



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Sistema de Informações da República Portuguesa
Serviço de Informações de Segurança

A missão do SIS na Prevenção das Ameaças ao Estado de Direito Democrático

Em primeiro lugar, quero agradecer o amável convite da Escola de Direito da Universidade do Minho, na pessoa do Professor Pedro Morais, para ser orador neste primeiro painel do I Congresso Internacional Juscrim, sobre “PREVENÇÃO, POLICIAMENTO E SEGURANÇA- IMPLICAÇÕES NOS DIREITOS HUMANOS”. Agradeço, também, à Escola de Informações do Sistema de Informações da república Portuguesa (SIRP), uma escola onde os nossos ensinamentos são reconhecidos como um corpo próprio de saber fazer, que me indicou.

A Academia – o lugar por excelência onde se constrói, consolida e difunde ciência e conhecimento público- porventura um local ideal para descrever e situar a missão do SIS no combate às ameaças ao Estado de Direito Democrático e à Segurança Interna. Até mesmo, para destacar a natureza exclusiva e singular das informações e para desfazer dúvidas, mitos ou preconceitos, nomeadamente no período de debate.

O Serviço de Informações de Segurança é o organismo, da administração pública, encarregado de produzir informações para a segurança interna do país, a ele se lhe aplicando o principio da exclusividade, isto é, o SIS é o único



serviço público a quem compete produzir essas informações para garantir a segurança interna.

Vale a pena muito sinteticamente referir de que “informações” se trata.

Mas, antes disso, devo mencionar que o termo é usado no plural, para desligar estas “informações” do conceito geral de “informação”, termo polissémico que vai do acervo de conhecimentos sobre um assunto até à atividade dos meios de comunicação social e, até mais além, numa semântica extensiva de muitas derivações.

Delimitando os conceitos: “**informação**” visa o presente, descreve factos e tem como destinatários leitores com tempo; “**informações**” tem por finalidade prospetivar sobre o futuro, através da integração, interpretação e avaliação de factos e notícias e como destinatários leitores que tomam decisões políticas.

As “**informações**”, tradução não literal, mas técnica do inglês *intelligence*, situam-se naturalmente nesse mesmo plano cognitivo do conceito de informação, mas revestem-se de especificidades técnicas e metodológicas, que daqui a pouco sintetizarei. O seu objetivo é a **diminuição do espaço de incerteza no momento em que quem define a política, o decisor**, toma a decisão respeitante à formulação da política externa ou no confronto com as ameaças à segurança interna ou externa.



Para melhor dispor o tema e o propósito desta apresentação, ainda que breve, tenho que começar pela referência ao sistema de segurança nacional, que é um conceito amplo de fonte institucional.

Não descartamos que a segurança tem, hoje, novos contornos gerados pelas articulações do poder mundial depois da desagregação do Pacto de Varsóvia a 31 de Março de 1991, e a emergência de ameaças, surpreendentemente violentas nos casos mais impactantes, ou com dinâmicas de baixa densidade e furtivas, mas de potencial altamente disruptivo para as instituições democráticas. Evoluímos de um conceito estrito de segurança para um conceito alargado de segurança humana, onde as ameaças colocam em causa a nossa vivência como sociedade organizada, o nosso desenvolvimento económico-social, como seja a violação dos direitos humanos, a corrupção, os tráficos ou a imigração ilegal.

O fim do mundo tendencialmente bipolar, o desenvolvimento da globalização e a passagem a um mundo com atores transnacionais ou globais, nem sempre estatais, tantas vezes informais e não territoriais e muitas vezes entidades/organizações com vocação criminal transnacional, originou o aparecimento de ameaças ao Estado de Direito Democrático, caracterizadas por serem **intensas, complexas, persistentes, assimétricas, inopinadas ou imprevistas e híbridas**. Características que ganharam visibilidade intensa após os atentados de 11 de Setembro de 2001.



E também não esquecemos nem omitimos que nessa contextualização, na qual as ameaças possuem capacidade de globalização dos seus actos, o continente europeu é um subsistema e o nosso país um anel da cadeia dessas responsabilidades internacionais, em que a cooperação nacional e internacional entre Serviços de Informações, entre si e com as Forças e serviços de Segurança, assume tanta importância como a dos ventos de marear para os antigos nautas. **Faltando, queda-se exposto.** Mas tudo isso é tema de grande fôlego. O quadro que aqui me traz é tão só a referência a um dos muitos elos dessa corrente.

