de polícia criminal¹¹⁷. Diz a lei mais do que queria dizer, ou disse o que queria e foi no processo de feitura das leis subsequente que aconteceu o encontro da “Estrada de Damasco”? Certo é que não lhes está consignada uma função materialmente policial, nem, sequer, possuem poderes concretos de intervenção policial no que vai, cremos, um excesso de zelo ou pudor determinante de possíveis ineficiências quanto à prossecução (legítima) de missões do âmbito da segurança nacional. Outras escolhas foram feitas noutros países e analisá-los terá sentido.

¹¹⁶ Cf. CLARK, M Robert, *Intelligence analysis, a target-centric approach*, 2ª ed., CQPress, Washington, DC, 2006 (Prefácio).

¹¹⁷ Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança*, cit. pp. 683 ss.

Os órgãos da administração pública que cumprem tais missões gozam de autonomia, no quadro da legislação pertinente que também rege as interações entre a ação política e a atividade de produção de informações. A prossecução das suas finalidades está confiada a determinados organismos enumerados na LQSIRP complementada, no desenvolvimento desta, pela LOSIRP¹¹⁸. A versão atual da LQSIRP elenca vários organismos que integram o Sistema de Informações da República Portuguesa¹¹⁹, que está na dependência direta e hierárquica do Primeiro Ministro. Este está, com efeito, no vértice do SIRP cabendo-lhe, porém, um dever especial de informação, no transe, ao Presidente da República. Tem a condução política do SIRP, sendo ao seu Secretário Geral que compete a respetiva condução administrativa, bem como a inspeção, superintendência e coordenação. O SIED e o SIS são serviços autónomos de produção de informações. Neste quadro, incluem-se ainda o Conselho Superior de Informações, órgão interministerial de consulta e coordenação e, bem assim, na perspetiva de fiscalização do SIRP, o Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República e a Comissão de Fiscalização de Dados. Sendo que a direção das respetivas atividades cabe ao Secretário Geral do SIRP, que também depende diretamente do Primeiro Ministro. Ponto importante prende-se com o modo da sua nomeação e com a duração do seu mandato. Quanto à sua nomeação, precedida por uma audição na Assembleia da República, é da competência do Primeiro Ministro sendo que a lei não impede a sua recondução, mas a lógica do mandato único parece-nos que deveria impor-se. A possibilidade legal de renovação do mandato deixa abertas as portas à possibilidade de politização do exercício do cargo. Ao contrário, parece que o mandato único reforçará a independência do titular relativamente a quem o nomeou e a quem não terá, porventura, de agradar em vista de eventual renovação do mandato. Trata-se, aliás, de um problema mais geral, de modelo de governação, sendo recomendável, cremos, também para as demais situações de nomeação política, um mandato único; não estão em causa pessoas em concreto nem a avaliação de desempenho das mesmas mas, apenas, a garantia de autonomia face aos poderes políticos. Uma outra questão tem a ver com a intervenção do Presidente da República no respetivo processo de designação. De-

118 Cf. GOUVEIA, *Direito da Segurança*, cit. pp. 710 ss.

119V. FONTES, José, "A Constituição e os Serviços de Informações", in *Segurança e Defesa*, nº15, outubro-dezembro de 2010.

fendendo alguns tal intervenção, não se nos evidenciam razões para tal num sistema político não presidencialista. As razões invocadas para essa designação presidencial estão ligadas com condições de independência e de isenção no exercício do mandato, e, também, com a dignidade do cargo. Mas os mesmos objetivos se podem alcançar pela ação de outros mecanismos e diversas instâncias do poder, porventura já existentes, e sem se cair na injustificada colocação dos serviços de informações no centro do sistema político, algo que se crê desaconselhável.

O Serviço de Informações de Segurança (SIS) produz informações destinadas a prevenir ameaças várias, tendo em vista a segurança. O carácter preventivo da sua atuação permite-lhe, suscitar a intervenção das forças de segurança encarregadas da investigação criminal, sendo de sublinhar que não tem competência alguma, porém, para exercer tal investigação. Tão pouco poderá efetuar detenções, proceder a escutas telefónicas, instruir, de qualquer modo, inquéritos ou processos penais, ou intervir em atos da competência dos tribunais judiciais. Vale por dizer que impera uma estanquicidade rigorosa entre as atividades dos serviços de informações e essas outras, atribuídas por lei a diferentes instâncias. O SIED constitui-se como outro dos serviços de segurança em Portugal^{120 121}. A maior preocupação deve focar-se sobre as atividades dos serviços relacionadas com as técnicas e novas tecnologias disponíveis. Estas deverão merecer particular escrutínio quando tudo parece possível, mas nem tudo pode ser legitimado.

120 Cf. SOUSA, António, *Manual*, cit. p. 254.

121 O chamado “Caso de Tancos e a investigação a que deu lugar parecem apontar para a premência de revisitar formal e substancialmente a questão das competências, das instituições intervenientes no processo de apuramento de factos e de determinação de eventuais culpados, no transe, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Polícia Judiciária Militar. Sendo a PJ e a PJM órgãos de polícia criminal (ambos ainda que desenvolvendo a sua ação sob a coordenação do DCIAP aparecem como potencialmente redundantes os esforços despendidos e, porventura, os meios a empenhar por tais entidades nesse tipo de investigações (se acaso a PJM os tem e à necessária capacidade de os utilizar), além de escancararem as portas a conflitualidades várias não próprias a um domínio tão sensível. As razões que levaram à extinção dos tribunais militares valerão, também neste aspeto apontando, cremos, para a extinção da PJM e a atribuição das respetivas competências à PJ.

CONCLUSÕES

- A segurança deverá ser compreendida mais como uma garantia de liberdade, do que como um direito autónomo.
- O excesso securitário pode matar a liberdade, tanto quanto a insuficiência de segurança, sendo o medo um poderoso instrumento ao serviço de objetivos securitários quando, para tal, orientado.
- A intervenção das Forças Armadas no domínio da segurança interna acrescenta elementos relevantes à segurança pública, sem prejuízo da liberdade.
- A atividade dos serviços de segurança cruza-se com os caminhos da liberdade cabendo-lhe acrescentar liberdade à segurança.
- A produção de informações em tempo de violência total tem de ser colaborativa e cooperativa interna e externamente sem esquecer os interesses dos PALOP's.
- O estado pode ser responsabilizado civilmente por ações ou omissões praticadas no âmbito dos serviços de informações.
- A renúncia ao direito à segurança, sendo legítima, tem de ser apreciada perante as circunstâncias reais de cada caso.
- A obsessão pela segurança abre possíveis, se instrumentalizada politicamente, ao declínio da liberdade. O melhor antídoto está na confiança que reclama o fortalecimento da sociedade civil e o exercício de uma cidadania ativa.
- O Secretário Geral do SIRP deve exercer um único mandato, não renovável.

O CIBERCRIME

O FENÓMENO MEIOS DE OBTENÇÃO DE PROVA

PEDRO LÊDO

Licenciado em Direito

Pós Graduado em Cibercrime e Análise Digital Forense

Antes de mais conviria referir que o cibercrime tornou-se um crime emergente à escala mundial e com um desenvolvimento futuro sem precedentes. Temendo-se fortes ramificações para o Ciberterrorismo, aliás já é uma evidência, o que ainda agravará mais este crime emergente.

Em Portugal, são enviadas 30 milhões de mensagens de forma diária;

Cerca de 78% dos Internautas estão mal informados de como se protegerem do cibercrime;

No Mundo 400 milhões de pessoas são vítimas de cibercrime.

Convém pois ao legislador português rapidamente alterar o 'estado da coisa' e 'fundir' rapidamente um conjunto de diplomas portugueses dispersos em Diário da República, e criar uma só lei que tenha como espectro

O presente texto não foi redigido ao abrigo do Novo Acordo Ortográfico.

também aquilo que se vai legislando nos estados membros europeus e no Mundo em geral (Convenções Mundiais e fundamentalmente Europeias). Não basta na minha opinião a Lei nº 109/91, de 17 de Agosto - Lei da Criminalidade Informática. É manifestamente insuficiente.

Elenco alguns dos principais cibercrimes (ou crimes digitais) e como numa primeira análise nos devemos proteger deles:

Cibercrime é o nome dados aos crimes cibernéticos que envolvam qualquer atividade ou prática ilícita na internet. Essas práticas podem envolver invasões de sistema, disseminação de vírus, roubo de dados pessoais, falsidade ideológica, acesso a informações confidenciais e tantos outros. O cibercrime compreende também os crimes convencionais realizados por meio de dispositivos eletrônicos ou que incluam a utilização de alguma ação digital como instrumento para a prática do crime.

O termo “cibercrime” (ou “cybercrime”, em inglês) foi iniciado ou atribuído numa reunião do G-8 (grupo composto pelos sete países mais ricos do Mundo) próximo do final dos anos 90 onde estavam a ser abordadas as maneiras e os métodos utilizados para se combater as práticas ilícitas na internet.

Uma das fortes características do cibercrime é a predominância transnacional, o que dificulta as investigações e a apuração de provas contra os criminosos.

Outra característica também está na relação do aumento significativo do aumento de uso dos computadores pessoais, tablets e smartphones, que permitem que qualquer pessoa no mundo possa realizar práticas criminosas contra indivíduos de qualquer lugar do planeta sem necessidade de sair do seu domicílio.

A prática do cibercrime é tão comum que, segundo dados divulgados pela Norton, empresa especializada em segurança digital nomeadamente anti-virus, cerca de 65% dos internautas já foram vítimas de cibercrime.

A maior dificuldade no combate a esses crimes é a falta de leis específicas e punições eficazes em diversos países na luta contra os hackers.

Abaixo discrimino alguns dos principais crimes cibernéticos:

- Ameaça: por escrito ou por imagem, ainda que em tom de brincadeira ou anônima.
- Difamação: acusar alguém de um ato à honra;
- Injúria: é ofender a dignidade de alguém;
- Calúnia: é acusar alguém publicamente de um crime;
- Discriminação: qualquer comentário ou imagem preconceituoso em relação a raça, cor, etnia, religião ou origem de uma pessoa;
- Falsidade ideológica (falsificar identidade): passar-se por outra pessoa para obter algum tipo de vantagem;
- Phising: roubo e utilização de dados sigilosos como passwords, dados bancários, documentos utilizando de artifícios digitais;
- Pirataria: é do que a reprodução não autorizada de algo protegido pelo direito com pertença de alguém.
- Pornografia Infantil: maliciosos utilizam a internet e dispositivos de acesso para criar e distribuir materiais com conteúdo pornográfico de crianças e menores de idade;
- Lavagem de dinheiro: tipo de crime é bastante comum. Os criminosos realizam transferências de dinheiro de maneira ilegal com o objetivo de esconder a sua fonte e também o seu destino;

CIBERTERRORISMO:

Todos estão familiarizados com o que “terrorismo” significa, mas quando colocamos a palavra “cyber” na frente, as coisas ficam delicadas e porque não dizer até nebulosas por muitos de nós, ainda.

Considerando que os efeitos do terrorismo do mundo real são óbvios e destrutivos, os do terrorismo cibernético são muitas vezes escondidos para aqueles que não são diretamente afetados.

Além disso, esses efeitos são mais propensos a causar danos do que destrutivos, embora isso nem sempre seja o caso.

Um dos primeiros exemplos de terrorismo cibernético foi um ataque em 1996 contra um ISP em Massachusetts, sendo que um hacker associado ao movimento de supremacia branca nos Estados Unidos invadiu o seu ISP, com base na mesma cidade, após impedi-lo de enviar uma mensagem racista mundial sob o seu nome. O indivíduo apagou alguns registros e desativou temporariamente os serviços do provedor, deixando a ameaça “Vocês não viram ainda o que é o terrorismo electrónico, garanto-vos que isto é apenas o princípio.

