
**TIPOLOGIA E HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS
A IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES**

José N. Sousa Lucena

**TIPOLOGIA E HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS
A IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES
TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES (*)**

SUMÁRIO

1. **INTRODUÇÃO**
2. **ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE AMEAÇA NO FENÓMENO POLITICO-ESTRATÉGICO**
3. **CARACTERIZAÇÃO DA «AMEAÇA»**
 - a. *Ameaça, coacção e agressão*
 - b. *Factores que configuram a ameaça*
 - c. *Conceito de «risco»*
 - d. *Probabilidade e periculosidade das ameaças*
 - e. *Carcterização da «ameaça»*
4. **HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS**
5. **TIPOS DE AMEAÇAS**
 - a. *Ameaças latentes e efectivas ou declaradas*
 - b. *Ameaças directas e indirectas*
 - c. *Contra-ameaça ou ameaça dissuasora*
 - d. *A ameaça global*
6. **EXPRESSÃO LEGAL DAS AMEAÇAS**
 - a. *A ameaça externa*
 - b. *A ameaça interna*
 - c. *Outra legislação importante para a segurança*
7. **IMPORTANCIA DAS INFORMAÇÕES NO ESTUDO DA AMEAÇA**
 - a. *As informações na percepção das ameaças*
 - b. *As informações na configuração das ameaças*
 - c. *As informações na avaliação das ameaças*
 - d. *As informações na protecção contra a ameaça*
8. **TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES**
9. **CONCLUSÃO**

(*) Conferência integrada no Curso de Defesa Nacional 1991/92 do Instituto da Defesa Nacional — realizada no Porto em 07Nov91 e em Lisboa em 12Nov91.

1. INTRODUÇÃO

A segurança sempre foi uma das aspirações dominantes, quer dos indivíduos considerados isoladamente quer de qualquer dos grupos sociais em que os indivíduos se integram, desde os mais restritos grupos primários às mais organizadas e desenvolvidas comunidades. Não admira, por isso, que tudo quanto aparente pôr em causa, de modo significativo e mais ou menos iminente, a segurança seja motivo de especial preocupação.

Mas também tem sido, ao longo dos tempos, reacção frequente dos indivíduos e dos grupos sociais relegarem precipitadamente para o esquecimento essa preocupação logo que, numa visão imediatista, a causa que lhe deu origem perdeu acuidade.

Temos disto, aliás, exemlo recente. Durante quatro décadas, o perigo que para o Ocidente representou o poderio militar da União Soviética e o pendor expansionista da ideologia comunista manteve permanentemente preocupados com a sua segurança os países agrupados na OTAN, criada para se defenderem de tal perigo. Era nítida a percepção da existência de uma grande ameaça que, por isso, houve a tendência para se isolar e individualizar aos olhos dos ocidentais como a única ameaça. A rápida e profunda evolução política verificada nos últimos anos nos países da Europa Central e Oriental, a unificação alemã, o processo de controlo dos armamentos decorrente da assinatura do Tratado CFE, a retirada em curso das forças soviéticas estacionadas nos países do Leste Europeu e a grave situação de crise interna na União Soviética provocaram no Mundo Ocidental justificado optimismo, transbordado, porém, em muitos casos, para uma irreflectida euforia com a antevisão de um clima futuro de paz «ad eternum», porque a «Ameaça» tinha desaparecido.

Infelizmente a crise e a se quente guerra no Golfo, primeiro, e actualmente a grave situação de conflito armado na Jugoslávia, encarregaram-se de demonstrar quanto é imprudente «embandeirar em arco» dessa maneira em presença de questões tão complexas como são as relações internacionais e a fenomenologia da guerra.

Torna-se, assim, importante para a compreensão da problemática relativa à Defesa Nacional reflectir um pouco sobre o que se deve entender por ameaças em termos conceptuais, quais os factores que intervêm na sua configuração e hierarquização em função do risco que a elas está subjacente, bem como lembrar o papel fundamental das organizações de informações na percepção, caracterização e avaliação de ameaças.

É este tema que nos propomos aqui hoje tratar.

2. ENQUADRAMENTO DO CONCEITO DE AMEAÇA NO FENOMENO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Se numa acepção genérica *ameaça* é entendida como «indício ou prenúncio de algum perigo, de algum mal», em matéria de Defesa Nacional é óbvia a necessidade de redução da amplitude dessa noção através do seu enquadramento no universo das relações internacionais.

Esboçemos então esse enquadramento (1).

- (1) Os objectivos fundamentais ou interesses permanentes de qualquer Estado são a Segurança e o Progresso e Bem-Estar Social.

Toda a unidade política aspira, naturalmente, a manter-se e a sobreviver. Como na sociedade internacional não existe uma organização capaz de, eficazmente, preservar a ordem e de fazer e aplicar a lei, cada Estado tem, como preocupação primária, a sua segurança, a fim de poder garantir a sua existência, usufruir os seus direitos e proteger os seus interesses.

O conceito de segurança pode ser considerado como incluindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser entendido como abrangendo todo o conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais até à protecção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível de capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos, etc., etc. Assim, a preocupação da segurança pode tornar-se tão ambiciosa que acabe por se transformar numa aspiração de ilimitada expansão. Por sua vez, a prossecução por um Estado de objectivos de prosperidade, assenta, em grande parte, em medidas políticas de carácter interno, mas pode implicar também medidas de projecção externa, com sejam a obtenção de matérias-primas, a conquista de mercados para os excedentes de produção, a aquisição de equipamentos, a colocação de excedentes demográficos, a captação de fluxos turísticos, a obtenção de mão-de-obra, etc.

(1) Constituído quase exclusivamente por extractos da publicação «Elementos de Estratégia» — I Vol., por Coronel Abel C. Couto, ed. IAEM, 1988.

Estes dois objectivos fundamentais, Segurança e Bem-Estar, comuns à generalidade dos Estados, na medida em que a política é uma e incidível, são interdependentes e podem implicar acções que se excluem, que se complementam ou que se reforçam reciprocamente.

- (2) A efectiva realização desta diversidade de acções, todas elas executadas para as finalidades últimas que os objectivos fundamentais representam, é determinada em função da definição de objectivos concretos a atingir. Para a escolha e definição desses objectivos concretos concorrem três primeiras ordens de considerações:

- umas, de natureza subjectiva — relevando, por um lado, da *tradição histórica* que plasmou uma determinada consciência nacional ou colectiva, e, por outro lado e particularmente, da *filosofia política* básica do governo, que se traduz numa determinada concepção da vida para a sociedade política com a consequente hierarquia de valores, constituem as intenções políticas profundas, que comandam a política de um país, tornando-se como o elemento motor ou frenador da acção: são os *móviles políticos*;
- outras, de ordem objectiva e racional, relevando de uma *análise da situação* política, interna e externa, capaz de dar uma explicação dos acontecimentos contemporâneos e de definir as tendências da evolução em curso e, consequentemente, as situações futuras previsíveis, são os *argumentos ou razões*;
- finalmente, outras consequentes do quadro institucional, o qual, embora em parte moldável pela ideologia num dado momento dominante, define, com certa permanência, articulações de poder, competências e mecanismos de controlo e de equilíbrio que estabelecem limites entre os quais se tem de mover o decisor político e que, consequentemente, restringem em maior ou menor grau o campo das escolhas possíveis.

- (3) No campo internacional, a interacção política de diferentes Estados, dinamizada pelos respectivos móveis políticos para consecução dos seus objectivos concretos, pode gerar entre esses Estados situações de conflito.

No campo da política interna, as divergências quanto à natureza dos objectivos prosseguidos, à sua prioridade ou à forma de os atingir podem dar origem a conflitos no seio dos próprios Estados. Os conflitos entre Estados e os conflitos no interior dos próprios Estados podem variar desde meros desacordos e litígios de interesses até diferendos fundamentais e irreconciliáveis.

Os desacordos e litígios de interesses são, muitas vezes, superáveis por meios pacíficos (pela persuasão, negociação, mediação, arbitragem e outros processos consagrados pelo Direito Internacional) pelo que não originam necessariamente um estado de guerra entre os grupos políticos considerados. Mas, mesmo nestes casos, não se poderá afirmar que ao processo de resolução pacífica não estejam muitas vezes associadas pressões que se aproximam de algumas das formas de coacção de que adiante falaremos.

Porém, os diferendos fundamentais e irreconciliáveis apenas podem ser resolvidos coagindo o adversário a aceitar os nossos pontos de vista, através de uma exploração das possibilidades conferidas pela força.

