

AS INFORMAÇÕES MILITARES - UM INSTRUMENTO DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL¹

MILITARY INTELLIGENCE – A TOOL OF NATIONAL SECURITY AND DEFENCE

Carlos Miguel Coelho Rosa Marques da Silva

Major de Infantaria do Exército Português
Licenciado em Ciências Militares
Docente da Área de Ensino Científico Específico do Exército (IUM)
Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
1449-027 Lisboa
silva.cmcrm@ium.pt

Fernando Oliveira Ribeiro

Major de Infantaria do Exército Português
Mestre em Ciências Militares
Docente da Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados (IUM)
Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM
1449-027 Lisboa
ribeiro.fco@ium.pt

Resumo

Numa sociedade global marcada por uma ameaça imprevisível, multifacetada e transnacional, urge criar mecanismos que permitam desenvolver eficientemente, um aconselhamento flexível e oportuno aos decisores políticos. Assim, assumem as Informações Estratégicas, um papel fundamental na mitigação desta ameaça, na persecução dos desígnios e salvaguarda dos interesses nacionais. Atendendo à conjuntura internacional e nacional, de contenção e otimização de recursos humanos e materiais disponíveis, assume a burocracia inerente ao aparelho estatal, o grande desafio à eficiência entre os diferentes organismos. Num contexto militar, e tendo este trabalho, como objeto de estudo, as Informações Militares, importa avaliar o contributo destas para a Segurança e Defesa Nacional e recomendar formas de melhorar a sua eficiência. Para atingir este desiderato, efetuou-se uma investigação com base num raciocínio dedutivo, assente numa estratégia qualitativa, através de uma análise documental e de conteúdo, com recurso a entrevistas a especialistas e chefias dos serviços civis e militares. Os dados recolhidos, permitiram concluir que as Informações Militares têm um papel importante no apoio à decisão política, identificar lacunas no sistema, e inferir um conjunto de recomendações, que, através de uma simbiótica relação entre os Serviços de Informações, poderão tornar o próprio Sistema Nacional de Informações mais eficiente.

Como citar este artigo: Silva, C. e Ribeiro, F., 2018. As Informações Militares - Um Instrumento de Segurança e Defesa Nacional. *Revista de Ciências Militares*, novembro, VI(2), pp. 145-175.
Disponível em: <https://www.ium.pt/cisdi/index.php/pt/publicacoes/revista-de-ciencias-militares>.

¹ Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado-Maior Conjunto 2017/18, cuja defesa ocorreu em junho de 2018, no Instituto Universitário Militar.

Palavras-chave: Informações Militares, Segurança Nacional, Defesa Nacional, Serviço de Informações.

Abstract

In a global society marked by unpredictable, multifaceted, and transnational threats, there is an urgent need for mechanisms that enable the delivery of efficient and timely advice to policy makers. Strategic Intelligence has a crucial role in mitigating these threats, as well as in meeting the national goals and defending the national interests. Considering the national and international calls for restraint and optimization of human and material resources, the bureaucracy inherent to the state apparatus poses the greatest challenge to interagency efficiency. This paper examines the role of Military Intelligence in National Security and Defence and recommends measures to improve its efficiency. To that end, the study used deductive reasoning and a qualitative research strategy based on documentary and content analysis and on interviews with experts and managers of various civilian and military agencies. The data collected revealed that Military Intelligence plays a key role in supporting political decision making. The study identifies gaps in the system and recommends measures to improve the efficiency of the national intelligence system by establishing symbiotic linkages among Intelligence Services.

Keywords: *Military Intelligence, National Security, National Defence, Intelligence Service.*

Introdução

O autor Keegan (2003, p. 5) refere, que as Informações não são o garante da verdade, nem da decisão acertada. Ainda assim, numa sociedade contemporânea, são tidas como “elemento crucial numa democracia e um instrumento essencial para apoio à decisão política” (Gomes, 2018), sendo, as organizações que as desenvolvem “instrumentos vitais de Segurança Nacional (SN)” (Morgado, 2018).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, aprovou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), assumido como sendo a materialização de uma estratégia nacional do Estado. Este enquadramento veio suscitar a relevância das Informações Estratégicas (IE) na medida em que, segundo o mesmo, aquelas “são um instrumento estratégico do Estado, fundamental para o apoio à tomada de decisão de nível político, sobretudo em matérias de Segurança e Defesa” (CEDN, 2013, p. 8).

Numa sociedade global e “imprevisível do pós-guerra fria, as ameaças deixaram de ser claras e definidas, transformando-se em difusas e polimorfos com natureza anónima” (Escorrega, 2009), confirmando a relevância das Informações, como forma de mitigar a incerteza. Neste contexto, os Serviços de Informações (SI) constituem-se como incontornáveis “instrumentos de identificação e avaliação das ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos” (CEDN, 2013, pp. 2-8). O CEDN, “para além de definir os aspetos fundamentais

da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de Segurança e Defesa Nacional” (SDN), também releva o papel ativo que se pretende que as Forças Armadas (FFAA) tenham, no âmbito da prossecução e contribuição de uma defesa coletiva (CEDN, 2013, pp. 1-10).

A atualidade e relevância desta temática, foi bem vincada no discurso de tomada de posse da nova chefia das FFAA, onde o Almirante Chefe de Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), Silva Ribeiro, salienta a necessidade de “aprofundar as relações de cooperação com as Forças e Serviços de Segurança [com destaque para a criação de] mecanismos de articulação operacional” entre o Centro de Informações e Segurança Militar (CISMIL) e o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) (Freire, 2018).

O objeto deste estudo, são as Informações Militares (IM), nas dimensões necessárias para contribuir para a SDN. Desta forma, a análise é limitada no conteúdo, face à dimensão da responsabilidade interna (Serviço de Informações de Segurança (SIS)) e externa (SIED), previstos no enquadramento legal do SIRP, pelo que se delimita o estudo à intervenção e contributos das IM no âmbito da política externa. No que respeita ao espaço, incidimos o enfoque na relação entre o CISMIL do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) enquanto Órgão de Informações Militares (OIM) com o SIED.

Para a elaboração deste estudo, recorreu-se a documentos disponibilizados em fontes abertas, enquadrantes do Sistema Nacional de Informações (SNI) em Portugal, pelo que, apenas foi utilizada informação não classificada.

O Objetivo Geral (OG) desta investigação é avaliar o contributo das IM para a SDN, e recomendar formas de melhorar a sua eficiência. Neste sentido, parte-se do argumento de que as Informações, de forma geral, e as IM em particular, contribuem para o alcançar da SDN. Fruto desta premissa, orienta-se a investigação para analisar as IM no seio do Serviço de Informações Militares (SIM), no que se refere ao enquadramento respeitante às dimensões legais, de organização, objetivos e de relações. O argumento é sustentado com base nos três vetores que de uma forma abrangente definem um SI: (i) a *Organização* enquanto estrutura facilitadora do conhecimento; (ii) o *Conhecimento* enquanto ferramenta necessária à tomada de decisão; (iii) as *Atividades* enquanto processo integrado na atividade própria dos Estados, conforme esquematizado na Figura 1.



Figura 1 – Edifício das Informações Militares

Fonte: Adaptado a partir de Menezes (2012, p. 11).

1. Enquadramento concetual

1.1. As Informações Militares

O termo Informações é a tradução comum da expressão “*Intelligence*”, que significa conhecimento profundo, completo e abrangente, podendo ser também definida, como o “conjunto de atividades que visam pesquisar e explorar notícias em proveito de um Estado” (Cardoso, 2004). No entanto, o termo Informações apresenta-se concetualmente dinâmico e de díspares abordagens, assim, para efeito deste estudo, o termo anglo-saxónico *Intelligence* terá como tradução Informações.

Num contexto militar, segundo Serra (2002, p. 8), a determinação do objeto das IM, é iniciado ao nível político, com a identificação dos objetivos a atingir pelo país, e de quais os obstáculos - materializados por Estados, forças ou atores - que concorrem ou contrariam esses interesses. Após o que, se concretiza com a análise das atividades, atitudes, intenções, sistemas de forças e suas capacidades de emprego, ou seja, o objeto das IM são as ameaças militares efetivas e potenciais para uma unidade política, caracterizadas por uma contínua mutabilidade.

O autor Gomez (2005, p. 93) entende que as IM contribuem para o esforço militar de um país na tentativa de alcançar o seu objetivo último - apoiar a decisão política - na prevenção da guerra, permitindo se necessário e falhada esta hipótese, assegurar uma capacidade militar eficaz na defesa da soberania nacional. Não obstante, Andriole (1984, p. 176) considera as IM como sendo “aquelas centradas em todos os aspetos que caracterizam o poder militar de um Estado, em tempo de guerra ou de paz, tais como: dimensão das forças, equipamento, grau de prontidão, ordens de batalha, doutrina, infraestruturas, estruturas de comando e controlo, organização ou outros elementos relativos à capacidade militar”.

Para efeitos deste estudo, por IM, entende-se como sendo o processo sistemático de recolha, processamento, análise e disseminação de um produto de apoio à decisão decorrente

da prévia manifestação de necessidades identificadas ou não pelos decisores, com interesse militar.