Embora este seja um exemplo claro de um incidente ciberterrorista realizado por um indivíduo mal-intencionado e politicamente motivado que causou tanto perturbações quanto danos, outros exemplos frequentemente listados encaixam-se menos claramente na categoria de “terrorismo”.

Por exemplo, enquanto os ataques que removeram os call centers de serviços de emergência ou o controle de tráfego aéreo podem ser considerados terrorismo cibernético, a motivação dos indivíduos geralmente não é clara. Se uma pessoa causasse uma perturbação da vida real a esses sistemas, mas não tivesse outra motivação específica além do prejuízo, seriam classificados como terroristas?

Da mesma forma, os protestos cibernéticos, como os que ocorreram em 1999 durante o Kosovo contra a campanha de bombardeio da OTAN/NATO no país ou as invasões de sites e *ataques DDoS*, são *versões online de protestos tradicionais, mas na minha opinião classificados e tipificados como actos terroristas electrónicos*.

Além disso, no caso de guerra civil, se um lado cometer um ataque cibernético contra o outro, então pode-se dizer que é mais um ato de guerra - ou guerra cibernética - do que um de terror cibernético.

De fato, o FBI define ciberterrorismo como “qualquer ataque premeditado e politicamente motivado contra informações, sistemas de computação ou programas de computador, e dados que resultem em violência contra alvos não combatentes por parte de grupos subnacionais ou agentes clandestinos”.

Segundo essa definição, muito poucas das dezenas de milhares de ataques cibernéticos realizados todos os anos contam como terrorismo cibernético.

À medida que o número de dispositivos conectados à internet aumenta, a probabilidade de um incidente terrorista cibernético mais destrutivo é cada vez maior.

Este é o crime que mais preocupa os países desenvolvidos, mas também pode ser visto em larga escala em outros lugares no mundo.

Esta tipologia de crime o Ciberterrorismo deve ser objecto de forte vigilância e análise que por parte dos serviços secretos de Países, como depois de seguida serem os OPC's a aplicar o seu papel a que estão cometidos pela Lei.

O Ciberterrorismo - Consiste em ações premeditadas com motivações políticas cometidas, geralmente, contra governos, partidos e instituições governamentais. Também podem ser cometido amplamente contra civis;

Ciberativismo: crime praticado contra organizações que defendem determinadas causas. Esse cibercrime envolve roubo de informações e manipulações nos materiais que são divulgados ao público e à imprensa;

Roubo: envolve a utilização de computadores ou outros dispositivos para desviar fundos ilegalmente, roubar dados de outros indivíduos, empresas ou instituições, para realizar espionagem, roubo de identidade, fraude, plágio e pirataria.

Para nos prevenirmos contra cibercrimes, especialistas orientam que os internautas tomem o máximo de cuidado ao navegar na internet. Também alertam sobre emails suspeitos e anexos maliciosos, especialmente em

formato .exe, que são enviados por remetentes desconhecidos, que nunca devem de ser abertos.

É importante procurar evitar sites pouco conhecidos e banners, links e ofertas que ofereçam benefícios muito especiais e duvidosos.

Manter o antivírus e o firewall sempre atualizados, além de outras ferramentas de segurança do computador, bem como o próprio sistema operacional, também é de suma importância para evitar ser vítima desses ataques cibernéticos.

Dr. Rogério Bravo, Inspector-Chefe da Unidade Nacional de Combate ao Cibercrime e a Criminalidade Tecnológica (UNC3T) defende num artigo de opinião que passo a citar:

«...Existe a percepção de que existe mais um espaço de vivência humana, a par dos tradicionais e naturais espaços (terra, mar e ar), e onde o Homem vive há conflito, e, dentro das formas de conflito (sentido amplo), o crime; donde, não sendo este espaço ciber um espaço marginal, mas sim um espaço em mutação acelerada, de grande aceitação social e baseado no apetite do utilizador pela novidade tecnológica, torna-se, pela sua interdependência com os outros espaços de vivência humana, imprevisível quanto à sua evolução tecnológica, tendências de uso e consequências sociais resultantes da adesão a essas tecnologias, a par da ausência de percepção de “ciberrisco”. O mercado regula o utilizador.

Daí que o crime no espaço ciber seja “cibercrime” (crimes “tradicionais” cometidos por novas formas), mas deste cibercrime só algum é crime informático (crime em que as tecnologias de informação, processamento e comunicação são meio e fim para o crime acontecer e em que esse crime atinge sempre uma ou mais das condições de operacionalidade da segurança da informação: a confidencialidade, a integridade, a disponibilidade e o não repúdio da informação).

São alguns destes tipos de crimes que vêm tipificados na Lei do Cibercrime. Três exemplos: se é sabotagem informática, ataca-se a disponibilidade dos dados; se há um acesso ilegítimo, cai a confidencialidade; se são eliminados

dados ou corrompidos dados, atacou-se a integridade. Quando isto acontece, afecta-se a “informação contida” nos dados. E na justa medida em que se verifica maior adesão social a este espaço ciber, verificam-se mais crimes “contra” a segurança da informação, designadamente os que mencionei e que são apenas três dos crimes “puros e duros” do conjunto de crimes informáticos.»

Defendo integralmente a tese do Dr. Rogério Bravo, sendo que o mais difícil é a aceitação pelo legislador e por grande parte dos utilizadores destas tecnologias em rede de que o ciberespaço, é formatado através de transmissão electrónica de dados, que posteriormente vão ser ou até já foram transmitidos.

O ciberespaço “é feito” das estruturas físicas e dos dados informáticos num dos três estados possíveis.

Torna-se assim impossível fazer a proteção ao tráfego, mas também mitigar os incidentes de segurança, prevenir o crime e investigar a autoria destes crimes, é uma impossibilidade prática.



Com esta realidade acima descrita, o equilíbrio aquando da decisão legislativa é um ponto extremamente difícil e quase impossível.

DESENVOLVIMENTO LEGISLATIVO E SEU ENQUADRAMENTO

Começa a vigorar em 1991, no ordenamento jurídico português a Lei n.º 109/91, de 17 de Agosto - Lei da Criminalidade Informática.

Embora esta lei contemplasse um conjunto amplo de ilícitos criminais, ficaria de fora aquilo que se designa juridicamente com uma «lacuna» a recolha de prova em ambiente digital.

Ficou de fora a recolha de prova em ambiente digital nos termos que se encontram definidos no Código de Processo Penal, no seu artigo 187.º e seguintes.

A restrição do regime da interceptação e gravação de comunicações telefónicas, dificultava o curso das investigações, até a subsistência das próprias investigações.

Conclui-se que embora manifestamente insuficiente a Lei do Cibercrime, veio efectivamente colmatar uma lacuna que existia no sistema processual penal em Portugal.

Embora os órgãos de polícia criminal (OPC's), ficassem apetrechados dos meios necessários - para o combate dos crimes previstos nessa mesma lei, como também o combate estaria garantido contra o crime da criminalidade informática.

A cibercriminalidade, é um crime transfronteiriço, sem sombra para dúvidas, por isso haveria que legislar nesse sentido.

Devem ser criados instrumentos legais, de carácter universal e de cooperação internacional, de modo a poderem vir a ser implementados por todos os Estados Membros.

Existem alguns diplomas internacionais a respeito da cibercriminalidade e da prova digital, destacam-se três principais diplomas de forte impacto na entrada na legislação Portuguesa:

- Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa, de 23 de Novembro de 2001;
- Directiva nº 2006/24/CE, do Parlamento e do Conselho, de 15 de Julho.
- Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa, de 23 de Novembro de 2001
- Decisão-Quadro nº 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de Fevereiro;

Em Budapeste (23 de Novembro de 2001) foi aprovada, pelo Conselho da Europa a Convenção sobre o Cibercrime.

Esta Convenção como atrás se mencionada é assinada em em 23 de Novembro de 2001, em Budapeste, dando entrada em vigor na ordem jurídica internacional a 1 de Julho de 2004, ainda assim sofreu cinco ratificações exigidas.

Esta Convenção tem como objectivo harmonizar a lei penal material no que se refere às previsões relativas à área do cibercrime, zelando para que na lei processual penal as autoridades competentes sejam dotadas dos necessários poderes de investigação e de combate a esta nova área da criminalidade. Cria igualmente um mecanismo rápido e eficaz de cooperação internacional. A Convenção prevê como crimes, designadamente, o acesso e interceptação ilegal em redes informáticas, o dano e sabotagem informática, o uso de vírus, e a posse, produção e distribuição de material de pornografia infantil na Internet.

A Convenção sobre o Cibercrime contemplou:

1. Um conjunto de conceitos informático-jurídicos;
2. Um conjunto de ilícitos criminais;

3. Um conjunto de medidas processuais destinadas a regular a forma de obtenção de prova em ambiente digital e mecanismos destinados a promover a cooperação internacional.

Portugal subscreveu a Convenção sobre o Cibercrime em 2001.

A Lei nº 109/2009, de 15 de Setembro, adaptou ao direito interno a Convenção sobre o Cibercrime.

A LEI Nº 109/2009, DE 15 DE SETEMBRO – A “LEI DO CIBERCRIME”

Em 15 de Setembro de 2009, Portugal procedeu, igualmente, à ratificação da Convenção sobre o Cibercrime, e do Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime, relativo à Incriminação de Actos de Natureza Racista, praticados através de Sistemas Informáticos.

A Convenção veio estabelecer um conjunto de disposições:

Em primeiro lugar estabeleceu um conjunto de disposições penais materiais, processuais e normas destinadas a promover a cooperação internacional, e assim abriu o conhecimento tão importante da realidade internacional, onde os fenómenos nesta matéria já iam bastante avançadas assim como os objectos de repressão dos mesmos em termos legais.

É normal pois que a Lei nº 109/2009, de 15 de Setembro, reveste-se de um carácter inovador.

A Lei do Cibercrime vem assim quase em definitivo colmatar uma lacuna que existia, há muito tempo, no sistema processual penal português, já atrás referida.

A lei veio introduzir um regime processual não aplicável somente a processos relativos a crimes previstos na respectiva lei, mas também a processos relativos a crimes cometidos através de um sistema informático ou em qualquer processo criminal em que seja necessário proceder a recolha da chamada prova digital. É o que dispõe o artigo 11.º da referida Lei.

Assim, como indica Pedro Verdelho, o aparecimento desta lei propiciou o aparecimento de “novas ferramentas processuais”

Pode assim ser afirmado que as medidas processuais de recolha da prova digital, previstas na Lei do Cibercrime, têm um campo “de aplicação geral”, na medida em que estamos perante a possibilidade de recurso a estes “meios de obtenção de provas digitais para o combate da criminalidade, seja qual for a sua forma.”

Assim, entramos num regime processo para obtenção de prova digital com um vasto campo de aplicação mais abrangente do que a própria lei em si.

Não fica de forma restringida a sua utilização a processos relativas aos crimes que nela se encontram tipificados, mas também:

A crimes praticados através de um sistema informático, ou

Em processos relativos a crimes em que, independentemente da natureza ou moldura penal do crime, seja necessário, no decurso da investigação criminal, proceder à recolha de prova digital.

Isto porque, o que se pretende efectivamente com a criação deste regime de recolha de prova digital é de providenciar às autoridades criminais, instrumentos que permitam o combate contra a criminalidade em geral e não apenas relativa aos crimes previstos na Lei do Cibercrime.

A Lei nº 32/2008, de 17 de Julho transpôs para a ordem jurídica portuguesa, a Directiva nº 2006/24/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março, relativa à conservação de dados gerados ou tratados no contexto da oferta de serviços de comunicações electrónicas publicamente disponíveis ou de redes públicas de comunicações.