- (4) A coacção pode ser exercida por diversas formas, isolada ou concorrentemente, com diferentes graduações de intensidade e com carácter esporádico ou permanente.

São as seguintes as suas formas principais: acção psicológica; acção diplomática; acção política clandestina no interior do adversário; acção económica e acção militar.

- (a) A *acção psicológica* explora as tensões sociais ou económicas, bem como as paixões de natureza ideológica, de modo a influenciarem-se governos adversários ou neutros, determinados grupos no interior do adversário e a opinião pública, a fim de conquistar adesões para objectivos que se visam, desacreditar os do adversário e desmobilizar este.
- (b) A *acção diplomática* procura isolar o adversário e seus aliados e obter o apoio, ou no mínimo a neutralidade, de outras potências relativamente aos objectivos visados.

- (c) A *acção política clandestina no interior do adversário* visa os seguintes objectivos, prosseguidos isolada ou globalmente: desestabilizar o adversário, criando-lhe dificuldades internas que enfraqueçam a sua capacidade de acção externa; levar o adversário a rever os seus objectivos políticos num sentido mais favorável aos interesses que se pretendem promover ou proteger; colocar no poder um governo apoiado numa facção mais favorável àqueles mesmos interesses.
- (d) A *acção económica* pode ter em vista a asfixia económica do adversário ou, pelo menos, conseguir quebras sensíveis nos níveis de produção e de vida, em regra também indutoras de crises políticas internas, por seu turno exploráveis por outras formas de coacção. Entre as armas económicas figuram, como mais frequentes, o petróleo, os bens alimentares, as matérias-primas essenciais, a tecnologia e a moeda.
- (e) A *acção militar* visa obrigar o adversário a aceitar os nossos pontos de vista ou impedir o adversário de recorrer a determinadas linhas de acção, através do emprego de meios militares orientados contra as fontes de poder do adversário ou através da evidência, ou demonstração, de uma capacidade militar que anule ou paralise a vontade adversa.
- Pode variar desde o posicionamento ou movimentação de forças, alterações no seu grau de prontidão e alerta, mobilização de reservas, realização de exercícios ou de demonstrações de força, passando pelo fornecimento de instrutores e conselheiros militares, até ao bloqueio militar ou à intervenção aberta de forças militares segundo variados graus de violência.
- A exploração da coacção constitui o objecto da estratégia, cuja finalidade é a consecução de objectivos políticos, através do desenvolvimento e uso da força.

3. CARACTERIZAÇÃO DA «AMEAÇA»

Vistas as enquadrantes político-estratégicas indispensáveis ao desenvolvimento do nosso tema, tentemos agora caracterizar a noção de «ameaça». Fá-

-lo-emos estabelecendo primeiro a sua relação com as noções de coacção e agressão e abordando depois os factores essenciais que configuram as ameaças.

a. *Ameaça, coacção e agressão*

Vimos a característica multiforme da coacção, o seu carácter esporádico ou permanente e a variada gama de intensidades da sua aplicação. Em qualquer das formas descritas, porder-se-á, de facto, afirmar que a coacção vai desde a acção subtil, aparentemente não violenta, até à agressão armada que constitui, em regra, o ponto mais elevado da panóplia das acções coactivas, sem, obviamente, entrar ainda com a gradação de violência das várias agressões armadas possíveis.

Mas a própria noção de agressão é de tal maneira indefinida que, excluída a coacção militar, se torna muito difícil determinar quando outras formas de coacção atingem também a agressão.

Como se conclui do que anteriormente se disse, toda a acção estratégica envolve o emprego, em maior ou menor grau, da coacção. Por seu turno, a ameaça, entendida no âmbito das situações conflituosas entre Estados, não é mais do que um meio de se coagir o adversário. Isto é, a ameaça, quando suficientemente configurada, constitui ou é parte de uma modalidade de acção estratégica para atingir um objectivo.

Por isso, a ameaça tende a confundir-se com as formas de coacção que utiliza isolada ou conjuntamente.

Há, no entanto, particularidades que diferenciam as duas noções. E isso tem a ver com o conceito de agressão. Enquanto a ameaça é, por definição, um «prenúncio», «um perigo que paira mas ainda não concretizado», a agressão é um acto consumado.

Em relação à agressão armada, situação em que se esgotava o conceito clássico de agressão (como, aliás, ainda transparece no art.º 51.º da Carta das Nações Unidas quando restringe o direito de legítima defesa ao «caso de ocorrer um ataque armado»), a distinção é clara. Não há entre *ameaça* e este tipo de *agressão* dificuldade de delimitação conceptual: A ameaça precede a agressão. Quando esta ocorre, a noção de ameaça deixa de ter sentido por ter sido ultrapassada. O que era na essência prenúncio concretiza-se em acto violento.

Porém, no domínio de outras formas de coacção, essa delimitação conceptual não é fácil. Na coacção psicológica, por exemplo, é muitas vezes

difícil saber se e quando já se está em presença de agressão, se esta ultrapassou a fase da ameaça ou se ameaça e agressão se misturam. Também, no âmbito da coacção política clandestina no interior do adversário, uma acção terrorista com agressão causadora de vítimas tem, na maioria dos casos, a finalidade de explorar o efeito psicológico de ameaça a um grupo humano de maior amplitude ou de determinada importância. Temos, então, não a ameaça a preceder a agressão violenta, como no conceito clássico, mas a agressão como instrumento de ameaça.

b. *Factores que configuram a ameaça*

Na configuração de uma ameaça influem decisivamente três factores:

— O primeiro, intrínseco do virtual *alvo* da ameaça, corresponde às suas próprias *vulnerabilidades*;

— Os dois outros factores, respeitantes ao *agente* da ameaça, são as *possibilidades* ou capacidades e as *intenções* deste de explorar aquelas vulnerabilidades.

Cada um destes factores comporta um grau de *risco* para a segurança da sociedade política visada, integrada como está numa comunidade internacional onde «a segurança é um estado instável, dependente não só de decisões próprias mas também de decisões de outros ou da confluência de circunstâncias variáveis» (2).

(1) *As vulnerabilidades na configuração das ameaças*

Pontos intrinsecamente fracos numa sociedade política, incluindo as suas vulnerabilidades estruturais como sejam cisões internas, forças militares inadequadas, recursos financeiros insuficientes, carência de matérias-primas essenciais, acentuadas dependências económica e energética do exterior, zonas geográficas de difícil defesa ou acesso, grandes desequilíbrios regionais, insuficiente taxa de natalidade, etc., constituem por si só factores de risco para a segurança dessa sociedade, por serem propiciadores de ameaças.

Efectivamente, a mera existência de vulnerabilidades que de modo sensível desfavoreçam o processo político de consecução dos objectivos

(2) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

concretos de um Estado, faz pairar sobre a sua segurança um risco de ameaça que se tornará efectiva logo que alguém procure explorar essas vulnerabilidades.

Por isso se diz hoje, como lembrou o Comandante Virgílio de Carvalho num dos seus conceituados artigos de opinião, que «um país é principalmente ameaçado pelas suas próprias vulnerabilidades e que uma reflexão sobre a defesa é antes de tudo uma reflexão sobre as suas vulnerabilidades».

Aliás, esta ideia não é de forma alguma recente. Pelo contrário, resulta de uma constatação histórica.

Também Pierre Lefèbvre, reportando-se ao problema de segurança da França, referia em 1978 a este respeito que a tipologia das ameaças deveria ser estabelecida a partir dos desequilíbrios que prejudicam aquele país. Alguns desses desequilíbrios definem ameaças objectivas, independentes de toda a vontade política exterior de agressão. A longo prazo, em sua opinião, estarão aí, sem dúvida, «as ameaças mais perigosas, as que não existem senão em função das nossas vulnerabilidades»⁽³⁾.

(2) *As possibilidades e as intenções na configuração das ameaças*

Passemos agora aos dois factores respeitantes ao agente da ameaça: as suas possibilidades e as suas intenções.

Desta óptica poderá dizer-se que uma *ameaça é o produto de uma possibilidade por uma intenção*.

A possibilidade de um Estado concretizar uma determinada ameaça depende do seu potencial estratégico que é o conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que esse Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia. A avaliação desse potencial pode ser feita com apreciável grau de objectividade e, porque ele não é susceptível de variações rápidas, é também possível uma previsão fiável e oportuna da sua evolução.