Vale recordar, de passagem, a ideia de sistema como um conjunto de elementos interdependentes e articulados para a prossecução de um objetivo. E, quer funcionem em cadeia ou em simultâneo, a vulnerabilidade do sistema depende sempre do seu elo mais fraco, porque a falha de qualquer um dos elementos afeta sempre o conjunto. Centrando-nos apenas no quadro nacional, temos que partir da Constituição vigente. Dela resulta claramente a distinção entre defesa nacional e segurança interna.

Esta distinção configura a exata separação clássica, própria da figura do Estado moderno que, desde a fragmentação dos impérios da Europa central, vai já para quatro séculos, continua a informar ainda a mais escolástica concepção das estratégias de segurança:



- Face às ameaças externas, tomando as fronteiras do território como termo ou limite, a Defesa Nacional cabe essencialmente às Forças Armadas;
- Em relação às ameaças no interior dessas fronteiras, a manutenção da segurança interna cabe às forças policiais.

É uma dicotomia resiliente face ao que hoje sabemos do quadro contemporâneo das grandes ameaças: o terrorismo internacional, a espionagem, a criminalidade organizada, a proliferação das armas de destruição massiva... tudo ameaças de índole transnacional.

Mas compreende-se porque resiste tal paradigma. É que o Estado continua a ser a instituição mais completa para a realização dos desígnios coletivos de cada sociedade organizada. E a segurança é, podemos dizê-lo com o apoio de muita doutrina consolidada, o fundamento do princípio político e o primeiro dos direitos, porque é a necessária condição para o exercício de todos os outros.

Não é muito abundante a doutrina sobre o conceito de informações de segurança. Talvez por isso, recorrentemente, se cita um autor do século IV A.C., Sun Tzu, que escreveu, de modo inesquecível: é mais “vitorioso aquele que vence antes de combater”; e recomendou: “conhece-te sem que o inimigo te conheça e conhece o inimigo sem que ele saiba”.



Desta asserção, frequentemente interpretada por novos estrategas, decorre uma epistemologia bipolar: garantir a segurança é matéria operacional de combater o inimigo (para mantermos o termo clássico de Sun Tzu) mas, prioritariamente, a vantagem do combate é conhecê-lo, para antecipar juízos de oportunidade e a prudente operacionalização dos meios.

Aproximamo-nos assim da consideração da necessidade das informações como elemento integrante dos quadros de decisão para garantia da segurança.

Refere a lei que aos serviços de informações incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à preservação da segurança interna e externa, bem como à independência e interesses nacionais e à unidade e integridade do Estado.

Para isso, **o nosso quadro institucional prevê a existência de dois serviços de informações**, novamente em obediência à dicotomia clássica: **um serviço externo**, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e um **serviço interno**, o Serviço de Informações de Segurança, ambos integrantes do Sistema de Informações da República Portuguesa. O **CISMIL** (Centro de Informações de Segurança e Militares) é de outra natureza, vocacionado para a produção de informações de ordem operacional e tática, e sob dependência hierárquica do Chefe do Estado Maior Geral das Forças Armadas.



Desde a reforma orgânica de 2004, os dois serviços integrantes do SIRP passaram a ser **coordenados por um Secretário-Geral, diretamente dependente do Primeiro-Ministro**. É um modelo orgânico que respeita ainda a tal dicotomia clássica, mantendo a autonomia dos serviços, um interno e outro externo, mas que responde também à necessidade de atualização requerida pela cada vez maior porosidade das fronteiras em matéria de segurança, por força da transnacionalidade das novas ameaças de que se aponta o terrorismo como a mais marcante e publicamente destroçante mas, com dano superior para o regular funcionamento da ordem democrática, temos que arrolar os extremismos ideológicos e violentos, a criminalidade organizada, os vários tráficos e toda a criminalidade financeira associada.

Cada um dos serviços produz informações segundo um método próprio, o designado **Processo de Produção de Informações**, mas de que se podem referir os traços essenciais dos principais momentos da sua atividade:

- A Estratégia e o Planeamento na definição da necessidade de informações;
- a Pesquisa sistematizada de dados e a Recolha de notícias;
- a organização simbiótica dos aspetos relevantes, o recorte por articulação heurística, a análise matricial;
- a conjectura de quadros projetivos, a classificação de segurança;
- a comunicação seletiva das informações produzidas.



Um processo imbuído do dinamismo próprio dos métodos das ciências sociais, numa permanente refocagem das situações.

O SIRP perfila-se sob o modo de uma **centralidade institucional na dependência direta do Primeiro-Ministro**. É a este que, para além de presidir ao **Conselho Superior de Informações**, órgão de consulta, cabe **manter o Presidente da República especialmente informado** sobre as atividades do SIRP, por si próprio, ou através do Secretário Geral.