Como refere Rita Castanheira Neves, “a Lei do Cibercrime tem um âmbito de aplicação delineado, não se podendo “perder de vista os requisitos da Lei nº 32/2008, de 17 de Julho.

Mais, para a Autora, face ao disposto no artigo 11.º número 2, “somos for-

çados a demarcar campos de aplicação distintos para a Lei do Cibercrime e para a Lei nº 32/2008, de 17 de Julho”³⁸, aplicando-se esta última lei à investigação dos chamados “crimes graves” (terrorismo, criminalidade altamente organizada), definidos no artigo 2.º número 1 alínea g).

Por seu turno, os meios de obtenção de prova contemplados na Lei do Cibercrime, aplicam-se, com as devidas excepções, aos crimes previstos na mesma, aos crimes praticados através de sistema informático bem como em processos relativos a crimes em que seja necessário proceder à recolha de prova electrónica.

No entanto, tendo a Lei nº 32/2008, de 17 de Julho transposto para a ordem jurídica portuguesa a referida Directiva, a validade da mesma pode ser posta em causa, invocando-se a eventual violação do Direito da União Europeia.

Como alerta Pedro Venâncio, “relativamente às medidas previstas nos artigos 12.º a 15.º da Lei do Cibercrime, assume especial pertinência o disposto na Lei n.º 32/2008, de 17 de Julho.”

Para Pedro Venâncio: «a consagração de disposições processuais relativas à preservação, revelação, apresentação, pesquisa e apreensão de dados informáticos (previstas nos artigos 12.º a 17.º da LC) impunha-se não só como um imperativo de direito internacional, face à ratificação da Convenção sobre Cibercrime, mas, acima de tudo, como uma inevitabilidade civilizacional»

Assim, a Lei do Cibercrime prevê um conjunto de mecanismos processuais relativos à obtenção da prova digital, de carácter geral:

1. Apreensão de dados informáticos (artigo 16.º);
2. Apreensão de correio electrónico e registos de comunicações de natureza semelhante (artigo 17.º);
3. Preservação expedita de dados (artigo 12.º);

4. Revelação expedita de dados (artigo 13.º);
5. Injunção para apresentação ou acesso a dados (artigo 14.º);
6. Pesquisa informática (artigo 15.º);

E, meios de obtenção de prova digital restritos a um conjunto determinado de crimes:

Intercepção de comunicações (artigo 18.º).

Acções encobertas (artigo 19.º).

Com a Lei do Cibercrime, o Ministério Público e até os órgãos de polícia criminal ficam com a possibilidade de ordenarem a preservação de dados, revelação de dados e apresentação ou concessão de acesso a dados informáticos a entidades e cidadãos.

Ficam desde já munidos de poderem exigir a preservação e a concessão de acesso a dados informáticos não só a “entidades públicas ou privadas, que faculte aos utilizadores dos seus serviços a possibilidade de comunicar por meio de um sistema informático ou outra entidade que trate ou armazene dados informáticos”

Estamos perante uma medida que, embora se denomine de “pesquisa” (o legislador optou por uma terminologia diversa da prevista na Convenção), acaba por consistir nas tradicionais buscas, adaptada, porém, ao ambiente digital.

A autoridade judiciária é a autoridade competente para autorizar ou ordenar, por despacho, a realização da referida diligência, tendo, sempre que possível, que presidir à mesma.

À apreensão de dados informáticos aplicam-se as mesmas regras processuais que se aplicam à pesquisa de dados informáticos.

Compete à autoridade judiciária ter a competência pra autorizar ou ordenar

a realização da apreensão, podendo esta apreensão ser levada a cabo sem a prévia autorização da autoridade judiciária quando se verifique “urgência ou perigo na demora”, nos termos dos artigos 16.º número 1 e número 2.

Algumas notas importantes:

- Adaptando o regime das apreensões previstas no Código de Processo Penal à realidade digital, deve ter-se presente que são apreendidos os dados ou documentos informáticos de um determinado sistema informático que serviram ou foram destinados a servir a prática de um crime, bem assim como todos aqueles que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros susceptíveis de servir a prova.
- Tendo como base o artigo 16.º número 3, quando esteja em causa a apreensão de “dados pessoais ou íntimos, que possam pôr em causa a privacidade do respectivo titular”, os mesmos têm que ser apresentados ao juiz, só podendo ser juntos aos autos após uma ponderação, que deverá ter em conta “os interesses do caso concreto”.

Já, Rita Castanheira Neves segue uma posição diversa:

A ingerência nas mensagens de correio electrónico ou registos de natureza semelhante não deverá ser objecto de um triplo tratamento – como defende Paulo Dá Mesquita e Pedro Verdelho – mas sim de um duplo tratamento: enquanto interceptação nas comunicações, em tempo real e, enquanto comunicações armazenadas em suporte digital.

De notar que o artigo 18.º regula a “intercepção de comunicações” electrónicas ficando assim com a incumbência de abarcar as medidas processuais contempladas na Convenção sobre o Cibercrime.

A maior parte da doutrina, é consensual e considera que a interceptação de comunicações electrónicas pode ser utilizada em processos relativos a crimes:

Praticados através de sistema informático em relação aos quais seja necessário proceder à recolha de prova electrónica, desde que os crimes

se encontrem previstos no artigo 187.º número 1 do Código de Processo Penal.

À semelhança do que sucede no ordenamento jurídico português – antes e depois da entrada em vigor da Lei do Cibecrime – no ordenamento jurídico alemão, o recurso à interceptação e gravação das comunicações, só é admissível em processos relativos a um conjunto específico de crimes.

A respectiva interceptação tem que ser autorizado ou ordenado por um juiz, embora em caso de “perigo na demora”, o Ministério Público pode ordenar as mesmas. No entanto, terá que ser posteriormente validada por uma autoridade judicial.

Já Rita Castanheira Neves, defende que esta norma é indicadora de que a interceptação e gravação de comunicações não se cinge apenas às comunicações telefónicas, permitindo-se a intromissão em comunicações de outra natureza.

O artigo 19.º, polémico tem como título na sua epígrafe “acções encobertas”, fica determinada a admissibilidade de “recurso às acções encobertas previstas na Lei nº 101/2001, de 25 de Agosto, nos termos aí previstos, no decurso de inquérito relativo aos seguintes crimes:

- Os previstos na presente lei; e os cometidos por meio de um sistema informático, quando lhes corresponda, em abstracto, pena de prisão de máximo superior a 5 anos ou, ainda que a pena seja inferior, e sendo dolosos, crimes contra a liberdade e autodeterminação sexual nos casos em que os ofendidos sejam menores ou incapazes, a burla qualificada, a burla informática e nas comunicações, a discriminação racial, religiosa ou sexual, as infracções económico- financeiras, bem como os crimes consagrados no título IV do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos.

Parece assim estarmos perante uma medida processo algo inovadora, na medida em que, tal como o artigo 17.º, não encontra correspondência na referida Convenção.

O artigo 19.º número 1, vai ampliar a possibilidade de recurso à acção encoberta, prevendo um conjunto de crimes que não se encontram previstos na Lei nº 101/2001, de 25 de Agosto - Regime Jurídico sobre as Acções Encobertas.

Fica assim tipificado que existem duas fontes normativas, que regulam o modo de obtenção da prova digital: a Lei do Cibercrime e o Código de Processo Penal.

Assim, de acordo com o contemplado no Código de Processo Penal:

A intromissão nas comunicações já armazenadas em suporte digital deverá seguir o regime processual aplicável à interceptação e gravação de comunicações telefónicas (artigo 189.º número 1, segunda parte);

Assim, só é permitido o recurso a este tipo de diligência em processos relativos aos crimes elencados no artigo 187.º número 1 (deixando de fora um conjunto significativo de crimes informáticos);

O recurso a este tipo de diligência só é permitido durante a fase do inquérito e “se houver razões para crer que a diligência é indispensável para a descoberta da verdade, ou que a prova seria, de outra forma, impossível ou muito difícil de obter.”

Já a Lei do Cibercrime estabelece:

A apreensão de correio electrónico ou registos de natureza semelhante pode ser levada a cabo em processos relativos aos crimes previstos na respectiva lei; aos crimes praticados através de sistema informático e aos crimes em que seja necessário proceder à recolha de prova em suporte electrónico (artigo 11.º número 1);

A referida diligência terá que se autorizada ou ordenada pelo juiz quando a referida apreensão seja “de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova”; (artigo 17.º)

É aplicável “o regime de apreensão de correspondência previsto no Código

de Processo Penal” (artigo 17.º).

O regime da apreensão de correio electrónico e registos de comunicações de natureza semelhante passa a ser regulado directamente pelo artigo 17.º da Lei do Cibercrime e, subsidiariamente (por remissão expressa do mesmo), pelos pressupostos e requisitos legais relativos à apreensão de correspondência, previstos nos artigos 179.º e 252.º (n.º 2 e 3) do Código de Processo Penal.

Com o artigo 17.º desta Lei:

“passa a ser admitido o acesso e obtenção de correio electrónico em todas as investigações criminais cujo crime em causa esteja previsto na Lei n.º 109/2009, seja cometido por meio de um sistema informático ou em relação ao qual seja necessário proceder à recolha de prova em suporte electrónico.

Para Manuel Costa Andrade, o artigo 189.º número I do Código de Processo Penal contempla em si duas realidades distintas: por um lado, regula as comunicações/conversações, em tempo real, realizadas através de um meio técnico diferente do telefone e, por outro lado, regula as conversações/comunicações armazenadas em suporte digital, ou seja, o produto do acto comunicacional.

Para este Autor, o direito fundamental à inviolabilidade das telecomunicações, constitucionalmente consagrado no artigo 34.º (da Constituição da República Portuguesa), assegura “o livre desenvolvimento da personalidade de cada cidadão, nomeadamente através da troca, à distância de informações, notícias, pensamentos, opiniões, à margem da devassa da publicidade.

Para Pedro Venâncio, quando existam mensagens de correio electrónico que, embora não tenham sido interceptadas em tempo real mas que se encontrem armazenadas na caixa do correio do destinatário, seja em servidor que preste serviço de armazenamento ou no próprio computador sejam relevantes para a descoberta da verdade, existem os meios específicos previstos nos artigos 12.º a 17.º da Lei do Cibercrime”, destinados a garantir o seu acesso.

Deste modo, a doutrina - bem como a jurisprudência – reúne consenso quanto à desaplicação do artigo 189.º número 1 do Código de Processo Penal.

Para Pedro Verdelho, o regime de apreensão de correspondência previsto no Código de Processo Penal não é inteiramente aplicável ao regime estabelecido no artigo 17.º da Lei do Cibercrime.

Nos termos do artigo 179.º do Código de Processo Penal:

A apreensão de correspondência só poderá ser ordenada ou autorizada quando existirem “fundadas razões para crer que: a) a correspondência foi expedida pelo suspeito ou lhes é dirigida, mesmo que sob nome diverso ou através de pessoa diversa; b) está em causa crime punível com pena de prisão superior, no seu máximo, a 3 anos e c) a diligência se revelará de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova” (artigo 179.º número 1);

Pedro Verdelho defende a não aplicação do artigo 179.º número 1 do Código de Processo Penal, embora considere que “o artigo 17.º da Lei do Cibercrime não ignora os requisitos previstos no artigo (179.º número 1), tendo inclusive integrado um deles no regime do artigo 17.º (nomeadamente o requisito “quando a apreensão (...) se afigure ser de grande interesse para a descoberta da verdade ou para prova”).

Quanto à intervenção judicial, Pedro Verdelho defende que o regime do artigo 17.º da Lei do Cibercrime tem que ser interpretado num sentido diverso do regime legal previsto nos artigos 179.º e 252.º do Código de Processo Penal.