(3) «La Menace Globale» — por Pierre Lefèbvre, revista «Défense Nationale», Fevereiro, 1978.

Por seu turno, as intenções relacionam-se com a determinação do Estado ou de outro grupo político para levar a cabo uma acção que no caso das ameaças será, como vimos, uma acção de coacção.

Tendo como referenciais os seus móveis políticos e a análise da situação política conjuntural, o processo de formação de uma intenção é condicionado, além disso, por múltiplos e diversificados factores, desde interacções e influências internas e externas de terceiros, compromettimentos de vária ordem, conhecimento das possibilidades e vulnerabilidades do adversário, estimativa das intenções deste e consequente previsão da sua reacção, até ao próprio processo de decisão e à personalidade do decisor.

As intenções decorrem, assim, basicamente da vontade humana, constituindo subjectivos estados mentais facilmente dissimuláveis e susceptíveis de alteração brusca motivada por circunstâncias de momento, as mais variadas. É, portanto, um factor cuja análise estará, *a priori*, eivada de grande dose de incerteza e de dificuldade de previsão, deixando ao eventual alvo dúvidas sobre se o potencial agente da ameaça tem, realmente, a vontade política de a concretizar, assim como o modo e o momento em que o fará.

Podemos ilustrar esta incerteza com dois casos paradigmáticos, ambos respeitantes ao comportamento israelita perante as ameaças de invasão árabe em 1967 e 1973. Num e noutro caso eram perfeitamente conhecidas as possibilidades do adversário. Mas enquanto em 1967 Israel acreditou nas intenções dos árabes em consumarem a agressão e se antecipou, anulando a ameaça em 6 dias, em 1973 considerou pouco credível a concretização da ameaça no momento em que ela, de facto, se verificou.

Uma ameaça só é considerada como tal pelo Estado ou outro grupo político ameaçado se por este for credível, isto é, se ele acreditar que o agente tem possibilidades de a concretizar e tem a intenção de o fazer. Porém, como lembrou o General Loureiro dos Santos no debate «Defesa Nacional — Anos 90», sendo uma ameaça, na essência, «uma capacidade que se tenciona aplicar, enquanto as capacidades existirem, elas constituem riscos susceptíveis de se transformarem rapidamente

em ameaças, caso se verifique uma alteração de intenções (o que pode ser momentâneo)» (*).

c. *Conceito de risco*

- (1) Na linguagem comum as noções de *risco* e de *perigo* são muito semelhantes. Todavia, poderemos encontrar entre ambas alguma distinção que nos ajude a esboçar um conceito de risco, em termos estratégicos.

Enquanto *perigo* diz respeito a uma situação, conjuntura ou circunstância susceptível de ameaçar alguém, à *noção de risco* poderá acrescentar-se a *ideia de avaliação e de graduação desse perigo em função da probabilidade e de outros factores ligados à sua concretização*.

Além disso, é importante a consideração da acção reflexa ligada à noção de risco. «*Arriscar-se*» significa não apenas *ter consciência do perigo* mas, em geral, *assumir o correspondente risco* ou seja, *dispor-se a aceitar, em determinada medida, as consequências, devidamente avaliadas e ponderadas, da concretização desse perigo*.

- (2) Ultimamente tem-se observado a tendência para a aplicação do termo *risco* como substituto de *ameaça*. Em meu entender há entre eles uma diferença importante. «Uma ameaça é qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais» (**), podendo ser — como já vimos — de variada natureza. Como é óbvio, em estratégia apenas se consideram as ameaças provenientes de uma vontade consciente e não as ocasionadas por forças da natureza, o que não significa que estas não devam ser também objecto de atenção permanente e análise previsional detalhada pelos organismos afectos à protecção civil, dados os elevados riscos para a segurança de pessoas e bens que, em certos casos, delas podem decorrer. Mas já haverá que considerar as castástrofes naturais e os atentados ecológicos quando provocados com intenção coactiva por um agente determinado (vide, no conflito do Golfo, o incêndio dos poços de petróleo e a *maré negra* provocada pelo Iraque).

(*) «Como Defender Portugal» — General Loureiro do Santos — pág. 201.

(**) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

Por outras palavras, uma ameaça, no contexto estratégico, é algo levado a cabo por um *agente* (sujeito de acção política) que põe em perigo a consecução de um objectivo de outrem (igualmente sujeito de acção política), que é, então, o *alvo* da ameaça.

Já se disse que a ameaça só funciona como tal se o alvo acreditar na eficácia da sua concretização, ou seja se acreditar que o agente tem possibilidades de a concretizar e tem a intenção de o fazer.

«Quer dizer que a ameaça é uma leitura feita pelo receptor», na expressão usada por Magalhães Mota ⁽⁶⁾.

O risco é, por assim dizer, uma resultante dessa leitura. É a consciência do grau de perigo, influenciada pela probabilidade de ocorrência, resultante da análise de uma ameaça, feita pelo alvo eventual ou real, esteja essa ameaça já suficientemente configurada pela identificação do agente ou seja apenas derivada de determinadas vulnerabilidades do próprio alvo.

A uma ameaça latente ou declarada corresponde, portanto, para o Estado ou outro grupo político por ela visado, um determinado risco. Os riscos que em cada circunstância se apresentam a um Estado ou grupo político podem ser em absoluto inaceitáveis por porem em perigo a consecução de objectivos fundamentais ou interesses vitais da respectiva sociedade. Haverá, pois, que, imperativamente, tomar as medidas necessárias para os anular. Mas também «há riscos que são aceitáveis, ou porque são remotamente prováveis ou porque afectam interesses de valor pouco significativo perante os custos que a superação desse risco exigiria» ⁽⁷⁾.

Na verdade, a segurança não pode ser considerada em termos absolutos mas, sim, «entendida como um valor relativo, que exigiria uma mobilização de esforços que deverá ser função da probabilidade de ocorrência de ameaças admitidas, da sua periculosidade e do valor do que está em jogo e, conseqüentemente, dos riscos calculados» ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾ «A problemática Geral da Segurança e da Defesa: Ameaça, Agressão, Subversão e Rebelião», por Magalhães Mota, in revista «Nação e Defesa», n.º 46.

⁽⁷⁾ «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

⁽⁸⁾ «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

d. *Probabilidade e periculosidade das ameaças*

- (1) Para salvaguardar a sua segurança, os Estados ou outros grupos políticos têm de estimar permanentemente as ameaças a que estão ou podem vir a estar sujeitos.

Como se disse, esse processo inicia-se com a avaliação das suas próprias vulnerabilidades, as quais, uma vez exploradas por um eventual adversário, poderão inviabilizar ou prejudicar em maior ou menor grau o alcance dos objectivos definidos por esses Estados ou outros grupos políticos.

A uma hierarquização do valor de tais objectivos, no topo da qual se situam os objectivos fundamentais ou interesses vitais do Estado ou do grupo político, corresponderá logicamente uma *diferenciada dimensão de risco a que as respectivas vulnerabilidades, só por si, sujeitam a comunidade nacional ou o grupo.*

- (2) Seguidamente, uma análise da situação política, visando explicar a conjuntura nacional e internacional e ajuizar sobre o sentido e ritmo da sua evolução no espaço e no tempo, dará conta, através da comparação com os móveis políticos de outros Estados, grupos de Estados ou de outros grupos políticos e com os respectivos objectivos políticos, dos graus de conflitualidade, de convergência ou de neutralidade que entre tais móveis e objectivos se verificam.

Os casos de conflitualidade conduzirão ao estabelecimento de cenários de configuração de ameaças que incluem a *identificação de agentes reais ou potenciais.*

A cada um desses agentes assim identificados corresponderá uma *análise das suas possibilidades e um esforço de percepção das suas intenções.*

Os riscos, diríamos endógenos, conferidos pelas vulnerabilidades de um Estado ou outro grupo político, estudados em concorrência com os que advêm da graduação da importância da conflitualidade entre os seus objectivos e os dos agentes previsivelmente geradores de ameaças e com os que derivam das possibilidades destes para afectar a consecução dos objectivos políticos do alvo, dão origem à graduação das ameaças em termos de *periculosidade.*

As conclusões da análise da situação política, nomeadamente as de sentido prospectivo, conjugadas com os resultados obtidos na percepção das intenções daqueles mesmos agentes políticos, permitirão graduar as ameaças quanto à *probabilidade* da sua concretização.

e. *Caracterização da «ameaça»*

Uma síntese do que se expôs poderá delimitar e caracterizar como segue o conceito de «ameaça»:

- A ameaça constitui ou é parte de uma *modalidade de acção estratégica*;
- Pressupõe o emprego de várias formas de *coacção* e a sua *intensidade corresponde à da coacção ou coacções que emprega*;
- É *propiciada pelas vulnerabilidades* do alvo potencial;
- Para ser credível, o agente tem de ter possibilidade de a concretizar e *aparentar intenções* de o fazer;
- A cada ameaça, latente ou declarada, corresponde, para o alvo, um *grau de risco* em função da probabilidade de concretização e da sua periculosidade;
- A *periculosidade* decorre das *vulnerabilidades do alvo*, das *possibilidades* da sua exploração pelo *agente* e do *valor do que está em jogo*;
- A *probabilidade* de concretização depende da evolução da *situação* e das *intenções do agente*.