Doutrinariamente, a finalidade das Informações leva a classificá-las em três níveis distintos: Estratégicas, Operacionais e Táticas. No âmbito do presente estudo, apenas interessa caracterizar as Informações Estratégicas de Interesse Militar (IEIM), na medida em que só estas, de acordo com o CEDN contribuem de forma direta para a SDN. Sherman Kent (1965, p. 2) considera as IE como o conhecimento sobre o qual se baseia a política nacional ao mais alto nível, para fazer face a outros Estados, considerando ser esse *conhecimento* vital para a soberania nacional. Face ao exposto, é possível identificar-se que concetualmente, as IM, IE e IEIM, se diferenciam não só pela entidade primária que pretende apoiar na decisão, como também na profundidade e complexidade inerentes à própria análise.

Não obstante, constata-se a existência de uma convergência inequívoca entre todas as definições, ou seja, as IEIM, caracterizam-se pela capacidade de apoio à decisão política, no que diz respeito às vertentes constituintes do instrumento militar em todos os seus vetores de emprego e multidisciplinidade de utilização, tendo em conta a relação com os demais instrumentos de poder influenciadores do ambiente operacional.

1.2. Segurança Nacional

A confusão concetual entre Segurança e Defesa, tende a “dificultar a cooperação entre os diversos produtores estatais de segurança, e promove a competição por recursos e protagonismo, com potencial prejuízo para a ação estratégica de combate às ameaças, particularmente às transnacionais” (Ribeiro, 2011, p. 14). Neste sentido, importa pois, realçar que a Defesa pode, numa abordagem holística, ser considerada como “uma atividade de dimensão externa e interna, de natureza civil e militar, estatal e não-estatal, coletiva e individual, que tem por objetivo garantir a SN” (Vieira, 2014, p. 275).

A definição de Segurança está longe de ser consensual, muito pela sua ambiguidade e complexidade. O conceito de Segurança a um plano de emprego de nível estratégico, poderá ser melhor definido como “um acontecer-fazer em que se garante a dialética de liberdades de ação, de vontades e de forças de uma dada sociedade enquanto racionalidade social estratégica face a um outro hostil (ameaça), ou aos riscos que o ambiente estratégico configure” (Nogueira, 2005, pp. 77-78).

Por conseguinte, pode-se verificar que Portugal não tem um conceito oficial adotado para SN, materializando-se apenas no enquadramento legal do CEDN, a necessária salvaguarda de uma condição a atingir. Num contexto holístico, o Instituto de Defesa Nacional (IDN), define o

SN como sendo a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”. Trata-se de uma definição “abrangente que, porém, não enfatiza as ameaças.

Carvalho (2009, p. 1)

Não obstante, Viana (2003, p. 12), considera o

SN como sendo o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos, pressões ou situações adversas, existentes ou potenciais.

Deste modo, face aos conceitos anteriormente apresentados, pode-se inferir que o conceito de SN é o alinhamento dos vetores fundamentais da estratégia geral do Estado, em comunhão com uma priorização das capacidades organizacionais e dos recursos da Nação, tendo em vista a prossecução dos objetivos delineados da política de SN.

1.3. Defesa Nacional

Tendo em conta o alcance concetual de SN nos vetores externos e internos à Nação, importa diferenciar este conceito do de Defesa Nacional (DN). Nesta conformidade, a DN é “o conjunto de atividades necessárias para garantir a SN, ou seja, a Segurança é um objetivo e a Defesa é a atividade para alcançar esse objetivo” (Carvalho, 2009, p. 1). Por outro lado, a Constituição da República Portuguesa (Assembleia da República, 2005, pp. 1-3) refere que, “é a atividade prosseguida pelo Estado em todos os domínios que interessam à sua afirmação no contexto da comunidade internacional [...] garantir a paz, evitar conflitos internacionais e assegurar a defesa da integridade do território nacional”.

Segundo Silva Ribeiro (2009, p. 59), observa-se que “a DN está ligada a ações realizadas, isto é, medidas e a atitudes concretas”. Desta forma, a SN é uma situação em que a sociedade não se encontra submetida a ameaças, sejam quais forem as origens, não havendo, então, obstáculos ao desenvolvimento. Segundo Cabral Couto (1987), ameaça é qualquer acontecimento ou ação, de natureza variada e proveniente de uma vontade consciente que contraria a consecução de um objetivo e que, por norma, é causador de danos materiais ou morais. No entanto, para alcançar o referido sentimento de segurança, importa cada vez mais mitigar uma ameaça caracterizada por ser difusa, imprevisível e transnacional (CEDN, 2013). De acordo com o CEDN, para fazer face às ameaças aos interesses nacionais é determinante valorizar as IE para a realização do potencial estratégico do país (CEDN, 2013, p. 5). Fica assim claro que DN é o ato, e a SN o resultado. Perante a abrangência de perspetivas concetuais enquadrantes de SDN adotaram-se como base concetual as definidas pelo IDN.

2. Considerações metodológicas

A metodologia de investigação a seguir na elaboração deste trabalho tem por base um raciocínio dedutivo, assente numa estratégia qualitativa. Nesta conformidade, procurar-se-á identificar pontos possíveis de serem explorados na investigação, através, por um lado, da recolha de dados obtidos provenientes de entrevistas a elementos reconhecidos como especialistas e com responsabilidades operacionais na temática em causa, e por outro, da análise documental enquadrante, de âmbito legal e doutrinário. O desenho de

pesquisa utilizado será transversal, a fim de permitir uma análise ao objeto de estudo e à sua compreensão (IUM, 2016, p. 35).

A Figura 2 ilustra o percurso metodológico que ligou as três fases de investigação, correlacionando-as com as técnicas de recolha e o modelo de análise adotado.

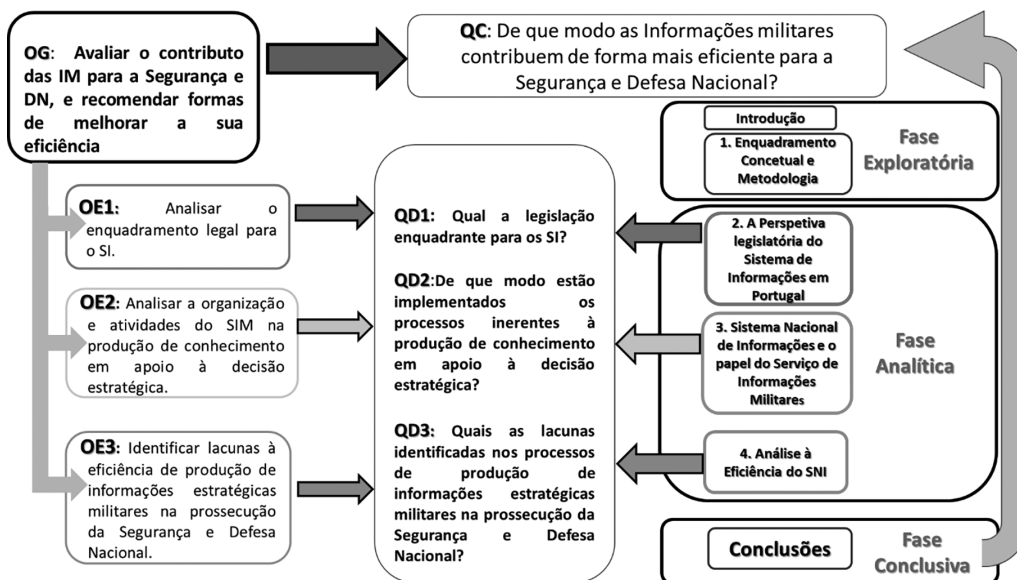


Figura 2 – Percurso metodológico

No que respeita aos estudos e às fontes analisados, foram privilegiados os documentos legais enquadrantes, a doutrina de referência nacional, bem como, artigos, trabalhos de investigação, monografias e obras relacionados com esta temática.

A fase analítica, visou a construção do modelo de análise cuja ideia teórica assenta nos três vetores anteriormente apresentados: a *Organização*, o *Conhecimento* e as *Atividades*.

Os indicadores que se pretendem que apoiem na identificação de contributos para a eficiência do SI, no geral e nas IM em particular, serão baseados nos conceitos de *Cooperação*, *Colaboração*, *Comunicação*, *Coordenação*, *Competição* e *Integração* adaptados a partir de Costa et al. (2014). Ainda nesta fase, pode-se compreender dois momentos distintos: (i) a continuação da pesquisa bibliográfica e a condução de cinco entrevistas semiestruturadas a entidades com relevância teórica e prática, para construir a dimensionalidade da perceção de eficácia e eficiência das IE num conceito possível de utilidade e empregabilidade; e (ii) análise de conteúdo com base em dois níveis de entrevistas. Um primeiro nível, que se designa de “entrevistas de análise”, a entidades com responsabilidade no SNI, para enquadrar o ambiente estratégico, estratégico-militar e político, compreender a sua interpretação por parte dos intervenientes e aprofundar a mais-valia da experiência na operacionalização das ligações face ao enquadramento legal em vigor. O segundo nível, denominado de “entrevistas de perceção”, foi efetuada, no sentido de avaliar a perspetiva do aprofundamento das ligações,

quer no âmbito da situação atual, quer numa perspetiva de eficiência idealista. A análise de conteúdo recorreu à codificação de segmentos de resposta, proferidos nas entrevistas, e permitiu deduzir a análise que é apresentada ao longo dos capítulos.