Fica assim assente que as mensagens de correio electrónico (e os registos de comunicações de natureza semelhante) só podem ser juntas aos autos após intervenção judicial.

O que Pedro Verdelho defende é que essa intervenção judicial só pode acontecer após a apreensão – que neste caso será uma apreensão provisória – dado o objecto sobre que incide a referida diligência.

Assim, para Pedro Verdelho, o regime para a apreensão de correspondên-

cia previsto no Código de Processo Penal não deve ser totalmente aplicado ao regime previsto no art. 17.º da Lei do Cibercrime.

Assim, nos termos do Código de Processo Penal:

Só era permitido o uso desta diligência, em processos relativos aos crimes elencados no artigo 187.º número 1 (deixando de fora um conjunto significativo de crimes informáticos);

Só era permitida durante a fase do inquérito e se houvesse “razões para crer que a diligência é indispensável para a descoberta da verdade, ou que a prova seria, de outra forma, impossível ou muito difícil de obter.”

ALGUMAS CONCLUSÕES PARA REFLEXÃO

O legislador português limitou-se, até à entrada em vigor da Lei do Cibercrime, a englobar a realidade digital num único regime processual:

O regime da interceptação e gravação de comunicações telefónicas, mas descurou as suas especificidades e componentes desta tão grande realidade.

Embora o combate contra a criminalidade informática seja uma preocupação constante do legislador português, na verdade é que o regime jurídico de obtenção da prova digital só veio a ser implementado em 2009, pecando por tardio.

A Lei do Cibercrime tenta reflectir uma linha de entendimento que regula de forma distintiva, tendo introduzido regimes assentes em princípios e linhas orientadoras distintas:

A interceptação e registo de comunicações electrónicas, entende-se por comunicações como comunicações levadas a cabo através de um meio técnico diferente do tradicional telefone e a intromissão nas comunicações armazenadas em formato/suporte digital.

Desta maneira, a Lei nº 109/2009, de 15 de Setembro – a “Lei do Ciber-

crime” – veio superar uma lacuna que existia em matéria de prova digital no ordenamento jurídico Português, ainda que na minha opinião manifestamente insuficiente.

Lei do Cibercrime estabeleceu um regime para a interceptação e registo de comunicações electrónicas, bem como um regime especificamente direccionado para a apreensão de correio electrónico ou seja, para a apreensão do daquilo que resulta do produto de um acto comunicacional.

Na minha opinião, o crescente número de casos de crimes cibernéticos é devido à crescente exposição à tecnologia em todo o mundo. Hoje em dia, mais pessoas estão a abusar da tecnologia nas suas vidas diárias, especialmente na internet. Como a Internet está amplamente ligada, algumas pessoas aproveitam esta tecnologia para a prática de crimes. Além disso, as pessoas tendem a ser influenciadas pela curiosidade sobre novidades mas também lucros que estes ilícitos podem trazer, sem investigar as fontes, especialmente da internet. Assim, é muito mais fácil para os criminosos usarem essa tecnologia avançada que temos hoje para fazer alguns crimes.

As pessoas hoje em dia deveriam aumentar a consciencialização sobre a lei do crime cibernético para que os utilizadores pudessem evitar o abuso dessa tecnologia para este tipo de crime, especialmente na Internet e para a segurança deles mesmos e dos seus filhos!

Percebi que há vários efeitos deste crime cibernético em todas as expectativas, como a degradação moral entre as novas gerações, perda de receita, desperdício de tempo, reputação prejudicada e produtividade reduzida e privacidade dos utilizadores completamente exposta. Assim, todas as partes envolvidas devem levar este problema a sério.

Não basta pensar na solução para superar este problema, mas também pensar na solução para evitar os fatores que contribuem para os crimes cibernéticos. Não se julgue apenas o governo, mas os Pais também desempenham papéis importantes para educar seus filhos a usar as tecnologias;

A Consciência individual é a coisa mais considerável para superar este crime cibernético. A tecnologia está a funcionar para desenvolver o conhecimento

humano e facilitar as tarefas da vida diária, que podem ser simplificadas sem sobra de dúvida, mas com as devidas precauções.

BIBLIOGRAFIA

BRAVO ROGÉRIO; Entrevista *Revista Ordem dos Advogados*, 2017 - <http://boletim.oa.pt/oa-02/entrevistas>

ALBUQUERQUE, PAULO PINTO DE, *Comentário do Código de Processo Penal à luz da Constituição da República Portuguesa e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, Universidade Católica Editora, 2008;

ANDRADE, MANUEL DA COSTA, “Bruscamente no verão passado”, a Reforma do Código de Processo Penal-Observação críticas sobre uma lei que podia e devia ter sido diferente, Coimbra Editora, 2009;

CANOTILHO, J. J. GOMES; MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Anotada*, Vol. I, 4ª Edição Revista, 2007

NEVES, RITA CASTANHEIRA NEVES, *Natureza e Respetivo Regime Jurídico do Correio Electrónico Enquanto Meio de Obtenção de Prova*, Coimbra Editora, 2011

MARQUES, MARIA XARA-BRASIL, *Dissertação Mestrado*, Universidade Católica, 2014

MIRANDA, JORGE; MEDEIROS, RUI, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora, 2011

VENÂNCIO, PEDRO, *Lei do Cibercrime Anotada e Comentada*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011;

VERDELHO, PEDRO, “A obtenção de prova no ambiente digital”, *Revista do Ministério Público*, Ano 25.º, nº 99 Julho-Setembro 2004 pp. 117-136;

VERDELHO, PEDRO; BRAVO, ROGÉRIO; ROCHA, MANUEL LOPES, *Leis do Cibercrime*, Col. PAULA VEIGA, Vol. I., Centroatlantico.pt, Portugal 2003.



TECNOLOGIA E PROTEÇÃO DE DADOS NA SEGURANÇA PÚBLICA: UMA QUESTÃO DE EQUILÍBRIO

JOÃO PAULO FERNANDES

Diretor Geral da NEC Portugal)

Nos dias de hoje, é fundamental que os governos estejam preparados para atuar perante uma ampla variedade de ameaças à segurança pública, que vão desde os desastres naturais às ameaças físicas, passando por situações relacionadas com crime e terrorismo, sem esquecer os ataques cibernéticos. Nações seguras atraem investimentos, negócios, mão-de obra qualificada e turistas, itens essenciais para o desenvolvimento e para o crescimento económico. Portanto, a capacidade de uma sociedade de bem aproveitar as ferramentas que tem ao seu dispor para assegurar a segurança dos seus cidadãos, vai contribuir fortemente para definir os resultados e o bem-estar social e económico que vai ser capaz de lhes providenciar. Como exemplo disto, refira-se o estudo publicado no número de Novembro de 2016 da Revista Militar, que revelava que a “Segurança

do Turista no País”, é considerado pelos turistas que nos visitam como o 2º mais importante critério de decisão sobre o destino turístico a visitar. Seguramente que este facto, aliado à posição de Portugal no “Global Peace Index” de 2017, onde ocupava a 3ª posição num total de 163 países analisados, não será alheio ao número crescente de turistas que nos últimos anos têm vindo a escolher Portugal como seu destino de férias.

Ao nível tecnológico, temos vindo a assistir a um acelerado processo de transformação digital das sociedades. A rápida evolução da tecnologia trouxe uma realidade inexorável: cada vez mais qualquer pessoa, a partir de qualquer lugar do planeta, tem ao seu dispor ferramentas tecnológicas de ponta que permitem o cada vez mais fácil e constante acesso a informação sobre quase tudo e quase todos, com isso criando um cada vez maior desafio à manutenção da segurança dos cidadãos. As entidades públicas e de segurança devem por isso acompanhar este ritmo ditado pelas inovações trazidas pela tecnologia, e o grande desafio para o futuro passa por tornar estas entidades mais eficientes e eficazes no desempenho das suas funções.

Perante este cenário, o recurso à tecnologia tem vindo a ser apontado como solução ou, pelo menos, como importante ferramenta facilitadora da construção de soluções para os mais variados problemas sociais, entre os quais as questões relacionadas com a segurança.

Das principais tecnologias emergentes para aplicação em segurança pública, destacam-se os sistemas de videovigilância, as soluções biométricas, a internet das coisas (IoT), as analíticas de dados e a inteligência artificial, cada uma com diferentes capacidades e funções, mas cuja utilização integrada permite a implementação de inovadoras soluções na prevenção e combate ao crime e terrorismo, que permitem assegurar uma muito mais eficaz manutenção da segurança pública.

A este nível e como exemplo, podemos referir as soluções de reconhecimento facial já em utilização com assinalável sucesso pelas forças de segurança de múltiplos países europeus, em locais como aeroportos, estações de comboio, estádios de futebol e outros locais sensíveis, para monitorização automática da presença de pessoas de interesse e, por via disso, a deteção

precoce de potenciais situações que podem colocar em risco a Segurança dos cidadãos. Um caso concreto é a solução de reconhecimento facial implementada pela NEC para a Polícia do Sul do País de Gales, a qual foi utilizada com excelentes resultados durante a final da Liga dos Campeões da UEFA, realizada no ano passado em Cardiff.

Frequentemente, a principal barreira que é colocada à aplicação das novas tecnologias, como o reconhecimento facial, nos sistemas de segurança pública, tem a ver com a sua alegada violação dos direitos e liberdades individuais em termos de proteção de dados pessoais, os quais foram recentemente reforçados por via da implementação do novo Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) da União Europeia - Regulamento 2016/679 de 27 de Abril - o qual impossibilita a utilização e processamento de quaisquer dados pessoais (onde se incluem os dados biométricos), sem que haja consentimento expresso da pessoa a que dizem respeito.

Sobre este assunto, importa clarificar que sendo o RGPD um Regulamento que visa regular, de forma geral, o processamento de dados pessoais por quaisquer entidades da União Europeia, públicas ou privadas, existem outras normativas europeias que detalham as regras a seguir para utilização de dados pessoais para fins específicos, como a segurança pública, como é o caso da Diretiva 2016/680 de 27 de Abril, que vem regulamentar o tratamento de dados pessoais para efeitos de segurança pública.

Ao abrigo desta Diretiva, cujo prazo limite para transposição para a legislação nacional de cada estado membro ocorreu no passado dia 6 de Maio de 2018, e de acordo com os seus Artigos 1º e 8º, é lícita a utilização e tratamento de dados pessoais pelas autoridades nacionais competentes, para efeitos de “prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, incluindo a salvaguarda e prevenção de ameaças à segurança pública”.

Saliente-se contudo que os dados biométricos estão abrangidos também pelo artigo 10º desta diretiva, o qual restringe a sua utilização aos casos em que o direito do Estado-Membro o permita

e em que essa utilização se destine a “proteger os interesses vitais do titular dos dados ou de outra pessoa singular”, ou seja, somente em casos de potencial ameaça à segurança dos cidadãos, entendida como seu interesse vital.

Podemos pois concluir que o enquadramento legal básico sobre a utilização de dados pessoais, nomeadamente biométricos, para fins de segurança pública, existe e encontra-se sistematizado na legislação Europeia antes mencionada, a qual procura alcançar o melhor equilíbrio possível, no contexto atual, entre dois direitos básicos que assistem a qualquer cidadão - o de defesa da proteção dos seus dados pessoais e o de defesa da sua segurança. As ameaças e riscos à Segurança dos cidadãos com que crescentemente nos vemos confrontados, colocam a necessidade de um permanente escrutínio e debate sobre se o atual ponto de equilíbrio entre estes dois direitos básicos, vertido na atual legislação, é o mais adequado ou deverá ser repensado. Em qualquer caso, a atual legislação europeia permite já o enquadramento legal adequado para que as forças de segurança possam, assim o queiram, tirar desde já partido das novas ferramentas tecnológicas, como o reconhecimento facial, para reforçar os seus mecanismos de prevenção e combate ao crime e terrorismo. Se isso for feito, haverá seguramente mais e melhores condições para que Portugal consiga sustentar a reputação internacional de país seguro de que atualmente goza e, conseqüentemente, manter a atratividade que essa reputação de destino seguro lhe assegura, nomeadamente em termos de fluxos turísticos e de investimento.