4. HIERARQUIZAÇÃO DAS AMEAÇAS

Do que até aqui se expôs já ressaltaram os factores que, uma vez analisados conjugadamente em cada caso concreto, permitiram escalonar as ameaças, quer quanto à periculosidade quer quanto à probabilidade de concretização.

Porque estamos a abordar o assunto em termos puramente conceptuais, limitar-nos-emos a apresentar esquematicamente, com carácter de grande generalidade e a título meramente exemplificativo, um escalonamento das ameaças segundo as ópticas da periculosidade e da probabilidade, fazendo reagir entre si os principais factores que configuram as ameaças, ou sejam: as vulnerabilidades do alvo e as possibilidades e as intenções do agente. Procuraremos ainda fazer corresponder às diferentes situações daí resultantes uma graduação de riscos, partindo do pressuposto que existe um conflito de interesses e que os valores a defender pelo alvo correspondem a interesses vitais.

Alvo	Agente (Real ou Potencial)		Desenvolv. da Ameaça		Riscos para o alvo
	Possibilidades	Intenções	Probabilidades	Periculosidade	
Evidencia algumas características negativas, pontos fracos e vulnerabilidades exploráveis em termos estratégicos	Não está identificado qualquer agente de ameaça		—	Depende das vulnerabilidades	Os que resultam das vulnerabilidades
	<i>Não tem potencial estratégico para explorar as vulnerabilidades do alvo</i>	<i>Aparenta intenção de ameaçar</i>	IMPROVÁVEL	SEM SIGNIFICADO	Risco mínimo
	<i>Tem potencial estratégico capaz de explorar algumas vulnerabilidades do alvo, mas sem flagrante superioridade</i>	<i>Não aparenta intenção de ameaçar</i>	POUCO PROVÁVEL	MÉDIA mas LATENTE	Concretizados pela comparação c/ o potencial estratégico do agente
		<i>Tem intenção</i> Situação internacional: — Desfavorável	PROVÁVEL	MÉDIA mas EFECTIVA	Idem, idem, mais os que resultam dos prazos de concretização da ameaça
			— Neutra ou favorável	MUITO PROVÁVEL	
	<i>Tem nitida superioridade de potencial estratégico</i>	<i>Tem intenção</i> Situação internacional: — Desfavorável	MUITO PROVÁVEL	ELEVADA ou MUITO ELEVADA	Idem, Idem, mais os resultantes da diferença de potencial
			— Neutra ou favorável	IMINENTE	
		<i>Não aparenta intenção nem a situação internacional é propícia</i>	POUCO PROVÁVEL	ELEVADA	Os derivados das vulnerabilidades, concretizados pela diferença de potencial, mas diminuídos pela baixa probabilidade.

5. TIPOS DE AMEAÇAS

De entre os vários tipos em que é possível sistematizar o conceito de ameaça, em função da abordagem que desse conceito tenha sido feita, apresentam-se os considerados mais genéricos.

a. Ameaças latentes e efectivas ou declaradas

Como acabámos de ver, são *ameaças latentes* as que se configuram apenas pela existência de vulnerabilidades que põem em risco a consecução dos objectivos duma sociedade política, se forem exploradas por um poder adverso.

Quando esse poder adverso se manifesta por uma acção de coacção exploratória daquelas vulnerabilidades, ou de algumas delas, a ameaça torna-se efectiva ou declarada.

b. Ameaças directas e indirectas

A efectivação de uma ameaça é uma decisão que decorre dos estudos de situação estratégica e da consequente opção relativa às modalidades gerais de acção estratégica a empregar.

Assim, de acordo com a relação de forças em todos os domínios e com a importância dos objectivos a atingir, proceder-se-á à escolha da ou das modalidades de acção que melhor permitam atingir aqueles objectivos^(*).

Entre as várias modalidades de acção possíveis incluem-se as ameaças que, consoante as relações de conflito se desenvolvem no quadro da estratégia directa ou no da estratégia indirecta, se apresentam como ameaças directas ou indirectas.

A ameaça directa prenuncia o emprego da coacção militar, a passagem à agressão física, com o objectivo de levar o adversário a aceitar as condições que se pretende impor-lhe. Ao longo da História há inúmeros exemplos deste tipo de ameaça.

Através das ameaças indirectas procura-se atingir a finalidade visada por meio de formas de coacção mais ou menos insidiosas, de natureza político-diplomática, económica ou psicológica. Têm normalmente aplicação em situações de conflito em que o objectivo em jogo não é decisivo, ou não se dispõe de meios suficientemente poderosos para uma decisão pela via directa

(*) «Elementos de Estratégia» — *Idem, Ibid.*

ou quando é restrita a liberdade de acção para o emprego desses meios. É esta última razão, aliás, que tipificou a conflituosidade entre as duas superpotências.

É claro que a estratégia indirecta não exclui o emprego da agressão armada, através de acções militares limitadas, de acções terroristas, etc.

As ameaças que prenunciam esses actos de agressão, vistas ao nível de cada acto, são ameaças directas. Porém, ao nível da acção estratégica global que os determina, quando esta é indirecta terão de ser consideradas indirectas, tendo em conta o objectivo a atingir.

c. *A contra-ameaça ou a ameaça dissuasora*

Sem me embrenhar na estratégia da dissuasão procurarei agora apenas apontar um tipo de ameaça característico dessa estratégia, ao qual poderemos chamar *contra-ameaça* ou *ameaça dissuasora*.

Se um objectivo concreto de um agente político for impedir a concretização da ameaça de emprego de certos meios ou adopção de certos comportamentos por parte de outro agente político, diz-se que o primeiro visa dissuadir o segundo de concretizar a ameaça.

A dissuasão pode assumir dois tipos gerais: defensivo e ofensivo ou punitivo.

A dissuasão defensiva baseia-se no levantamento e accionamento de sistemas que conduzam o adversário a pensar que não é gratificante atacar, pois conclui pela impossibilidade de ganhar ou pela possibilidade mas apenas à custa de um preço insuportável. É este tipo de dissuasão que explica as grandes linhas fortificadas, os mecanismos de apelo à resistência armada, etc. ⁽¹⁰⁾.

Neste caso, procura-se dissuadir não contra-ameaçando mas criando condições, não só internas como de apoio externo, que anulem ou minimizem vulnerabilidades que o adversário contaria explorar na concretização da sua ameaça, isto é, enfraquecendo a periculosidade dessa ameaça.

A dissuasão punitiva (ou defensiva) baseia-se no levantamento de sistemas que permitam infringir uma punição ao adversário, caso ele tome determinada atitude. Fundamenta-se portanto na capacidade de exercer represálias ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ e ⁽¹¹⁾ «Incursoes no Domínio da Estratégia», pelo Brigadeiro J. Loureiro dos Santos. Ed. da Fundação Caloustre Gulbenkian 1983.

Nesta modalidade responde-se, pois, à ameaça com outra ameaça suficientemente credível para dissuadir o outro agente político de concretizar a sua.

É a este último tipo de ameaça que se chamou *contra-ameaça* ou *ameaça dissuasora*. Embora seja característica da dissuasão nuclear dando origem àquilo que se designou por equilíbrio do terror, ela não se serve apenas da coacção militar. São correntes os exemplos de emprego, como ameaça dissuasora, de acções psicológicas, económicas, políticas internas e diplomáticas.

d. A ameaça global

Temos vindo até aqui a encarar o conceito de «ameaça» sob vários ângulos de observação, obtendo dele visões sectoriais capazes de nos conduzirem, por síntese, à sua caracterização e à sua tipologia.