Este percurso permitiu, após a identificação de lacunas no processo particular da ligação entre o CISMIL e o SIED, consolidar e materializar recomendações para eventuais aperfeiçoamentos no SIM, a referir na fase conclusiva.

3. A perspetiva legislatória do Sistema de Informações em Portugal

As orientações políticas no que respeita às linhas estratégicas concorrentes para a SDN, estão explanadas no CEDN de 2013. Neste documento, está bem salientada a importância da mitigação de uma ameaça cada vez mais difusa e dissimulada, através da otimização de emprego das IE no apoio e salvaguarda dos interesses nacionais. Os SI constituem-se, neste contexto, numa ferramenta essencial para atingir a condição caracterizada por SN, assumindo o necessário reequilíbrio de recursos, a integração e cooperação entre as demais instituições civis e militar, nacionais e internacionais, representando estes serviços, elementos fundamentais para fazer face às ameaças e riscos atuais. O sistema legal português prevê um conjunto de documentação enquadrante das atividades do SNI.

Na Lei de Defesa Nacional está identificada a responsabilidade das FFAA em cooperar com forças e serviços de segurança no combate a ameaças ou agressões transnacionais. A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), por sua vez, salienta a responsabilidade do CEMGFA, em assegurar a articulação entre os níveis político-estratégico e estratégico-operacional, assumindo-se assim, como elemento responsável em garantir as IE de interesse militar no apoio à decisão política, sustentado pela presença formal no Conselho Superior de Informações (CSI). O enquadramento legal associado à organização do OIM reforça o dever de colaboração e contribuição para a avaliação da situação e avaliação estratégica, através de uma ligação com serviços e Órgãos de Informações (OI), no âmbito bilateral e multilateral, quer ao nível das Organizações Internacionais das quais Portugal faz parte, quer com os demais SI nacionais.

A Lei-Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (LQSIRP) é o documento legal que molda particularmente a organização e atribuições do SIRP. Nesse sentido e apesar do SIM não estar formalmente previsto e integrado na estrutura do SIRP, existem referências ao mesmo na lei enquadrante. Pode-se inferir que ao SIM incumbe assegurar a produção de informações necessárias à salvaguarda da Segurança, quer numa perspetiva interna, quer externa, assim como, atribui a responsabilidade de estabelecer canais de partilha de informações entre os demais SI.

A interpretação da legalidade de uma lei está intimamente associada à análise de cada indivíduo, pelo que se traduz o nosso entendimento por via de um gráfico (Figura 3), em que o preto e o branco representam elementos de facto – retirados dos documentos enquadrante – e a cinza a nossa interpretação. A questão que importa salientar, é a zona a cinzento (área de interseção entre as elipses materializadas pelo SIED e OIM), através da forma como

a legislação deixa em aberto a interpretação, sobre o contributo das FFAA para as IE de interesse militar. Este facto assume maior relevância dada a autorização legal para o CEMGFA estar presente no CSI, com a finalidade de prestar apoio à decisão política.

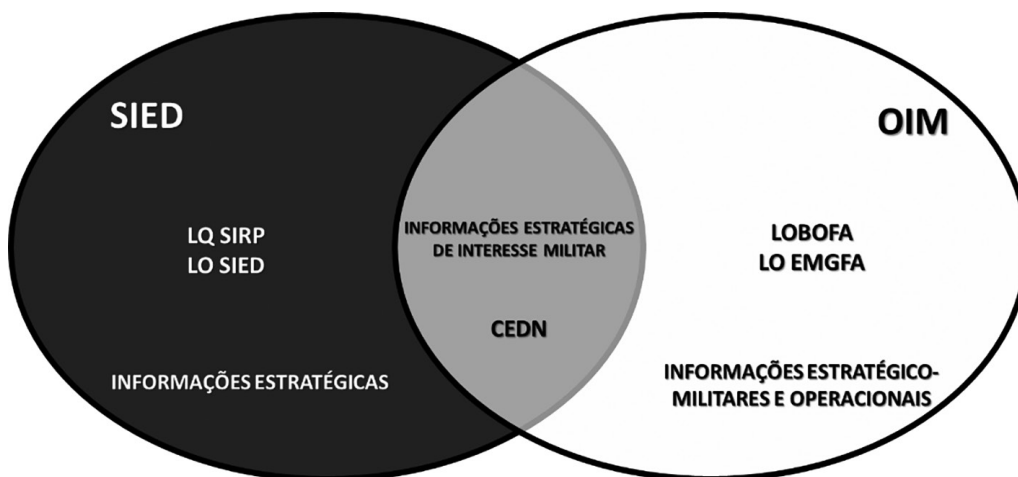


Figura 3 – Esquema interpretativo da abrangência legal do SIED e CISMIL (OIM)

Deste modo, pode-se concluir que existe um conjunto de documentação legal que atribui ao CISMIL a responsabilidade de contribuir para o esforço de atingir a condição materializada pela SN, através da produção de IE de interesse militar, que permitam de forma colaborativa apoiar a decisão política na prossecução e salvaguarda dos interesses nacionais.

Em suma, pode ser identificado, que existem seis vias de ligação entre o SIED e o CISMIL, previstas na legislação:

- (i) através da presença do CEMGFA no CSI;
- (ii) através da intervenção da Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa (CFSIRP) enquanto regulador de atividades dos SI;
- (iii) na participação do Chefe do OIM no Conselho Consultivo do SIRP (CCSIRP);
- (iv) através das ligações funcionais previstas pelas Repartições do OIM com os demais SI do SIRP;
- (v) nos deveres de colaboração e cooperação previstos nos art.º 10.º e 11.º da Lei Orgânica do Secretário-Geral SIRP (SGSIRP), SIS e SIED;
- (vi) através do art.º 3.º da LQSIRP.

4. Sistema Nacional de Informações e o papel do Serviço de Informações Militares

4.1. Sistema de Informações em Portugal

A análise que impera efetuar nesta fase, assenta essencialmente na dúvida presente e divergente em fóruns, civis, militares, de índole académica ou operacional: constitui o CISMIL parte integrante do SNI?

Neste sentido, de acordo com Dias (cit. por Borges, 2005, p. 17), um sistema, é um

conjunto de estruturas especializadas, com atribuições e competências rigorosamente delimitadas, funcionando de acordo com princípios legalmente estabelecidos para alcançar um escopo comum, o que pressupõe o estabelecimento de mecanismos de cooperação e de coordenação eficazes ao nível operacional, bem como formas de unificação ao mais alto nível da administração - decisor político.

No âmbito da gestão, um sistema é “uma estrutura organizada sobre um propósito que consiste no inter-relacionamento e interdependência de elementos (componentes, entidades, fatores, membros, partes, etc.).

No âmbito do SNI, a produção de IE, de defesa ou militares, nestas diferentes estruturas – SIED e CISMIL – constitui como finalidade última, o apoio à decisão política. De acordo com o apresentado anteriormente, identifica-se a responsabilidade direta do Secretário-Geral SIRP de executar as determinações do Primeiro-ministro (PM) e as deliberações dos Órgãos de fiscalização previstos legalmente (CF SIRP e Conselho de Fiscalização de Dados do SIRP (CFDSIRP) (Governo de Portugal, 2014a). Por conseguinte, encontra-se de igual modo, previsto na lei, a fiscalização pelos mesmos Órgãos, ao CISMIL, indiciando deste modo, similar procedimento na forma como o legislador encara e enquadra este OIM face aos demais serviços do SIRP.

Apesar da evolução que a legislação enquadrante do SIRP tem vindo a sofrer, verificam-se não só as permanentes referências a conceitos de colaboração e cooperação, como também, referenciam o CSI em primeira instância, e o CC SIRP num segundo plano, instrumentos fundamentais de coordenação entre serviços.

Assim, depreende-se que um sistema deve congrega todos os seus constituintes em prol de um objetivo único, neste particular, no apoio à decisão política. No caso do SIRP, este visa primariamente, informar a decisão do Executivo (o PM informa, diretamente ou através da SG SIRP, o Presidente da República (PR), quando aplicável). O SIM, por seu lado, visa informar a atividade do CEMGFA, apoiando as opções submetidas a decisão do Ministro da Defesa Nacional (MDN) (e eventualmente o PR, quando aplicável). Desta forma, identifica-se que ambos estão sujeitos ao poder Executivo (seja tutela direta do PM, no caso do SIRP, seja através do MDN, no caso do EMGFA), representados no CSI e nos CC SIRP (Figura 4) e, ainda, que ambos são fiscalizados pelo CFD SIRP e pelo CF SIRP. Face ao exposto, importa salientar que foram apresentados os argumentos que realçam, o contributo do CISMIL para o SNI.