\ **Orchestrating** a brighter world

NEC

A REFORMA DAS FORÇAS ARMADAS E A CONDIÇÃO MILITAR

JOSÉ MANUEL NETO SIMÕES

Capitão-de-Fragata SEF (Reforma)

“As nossas gloriosas Forças Armadas são, em quase nove séculos de História, a expressão viva de muito do que de melhor fizemos no passado e fazemos no presente”.

Presidente da República,

Professor Doutor Marcelo Rebelo de Sousa

1. INTRODUÇÃO

A globalização desregulada e a imprevisibilidade do Presidente Trump – com novos alinhamentos geopolíticos e sistema internacional em transição – tende a ser transformada em nova ordem mundial e criar uma crescente instabilidade no ambiente de segurança. E permite ainda uma maior projecção das novas ameaças difusas e transnacionais que afectam a Segurança Nacional.

As questões da paz e da segurança, na actual ordem internacional, são hoje mais complexas e não podem ser analisadas utilizando as metodologias tradicionais. A prioridade que a comunidade internacional dá hoje à prevenção dos conflitos e gestão de crises exige políticas direccionadas para o reforço do tecido social e para o melhoramento da governação das sociedades. São exigências urgentes num mundo onde coabita o crescimento económico para uns e as crescentes desigualdades para outros.

As Forças Armadas (FA) têm contribuído de forma indelével para a afirmação e credibilidade externa de Portugal. Têm merecido elogios internacionais pela sua preparação que é notável visando a competência, responsabilidade e a eficácia. Porém, não se olha para as FA pelo seu perfil institucional ou as suas capacidades que podem ser utilizadas no país.

Sendo as FA uma Instituição de carácter nacional, estruturante da nossa identidade à qual compete garantir a independência nacional e a integridade do território, deve ser preservada e respeitada. Isto devia ser explicitado aos cidadãos – pela classe política sem ambiguidades - para que se combata o “discurso da inutilidade”. Saber fazer pedagogia sem demagogia.

2. AS FORÇAS ARMADAS COMO INSTITUIÇÃO NACIONAL

Ao nível político é sabido como se orientam alguns sectores. Todavia, um estudo (Carreiras, Helena CIES) mostra que as FA são a instituição nacional que maior confiança merece aos portugueses.

As FA são a Instituição que mais se reformou passando da guerra de África com 240 mil homens e 45% do orçamento para um modelo de segurança cooperativa e operações de apoio à paz e humanitárias, bem como as missões de interesse público com cerca de 30 mil efectivos e um custo cerca de 1,4 % do PIB.

O compromisso assumido pelos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é atingir os 2% em despesas com Defesa até 2024

e 20% desse valor na componente de equipamento¹. Mas em 28 Estados-membros só cinco aliados estão a cumprir: EUA, Grécia, Estónia, Reino Unido e Polónia.

Neste âmbito, é sofisma o MDN referir que é um “absurdo o indicador do PIB”, porque a UE passou a estar numa situação muito delicada, em que terá de assumir a sua própria defesa como já concluiu a Alemanha e a França, considerando a nova Política externa e reorientação estratégica dos EUA. Portugal tem sido um fornecedor de segurança e deverá estar preparado para aumentar a nossa capacidade de intervenção a nível europeu.

Não vale a pena querer “disfarçar” ou manipular os números, com este tipo de investimento na Defesa Nacional não é possível colmatar as principais lacunas que as FA apresentam seja em termos de equipamentos, seja na preparação dos militares para as suas missões, ou ainda na captação e retenção dos efectivos necessários, quer em número quer em qualidade num tempo em que o emprego está a subir e a carreira militar deixa de ser atractiva.

Todavia, recorrentemente é colocada a questão: Para que servem as FA e que modelo se pretende? E nem sempre os cidadãos entendem a necessidade da sua existência, sendo especulada a sua sustentabilidade.

Os governos ao assumirem funções – no quadro de dificuldades financeiras –, como não sabem bem para que querem as FA, fazem “cortes cegos” com o argumento da optimização de recursos. Isto acontece, porque ainda não houve a assumpção plena ao nível político da importância e dos custos da função de soberania². Que significa independência e liberdade nacional, garantia da integridade do território, defesa do regime constitucional e salvaguarda colectiva de pessoas e bens.

1 O ex secretário-geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen, apelou em 2011 para que os países da UE investissem mais em defesa apesar das restrições económicas, sob o risco de comprometerem a parceria militar com os EUA. “A retracção do investimento poderá fragilizar laços de solidariedade e comprometer a capacidade dos países europeus para agir sem envolvimento norte-americano”. Segundo um relatório NATO as despesas militares corresponderam a 60% dos gastos militares globais em 2011, e caíram para 50% em 2014. Os avisos tem vindo a ser feitos desde a administração de Obama e, por isso, não é correcto atribuir a TRUMP exclusivamente o enfraquecimento da Aliança Atlântica.

2 A soberania justifica a existência do Estado e o exercício das funções de soberania assegura o desenvolvimento normal das tarefas próprias do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas e constitucionais.

Os políticos sabem sempre o preço de tudo, mas raramente sabem o valor dos equipamentos e a relação custo-eficácia. Haja coragem para saber fazer pedagogia. Exemplo: Se não tivéssemos F-16. Teríamos um “buraco” no nosso espaço aéreo para a NATO correspondente a 54 vezes o território nacional. Os dois submarinos convencionais³, indispensáveis pelo grande raio de acção, podem intervir na defesa no triângulo estratégico português e têm poder de elevada dissuasão que asseguram a vigilância, controlo e defesa do vasto espaço marítimo⁴; (recolha de informações estratégicas) e responsabilidades perante o seu posicionamento internacional e aliados. Não temos sabido tirar as contrapartidas pela inépcia e corrupção ao nível político.

A Constituição e a Lei de Defesa Nacional (LDN) não deixam dúvidas quanto à indispensabilidade das FA e suas missões. Ao nível político, a responsabilidade primária pelo tipo de resposta que pretende das FA, devia ser do primeiro-ministro - não do ministro da defesa -, pois é o responsável pela concepção da política geral do Estado da qual faz parte a PDN. A hierarquia das missões é a seguinte: a Defesa Militar da Pátria; a satisfação dos Compromissos Internacionais assumidos e o Apoio à Política Externa; o Apoio e a Assistência a Cidadãos Nacionais no estrangeiro em Situações Internacionais de Crise; e, por fim, as Outras Missões de Interesse Público no apoio às populações ao seu desenvolvimento, protecção e socorro.

3 Os submarinos da classe Tridente (modelo U-209PN) apesar de recentes já desempenharam missões muito exigentes em termos operacionais e táticos. A cota de operação máxima é 350 metros, velocidade 20 nós (12 mil milhas) e uma guarnição de 33 militares. As suas características mais marcantes são o incremento extraordinário das suas capacidades furtivas e da sua autonomia em imersão, sem necessidade de carregar baterias o que lhes confere projecção intercontinental. Apresentam reduzidíssima assinatura acústica o que os coloca no topo dos submarinos mais furtivos do mundo. Algumas das missões importantes: Protecção avançada às forças navais de superfície; Ataques selectivos a interesses de alto valor estratégico na zona litoral de um opositor; Interdição de áreas focais junto a portos, costa ou zonas de navegação de elevado interesse para o opositor; Acções de negação do uso do mar em áreas oceânicas; Patrulha de área oceânica, anti-submarina e/ou anti-superfície; Vigilância da ZEE no quadro de uma política de dissuasão a infracções ambientais e de segurança; Vigilância discreta da infiltração de material ou indivíduos em áreas costeiras; Combate às ameaças assimétricas (terrorismo, tráfico de droga e armas, imigração, poluição); https://www.marinha.pt/pt/os_meios/submarinos/Paginas/nrp-tridente.aspx

4 O mar português: 1,7 milhões de km² de águas jurisdicionais (18,7 vezes a área do território nacional); com a Plataforma Continental passará para o dobro e o país será essencialmente marítimo (97% o que equivale a um país como a Índia); 5,8 milhões da área de responsabilidade nacional para busca e salvamento (63 vezes a área do território). E 60% do comércio externo e 70% das importações portuguesas usam a via marítima. Todo o petróleo e 2/3 do gás natural que consumimos chegam por via marítima.

3. SUSTENTABILIDADE E MODELO DAS FORÇAS ARMADAS

A sustentabilidade das FA não deve ser discutida numa perspectiva meramente contabilística, porque é redutora da Segurança Nacional. Os portugueses não querem que crises financeiras, económicas e sociais se transformem também em crise de segurança que não pode comprometer o exercício de soberania e autoridade do Estado por critérios contabilísticos impostos do exterior. Inaceitável ingerência.

Em segurança deve haver critérios de racionalização⁵. Mas nunca desinvestimento. As reduções orçamentais na área da Defesa não podem ser levadas ao ponto de comprometer capacidades militares críticas e prioritárias que, no limite, poderiam ter consequências negativas na política comum de segurança e defesa europeia (PCSD), levando mesmo à sua paralisia estratégica, com impactos negativos na estabilidade das fronteiras da Europa e da vizinhança próxima.

O que gastamos em Defesa é o mesmo que se despendia há 10 anos. Ou seja, contando com a inflação é substancialmente menos. A reforma “Defesa 2020” foi efectuada apressadamente com objectivos políticos falaciosos e sem seguir os pressupostos do Planeamento Estratégico estabelecido na Lei.

O que se deve discutir é o modelo de FA com avaliação de custos do SFN, tendo em conta o nível de ambição, assumido sem sofisma, em função dos recursos disponíveis e dos interesses de Portugal

O País necessita de FA polivalentes - duplo emprego - para actuar na defesa militar e apoio à diplomacia (operações de paz e humanitárias), e também no plano não militar, centrado nas missões de interesse público e cooperação civil-militar quer no quadro do seu desenvolvimento (infra-estruturas), quer em situações de calamidade ou catástrofe.

⁵ Redução do número de efectivos, nas estruturas dos Ministérios da Defesa e nas estruturas das Forças Armadas, em razão da integração das actividades de suporte e apoio, reforço das estruturas conjuntas, designadamente comando e controlo, pessoal, logística, ensino e saúde, adequação das estruturas orgânicas e conseqüente redução do número de infra-estruturas e do dispositivo.

Face à necessidade de otimização de recursos, através da racionalização de estruturas, justifica-se a criação de uma Unidade Nacional de Logística - conjunta e integrada -, que assegure a sustentação das operações, o apoio à Proteção Civil, em cenários de emergência e catástrofe e potencie o apoio às populações e autarquias

Forças bem treinadas de grande mobilidade, flexibilidade e interoperabilidade, com melhor integração das informações estratégicas de defesa.

As FA devem ainda assegurar o apoio à segurança interna na prevenção ao combate às novas ameaças - terrorismo e crime organizado transnacional -, através do enquadramento legislativo que assegure a subsidiariedade e a complementaridade da sua intervenção. Mas para isso é necessário fazer um reajustamento do quadro legal – não parece preocupar o poder político -, que apenas o permite pela Lei do Estado de Sítio e do Estado de Emergência. Neste contexto, será essencial o estabelecimento de Regras de Empenhamento claras para as forças a empregar, a definição da cadeia de comando e os níveis de responsabilidade. Estes serão instrumentos simples para evitar conflitos de competências.