Para terminar a descrição dos tipos de ameaças que nesse esforço de sistematização fomos apresentando, trataremos agora da ameaça como envolvente de todos esses tipos e das formas de coacção que os corporizam.

Quando uma comunidade nacional se prepara para uma defesa em termos globais — e hoje a concepção global de Defesa Nacional é insusceptível de contestação — é porque aquilo que a ameaça ou pode ameaçar tem também carácter global.

Pierre Lefèbvre, abordando este tema na revista «Defense National»⁽¹²⁾, afirma que «a noção de ameaça global responde às realidades permanentes de relações internacionais fundadas em equilíbrios precários e em proveito de forças instáveis que sempre têm entrado em jogo não apenas com os aspectos militares das ameaças mas, mais ainda, com os dados económicos, demográficos, morais e espirituais dos países visados.

A novidade está na tomada de consciência, após a experiência de duas guerras mundiais e totais, de que, de futuro, não há defesa possível da soberania nacional sem ser tomada em consideração toda a ameaça susceptível de a comprometer, qualquer que seja a natureza e o horizonte donde provenha».

Segundo ele, o único meio para uma justa avaliação da ameaça global é considerar cada ameaça no sistema complexo de relações que ela mantém

⁽¹²⁾ «La Menace Global», revista «Defense Nationale», Fevereiro de 1978.

com as outras e, objectivamente, sem que haja necessidade de fazer intervir na explicação o papel dum agente exterior. E exemplifica: acredita-se ter descoberto uma ameaça económica e ela é, de facto, psicológica ou moral. Vemos, assim, que a avaliação duma ameaça global, onde se conjugam e interpenetram as diferentes ameaças particulares, como Lefèbvre lhes chama, independentemente da consideração dos seus virtuais agentes, se identifica com a análise das vulnerabilidades a que atrás nos referimos, dando-se aqui especial realce à necessidade do seu estudo integrado, à luz dos conhecimentos actuais das ciências humanas. Análise que não apenas as defina e caracterize correctamente, mas que estabeleça entre elas relações de causa e efeito capazes de constituírem pistas orientadoras para a sua superação e consequente fortalecimento da comunidade face à ameaça global.

É neste sentido que Lefèbvre dá particular relevância à necessidade da opinião pública, nos países democráticos, se aperceber devidamente da realidade e perigo da ameaça global. E alerta para as dificuldades e bloqueamentos que a actual «crise dos espíritos» levanta a essa percepção.

Reafirmando que perante a ameaça global é necessário dar provas de discernimento, é necessário haver uma reacção colectiva respeitante à percepção da ameaça por parte da grande maioria dos cidadãos animados pelo espírito de defesa e é necessária uma correcta avaliação dessa ameaça, o autor termina comentando: «Mas, perante a ameaça global, é necessário também dar prova de lucidez, saber que os nossos demónios internos são por vezes mais perigosos que os 'bárbaros' exteriores e que Soljenitsyne não deixa de ter razão em dizer que quem nos ameaça somos nós.»

6. EXPRESSÃO LEGAL DAS AMEAÇAS

Vistas a caracterização e a tipologia das ameaças, em termos conceptuais, será útil analisar agora a sua expressão legal no Estado Português.

A Constituição da República Portuguesa define no seu Art.º 9.º as tarefas fundamentais do Estado que abrangem as grandes áreas de interesses permanentes de qualquer Estado soberano: a Segurança, o Progresso e o Bem-Estar Social.

No âmbito da Segurança são tarefas fundamentais:

— Garantir a independência nacional;

- Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático;
- Defender a democracia política;
- Proteger o património cultural, defender a natureza e o ambiente.

Toda a acção que vise contrariar a consecução de qualquer destes objectivos constitui, portanto, uma ameaça ao Estado Português.

Do texto constitucional emergem, explícita ou implicitamente, dois tipos de ameaças:

- Um circunscrito a acções originadas no exterior e protagonizadas por agentes externos: ameaças externas;
- Outro de carácter interno: ameaças internas.

a. A ameaça externa

- (1) O Art.º 273.º da Constituição comete ao Estado a obrigação de assegurar a defesa nacional contra *qualquer agressão ou ameaça externas*. No n.º 2 do referido artigo definem-se os objectivos da defesa nacional, os quais se traduzem na garantia de preservação dos três elementos definidores do Estado (Território, população e poder político) contra aquela agressão ou ameaça.

Mas não se atribui apenas ao Estado essa responsabilidade.

Perante tal ameaça ou agressão, a defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses (Art.º 276.º).

As Forças Armadas do Estado são o instrumento para fazer face a ameaças e agressões militares, incumbindo-lhes, pelo Art.º 275.º a defesa militar da República.

- (2) Estes preceitos constitucionais têm desenvolvimento na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro) onde se reafirma, no seu Art.º 1.º, que a *actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos para fazer face a qualquer agressão ou ameaça externas se denomina Defesa Nacional*.
- (3) A citada Lei enuncia no Art.º 5.º os objectivos permanentes da política de Defesa Nacional, a saber:
- a) Garantir a independência nacional;
 - b) Assegurar a integridade do território;

- c) Salvar a liberdade e a segurança das populações, bem como a protecção dos seus bens, e do património nacional;
- d) Garantir a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do Estado;
- e) Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo a que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externa;
- f) Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.

«Naturalmente que o grau de importância e o tipo de incidência destes objectivos na concepção e na execução da política de defesa nacional é diferente consoante se vive em tempo de paz ou em tempo de guerra.

Os objectivos indicados nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* correspondem a elementos integrantes do próprio conceito de defesa e representam, por isso, os valores essenciais a proteger em caso de conflito armado e determinam, nessa medida, que o Estado, a Nação e as Forças Armadas se preparem desde o tempo de paz, para enfrentar qualquer tipo de agressão ou ameaça externa que os ponha em risco.

As alíneas *d)* e *f)*, diferentemente, incluem objectivos que apenas fazem sentido em situação de conflito e após a declaração de guerra. Se nos é permitido o pleonasma diríamos que o objectivo da alínea *e)* é o mais permanente dos permanentes e constitui o pressuposto fundamental de qualquer política de defesa na medida em que não há defesa sem espírito de defesa e esta alínea procura dar corpo a essa ideia. Deste modo importará ter presente que é essencial preparar a opinião pública para que sejam atingidos os objectivos da defesa nacional»⁽¹³⁾.

Este objectivo reflecte, por outro lado, a preocupação de minimização dos riscos que advêm para a segurança do Estado da existência de vulnerabilidades, tanto as de carácter infra-estrutural ou material como as de carácter psicológico, que possam propiciar ameaças latentes.

⁽¹³⁾ «Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas» (Anotada), pelo Coronel José M. Silva Viegas. — Edição do IAEM, 1988.

- (4) A política de defesa nacional tem carácter permanente, natureza global, abrangendo uma componente militar e componentes não militares, e âmbito interministerial (Art.º 6.º da LDNFA). Mas como se tem vindo a referir, tal política apenas assegura a defesa nacional nos termos em que este conceito ficou consagrado na Constituição, isto é, defesa contra qualquer agressão ou ameaças *externas*. Tal limitação conceptual não é, contudo, isenta de controvérsia.
- (5) Antes da revisão constitucional de 1982 foi rico o labor reflexivo sobre o tema «defesa nacional» tendo em vista precisar o respectivo conteúdo. O IDN exerceu um esforço assinalável na formulação de um corpo de doutrina que incluía a definição dos «conceitos de defesa e de segurança» que foram publicamente expostos no final de 1979. Segundo o conceito então adoptado pelo IDN, Defesa Nacional é o conjunto de medidas tanto de carácter militar como político, económico, social e cultural que, adequadamente coordenadas e integradas, e desenvolvidas global e sectorialmente, permitem reforçar a potencialidade da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta a enfrentar *todos os tipos de ameaça que directa ou indirectamente*, possam pôr em causa a Segurança Nacional ⁽¹⁴⁾. Tratava-se, pois, de um conceito bastante mais amplo, mais consentâneo com as características da conflitualidade internacional dos nossos dias, onde a estratégia indirecta desempenha papel preponderante.
- (6) O Governo, através do Prof. Freitas do Amaral, então Ministro da Defesa Nacional, explicou, contudo, à Assembleia da República, quando da apresentação da proposta da LDNFA, que o conceito adoptado tinha em vista, fundamentalmente, «demarcar a área normal de intervenção» das Forças Armadas e das Forças de Segurança e «delimitar esferas de atribuições de ministérios diferentes e sublinhar a missão primária e a vocação específica de cada instituição sem prejuízo da necessária articulação e cooperação de todos para a realização integral dos fins do Estado» ⁽¹⁵⁾.
 Esclareceu ainda na altura o Governo que «essa redução da defesa nacional a tarefas relacionadas com a ameaça externa não acarreta como consequência que o Estado possa ignorar a eventualidade da

⁽¹⁴⁾ Coronel J. M. Silva Viegas, obra citada.