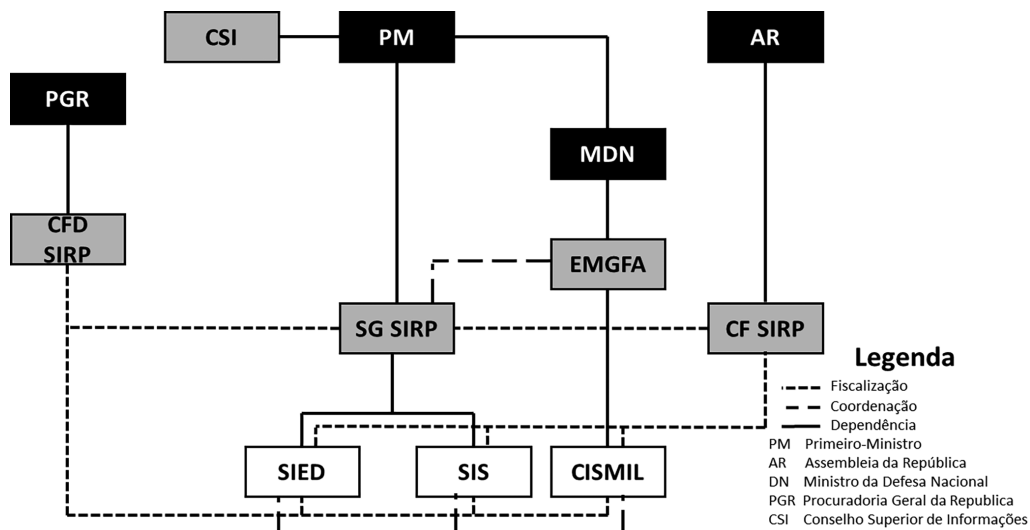


Figura 4 – Organograma de relações do SNI

Fonte: Adaptado a partir de Santos (2012) e Governo de Portugal (2014a).

4.2. Serviço de Informações Militares

4.2.1. Organização

No âmbito da gestão, Morgan (1996, p. 24) considera uma organização, como sendo uma ferramenta ou instrumento. Numa outra perspetiva, Silva (2013, p. 43) atenta que as organizações são identificadas como possuindo quatro elementos constituintes principais: pessoas, divisão de trabalho, limites de atuação e objetivos.

Segundo Kent (1965, p. 166), as “*Informações* são uma organização de pessoas que procuram alcançar o *conhecimento* através de peritos qualificados, que sabem ou podem ser informados sobre quais os problemas correntes da estratégia da política externa a fim de poderem produzir *Informações úteis*”.

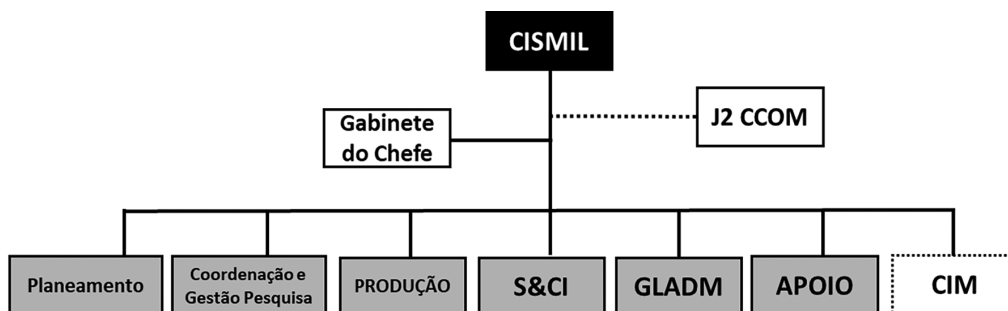
As *Informações* como organização, dizem respeito às estruturas funcionais que têm como missão primordial a obtenção de informações e produção de conhecimento. Por outras palavras, de acordo com Gonçalves (2014, p. 5), são “as organizações que atuam na procura de dados negados, no tratamento dessa informação e consequente disseminação do conhecimento ou informações adquiridas”.

No âmbito particular das IM, assume-se o CISMIL como a organização de *Informações* com responsabilidade de produção de IEM. Deste modo, o CISMIL é o órgão estratégico-militar e operacional com responsabilidade na produção de *Informações*, necessárias ao cumprimento das missões das FFAA e à garantia da Segurança Militar (Assembleia da República, 2014).

Cabe a este órgão ainda, no âmbito das suas atribuições específicas, promover de forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas (Governo de Portugal, 2014b). No entanto, e tal como Morgado (2018) refere, a característica ímpar da organização militar no que respeita à gestão de pessoal,

condiciona o próprio desenvolvimento das atividades das informações, nomeadamente no que diz respeito à rotação permanente de pessoal diferente nestas funções. Também Nascimento (2018) corrobora esta opinião ao considerar o não preenchimento do quadro orgânico de pessoal e a política de rotatividade de pessoal instituída nas FFAA, elemento limitador para a especialização técnica e experiência requerida para pessoal na percussão de atividades de Informações.

Importa relevar que um SIM forte e efetivo, resultaria numa consequente melhoria do próprio SNI. Com base neste racional, e com o objetivo de aumentar a eficiência das IM e a sua posterior ligação com o SIED, considera-se “essencial melhorar a articulação entre a comunidade de informações das FFAA”, sendo este aspeto, “o esforço atual do CISMIL, em articular conjuntamente com o Comando Conjunto para as Operações Militares (CCOM) e os Ramos, de modo a agilizar e redefinir processos de cooperação, colaboração, coordenação e comunicação” (Nascimento, 2018). Para o cumprimento das missões e responsabilidades definidas, o CISMIL articula-se conforme a Figura 5.



Legenda

- CIM** - Célula de informações Militares
- GLADM** - Gabinete de Ligação aos Adidos de Defesa e Militares
- S&CI** - Segurança e Contrainformação
- CCOM** - Comando Conjunto para as Operações Militares

Figura 5 – Organograma CISMIL

Fonte: Adaptado a partir de Governo de Portugal (2014b).

4.2.2. Conhecimento

Ao longo deste estudo, a palavra conhecimento foi por diversas vezes mencionadas, assumindo como tal, relevância a sua definição. Como tal, *conhecimento* é um conjunto de informações armazenadas com origem refletida em experiências ou aprendizagens (*a posteriori*), consubstanciadas através de uma introspeção (*a priori*). Num sentido mais holístico do termo, trata-se da posse de múltiplos dados interrelacionados que, por si só, têm um menor valor qualitativo.

As informações como produto produzido, referem-se ao resultado do processo de produção de conhecimento e que tem como cliente, o decisor a diferentes níveis (Figura 6). Assim, tal como Gonçalves (2008, p. 4) refere, “Informações é Conhecimento”.

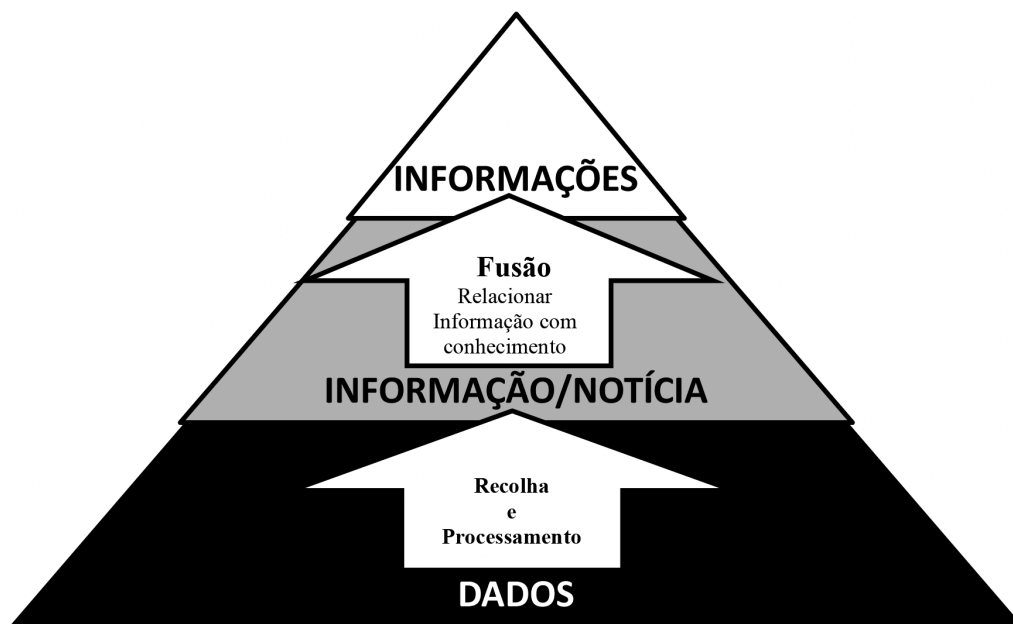


Figura 6 – Relação entre dados, informação e informações

Fonte: Adaptado a partir de Waltz (2003), EME (2008) e Rêgo (2018).

Por *dados* consideram-se as observações individuais, medidas e mensagens primitivas ou primárias, do nível mais baixo transmitidas por um sensor, ou qualquer outro tipo de origem (humano, mecânico ou eletrônico). Por *informação* ou notícia, designam-se os grupos de dados organizados de forma a contextualizar os elementos dos dados para subseqüente pesquisa e análise (NATO, 2012). Por sua vez, *informações* é a informação uma vez analisada, compreendida e relacionada com outras já existentes e considerada à luz de experiências anteriores (Waltz, 2003, p. 3).

A aquisição de conhecimento tem origem num processo sistémico e estruturado de tratamento de todas as notícias disponíveis, com a finalidade de identificar a que é relevante, pesquisar a omissa ou inexistente e processar aquela que se julga necessária. A este processo é dado a designação de Ciclo de Produção de Informações (CPI) (EME, 2008).