Nesse sentido, a adopção de uma Lei de Segurança Nacional (LSN) - através de um Sistema Integrado de Segurança Nacional - possibilitaria ainda evitar disposições conflitantes entre FA e Forças de Segurança Interna e melhorar a articulação entre a LDN e Lei de Segurança Interna, assegurando a eficiência da PDN.

4. CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

A revisão, em 2013, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) - documento estruturante da Política de Defesa Nacional (PDN)- devia permitir clarificar, sem sofismas, o que se pretende das FA.

Uma visão abrangente e informada sobre o conceito CEDN deve partir da aquisição plena do posicionamento que o país ocupa na sua relação com os diversos atores internacionais e com os seus parceiros nas diversas organizações que, ao longo da história mais recente, têm passado a fazer parte do

acervo político e diplomático que nos caracteriza

Na revisão do CEDN ressaltou a discrepância entre as posições do grupo de personalidades – escolhido para elaborar o documento - e a vontade redutora do poder político.

Por outro lado, o modelo das FA decorre das opções assumidas no CEDN e do Conceito Estratégico Militar (CEM) dele resultante, devendo ser mais valorizado o seu carácter conjunto e capacidades (modeláveis e projectáveis). Urge reavaliar o modelo de serviço militar – a despesa da profissionalização nunca foi assumida - ,que assegure o nível de efectivos com menores custos e reforce a componente cívica e coesão nacional, através de um serviço cívico obrigatório. O interior talvez fosse beneficiado no apoio às autarquias e a algumas estruturas como a protecção civil e a saúde com empenhamento dos médicos e enfermeiros.

Contudo, o ciclo de planeamento estratégico foi “subvertido” com o corte de efectivos. As dificuldades de recrutamento que hoje são sentidas e a realidade do actual Sistema de Forças Nacional (SFN), marcada por uma clara insuficiência de efectivos, encontram raízes na influência abusiva da “troika” nesta matéria de soberania nacional. E não reflectem os riscos e as melhores opções. Este método criativo só serviu para iludir e acelerar o processo de decisão. Mas a realidade é ficção.

Na definição política da reforma designada de “Defesa 2020” que de forma acrítica estabeleceu um teto de efectivos para as Forças Armadas de 30000/32000 efectivos, sem que se conheça, quer o racional da definição desse número quer a distribuição pelos ramos – tendo em conta a dimensão marítima e a posição geoestratégica do país- ou o rácio Quadro Permanente/militares em Regime de Contrato.

A configuração do SFN é determinada pela exigência do quadro estratégico internacional prevalecente e previsível. E Portugal faz parte de uma região com instabilidade latente em que a UE terá que assumir maior esforço na defesa, face à alteração estratégica dos EUA e da OTAN provocada pelo efeito Trump, que enfraqueceu a Aliança Atlântica e aposta na fragmentação da UE.

O actual CEDN assume-se com presunção como Estratégia Nacional, quando há sectores do Estado que não foram consultados. A Estratégia Nacional (ou grande Estratégia global do Estado) - devidamente consensualizada é que permitirá enquadrar, de forma coerente, a visão do futuro e as reformas estruturais que o País necessita, integrando o CEDN e assegurando a continuidade das opções estratégicas assumidas para além dos ciclos da governação e interesses partidários

Nestas circunstâncias, Portugal necessitaria de um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN) - integrado nessa Estratégia Nacional -, que substituísse o CEDN e englobasse também as diferentes dimensões do desenvolvimento e da Segurança Nacional numa perspectiva mais alargada e integrada e com revisões periódicas.

Parece essencial que qualquer documento que corporize um conceito estratégico deve ter duas características fundamentais. Deve ser flexível, ou seja, deve poder ajustar-se e alterar-se com a dinâmica e com a rapidez necessárias para acompanhar a evolução das ameaças emergentes, a sua transnacionalidade, permanente mutação e complexidade estrutural bem como conceder o espaço suficiente para abordagens holísticas e pluridisciplinares dos fenómenos e das respectivas respostas, afastando visões e posturas mais convencionais e porventura mais herméticas e estáticas.

Em segundo lugar, será da maior importância a capacidade de adaptação das Instituições à instabilidade que a nova ordem mundial transformou em paradigma (especialmente no plano económico) encarando com seriedade e humildade as dificuldades de responder com os mesmos recursos aos compromissos assumidos no passado (propondo contributos alternativos) e trabalhando internamente no reforço de parcerias que estimulem a preservação do conhecimento e fomentem a inovação no plano do capital tecnológico e científico - cooperação estreita entre a rede de ensino militar e as Universidades.

A nossa histórica vocação atlântica, a nossa proximidade com as ex-colónias (África, Ásia e Brasil) e, evidentemente, a nossa condição de europeus devem estar reflectidas nas nossas opções estratégicas pois são parte muito relevante da contribuição que podemos proporcionar na construção de um

conceito estratégico que se quer nacional mas necessariamente devedor de uma realidade global em que nos inserimos e que, em última análise, permita uma resposta tranquilizadora, sustentável e eficaz aos novos desafios emergentes em matéria de segurança e defesa.

Ainda neste contexto, há necessidade da criação de um órgão de Segurança Nacional – estudo, consulta e avaliação permanente da situação de segurança e defesa - na dependência directa do primeiro-ministro. É que assegure também o interface entre as diversas vertentes do factor multiplicador do Intelligence (interna, externa e comercial). Este seria uma estrutura diferenciadora com carácter multidisciplinar face à realidade estratégica de hoje.

Ao nível político, importa ter a noção de que a redução dos efectivos e a falta de meios – não respeitando os requisitos e prioridades de defesa - tem impacto negativo nas capacidades do SFN e afecta a prontidão. O problema da prontidão militar é complexo na medida em que se trata de atingir níveis de desempenho elevados, para garantir uma capacidade que se deseja que nunca venha a ser usada, na realidade. Se esta capacidade não estiver permanentemente disponível, o factor dissuasão enfraquece e pode correr-se um elevado risco em caso de concretização da ameaça - nesta circunstância o tempo de resposta fica imediatamente exaurido e sem tempo não haverá prontidão.

Alguns titulares da defesa tem baralhando o contribuinte sobre a operacionalidade das FA exibindo preocupantes confusões ao nível das ameaças, das alianças, de meios e fins na prossecução do interesse nacional.

O anterior MDN concluiu a pseudo-reforma “Defesa 2020” – com direito a coreografia falaciosa e propagandística televisiva – sem conseguir provar que “com menos é possível fazer mais” e quem insistir ao nível político pode vir a provar com responsabilização política, que na actividade de risco das FA, na maioria das vezes, o erro se paga com a vida.

Todavia, as FA têm que estar organizadas e preparadas, em tempo, para cumprir as missões atribuídas pelo poder político. Para isso, são necessárias capacidades militares -que assegurem o SFN com coerência operacional -, com meios e efectivos necessários, de acordo com o nível de ambição

estabelecido, sem hipocrisia e assumindo os riscos de ameaças que não respeitam as fronteiras da soberania.

A reforma foi inspirada no modelo Dinamarquês⁶ e ficou evidente o irrealismo do padrão comparativo já amplamente demonstrado não só pelo diferente enquadramento geopolítico mas também pela importância geoestratégica do nosso país. Os argumentos apresentados para tal escolha foram o facto de se tratar de a Dinamarca ser um “País de média dimensão europeia, com pesadas responsabilidades ao nível da segurança no seu espaço marítimo e uma forte presença em missões internacionais de Apoio à Paz.”

Porém, ficou por referir que a Dinamarca tem metade da população portuguesa – sem a importância e características da nossa diáspora - e com FA assentes num sistema misto (profissional/voluntários e conscritos), com um efectivo da ordem dos 18628 militares (Exército 9925, Marinha 2880, Força Aérea 3358 e de Comando Conjunto 2465), com Serviço Militar Obrigatório (4 a 12 meses), uma Reserva anual permanente de 12000 Conscritos e a “Home Guard”, uma estrutura militar, com mais de 53500 Reservistas, com a missão geral de “reforçar e apoiar o Exército, a Marinha e a Força Aérea no cumprimento das suas missões

É imperativo nacional controlar e defender o nosso espaço geográfico. A posição geográfica do nosso país e dimensão essencialmente marítima - espaços marítimos com 20 vezes o território terrestre – e configuração arquipelágica. É incomparável. A inserção geopolítica e a geoestratégica nacional com uma diáspora única reclamam interesses nacionais estratégicos específicos. Estes factores deviam ter sido ponderados no redimensionamento dos efectivos, estruturação dos ramos e meios necessários ao SFN.

A pressão das ameaças e os compromissos ao nível internacional passou a ser mais exigente. As declarações problemáticas e arrogantes de alguns

6 A Dinamarca não possui um CEDN propriamente dito, baseando-se antes em acordos de defesa suportados por amplas maiorias parlamentares, que estabelecem capacidades, missões e orçamentos para um período de quatro anos. A plurianualidade do orçamento tem conferido às FA dinamarquesas um quadro financeiro estável para desenvolverem as suas missões a longo prazo, sem a preocupação de discutirem orçamentos ano a ano (DK-Defense, 2009). Para o Chefe da Defesa Dinamarquesa “a diferença entre a irrelevância e a relevância de qualquer estrutura militar moderna reside na capacidade de implantar e utilizar capacidades militares credíveis sempre que necessário” (HELSØ, 2004).

políticos afrontam e prejudicam qualquer debate estratégico que até à data falhou. E a reforma “além da troika” foi inútil, porque estava em implementação a reforma anterior.

5. POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA (UE)

A Europa está rodeada de crises e passou a ser ela própria a crise - produtora de crises como a da Ucrânia, “Brexit” e das migrações - com contradições insanáveis e clivagens na geografia dos povos, que conduz à desconfiança e rejeição do projecto de unidade europeia. E com as elites europeias burocratas sem pensamento político e sem visão de conjunto sobre o futuro, com os “interesses comuns” deslaçados ou inexistentes, não é possível evitar a sua fragmentação. Desafio à sua relevância e à segurança.

Os líderes autistas das instituições europeias não sabem lidar com as incertezas do mundo de hoje e deviam ter sabido – desde há muito - encarar as FA como importante instrumento da segurança nacional e de uma Política externa com dimensão. Só assim é possível responder às complexas ameaças, que ultrapassam as fronteiras geográficas. A renovação da arquitectura de defesa da UE constitui uma prioridade, sem condicionar a soberania da intervenção autónoma dos Estados membros, e tendo presente que a Defesa Nacional não é um milagre!

Uma das soluções para que a UE possa contribuir para a produção de segurança global – passando a ser um actor credível na ordem internacional - , principalmente nas suas áreas de interesse, passará pelo apoio à construção de alianças regionais e globais mais consistentes, pelo investimento em instituições internacionais e por se transformar numa UE com maior nível de integração permitindo uma melhor coesão política dos Estados membros em matérias de segurança e defesa. Ou seja, a EU que é um “gigante económico” tem de deixar de ser “o anão político”. Para isso, os novos líderes das instituições europeias terão de construir de uma política de segurança e defesa europeia com uma articulação de acordo com a respectiva estratégia europeia.

Mas sem um Conceito Estratégico – há muito reclamado -, a UE não poderá

aspirar a ser uma unidade geopolítica e será impossível os seus Estados-membros alinharem os objectivos (o que pretendem) e vectores estratégicos (para onde pretendem ir) de acordo com os Estados e aquilo que somos, no espaço, multicultural europeu, população, recursos e estruturas para avaliar capacidades, potencialidades e vulnerabilidades (ameaças e riscos), tendo em conta o ambiente estratégico prevalecente e previsível.