A comunicação seletiva tem, assim, concordantemente, como primeiro destinatário, o decisor político e, só por delegação, a difusão poder ser estendida às instâncias operacionais. **É pelo superior nível estratégico do decisor político que se justifica o segredo de Estado**, a que a atividade dos serviços de informações, por força da lei, está sujeita. Trata-se da salvaguarda de interesses fundamentais do Estado e só esses podem justificar o regime de segredo.

Releva a consideração de que **no Estado de direito democrático a transparência é a regra**. Os assuntos do Estado e a vida política devem ser de conhecimento livre, porque só a razão individual livre e esclarecida pode preencher a matriz da soberania do povo como verdadeira sede do poder democrático.



Neste contexto, **o segredo só pode ser exceção, e exceção justificada**. É a invocação dos interesses fundamentais do Estado que justifica e requer a exceção. Trata-se de circunstancialismo próximo da noção de legítima defesa ou de estado de necessidade para defender a Constituição e o regime democrático, mediante a salvaguarda do regular funcionamento das instituições e da ordem democrática.

Asseveram os bons politólogos de todos os quadrantes que **a superioridade da democracia decorre do seu valor moral**, mas este, por si, não garante a segurança. O quadro das vulnerabilidades exige que, para garantia das liberdades, se cuide proporcionalmente a segurança.

A excecionalidade da atuação, sob segredo de Estado, dos Serviços de Informações, em regime de exclusividade como estabelece a lei, é um dos instrumentos dessa proporcional necessidade, e esta, em democracia, é apenas a que se mostre estritamente necessária à subsistência e função das instituições democráticas. **Como é da natureza das excecionalidades, toda a proporcionalidade deve ser restrita e vigiada**.

Assim, a lei delimita o tempo da preservação do segredo, para se poderem conhecer as razões, sujeita a atividade dos serviços a uma contida tipicidade expressa e submete-a a **um regime de controlo e de fiscalização externa**, ímpar na administração pública, exercida por um **Conselho** de três membros, de “especial idoneidade”, eleitos na Assembleia da República por maioria de



dois terços e de uma **Comissão** de três Magistrados nomeados pela Procuradoria-Geral da República.

Pode-se assim afirmar, como alguns observadores referem, que o sistema de fiscalização externa configura e garante o respeito pelo princípio da transparência sob a forma de uma transparência institucionalmente organizada.

Consideremos então a segurança interna.

Socorro-me das palavras da lei (**Lei da Segurança Interna, Lei 53/2008, de 29 de Agosto**) para recortar, com a exatidão do comando normativo, a extensão da noção:

A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para:

- Garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas;
- Proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade;
- Contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Dentro deste quadro, **o SIS tem por missão específica** a produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos



que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

Estamos, assim, no domínio **da deteção, avaliação e prevenção das ameaças**- dos seus **agentes, capacidades e intenções**- que em determinado momento se colocam à segurança nacional ou que colocam em risco sério a sociedade e o próprio Estado de direito democrático e que anualmente são plasmadas num documento secreto chamado **Diretiva de Informações**, depois de discutidas em Conselho Superior de Informações, presidido pelo Primeiro Ministro.

Naturalmente que o segredo das informações afirma-se por recorte negativo da própria ordem do conhecimento. É importante notar **que as informações sob segredo destinam-se, no plano simplesmente preventivo, a conferir vantagem de antecipação** na perspetiva, em projeção, de riscos e ameaças, mas não inscrevem, por si, o momento da decisão nem integram a estrutura da ação operacional.

A ação operacional supõe momentos prévios de informação e decisão. São momentos distintos e, no nosso sistema de segurança, são cometidos mesmo a agentes distintos.



Coerentemente, os dois serviços de informações integrantes do SIRP estão expressamente proibidos de desenvolverem ações de natureza policial ou próprias dos tribunais.

Assim, **ao Serviço de Informações de Segurança cabe a produção de informações** sobre as matérias referidas; **ao decisor político**, destinatário dessas informações, **cabem as decisões**; e a **ação operacional caberá a outros serviços ou forças** que, nos termos legais, têm essas atribuições.

As informações sujeitas ao segredo de Estado têm assim um especial estatuto: o da pesquisa e conhecimento das situações justificadas pela missão legalmente atribuída, **sem a disciplina formal das regras da prova a que se sujeita a investigação criminal**. Uma primeira razão é a de que a prova formal destina-se a apurar uma verdade material, **e as informações visam conjeturas sobre riscos e ameaças**. Uma outra razão é a de que a prova na investigação do crime incide, por princípio, sobre factos ocorridos para consolidar uma verdade pretérita, e é essa a sua razão cognoscente, enquanto **as informações procedem por razões de ordem preventiva em que menos importa o que aconteceu do que o que irá acontecer**.