Para o presente trabalho, adapta-se a identificação efetuada por Santos (2012), das diferentes perspetivas de abordagem no que às fases ou etapas constituintes do CPI diz respeito. Pelo que, pode-se comparar (Quadro 1) as realidades doutrinárias definidas por organizações militares, nacionais e internacionais, bem como por académicos de referência na temática em estudo. Apesar de realçada a relevância do mesmo, não reúne consenso, quer nas fases que o constituem, quer no papel interventivo dos próprios decisores no ciclo. Assim, infere-se que “o modelo do CPI, apresenta várias críticas de onde sobressai a falta de comunicação entre os SI e os decisores, principalmente entre a pesquisa e a análise” (Menezes, 2012, p. 19).

Quadro 1 – Matriz comparativa das fases constituintes do CPI

Referências					
Exército Português	NATO	Goldman	U.S. National Intelligence	Lowenthal	Waltz
Orientação do Esforço de Pesquisa	Orientação	Necessidade de atualização de novas informações	Planeamento e Orientação	Identificação de Requisitos	Planeamento e Orientação
Pesquisa	Pesquisa	Criação e Pesquisa	Pesquisa	Pesquisa	Pesquisa
Processamento	Processamento	Processamento	Processamento e Exploração	Processamento e Exploração	Processamento
Disseminação	Disseminação	Disseminação	Análise e Produção	Análise e Produção	Análise e Produção
		Utilização	Disseminação	Disseminação	Disseminação
		Armazenamento		Consumo	
		Disponibilização	Avaliação	Feedback	

Fonte: Adaptado a partir de Waltz (2003), Santos (2012) e Office of the Director of National Intelligence (2014).

De acordo com as perspetivas descritas, pode-se identificar um consenso nas primeiras três fases: Orientar, Pesquisar e Processar. Contudo, a divergência é salientada na relevância assumida nas etapas referentes à fase de Disseminação. Esta divergência assenta essencialmente, por um lado, à díspar contextualização da génese do racional envolvente (organizacional e académica), e por outro, ao espaço temporal associado aos estudos dos processos em análise, perante a complexidade organizacional de um SNI, o objetivo a que se propõe e ao dinamismo e volatilidade da sociedade atual, que permitam reunir as condições para concluir qual o melhor modelo que satisfaz o apoio à decisão política.

Neste sentido, no âmbito das IE num sentido geral, e nas IM em particular, identifica-se sobre as formas de avaliação e de feedback (a ser efetuado pelos SI e pelos decisores políticos) uma mais-valia a ter em conta, face à mutabilidade do próprio ambiente envolvente e aos vetores condicionantes de uma decisão. Considera-se como base para a prossecução deste estudo o seguinte modelo de CPI descrito na Figura 7.

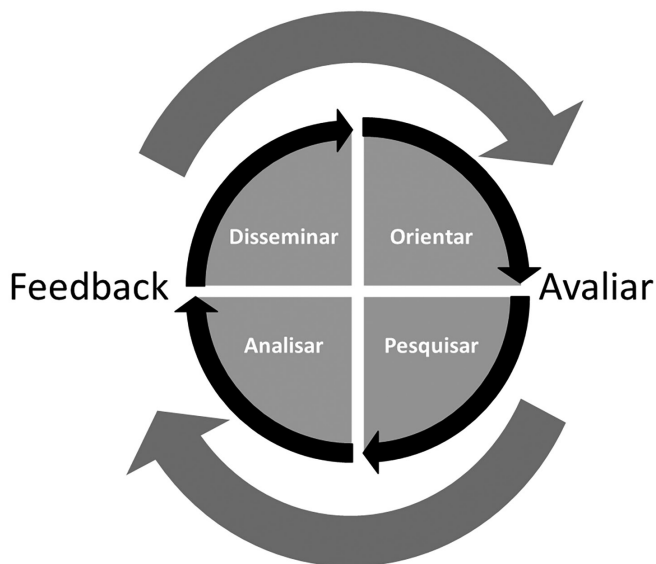


Figura 7 – Modelo referencial de estudo do CPI

Fonte: Adaptado a partir de Waltz (2003), Lowenthal (2006) e Office of the Director of National Intelligence (2014).

Com base no modelo apresentado, pode-se deduzir a envolvimento contínua dos passos *avaliar* e *feedback*, que permite no âmbito da produção de IM e no contexto em análise, assegurar os princípios das Informações, nomeadamente na *Oportunidade, Revisão Contínua e Exploração Sistemática*², em apoio à decisão estratégica.

4.2.3. Atividades

Num contexto de gestão de processos, entende-se que “atividade é a ação executada, ou seja, é a ação que dá suporte aos objetivos de uma organização, relacionando as atividades a “o quê” será feito” (MPF, 2013, p. 13). Numa perspectiva das informações, atividade, refere-se aos “meios pelos quais certos tipos de informação são requeridos, através de uma orientação de pesquisa, processados, analisados e difundidos” (Gonçalves, 2008, p. 5). Neste contexto, o CISMIL assume a responsabilidade de no âmbito das suas competências desenvolver um conjunto de atividades para a produção de Informações em apoio à decisão estratégica, bem como à salvaguarda da segurança militar.

4.2.3.1. Células de Informações Militares

De acordo com a NATO (2012, p. 34), uma Célula de Informações Militares (CIM) é uma capacidade equipada e garantida por uma nação para assegurar o apoio de Informações nacional dentro de um Comando NATO, que pode estar agregado a um comando permanente

² Princípios das Informações (EME, 2008, pp. 1-3).

ou móvel. A utilização das CIM providência, em tempo oportuno, um meio para a troca direta de Informações nacionais e do teatro, ao nível operacional.

Estas células, são de arquitetura flexível e modular, podendo cobrir na totalidade ou parcialmente as várias vertentes e capacidades, conforme a missão, sob comando direto do CEMGFA, através do CISMIL (2017), usualmente com os seguintes módulos:

- Recolha e Pesquisa – Humana e eletrónica;
- Análise e Processamento;
- Segurança Militar, Contrainformação e Informações.

O CISMIL pode, no âmbito das suas missões e atribuições propor a projeção de uma CIM, quer seja em apoio à Força Nacional Destacada (FND), quer seja na satisfação de necessidades de informação identificadas superiormente (Governo de Portugal, 2014b, p. 6391). Neste sentido, a projeção de CIM para zonas de interesse nacionais permitiria ao CISMIL o enfoque da pesquisa, análise e processamento das informações ao nível estratégico-militar em apoio à decisão superior, ao invés de um estudo de Informações sustentado em fontes abertas, focado nos demais instrumentos de poder, cuja responsabilidade é assegurada pelo SIED. Este fator, associado a uma cooperação efetiva e permanente entre o CISMIL e o SIED, pode assegurar uma maior eficiência do sistema bem como da qualidade no conhecimento produzido (Gomes, 2018; Vieira, 2018).

Deste modo, a projeção de uma CIM poderá, de forma integrada entre os serviços, constituir-se uma atividade relevante na obtenção de informação importante, para produção de conhecimento com o objetivo último de apoiar a decisão.

4.2.3.2. Atividades de Cooperação, Ligação e Pesquisa

No âmbito das competências definidas nos documentos legais enquadrantes, o CISMIL, participa de forma efetiva em fóruns periódicos de produção e partilha de informações em ambiente NATO, nomeadamente (CISMIL, 2017):

- NATO *Strategic Intel Estimate*;
- NATO *Intel Warning System*;
- NATO *Military Intel Committee meetings*;
- STANAGs *meetings*;
- Reuniões Bilaterais (USA; ESP; FRA; NLD).

Estes fóruns permitem de forma permanente assegurar por parte do CISMIL uma capacidade de fornecer uma *situational awareness*³ internacional, possibilitando o apoio à decisão política na vertente dos compromissos internacionais assumidos concorrentes para a segurança cooperativa e defesa coletiva da NATO (Nascimento, 2018).

Ainda num contexto de emprego internacional, o CISMIL possui na sua estrutura o Gabinete de Ligação aos Adidos de Defesa e Militares. Neste âmbito, devem os Adidos, entre outras responsabilidades: apoiar o Embaixador em questões da Defesa e de natureza militar;

³ Compreensão da situação.

manter o CEMGFA e a DGPDN⁴ permanentemente informados; manter contactos com as instituições militares do país anfitrião visando a troca de informações e a cooperação militar entre os dois Estados (CISMIL, 2017). Face ao exposto, pode-se deduzir que esta possibilidade por parte do CISMIL, de acesso a informação privilegiada, através dos fóruns ou da ligação com os Adidos, anteriormente referidos, poderá consolidar um vetor de ligação revelante entre o SIED e o OIM. O acesso a informações geoespaciais, e a terminais classificados NATO e UE, permitem elaborar produtos consolidados e complementados com dados recolhidos em fontes abertas, passíveis de poder serem partilhados e/ou trabalhados sob um qualquer tipo de ligação entre o SIED e o CISMIL.

5. Análise à eficiência do Sistema Nacional de Informações

Para Chiavenato (2014, p. 161), “cada organização deve ser analisada sob uma perspectiva de eficácia e eficiência”. Não obstante, Diniz (2009) transmite a ideia de que eficiência é o uso parcimonioso e racional dos recursos, cuja contribuição deve ser integrada num processo produtivo de um serviço, e eficácia, o nível com que um objetivo definido é efetivamente cumprido.