⁽¹⁵⁾ Diário da AR, I Série, n.º 138, de 8 de Outubro de 1982.

ameaça interna, nem que as Forças Armadas não possam ser chamadas em certas situações de excepção a contribuir para assegurar a ordem constitucional democrática, nem que as forças de segurança não tenham de ser coordenadas com as Forças Armadas... A recusa do conceito mais amplo visa, sim, evitar que cidadão menos esclarecido ou grupos minoritários e antidemocráticos possam encontrar em fórmulas demasiado amplas ou ambíguas pretextos de carácter conceptual para basear apelos a intervenções militares à margem das instituições democráticas ou contra as regras e os processos constitucionais»⁽¹⁶⁾.

- (7) Adriano Moreira, comentando, em artigo publicado na revista do IDN «Nação e Defesa», a adopção da separação conceptual da agressão ou ameaça externas das que, desenvolvendo-se internamente, são estimuladas do exterior em clara acção estratégica indirecta, salientou que, sobretudo nos países que, como Portugal, foram objecto de uma modificação revolucionária no sentido democrático, a questão tem uma importância proporcional à função que as forças armadas desempenharam nos regimes anteriores. Para ele, não se trata então de pura racionalização da defesa, inscrevendo as forças armadas na função global, mas também de ter em conta os elementos emocionais das ideologias triunfantes, muito dependentes da experiência próxima das forças políticas que as sustentam. E reconhecia que a LDNFA foi votada nesse ambiente⁽¹⁷⁾.
- (8) As diferenças de conceitos relativos à defesa nacional, nomeadamente quanto à sua amplitude, são bem caracterizadas pelo Brigadeiro François Martins no seu artigo «Os Fenómenos Sociopolíticos da Segurança e da Defesa — Tentativas de Caracterização Geral»⁽¹⁸⁾. Dele respigamos, em jeito de síntese, a seguinte passagem: «Na verdade, a limitação da Defesa Nacional à exclusiva consideração das ameaças externas só faz sentido dentro da antiga concepção da Defesa feita nas fronteiras pelas forças militares, e só seria eficaz num mundo em que a única forma de submeter uma Nação fosse a força das armas. A mesma

⁽¹⁶⁾ «Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas», Edição da AR, Lisboa, 1984 (citada por Adriano Moreira no artigo «Segurança e Defesa», publicado na revista «Nação e Defesa», n.º 45 (Jan/Mar88).

⁽¹⁷⁾ Adriano Moreira, artigo atrás citado.

⁽¹⁸⁾ Artigo publicado na revista «Nação e Defesa», n.º 53 — 1990.

evolução social que tem tornado os Estados-comunidade mais vulneráveis a coacções não militares e tem, através do desenvolvimento tecnológico, tornado mais eficazes essas coacções, até ao ponto de poderem, só por si, obter resultados decisivos, do mesmo passo que veio impor os novos conceitos de segurança e Defesa, e, pelas mesmas razões, impõe que por esses novos conceitos sejam consideradas as ameaças internas, pelo menos, em determinadas circunstâncias e sob determinadas formas.»

- (9) Como é óbvio, não é objecto desta exposição esgotar nem tão-pouco desenvolver esta controversa questão da actual delimitação legal do conceito de Defesa Nacional.

Apenas se abordou o assunto para o conjugar com as concepções de ameaças anteriormente tratadas. Porque é difícil aceitar a não consideração no âmbito da Defesa Nacional a defesa contra ameaças indirectas, como modalidade de acção que são da estratégia indirecta. Assim como é difícil, nesse mesmo âmbito, não atender à ameaça global a que Lefèbvre preocupadamente se referiu, o que exigiria, para se lhe opor, um conceito de Defesa, além de alargado, adequadamente integrado.

b. *A ameaça interna* ⁽¹⁹⁾

- (1) O outro tipo de ameaça às tarefas fundamentais do Estado que emerge da Constituição da República é uma ameaça de carácter interno.
- (2) Se as actividades desenvolvidas para fazer face à ameaça externa foram designadas por Defesa Nacional, as actividades para fazer face à ameaça interna a Lei designa por Segurança Interna ⁽²⁰⁾.

De facto, o Art.º 1.º da Lei n.º 20/87 — Lei de Segurança Interna, define tal conceito como a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos

⁽¹⁹⁾ Extraído da exposição do Brigadeiro Chito Rodrigues ao CDN - 89/90.

⁽²⁰⁾ Se se entender, como é doutrinário entre nós, por «Segurança Nacional» a situação a atingir ou preservar pela actividade Defesa e estando, portanto, o termo *Defesa* ligado à noção de *actividade*, a designação «*Segurança interna*» entendida como actividade já constitui uma discrepância semântica que não ajuda a clarificar estas questões conceptuais.

direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.

Enfim, trata-se em última análise de proteger a vida, a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática contra a ameaça da criminalidade violenta ou altamente organizada, designadamente contra a *ameaça da sabotagem, da espionagem e do terrorismo* (Art.º 1.º, n.º 3 — LSI).

- (3) Se ao Estado compete fazer face a estas ameaças internas, o cidadão tem o dever, nos termos da lei, de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna (Art.º 5.º, n.º 1 — LSI).

Por outro lado, a lei fixa o regime das forças e serviços de segurança que, como organismos públicos exclusivamente ao serviço do povo português e rigorosamente apartidários, têm por missão concorrer para garantir a segurança interna contra aquele tipo de ameaças (Art.º 14.º — LSI).

c. Outra legislação importante para a segurança

São ainda de citar, neste aspecto, como essenciais, dois diplomas que se aplicam a situações relacionadas, quer com a ameaça externa quer com a interna, ou mesmo com ameaças por agentes da natureza.

- (1) Em primeiro lugar, a Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, sobre o «Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência».

São nela regulados os casos, as competências, os prazos, o âmbito e as limitações em que podem ser declarados estes estados de excepção perante a agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, ou por grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática, ou ainda por calamidade pública.

A declaração do estado de sítio está prevista para fazer face a ameaças externas ou internas quando as mesmas «não possam ser eliminadas pelos meios normais previstos na Constituição e na lei».

O estado de emergência é declarado nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.

- (2) Para o desenvolvimento das políticas de Defesa Nacional e de Segurança Interna o Estado necessita de dispor de órgãos próprios cuja função é manter os responsáveis pela definição e condução dessas

políticas suficientemente informados, designadamente quanto às ameaças que o Estado pode ter de enfrentar.

Pela Lei n.º 30/84 foi criado o Sistema de Informações da República, ao qual, através dos serviços de informações que o constituem, incumbe assegurar, no respeito da Constituição e da Lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da Segurança Interna.

Trataremos a seguir, embora em termos muito gerais, da importância das informações nos vários passos do estudo das ameaças e das modalidades de organização das respectivas actividades, que têm sido adoptadas.

7. IMPORTÂNCIA DAS INFORMAÇÕES NO ESTUDO DA AMEAÇA

O termo «INFORMAÇÕES» comumente entendido em três acepções:

- Na acepção de CONHECIMENTO;
- Na acepção de conjunto de ACTIVIDADES destinadas a obter esse conhecimento;
- E, finalmente, na acepção de ORGANIZAÇÃO que visa a obtenção do conhecimento, através do desenvolvimento planeado e sistemático daquele conjunto de actividades.

Como atrás referimos, o esforço primordial e permanente dos sistemas de informações que a generalidade dos Estados não se pode dispensar de possuir será obviamente orientado no sentido de obter todo o conhecimento possível sobre as ameaças reais ou potenciais que põem ou podem vir a pôr em risco a consecução dos objectivos políticos concretos nacionais.

Este esforço desenvolve-se não só em permanência, como se disse, mas também em fases sucessivas, tendo em vista a percepção das ameaças, a sua configuração e a avaliação da sua periculosidade e probabilidade de concretização para se aquilatar da dimensão de risco que tais ameaças comportam.

a. As informações na percepção das ameaças

Destacámos atrás a importância para uma sociedade política da tomada de consciência das suas próprias vulnerabilidades, da respectiva dimensão e da influência e interpretação que entre elas se exerce. À custa do estudo

integrado desta complexidade de elementos é possível determinar e avaliar os riscos que um tal quadro de vulnerabilidades representa para a segurança colectiva dessa sociedade.