Os eurocratas aliados a uma pesada e complexa máquina administrativa não permitem que os diferentes intervenientes políticos se articulem com pragmatismo e premência em matéria de construção de uma política comum na área da defesa já prevista desde o Tratado de Lisboa⁷.

A PCSD estabelece o quadro para as estruturas políticas e militares da UE e para as missões e operações civis e militares no estrangeiro. A Estratégia Global da UE de 2016 define a estratégia para a PCSD, enquanto o Tratado de Lisboa clarifica os aspectos institucionais e reforça o papel do Parlamento Europeu. A PCSD foi, recentemente, objecto de importantes alterações estratégicas e operacionais para fazer face aos desafios em matéria de segurança e à insistência dos cidadãos em obter mais respostas por parte da UE.

Portugal tomou em 2017 uma importante decisão no domínio da Segurança e Defesa relacionada com a participação nacional na Cooperação Estruturada Permanente (CEP)⁸ – já identificada no Tratado de Lisboa -, a que aderiram 25 Estados-membros.

A CEP constitui um mecanismo fundamental para “desenvolver capa-

7 O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no final de 2009, conferiu novos poderes legislativos ao Parlamento Europeu, colocando-o em pé de igualdade com o Conselho de Ministros no processo de tomada de decisões sobre o que a UE faz e a forma como o dinheiro é utilizado. Também alterou a forma como o Parlamento coopera com outras instituições, conferindo aos deputados ao PE um maior peso na condução da UE. Todas estas reformas garantem que o seu voto nas eleições europeias influa de forma ainda mais decisiva na escolha do rumo a seguir pela Europa. O Tratado de Lisboa aumentou a capacidade da UE e do seu Parlamento de agir e apresentar resultados. Alargou as competências legislativas do Parlamento Europeu a mais de 40 novos domínios, incluindo a agricultura, a segurança energética, a imigração, a justiça e os fundos da UE, e colocou-o em pé de igualdade com o Conselho, que representa os governos dos Estados-Membros. Além disso, o Parlamento adquiriu o poder de aprovar a totalidade do orçamento da UE, em conjunto com o Conselho. <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>

8 E em final de 2016 foi apresentado um Plano de Acção Europeu de Defesa com as principais propostas relativas à criação de um Fundo Europeu de Defesa centrado na investigação no domínio da defesa e no desenvolvimento das capacidades

idades de defesa conjuntas, investir em projectos comuns e melhorar a prontidão e contributo operacional das suas FA” face ao enfraquecimento da Aliança Atlântica. O planeamento, aquisição e operação de meios numa perspectiva cooperativa contribuiria consideravelmente para uma melhor interoperabilidade das FA.

Na reorientação estratégica dos EUA em que a UE deixa de ser prioridade, as ameaças e riscos levam a que a CEP seja urgente ser implementada no curto prazo. O cidadão europeu precisa de entender as razões que justificam novas despesas com a defesa e a segurança e que devem ser encaradas como um investimento. Só deste modo aceitará o esforço financeiro suplementar

Portugal está comprometido com os critérios a nível da OTAN, relativamente ao objectivo de alcançar 2% do PIB nos gastos com a Defesa. Esta decisão no âmbito da UE não se poderá materializar por uma participação simbólica, o que implica acrescidas responsabilidades nacionais, relativamente à concretização das necessidades de financiamento à área da defesa.

Ainda neste enquadramento a UE quer melhorar a segurança nas fronteiras, combatendo o tráfico de migrantes e proporcionando formas seguras de entrada legal de imigrantes. E assegurando que haverá mecanismos de controlo à entrada de jihadistas. Na prática em 2015, com o enfraquecimento do Estado Islâmico, a pressão da migração permitiu a entrada de alguns milhares.

Contudo, existe um impasse particularmente crítico em termos de política de imigração⁹. Com a pressão da conflitualidade e da demografia, só há duas opções: ou escolhemos a imigração que queremos ou somos escolhidos pela imigração que não queremos. Há necessidade premente de criar uma cooperação internacional para gerir os fluxos migratórios, garantir os direitos humanos e estabelecer uma ligação próxima entre a migração e o desenvolvimento em segurança. Uma gestão humanista e inteligente das migrações é uma oportunidade para reforçar a UE. Porém, a situação está

9 A Europa não tem opção de imigração zero. Estudos considerados credíveis referem que a UE com a queda demográfica actual irá precisar em 2060 cerca de 1,7 milhões de migrantes para evitar o chamado “Inverno demográfico”. A Alemanha terá menos 1/3 da população; Itália menos 1/4 e a Espanha menos 1/5.

ser tratada de forma irresponsável comprometendo os valores do projecto europeu: a solidariedade e os direitos humanos.

A Europa tem, até, por dever histórico, de saber lidar com este processo, mas deve ter sempre em conta que o problema nunca se resolverá apenas à sua chegada. É também na origem – com fomento do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos de África e Médio Oriente- sob pena deste potencial explosivo não ajudar quem precisa e prejudicar quem pode ajudar. Tem-se falado na necessidade de um Plano Marshall¹⁰ inspirado na reconstrução europeia, após a II Grande Guerra.

6. A CONDIÇÃO MILITAR

Por último, importa abordar a especificidade própria das FA consubstanciada na Condição Militar, que fazem delas uma Instituição sem paralelo ao nível do Estado. É a única a que se exige o cumprimento da sua missão mesmo com o risco do sacrifício da própria vida, conforme consta da fórmula do seu Juramento de Bandeira e compromisso solene; é a Condição Militar que permite que se empregue a Instituição Militar, na guerra e também na paz, em situações limite, de elevado risco, com permanente disponibilidade para esse desempenho, de forma auto sustentada e por tempo indeterminado.

Porém, os “cortes cegos” efectuados – afectam a gestão operacional, as condições de segurança, a saúde militar – caos e discriminação com dupla tributação - degradou as condições de vida e, consequentemente, a prontidão das FA. Inusitado comportamento, que conduz ao incremento generalizado da desmotivação e afecta, seriamente, a Condição Militar essencial da organização.

Não respeitar a Condição Militar é por em causa uma das funções essenciais do Estado criando insegurança e incerteza na Instituição e nos cidadãos. Inadmissível!

¹⁰ <https://www.dw.com/pt-002/plano-marshall-do-governo-alem%C3%A3o-para-%C3%A1frica-%C3%A9-apresentado-oficialmente/a-37188595>

Aos militares é exigida disponibilidade permanente, incluindo sujeição dos riscos inerentes às missões com renúncia aos interesses pessoais e mobilização automática. Não se pede nada disto a um funcionário público a quem algum poder político já quis equiparar os militares.

Não basta afirmar a Paz esquecendo que a resolução de conflitos pode obrigar à utilização da força militar. As catástrofes, conflitos e crises não avisam. A Defesa Nacional não pode ser um milagre! Nem se improvisa.

7. SINTESE CONCLUSIVA

Os novos desafios geoestratégicos exigem que a UE reforce as suas capacidades próprias de segurança e defesa, fortalecendo ao mesmo tempo a sua capacidade de participar de igual para igual em parcerias alargadas para manutenção da paz e prevenção de conflitos.

Os compromissos vão passar a ser muito mais exigentes numa UE fragmentada e sem rumo em que a solidariedade deixou de estar em exercício também ao nível da segurança pela inação da liderança esquizofrénica.

A imprevisibilidade e tipo de ameaças transnacionais, as missões e os requisitos de defesa exigem reponderar a estratégia e proceder a alterações que devam levar os decisores a concluir ter de orientar mais e melhores meios para as FA, com um SFN mais eficaz e robusto. Exige, pois, que o poder político saiba explicar ao País sem mistificações. E assumir que deverão estar equipadas de forma adequada, para cumprimento das missões de salvaguarda dos interesses inalienáveis do País.

As FA são um importante instrumento do Estado de salvaguarda da coesão e soberania nacionais, constituindo, a afirmação da credibilidade de Portugal. Espera-se, por isso, que um novo CESN – integrado numa Estratégia Nacional –, possa garantir a articulação com os meios e os recursos necessários existindo a assumpção plena dos custos de soberania e o reforço da coesão e do prestígio das FA .

NOVO AEROPORTO DE LISBOA

QUAL A MELHOR LOCALIZAÇÃO?

JORGE MANUEL DIAS SEQUEIRA

Tenente-Coronel (na Reserva)

O Transporte é uma atividade económica fundamental no desenvolvimento de um país. Deste modo, a localização de infraestruturas, como por exemplo, portos, aeroportos, autoestradas, linhas ferroviárias, gasodutos, entre outras, dada a sua importância e custos na sua construção e manutenção, devem levar os Estados a um planeamento aturado para a sua implementação. Estas infraestruturas são também importantes no ordenamento do território e na fixação de população, na projeção das forças militares, assim como, na potenciação da coesão ou fragmentação de territórios, podendo deste modo, associar-se ao poder da Nação. Neste artigo abordaremos somente o transporte aéreo e algumas das estruturas que o suportam, nomeadamente a aeroportuária.

A posição geográfica portuguesa é periférica relativamente ao centro da Europa e a outras regiões mundiais, mas é central relativamente a mercados de países banhados pelo Atlântico, como por exemplo, o Brasil, Angola, Venezuela, Estados Unidos da América e Canadá. Assim, Portugal necessita de elaborar um plano que valorize a sua posição geográfica, enquanto interface entre a Europa e os restantes continentes, dos quais destacamos África e América, incorporando todos os sistemas de Transporte, existentes e a construir, procurando atenuar posição periférica de Lisboa e de Portugal em relação à Europa.

Este plano deverá integrar todos os sistemas de transporte, pois parece evidente que a localização de um aeroporto deve ter em consideração as redes rodoviárias e ferroviárias existentes (ou a construir). Mas quem elabora esse Plano? Concordamos com a opinião do malogrado General Loureiro dos Santos que há vários anos alerta para a necessidade de criar um gabinete de estudos (órgão de *Staff*) que apoie a tomada de decisão governamental.

Este órgão deveria ser constituído por peritos de diversas áreas do saber, funcionar em permanência e receber contributos de diversas entidades, como por exemplo, o Instituto da Defesa Nacional, o Instituto Diplomático, o Instituto Universitário Militar, assim como, outros Institutos e Faculdades nas suas áreas de especialidade (economia, direito, transportes, ordenamento do território, engenharia, ambiente, entre outras); todas estas organizações colaborariam na realização de estudos técnicos para apoiar o organismo por nós sugerida.

A existência de tal órgão poderia acautelar que uma mudança de governo ou de um ministro, leve a reiniciar processos, voltando a efetuar-se novos estudos, por vezes sem a profundidade necessária, condicionando a decisão política, que é por isso, frequentemente contestada. O órgão sugerido teria a responsabilidade de ir acompanhando a situação nacional e internacional e de em permanência atualizar os planos realizados, permitindo assim, ao decisor, quando a situação o aconselhe, a tomar decisões com base em estudos atuais e completos.

Consideramos também, que a tomada de decisão, em Portugal, é muito personalizada, aos diferentes níveis da Administração Pública (primeiro-ministro, ministro...), a que acresce, a realização de eleições a cada quatro anos, fatores que são incompatíveis com a concretização dos objetivos a médio e longo prazo. Assim, sem prejuízo da normalidade democrática assente nos atos eleitorais, pensamos que a definição das políticas estruturantes para o país (educação, saúde, justiça,...), assim como, os planos que contemplam objetivos orçamentados em vários milhões de euros deveriam ser, obrigatoriamente, aprovados na Assembleia da República, por maioria de dois terços, de forma a conseguir um largo consenso político; tal evitaria, que a alternância política significasse o “voltar ao início”, como

tem acontecido com o novo aeroporto de Lisboa (NAL)¹.