Por conseguinte, face a este enquadramento concetual, e tendo em conta a finalidade deste estudo, considera-se que, no âmbito da avaliação da finalidade do SI, por eficácia entende-se como a capacidade de atingir os objetivos com os recursos disponíveis, enquanto que, por eficiência, será o alcançar dos objetivos definidos, otimizando o emprego dos recursos existentes.

5.1. Eficácia

No contexto particular das Informações, é fundamental assegurar credibilidade em todo o processo de mitigação e redução da incerteza, em que o conhecimento gerado pelo SI é um contributo essencial para o processo de decisão.

Neste âmbito, o conhecimento pode permitir a obtenção de vantagem, sobre o competidor, ao garantir uma otimização e rentabilização dos meios do Estado existentes, alocados à execução da ação política, tal como previsto no CEDN (2013, p. 33). Contudo, para este estudo, assume a medição objetiva, dos *outputs* das informações, o desafio a atingir. Ao longo da história, são muitos os exemplos de decisões políticas assumidas sem qualquer intervenção objetiva dos SI (Menezes, 2012, p. 51), o que nos permite deduzir que, mesmo sem o conhecimento provido pelos SI, o processo de tomada de decisão pode ser realizado.

Mintz e DeRoen (2010, pp. 37-38) relevam o facto de o decisor condicionar por vezes os seus julgamentos e decisões com base em experiências e crenças potenciadoras do desvirtuar da decisão, ou até elementos externos envolventes (Figura 8). No entanto, para Vieira (2018) é o conhecimento fornecido pelas Informações que maior contributo pode dar para o processo de decisão.

⁴ Direção-Geral de Política de Defesa Nacional.

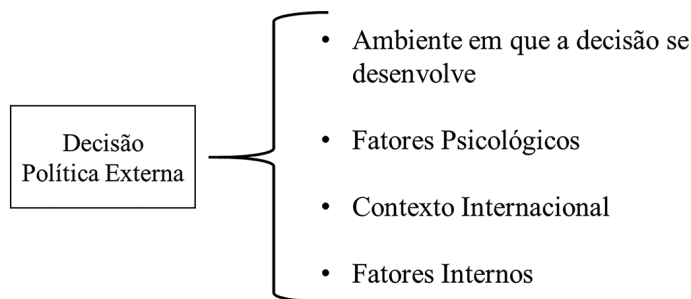


Figura 8 – Fatores condicionantes à tomada de decisão política

Fonte: Adaptado a partir de Mintz e DeRouen (2010, p. 4).

Não obstante, Sims (cit. por Menezes, 2012, p. 52) refere que o “racional dos SI assenta na obtenção de vantagem de informações com a finalidade de garantir a vantagem na decisão”, entendendo essa vantagem como o modo de melhorar a decisão, relativamente a um competidor. Porquanto, a avaliação das Informações produzidas, é a sua relevância e oportunidade para a tomada de decisão. Assim, um SI é mais eficaz se conseguir garantir, aos decisores, a vantagem de decisão em relação ao competidor.

Neste estudo em particular, quando se fala em decisão política, pela delimitação assumida, enquadra-se necessariamente no âmbito da política externa.

Segundo Mintz e DeRouen (cit. por Menezes, 2012, p. 52), “a essência das decisões de política externa é um processo de decisão levado a cabo de forma interativa e consistindo numa sequência de decisões tomadas num específico período temporal”. Os mesmos, referem ainda, que a decisão da política externa consiste num ciclo que percorre quatro componentes (Figura 9): (i) identificação do problema; (ii) identificação de modalidades; (iii) decisão; e (iv) execução.

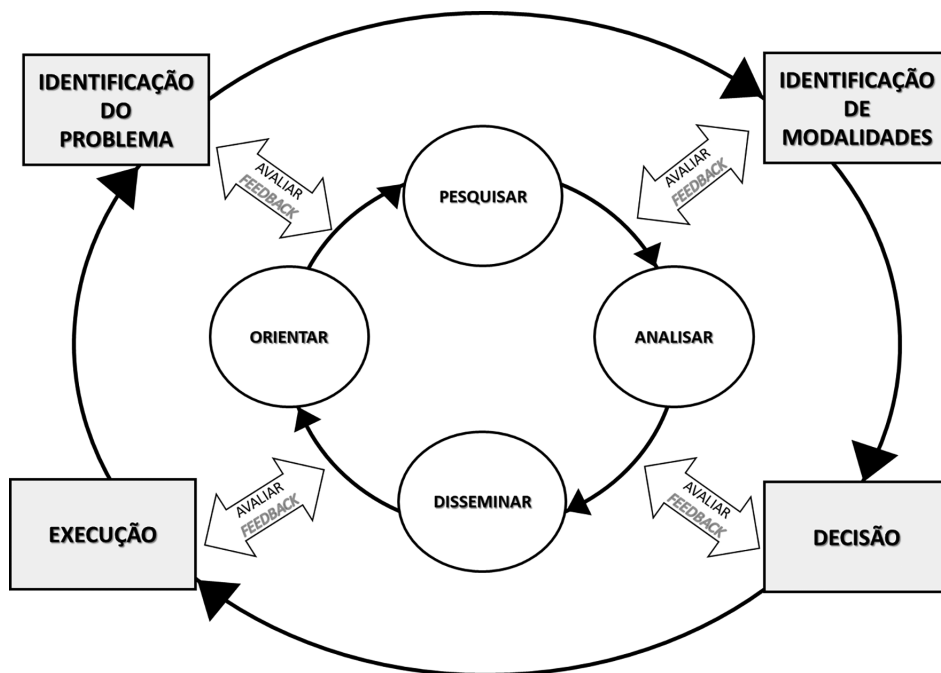


Figura 9 – Integração do Ciclo de Produção de Informações no Ciclo de Decisão de Política

Fonte: Adaptado a partir de Lowenthal (2006) e Menezes (2012).

O primeiro passo - *identificação do problema* - consiste na compreensão relativa ao ambiente envolvente externo e interno, e a todas as capacidades, métodos ou intenções capazes de reduzir a incerteza que caracteriza a própria difusidade do ambiente. Relaciona-se no CPI com a fase compreendida entre a orientação, dada para o esforço de pesquisa e a própria pesquisa dos meios de obtenção de informação. Após o esclarecimento objetivo do decisor e asseguradas as respetivas orientações, no passo - *identificação de modalidades* - estão criadas as condições para esclarecer as possibilidades, em que é “assumida a necessidade de efetuar estimativas, identificar pressupostos, analisar e efetuar julgamentos sobre a situação de modo a criar uma imagem mental consolidada” (Menezes, 2012, p. 53). Neste segundo passo, importa salientar a relevância de uma ligação simbiótica contínua, entre o decisor e o SI, de modo a garantir uma permanente avaliação do objeto em análise.

O passo *decisão* assenta na escolha que melhor se enquadra na solução pretendida entre diferentes alternativas propostas. Enquadra-se no CPI entre o processo de análise e na disseminação das informações, ou seja, do produto final – *output* - em apoio à decisão política. Os dois ciclos não terminam com o passo da *execução*, na medida em que a volatilidade do próprio ambiente potencia a necessidade de um acompanhamento avaliativo permanente, estabelecido de forma íntima entre quem decide e quem apoia a decisão (Menezes, 2012, p. 55).

Perante o exposto, foi possível estabelecer como elemento contribuinte para a eficácia de um SI, a ligação próxima entre o decisor e o elemento de pesquisa e/ou órgão de informações, o que é corroborado por Herman (1996, p. 212), ao referir que “[...] as informações são

influenciadas pela política externa, mas que, contudo, também esta tem a faculdade de influenciar a política. Comumente, os fatores políticos e técnico-profissionais apontam na mesma direção”, reforçando deste modo a ideia da relevância da convergência entre os dois intervenientes.

Ainda assim, seria redutor quantificar o conceito de eficácia a este fator. O decisor político e a estrutura estatal, são caracterizados por elevados indicadores de burocracia associada. A capacidade de adaptação a um Estado burocrático, por parte de um SI, face às necessidades de um decisor e à previsibilidade de elementos decorrentes do próprio ambiente externo, constitui fator preponderante a considerar no alcançar de eficácia (Menezes, 2012, p. 63). Deste modo, a burocratização tem particular relevância na organização dos SI, onde a divisão de trabalho se foca em fatores de compartimentação, associados à segurança dos processos, atividades e produtos (Menezes, 2012, p. 66).

A conjuntura atual de complexidade dos meios disponíveis do Estado, resultantes da própria idiosincrasia das organizações, associada à volatilidade e difusidade das ameaças e concomitantemente à necessidade de cumprimento do elemento da oportunidade das informações no apoio à decisão política, conduziu a uma mudança do paradigma, do designado por *necessidade de conhecer* para *necessidade de partilhar* (Menezes, 2012, p. 68).

O Estado, se não tiver a capacidade de se ajustar ao ambiente externo, corre o risco de perder flexibilidade e eficácia no cumprimento dos seus objetivos. Da mesma forma, um SI, se não possuir a habilidade de adaptar-se e obter sinergias que permitam mitigar a rigidez da estrutura burocrática e otimizar procedimentos, poderá pôr em causa, a comunicação do SI com os decisores, produzindo informação redundante e contraditória que dificultará quer a oportunidade, quer a relevância, condições essenciais para o estabelecimento de uma relação de confiança entre decisores e SI (Gomes, 2018).