É às informações que cabe a definição das ameaças latentes correspondentes aos riscos a que a sociedade se sujeita por possuir determinadas vulnerabilidades.

A magnitude e especialização desta tarefa de radiografar a sociedade para lhe descobrir os pontos fracos requer uma soma de conhecimentos e aptidões as mais variadas.

Esta primeira fase concretiza-se, pois, na percepção pelas informações das ameaças latentes que serão doravante o referencial permanente de todo o trabalho do sistema de informações.

O quadro das vulnerabilidades não se altera, em geral, em curto prazo. Isto não quer dizer, todavia, que, uma vez definido esse quadro, se encerre o seu estudo. Torna-se sempre necessário acompanhar a evolução de todos os seus factores. Embora na maioria estáveis, alguns poderão conhecer modificações que alterem os parâmetros em que assentaram as conclusões anteriores (uma mudança muito acentuada de orientação política, por exemplo).

b. As informações na configuração das ameaças

Tendo por base as ameaças latentes, derivadas dos riscos a que chamámos endógenos, conjugadas com a análise da situação política — já atrás descrita — pela qual se evidenciam oposições de objectivos, capazes de gerarem conflitos, o sistema de informações concebe cenários de ameaça previsíveis e orienta, nos limites desses cenários, o seu esforço de pesquisa no sentido de se aperceber o mais cedo possível da eventual passagem de qualquer ameaça de latente a efectiva ou declarada. Entra-se, assim, na fase da configuração das ameaças.

Ao tornarem-se efectivas, isto é, activas, as ameaças exprimem-se por uma acção (uma ou mais formas de coacção) e, dum modo geral, revelam o seu agente.

O trabalho das informações consistirá, então, num persistente esforço para obter indícios de comportamentos coactivos enquadrados nos cenários concebidos, indícios que, devidamente analisados e interpretados, permitam definir o mais objectivamente possível o contorno da ameaça pelo conhecimento da sua origem e meios que utiliza, e pela dedução da sua motivação e da sua finalidade.

c. *As informações na avaliação das ameaças*

Configurada a ameaça pelo seu agente, pela sua declarada ou presumível finalidade enquanto ameaça e pelas formas de coacção que emprega, põe-se agora às informações a questão do seu valor.

Esta avaliação tem por finalidade determinar o grau de perigo que a ameaça representará para a sociedade política visada e o grau de probabilidade de a mesma se concretizar, concluindo pela estimativa do grau de risco que ela comporta em determinado momento.

Já vimos que na determinação da periculosidade interfere fundamentalmente, além dos riscos inerentes às vulnerabilidades da sociedade ameaçada, o conhecimento sobre as possibilidades do agente da ameaça. E vimos também que na determinação da probabilidade de concretização pesam essencialmente a análise da situação política e a percepção das intenções do agente.

Para atingir a finalidade do estudo de avaliação do perigo e da probabilidade de consumação da ameaça, o sistema de informações da sociedade política visada tem de desenvolver uma actividade intensa a fim de conhecer o melhor possível os dois factores decisivos: as possibilidades e as intenções do agente.

Deu-se na altura própria relevo às características relativamente objectivas do primeiro e à subjectividade que envolve o segundo.

O conhecimento que deles se torna imperioso obter resultará do empenho em acções de pesquisa, de três tipos ⁽²¹⁾:

- *Pesquisa aberta*, sempre que as actividades se desenvolvem sem intenção de esconder as suas finalidades, e tão naturalmente como qualquer prospecção de mercado, investigação histórica ou vulgar reportagem jornalística.
- *Pesquisa coberta ou discreta*, quando se pretende fazer passar despercebida a finalidade da pesquisa para evitar o reforço das medidas de contra-informação, sem que, em regra, haja a preocupação de esconder as actividades em si.
- *Pesquisa clandestina ou secreta* (vulgarmente designada por *espionagem*) quando a obtenção da informação, pela sua importância, exige a montagem de autêntica operação de informações em que é imperioso que tanto a finalidade como a própria execução permaneçam secretas.

A actividade de espionagem, não só porque se desenrola à margem das leis do país visado acarretando por isso grandes riscos, mas também porque,

⁽²¹⁾ «O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» — pelo Coronel Sousa Lucena — artigo publicado na «Revista Militar», Outubro de 1980.

para se proteger contra o perigo de ser detectada, exige alta especialização e sofisticação técnica que actualmente quase atinge as raias do incrível, só se emprega nos casos em que o conhecimento que se pretende obter é considerado vital e não poder ser obtido por outros meios.

Se a avaliação do potencial estratégico do agente da ameaça pode hoje, mercê do espectacular desenvolvimento tecnológico que ampliou enormemente a capacidade de reconhecimento sob as mais diversas formas, reduzir o recurso à espionagem clássica, por meios humanos (agentes secretos), ainda que, em regra, a não possa dispensar de todo, o mesmo não acontece com a avaliação das intenções. A procura do conhecimento das intenções do adversário é mesmo dos casos típicos em que a espionagem é, não raras vezes, a única forma de se obterem informações com suficiente grau de verosimilhança sobre o factor mais incerto e mais duvidoso de quantos influenciam as decisões políticas e estratégicas.

d. *As informações na protecção contra a ameaça*

A sociedade política ameaçada serve-se também do seu sistema de informações para se proteger, através de actividades de contra-informação.

Com o emprego de medidas activas e passivas em que essas actividades se traduzem, procurará negar o mais possível a qualquer potencial agente de ameaça o conhecimento das suas próprias vulnerabilidades, possibilidades e intenções, por forma a mantê-lo na incerteza quanto à justeza da decisão de desencadeamento da ameaça e, se esta tiver sido efectivada, na dúvida sobre a vantagem da sua consumação.

8. *TIPOS DE SISTEMAS DE INFORMAÇÕES* ⁽²²⁾

a. Terminaremos esta rápida «viagem» pelo «território» das informações dando uma ideia dos tipos e principais características das organizações de informações mais desenvolvidas da cena internacional, apresentando as conclusões de uma análise comparativa entre elas tendo como referenciais os seguintes factores:

- Constituição do sistema (principais serviços que o integram);
- Repartição interna, pelos serviços, das áreas de conhecimento da responsabilidade do sistema que, como norma, abarcam as in-

⁽²²⁾ «O Sistema de Informações na Organização da Defesa Nacional» — *Idem, Ibid.*

formações de estratégia global (informações externas), as informações de segurança interna (informações internas civis), as informações estratégicas militares e as informações de segurança militar;

- Dependências dos vários serviços;
- Coordenação do sistema.

- b. Os quadros que se anexam permitem ter uma ideia genérica de como, em cada caso, o problema organizativo foi resolvido.
- c. Do conjunto dos aspectos analisados julgamos de interesse pôr em relevo o seguinte:

(1) Enquanto em todos os países ocidentais estudados as respectivas comunidades de informações, organizadas ou não em sistemas, dispõem de serviços diferenciados para se ocuparem das informações externas (estratégia global) e das informações de segurança interna civil, na URSS (assim como na generalidade dos países da Europa Oriental até há pouco seus satélites) ambas as áreas do conhecimento e respectivas actividades têm estado concentradas num único serviço.

(2) Como norma geral, os serviços de informações militares apenas tratam a informação estratégica militar e a informação de segurança militar.

Há, no entanto, uma importante excepção relativamente à URSS, onde a informação de segurança militar tem fugido ao controlo dos próprios órgãos militares para se situar na competência do KGB, tal como a informação de segurança interna civil.

Há ainda outras excepções, em países ocidentais, quanto à amplitude de conhecimento a ser trabalhado pelos serviços militares. Assim, estes serviços, nos casos da Bélgica e da Itália (e também em Portugal, actualmente, enquanto não for criado o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa), alargam a sua acção à globalidade da informação externa. Pelo contrário, na RFA, os serviços militares apenas se limitam à segurança militar, deixando a informação estratégica militar ao serviço de informações externas (BND), embora este disponha para o efeito de uma secção autónoma accionada por militares.

O que não há exemplo é de serviços de informações militares com responsabilidade de informações de segurança interna civil.