Poderia pensar-se que sem o rigor da prova a produção de informações ficaria facilitada; mas, não é assim, as informações têm que perseguir não o suporte



formal da prova mas toda a densidade substancial da comprova e, essa só o rigor, a eficiência e a adequação dos resultados a faculta.

Poderá também parecer que, nestes termos, a atuação sob segredo envolve arbitrariedade. E a opinião pública mais ligeiramente informada confronta subliminarmente o segredo com a incompleição própria da ação sem controlo e, por vezes, conclui pela suspeição.

Verdadeiramente, não é assim.

A natureza dos serviços, sem atribuições policiais nem outras de natureza verdadeiramente operacional (tomando o termo no sentido da ação sobre as situações), **é de molde a não permitir qualquer compressão dos direitos, liberdade e garantias dos cidadãos**, podendo apenas imaginar-se a exceção do direito à intimidade da vida privada por eventual intrusão no plano do conhecimento.

E é também por este aspeto que a **atuação dos serviços é tão vigiada e controlada por organismos externos** e por procedimentos formais internos que não deixam margem à discricionariedade.

Referi acima que assim se promove a garantia do princípio da transparência, sob a modalidade da transparência institucionalmente organizada. Acrescento, da minha lavra, que o espírito interno de identificação com a natureza do serviço faz relevar, em todos os que nele servem, **uma**



consciência de deontologia sem mácula, à revelia de qualquer estigmatização que mitos ou ficções possam querer gerar.

Aproximando-me do final, permitam-me uma avaliação da ameaça terrorista, em termos de conclusão final. Poderíamos ser levados a crer que com a **derrota territorial** da organização terrorista Estado Islâmico, em Março de 2019, e sobretudo com a **eliminação física** do seu líder operacional e fonte de legitimidade, o Emir Abu Bakr al-Baghdadi, anunciada em 27 de Outubro último, o Estado de Direito democrático estaria descansado, pois esses factos representariam o fim da eliminação da ameaça terrorista islamista.

Apesar do impacto no futuro, nem a perda do território nem a eliminação do líder significam a derrota ou o fim da organização terrorista Estado Islâmico. Estamos, sim, numa nova situação, perante novas incertezas e novos riscos.

Em primeiro lugar, a **jihad**, tal como é entendida pelos grupos salafistas-jihadistas, não acabou com a morte de al-Baghdadi.

Em segundo lugar, a organização está de novo na **clandestinidade**, tenta reconfigurar-se, através de novas formas de **insurgência**, e, em vários países de África e do Sudoeste Asiático, tenta restabelecer novas **Wilayas**.

A sua **ideologia e a propaganda** difundidas nas redes de “social media”, continuam a recrutar, a radicalizar simpatizantes e a inspirar jihadistas para a



prática de ataques nos seus próprios territórios, nomeadamente na **Europa**, protagonizados sobretudo por **atores solitários**.

Continuamos a avaliar que a possibilidade de levar a cabo **um novo ataque de larga escala não poderá ser excluída**.

Entre **sobreviventes**, onde se integram arrependidos e desiludidos, muitos permanecem militantes empedernidos; possuem capacidades acrescidas, experiência e traduzem uma rede de contactos, estruturada e forjada no teatro do conflito.

Consideramos, ainda, que as mulheres do Estado Islâmico nos campos de detenção forjam o ressurgimento do Estado Islâmico: cada vez mais radicais, a estabelecer a sua própria hierarquia e a desenhar a rede de contactos que transportarão no seu regresso à Europa.

Enfrentamos, também, o fenómeno de radicalização violenta em ambiente prisional que se constitui, de momento, como um dos vectores 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.

Finalmente, mais cedo ou mais tarde, teremos que enfrentar a tragédia protagonizada pelas ditas *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, o que confronta e afronta a mais elementar humanidade que existe em cada um de nós e os direitos humanos.

Em conclusão: a organização terrorista Estado Islâmico continua a ser uma ameaça grave a curto e médio prazo e, apesar de ser um golpe significativo, a morte de al-Baghdadi não terá impactos nos planos da organização para a Europa. A nova liderança, a quem os grupos afiliados já prestaram fidelidade, condicionará, certamente, a nova estratégia; poderão surgir novas tensões internas ou dissensões, mas, também novas alianças. Veremos...seria imprudente descansar.

Não posso terminar a minha intervenção, sem uma nota positiva. Apesar da persistência, intensidade e complexidade das ameaças securitárias – e, em particular, da ameaça terrorista – e dos riscos que projectam no futuro, 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, gizaram 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. De igual modo a cooperação a nível nacional.

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.

Muito obrigado.

12 de Novembro 2019.