No que se refere à organização, Vieira (2014, p. 276) identifica que, é “frequente encontrar os principais recursos de combate às ameaças” (na vertente dos SI), “nomeadamente as transnacionais, sob a tutela de diversos Ministérios, afetando a coerência e a celeridade das respostas e ainda, promovendo a competição entre organismos que prejudicam ou impossibilitam a cooperação de forma eficaz”.

5.2. Eficiência

Apesar de se associar ao conceito de burocracia, conotações negativas respeitantes a uma estrutura pesada e inflexível, a verdade é que, segundo Chiavenato (2014), a “burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos – fins - pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos”. Com a proliferação das burocracias, “a visão estreita e limitada aos aspetos internos da organização passou a ser ampliada e substituída por uma visão mais ampla, envolvendo a organização e suas relações com outras organizações, dentro de uma sociedade maior” (Chiavenato, 2014, pp. 254-258). O autor pretende relevar a importância de uma interligação institucional mais abrangente e necessária.

Assim, deve-se salientar que a “criação de mecanismos de integração, previsão, controle e medição de efeitos das ações no seu conjunto é talvez, o maior desafio de um sistema de integração de produtores de segurança” (Vieira, 2014, p. 280), como se constitui também num SI.

A questão focal que emerge da análise das relações entre organizações, não se deve cingir exclusivamente à eficiência interna de uma das *unidades* em causa, mas sim, no modo como as unidades coordenadas poderão incrementar as potencialidades ao nível quer da eficiência do próprio sistema, quer da fiabilidade do próprio conhecimento (Smith, 2003, p. 90).

Baseado no exposto anteriormente, importa, pois, analisar de que modo poderá a relação entre o CISMIL e o SIED cumprir a teoria anteriormente referida. Com base na representação das Figuras 10 e 11, sustentada na *Network Centric Warfare* e prevista no *Effects based Operations* (Smith, 2003, p. 89), procura-se estudar o CPI através do relacionamento entre os efeitos a atingir na ligação entre dois OI e o tempo despendido no apoio à decisão.

Na Figura 10, observa-se o funcionamento da atividade de informações através do CPI de dois OI, onde se identifica uma variação dos efeitos apenas na fase de análise, proveniente da discussão e partilha de conhecimento com consequência positiva no efeito final produzido. As demais fases do CPI caracterizam-se por um ritmo próprio e independente, característico de cada Órgão de Informações, não influenciando assim, neste âmbito teórico, alterações significativas no resultado a atingir.

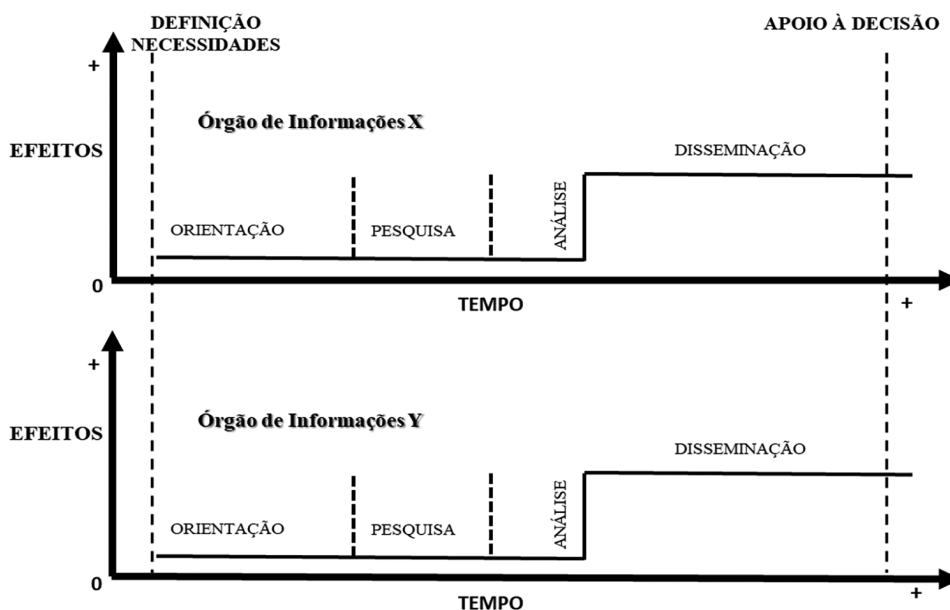


Figura 10 – Gráfico explicativo dos efeitos conjugados durante o CPI

Fonte: Adaptado a partir de Smith (2003, p. 86) e Vieira (2014).

Por conseguinte, verifica-se que a variável independente no esquema é a coordenação a efetuar entre os Órgãos, que pode, em determinadas circunstâncias ter efeitos que se anulam

– linha de análise horizontal ou negativa (para baixo) – verificando-se assim uma coordenação deficiente ou ausente.

Na Figura 11, por sua vez, pretende-se demonstrar o resultado da interação entre os dois OI, fazendo coincidir os dois CPI, e enaltecer o impacto da coordenação positiva entre estes, nos efeitos alcançados.

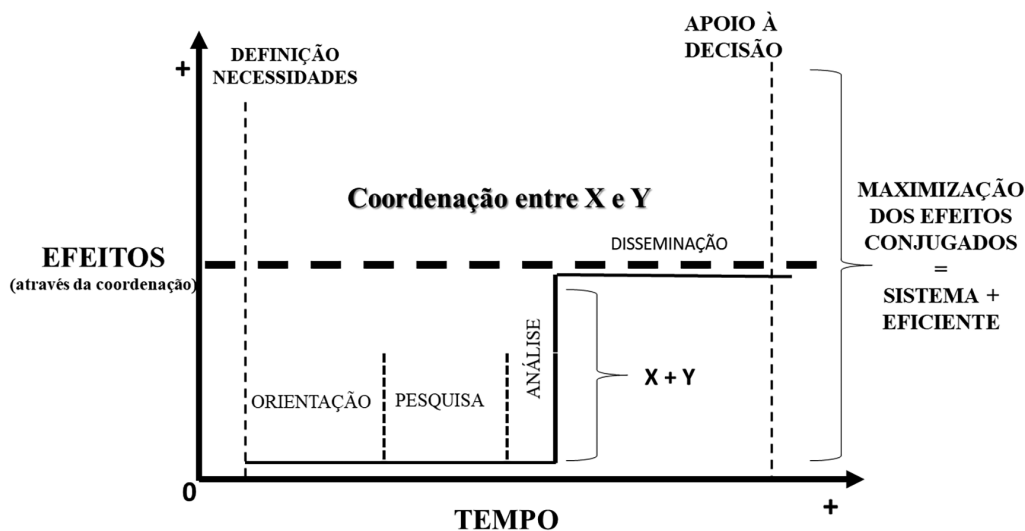


Figura 11 – Gráfico explicativo da maximização dos efeitos conjugados através da relação entre os CPI de dois Órgãos de Informações⁵

Fonte: Adaptado a partir de Smith (2003, p. 86) e Vieira (2014).

Deste modo, sobrepõe-se o argumento de que para uma maximização dos efeitos conjugados é necessária uma coordenação dos CPI e sincronização das ações no tempo, sendo o somatório da variação das análises (entre os dois OI), dependente do esforço de coordenação existente ou não.

Pode-se também, depreender que quanto maior for a relação coordenada entre estes OI, ao longo de todo o CPI, maior é o contributo do próprio sistema no apoio à decisão, e conseqüentemente, maior é a eficiência e o aumento da qualidade do conhecimento produzido no apoio à decisão.

O gráfico demonstra ainda, que a fase da análise, é a que mais contribui para a decisão. É o fator de sucesso que mais ganha com a ligação. Em aditamento, este gráfico traduz que uma disseminação coordenada, ainda que com produtos complementares, assegurará uma maior possibilidade de apoiar a decisão com informação oportuna, permitindo sustentar “a relevância da existência de uma Célula de Fusão das Informações – órgão essencial à maximização coordenada da análise e disseminação” (Vieira, 2018).

⁵ No CPI representado, não se identifica a avaliação e feedback, por não terem relevância na análise específica de ligação entre os dois SI.

Face à relevância e consensualidade identificada na ligação entre o CISMIL e o SIED pelos entrevistados, procura-se aprofundar as possibilidades existentes nesta perspectiva de interligação de esforços (Tabela 1).

Tabela 1 – Níveis de Ligação entre os Serviços de Informações (SIED e CISMIL)

Ligação	Descrição
Cooperação	Acordo entre entidades sobre quem faz o “quê”. Exige definição clara de responsabilidades a fim de evitar eventuais zonas “cinzentas” que comprometam a satisfação da necessidade de informações.
Colaboração	Processo de análise integrante, ou seja, de forma conjunta, resultando na produção de um só produto. É efetuado numa base pontual, de acordo com a rentabilização de especialistas em determinados tópicos, pertencentes a organizações diferentes.
Coordenação	Conhecimento sobre aquilo que outro irá efetuar, com a finalidade de evitar duplicação de produtos. Implica reuniões periódicas de coordenação. Não implica alteração de esforço de pesquisa por nenhuma das partes.
Comunicação	Conhecimento sobre os produtos efetuados entre Organizações.
Competição	Atuação de uma organização em lograr cumprir a sua missão, com mais êxito que outras organizações “competidoras”, onde, para além de alcançar a sua missão superiormente definida, procura alargar os seus objetivos e entrar na esfera de ação de outra organização.
Integração	Atuação de diferentes Organizações sobre o mesmo Comando e Controlo, a fim de satisfazer uma única entidade ou Plano de Pesquisa.