O transporte aéreo encontra-se congestionado, nomeadamente nos principais aeroportos do centro da Europa, o mesmo acontecendo com o Aeroporto Humberto Delgado. O aeroporto de Lisboa regista constrangimentos de capacidade face à crescente procura, movimentou mais de 26 milhões de passageiros em 2017, apesar das obras efetuadas e a realizar encontra-se próximo da sua capacidade máxima, ou seja, as restrições serão crescentes, daí a importância da construção do NAL.

Em 1999, o Governo decidiu pela opção do NAL na antiga base aérea N.º 2, na OTA, no concelho de Alenquer, sem se conhecerem completamente os estudos que levaram a tal decisão; a controvérsia - face aos elevados custos da construção, devido à complexidade topográfica e hidrológica - levou a que fossem realizados vários estudos, um dos quais pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) que comparou as opções «Ota ou Alcochete», concluindo que: “*a localização do NAL na zona do Campo de Tiro de Alcochete (CTA) é a que, do ponto de vista técnico e financeiro, se verificou ser, globalmente, mais favorável*” (LNEC, 2008, p. 280)².

A crise financeira que assolou o país impediu a realização de obras públicas com custos avultados, tendo a construção do NAL sido cancelada. Entretanto, em 2012, a ANA - Aeroportos de Portugal³ foi concessionada ao grupo Vinci até 2062, cabendo-lhe, sobre determinadas circunstâncias, a saber - total anual de passageiros superior a 22 milhões; ii) total anual de movimentos superior a 18.5000; iii) total de passageiros no trigésimo dia com maior procura superior a 80.000; iv) total de movimentos no trigésimo dia mais movimentado superior a 580 - propor ao governo a construção do NAL ou de outra alternativa viável.

1 O caso do novo aeroporto de Lisboa é paradigmático, pois os estudos iniciaram-se em 1969, segundo o Laboratório Nacional de Engenharia Civil.

2 *Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na Zona do Campo de Tiro de Alcochete, 2ª Fase – Avaliação comparada das duas localizações, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.*

3 A ANA é a empresa responsável pela gestão de 10 aeroportos em Portugal Continental (Lisboa, Porto, Faro e Terminal Civil de Beja), na Região Autónoma dos Açores (Ponta Delgada, Horta, Santa Maria e Flores) e na Região Autónoma da Madeira (Madeira e Porto Santo), segundo o seu sítio na Internet.

Em 2017, todos os parâmetros (quatro) se verificaram e face ao aumento exponencial no aeroporto Humberto Delgado (crescimento superior a 17% face a 2016, no número de passageiros), surge novamente a opção do «aeroporto Lisboa+I», sendo apresentada a Base Aérea n.º 6, no Montijo, como a melhor solução⁴.

A ausência de planeamento e a desatualização dos estudos conduz à atual urgência em resolver o problema, procurando-se soluções apressadas, sem a realização de todos os estudos (nomeadamente os ambientais) e, por conseguinte, a contestação a esta opção já se faz sentir; parece que voltámos ao mesmo cenário da tomada de decisão pela Ota; sendo evidente, a necessidade da existência do gabinete de estudos, já referido, a fim de evitar intermináveis discussões.

Mesmo que esta opção seja exequível (estudos anteriores afirmavam que economicamente não seria viável dois aeroportos), consideramos que esta escolha não permitirá resolver o problema a médio/longo prazo, uma vez que, esta solução ficará também rapidamente congestionada (2030), mas principalmente porque, Lisboa necessita de ser servida por uma infraestrutura aeroportuária capaz de receber aeronaves de grande capacidade como o A380 da Airbus ou o 787 da Boeing que necessitam de pistas que o atual aeroporto da Humberto Delgado e a BA 6 não dispõem.

Além do mais, por questões de segurança, a opção pelo Montijo é aquela que apresenta mais riscos, pois em caso de acidente no momento da aterragem ou no levantamento (momentos mais críticos da viagem) a aeronave teria grande probabilidade despenhar-se sobre habitações; verificando-se a mesma situação no aeroporto Humberto Delgado e cremos que por isso, já na época do estado novo começaram a ser estudadas alternativas à Portela.

Somos de opinião que deverá ser iniciada a construção do novo aeroporto no Campo de Tiro de Alcochete, mantendo em funcionamento o aéro-

4 “Esta solução deverá permitir maior celeridade da sua concretização, conjugada com uma intervenção simultânea no reforço da capacidade do aeroporto Humberto Delgado, assegurar que não ocorra qualquer falta de capacidade de resposta à procura aeroportuária na região de Lisboa nos próximos anos e, particularmente, até que a infraestrutura do Montijo entre em operação”, segundo o Despacho n.º 2989/2018, de 23 de Março.

porto Humberto Delgado e progressivamente, consoante a construção for avançando, efetuar a transferência total para Alcochete. Inclusive, deverão ser efetuados estudos de forma a verificar, se no futuro será necessário o seu alargamento, quais os terrenos que deverão ser assegurados em seu redor pelo estado. Temos de planear o futuro, pois a construção de uma infraestrutura desta dimensão assim o exige.

A localização do aeroporto a sul do rio Tejo tem como inconveniente a necessidade da sua travessia para chegar à capital; a ponte 25 de abril, apesar ter uma linha ferroviária, está congestionada e a ponte Vasco da Gama, ainda não o está, mas a ser concretizada a opção de Alcochete (o mesmo acontecerá se a opção for o Montijo), provavelmente também o ficará, o que implicará a construção de nova(s) travessia(s) do Tejo.

Outra opção ao NAL seria afasta-lo da cidade de Lisboa, até uma hora de viagem; nesta hipótese cremos que a localização deveria ser a Norte do rio Tejo, pelas razões já expostas, e atendendo à rede rodoviária e ferroviária, um possível local será entre Santarém e o Entroncamento, regiões com fácil acesso à AI e à linha do Norte. Uma linha ferroviária direta entre a Gare do Oriente e o NAL, com ligações frequentes, facilmente ultrapassaria a questão da maior distância à capital. Por outro lado, observando o Continente como um todo, ficará mais central, beneficiando a região Oeste (também com grande potencial turístico) e os distritos de Santarém, Coimbra e Leiria.

Portugal para manter-se como *hub*, no transporte aéreo, necessita de um aeroporto de forma a acolher a procura crescente de companhias aéreas que pretendam utilizar esta infraestrutura aeroportuária, reduzindo os custos aeroportuários, para valores idênticos aos praticados em Barajas, e permitir acomodar o aumento de tráfego, assim como, o novo tipo de aeronaves, uma vez que são utilizados maioritariamente em voos intercontinentais. Desta forma, poderá distribuir o tráfego aéreo vindo da Europa, principalmente, para a América do Sul e vice-versa, além do tráfego interno; também apoiará as ligações de e para os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

A TAP é a companhia aérea “de bandeira” portuguesa, faz parte da *Star*

*Alliance*⁵, e tem uma posição importante nalgumas ligações atlânticas. Voa para as principais cidades brasileiras (detendo 29% do transporte aéreo da Europa para o Brasil) e três ilhas de Cabo Verde (Santiago, Sal e Boavista). Com a entrada em funcionamento de novos aviões A330, a TAP passou a voar para os Estados Unidos da América e Canadá (Montreal e Toronto), realizando voos diários diretos para Nova Iorque (JFK) e Boston (Logan) e reforçou as rotas para Miami e Newark. No total, realiza 30 voos semanais entre Portugal e os EUA, segundo o seu sítio na Internet.

A TAP liga, ainda, a capital portuguesa às dos restantes países africanos de língua oficial portuguesa e no continente africano serve também, as seguintes metrópoles: Marraquexe, Casablanca e Fez (Marrocos), Dakar (Senegal); Bamako (Mali), Acra (Gana), Abidjan (Costa do Marfim) e Lomé (Togo).

A Iberia é a principal companhia aérea espanhola, tem como *hub* o aeroporto de Barajas⁶, e em Janeiro de 2011, completou a fusão com a British Airways, resultando na criação de uma «*holding*» designada «*International Airlines Group*»⁷. Este grupo, voa para mais de 279 destinos em todo o mundo, transporta mais de 105 milhões de passageiros, por ano, e opera uma frota conjunta de mais de 400 aeronaves, sendo o terceiro maior grupo da Europa e o sexto do mundo, tendo por base as receitas obtidas, segundo a informação disponibilizada no seu sítio da Internet.

A Iberia é a principal companhia aérea nas ligações entre Europa e América Latina e a British Airways (opera a partir do aeroporto de Heathrow, em Londres) tem uma posição forte entre a Europa e a América do Norte, fazendo desta nova *holding* a primeira companhia aérea a operar entre o «Velho e

5 A Rede *Star Alliance* é a principal rede mundial de companhias aéreas, em termos de voos diários, destinos e países para onde voa e número de companhias aéreas membro. Foi criada em 1997 como a primeira aliança de companhias aéreas com uma dimensão global, pois permitia aos seus clientes chegar a qualquer ponto do globo. Fazem parte desta aliança: Air China; Lufthansa; Continental Airlines; Air Canada, entre outras, num total de 28 transportadoras aéreas, segundo o seu sítio na Internet.

6 O aeroporto espanhol de Barajas disponibiliza várias pistas (capacidade para operar mais de 100 movimentos/hora) e espaço para, se necessário, construir mais, sendo uma infraestrutura em forte crescimento, devido ao dinamismo da região de Madrid, mas também como resultado do aeroporto francês Charles de Gaulle ter a sua lotação quase esgotada.

7 Além da Ibéria e da British Airways integram este grupo a Aer Lingus (Irlanda), Vueling (Espanha, sediada em Barcelona) e a LEVEL (companhia *low cost*).

o Novo Mundo», utilizando a expressão do geopolítico americano Nicholas J. Spykman (1893-1943), e com muitas opções para crescer para novos mercados, segundo a informação disponibilizada no seu sítio da Internet.

Em síntese, a construção de um novo aeroporto na região de Lisboa é fundamental para esta se manter com *hub* no transporte aéreo; a opção pelo Montijo, além dos problemas de segurança e ambientais, ficará esgotada no curto/médio prazo, pelo que, deve optar-se por outra solução. Apresentamos a opção de Alcochete que aparenta ser a mais consensual (e estudada) e exploramos a hipótese de afastar o NAL da capital, e aventamos como hipótese a região entre Santarém e o Entroncamento, dada a rede rodoviária e ferroviária existente.

Deste modo, o NAL deve ter a capacidade para receber aeronaves de grandes dimensões (tipo o A380 ou o Boeing 787) e acomodar o previsível aumento do tráfego aéreo. A TAP deve continuar a operar a partir de Lisboa e assegurar as ligações intercontinentais com a costa Este do continente americano, mantendo a posição dominante no Brasil e explorar outras rotas, como o Canadá e reforçar as rotas para os Estados Unidos da América; manter as ligações aos nossos arquipélagos, com os países de Língua Oficial Portuguesa e com as comunidades portuguesas ou que historicamente mantém esses laços.

A empresa pública ANA, que gere todos os principais aeroportos nacionais, foi recentemente privatizada. A redução de custos praticados no aeroporto de Lisboa deve ser um dos aspetos a melhorar para o tornar mais atrativo e competitivo relativamente a Barajas, que pratica preços bastante mais baixos que o da capital portuguesa.

Faz-se notar que, os Sistemas de Transportes e as infraestruturas que as suportam devem ser planeados cuidadosamente, devendo ter preocupações que vão muito além dos aspetos económicos; questões como o ambiente, a segurança, a fixação da população, o ordenamento do território, a coesão territorial nacional e a, eventual, necessidade de projeção das forças militares, entre outras, devem ser ponderadas. Daqui, também a importância do gabinete de estudos de apoio ao primeiro-ministro que propusemos.