- (3) Na União Soviética (e de forma semelhante nos países até há pouco a ela afectos) praticamente toda a organização de informações, apenas com excepção das informações estratégicas militares de carácter operacional, tem estado subordinada unicamente ao Politburo através do Conselho de Defesa. Acrescente-se que o director do KGB é, por inerência, não apenas membro do Conselho de Defesa como também do Politburo, o que diz bem da importância e do poder da organização sobre a qual não existia qualquer instituição exterior com capacidade de controlo das suas actividades.

Nos países ocidentais estudados as dependências dos serviços de informações são diversificadas. Em regra, os serviços militares dependem dos ministros da defesa, os serviços externos dos primeiros-ministros e os de segurança interna dos ministros do interior.

- (4) Em quase todos os países estudados, a coordenação entre os serviços está formalmente estruturada através de órgãos onde estão representados os diversos serviços, na dependência directa ou dos primeiros-ministros ou de conselhos de segurança nacional de nível ministerial.
- (5) Do conjunto de serviços que trabalham informações de segurança interna civil, uns têm estatuto policial, podendo efectuar buscas, detenções e interrogatórios (aqui estão incluídos todos os de Leste e alguns do Ocidente como, por exemplo, os EUA e a França onde esses serviços têm também funções de polícia de investigação criminal contra a segurança do Estado), enquanto outros o não podem fazer por imperativo legal.

d. Em Portugal foram estabelecidas pela Lei n.º 30/84 de 5 de Setembro, as bases gerais do Sistema de Informações da República Portuguesa.

É constituído por:

- *Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações*, composto por três cidadãos eleitos pela Assembleia da República, sem prejuízo dos poderes de fiscalização deste órgão de soberania nos termos constitucionais;

- *Conselho Superior de Informações*, órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações, presidido pelo Primeiro-Ministro;
- *Comissão Técnica*, composta pelos directores ou chefes dos diferentes serviços de informações e pelo secretário-geral da CT; compete-lhe essencialmente a coordenação de actividades dos serviços;
- *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa*, dependente do Primeiro-Ministro, incumbem-lhe a produção das informações necessárias a garantir a independência nacional e a segurança externa do Estado Português. Este serviço não foi ainda implementado;
- *Serviço de Informações Militares*, dependendo do Ministro da Defesa Nacional através do CEMGFA, compete-lhe a produção de informações militares necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas, incluindo a garantia da segurança militar;
- *Serviço de Informações de Segurança*, dependendo do Ministro da Administração Interna, tem a seu cargo a produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido.

9. CONCLUSÃO

O que acabamos de apresentar nada mais representa que uma abordagem, necessariamente superficial pelas limitações de tempo, de um tema cuja importância na problemática da defesa nacional nos aconselha detida reflexão, especialmente quando formadores da opinião pública, mais atentos às ocorrências do dia-a-dia e a questões de interesse imediato, o relegam para o esquecimento ou o deturpam em nome dessas questões.

A terminar, gostaria de retomar a frase de Soljenitsyne: «Quem nos ameaça somos nós.» Seguindo-lhe o raciocínio, sou tentado a pensar que, salvo certos condicionalismos que a capacidade humana não chega para ultrapassar, a verdade é que, em boa medida, cada povo tem a segurança que merece, pois esta é função da consciência que ele tem daquilo que o ameaça — ainda que não imediata e declaradamente —, e da consequente vontade colectiva de lhe fazer frente.

José N. Sousa Lucena
General

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (I)

<i>Países</i>	<i>Principais Serviços</i>	<i>Tipos de Infor. Trabalhadas</i>	<i>Dependências</i>	<i>Coordenação do Sistema</i>	<i>Observações</i>
URSS	<i>KGB</i> - «Comité para a Segurança do Estado»	<ul style="list-style-type: none"> — Info externas (estr g global) (incl. inf seg externa) — Info segurança interna, civil e militar — Operações especiais 	Politburo, através do Conselho de Defesa (o DIR KGB é membro do Politburo)	Conselho de Defesa. — O Dir KGB é também membro deste Conselho — A coord. c/ GRU é feita através do Min. Defesa.	O KGB trabalha essencialmente em proveito do Com. Central do PCUS.
	<i>GRU</i> - «Direcção de Info do Estado-Maior-General»	<ul style="list-style-type: none"> — Info Externa militar (estr g militar) 			
EUA	<i>CIA</i> - «Central Intelligence Agency»	<ul style="list-style-type: none"> — Info externas (estr g global) — Contra-espionagem no exterior 	Presidente dos EUA	— Órgão colegial de coord: <i>USIB</i> (US Intelligence Board) Depende do «National Security Council». Presidente Dir CIA, outros membros: — Subdir CIA — Dir DIA — Dir NSA — Dir INR — Representantes — FBI — AEC — Dep Tesouro — Outras entid.	— O FBI tem também funções de polícia de investigação criminal — Fazem ainda parte da Comunidade de Informações: — Atomic Energy Commission (AEC) — Treasury Department Intelligence
	<i>FBI</i> - «Federal Bureau of Investigation»	<ul style="list-style-type: none"> — Segurança interna civil (incl. contra-espionagem no interior) 	Secr. Justiça		
	<i>DIA</i> - «Defense Intelligence Agency»	<ul style="list-style-type: none"> — Info externa militar (estr g mil) (coord. info ext mil e seg mil c/ Serv. Info Ramos FA) 	Secr. Defesa		
	<i>NSA</i> - «National Security Agency»	<ul style="list-style-type: none"> — Info do Campo Electromagnético (ELINT e COMINT) — Segurança criptográfica 	Secr. Defesa		
	<i>INR</i> - «The State department's Bureau of Intell. and Research»	<ul style="list-style-type: none"> — Info externas (no campo diplomático, nomeadamente políticas e económicas) 	Secr. Estado		

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (II)

<i>Países</i>	<i>Principais Serviços</i>	<i>Tipos de Infor. Trabalhadas</i>	<i>Dependências</i>	<i>Coordenação do Sistema</i>	<i>Observações</i>
Reino Unido	SIS - «Secret Intelligence Service» (conhecido por MI6)	— Info Externas (estrgr global) (incl info segurança externa)	Primeiro-Ministro Dep. Adm.: MNE	Órgão colegial da coord: JIC (Joint Intel- lig. Committee). Depende do Primeiro-Ministro. Integra os chefes dos três serviços	O MI5 não tem esta- tuto policial mas tra- balha em ligação com o «Special Branch» da Scotland Yard que investiga crimes contra a segu- rança nacional.
	SS - «Security Service» conhecido por MI5	— Info Segurança Interna Civil	Min. Interior		
	DIS - «Defense Intelli- gence Staff»	— Info Externa Militar (es- trgr militar)	Min. Defesa		
França	DGSE - «Direction Gé- nérale de la Sécurité Extérieure»	— Info externa (estrgr global) (incl. info segurança ex- terna: contra-espionagem)	Presidente da Repú- blica. Dep. Adm.: Min. Defesa	Não existe coordenação formalizada Esta é efectuada direc- tamente a nível gover- namental	A DST tem também funções de polícia na investigação de crimes contra a segurança nacional.
	DST - «Direction de la Surveillance du Territoire»	— Segurança Interna Civil	Min. Interior		
	CAR - «Centre d'Action du Renseignement»	— Info externa militar (estrgr militar)	CEM des Armées		
	DSM - «Direction de Se- curité Militaire»	— Segurança militar	Min. Defesa		

PRINCIPAIS ORGANIZAÇÕES DE INFORMAÇÕES (III)

<i>Países</i>	<i>Principais Serviços</i>	<i>Tipos de Infor. Trabalhadas</i>	<i>Dependências</i>	<i>Coordenação do Sistema</i>	<i>Observações</i>
República Federal da Alemanha	BND - «Bundesnachrichtendienst» (Serviço Federal de Informação)	— Info Externa (estr. global) (incl. info segurança externa e info estratégia militar)	Chanceler	Órgão de coord. ligado ao gabinete do Chanceler, onde participam representantes dos três serviços	— O BfV não tem estatuto policial e funciona muito descentralizado nos diferentes Estados; liga-se com a Secção Política do Dep Federal de Investigação de Crimes contra a Segurança Nacional
	BfV - «Bundesamt für Verfassungsschutz» Serviço Federal de Protecção da Constituição)	— Info Segurança Interna Civil	Min. Interior		
	MAD - «Militärischer Abwehrdienst» (Serviço de Protecção Militar)	— Info de Segurança Militar	Min. Defesa		