Fonte: Adaptado a partir de Denise (2012) e Costa et al. (2014).

No âmbito da gestão empresarial, pode-se referenciar perspectivas diferentes de estabelecer relações, que pelo senso comum, muitas vezes são confundidas e carecem da profundidade de análise, que permita um correto emprego à finalidade que se pretende atingir. Tendo como referência dois artigos publicados no âmbito da gestão empresarial (Costa et al., 2014; Denise, 2012), procura-se adequar um corpo de conceitos exequível de implementação aos dois OI em análise.

Procura-se correlacionar estes conceitos, com os aspetos da legislação, organização, atividades e conhecimento, através de uma reflexão sobre a perceção atual das ligações entre o CISMIL e o SIED, bem como, numa perceção de uma situação ideal de eficiência do sistema. Na sequência das entrevistas efetuadas, foi-nos possível contruir uma imagem gerada⁶, através da contagem de frequência de palavras somadas (Figura 12), podendo deduzir-se que a cooperação e colaboração são identificados como ligações atualmente desenvolvidas entre o CISMIL e o SIED. Contudo, num sistema eficiente, a ligação efetuada com base numa coordenação traria maiores benefícios de eficiência para um SNI (Figura 13). No mesmo

⁶ Imagem obtida através do software de análise qualitativa de fontes NVivo 11, Edição Pro.

sentido, identifica-se a importância dada também à comunicação entre os SI, procurando desta forma direcionar esforços e estimular a partilha.

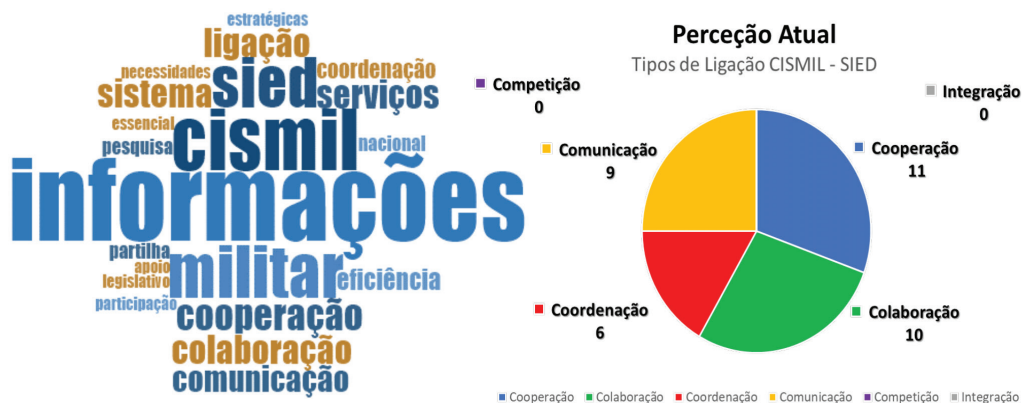


Figura 12 – Análise da Percepção atual da ligação SIED-CISMIL

Importa reconhecer, que de forma consensual, os entrevistados salientaram a existência de uma ligação efetiva entre o CISMIL e o SIED, no entanto, consideraram haver uma margem significativa para o seu desenvolvimento. Para Nascimento (2018), é na ligação entre estes dois serviços, que reside o elemento catalisador do aumento de qualidade dos produtos, e consequentemente numa maior eficácia e eficiência do próprio sistema.

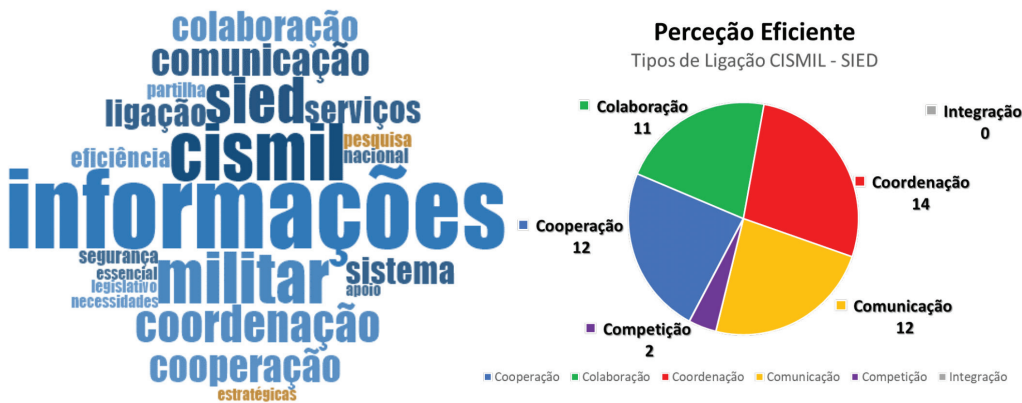


Figura 13 – Análise da Percepção eficiente da ligação SIED-CISMIL

Na análise dos valores respeitantes a uma percepção de situação eficiente, constata-se que, independentemente da tipologia de ligação, existe um aumento de cerca de 40% de escolhas, indiciando que a eficiência do sistema passará necessariamente por um aumento da interação entre estes dois órgãos.

Concorda-se com Vieira (2018) quando considera que uma cooperação e coordenação de atividades de pesquisa e análise no espaço e no tempo, traduzir-se-ia numa maior

eficiência do sistema, e conseqüentemente em melhores e mais informações em apoio aos decisores. Por conseguinte, uma ligação profícua entre o SIED e o CISMIL, deve ser tida como essencial, estabelecendo-se “uma relação simbiótica eficaz entre os dois serviços com proveitos organizacionais evidentes no curto, médio e longo prazo, e conseqüentemente com reflexos no âmbito da SN” (Gomes, 2018; Morgado, 2018). Nesta conformidade, e no sentido de caminhar e contribuir para a eficiência de um SNI, identificou-se que a implementação de um conjunto de ligações entre o SIED e o CISMIL, ao longo do CPI, avoca vantagens para as duas organizações, bem como para o conhecimento que daí possa advir.

Deste modo, foi-nos possível identificar um conjunto de lacunas ao nível da organização, das atividades e do conhecimento, que aqui se consolida de forma a estruturar posteriormente recomendações que assegurem um princípio base de implementação que possam melhorar o contributo das IM para a SDN, respeitando a premissa inicialmente delineada, de poderem ser aceitáveis e exequíveis.

Assim, identifica-se a:

- (i) Necessidade de aprofundamento das relações institucionais e de convergência de esforços;
- (ii) Necessidade de definição e articulação operacional com periodicidade regular através dos Conselhos existentes para o efeito;
- (iii) Necessidade de no âmbito do OIM em particular, e nas FFAA em geral, rever a política de colocação de pessoal em funções de informações;
- (iv) Necessidade de partilha de conhecimento e experiências entre o CISMIL e SIED;
- (v) Necessidade de partilha de informações e/ou informação em tempo real;
- (vi) Necessidade de um Plano de Pesquisa disseminado aos diversos patamares de decisão e de conhecimento dos diversos intervenientes do SNI;
- (vii) Necessidade de ações conjuntas e concertadas de produção e exploração de conhecimento em fóruns de especialistas militares, civis e académicos sobre temas relevantes;
- (viii) Necessidade de promover a confiança, elemento essencial para uma partilha que se pretende profícua, contínua e oportuna.

Conclusões

De forma a sistematizar as conclusões, resultante da análise e reflexão crítica do presente estudo, importa antes de mais, visitar o OG definido. Assim, pretendeu-se avaliar o contributo das IM para a SDN, e recomendar formas de melhorar a sua eficiência.

Foi possível identificar-se a relevância das IE, nas orientações políticas definidas no CEDN, e assim, confrontar-se com o enquadramento legal previsto para o SNI, quer na vertente do SIRP quer na vertente militar do EMGFA e perceber o papel importante dos SI, enquanto ferramenta essencial no apoio e salvaguarda dos interesses nacionais. Foram identificadas um conjunto de leis que definem de forma clara as responsabilidades dos diversos intervenientes

do SNI, salientando-se neste particular uma “zona cinzenta” sujeita à forma de interpretação das próprias leis, no que respeita ao contributo das FFAA e à produção de IE.

Face à relevância das IE de interesse militar, para o atingir da condição de SN, e à responsabilidade legal prevista nas atribuições do CISMIL, inferiu-se que a legislação enquadrante dos SI existe, e assegura os instrumentos legais necessários para a prossecução das atividades de Informações por parte dos diferentes intervenientes do SNI, prevendo inclusivamente diversas pontes de articulação entre os mesmos.

Foi possível verificar que o CISMIL colabora efetivamente para o SNI, através da análise à sua organização, às atividades desenvolvidas e à capacidade de produção de conhecimento, revelando neste último aspeto, o papel importante que o próprio CPI tem no apoio à decisão política. Pôde-se ainda concluir, que o CISMIL possui ferramentas e capacidades que por si só, constituem uma mais-valia no apoio à decisão estratégica, contudo, numa vertente de complementaridade, com o SIED e com uma proximidade vincada entre quem pesquisa e quem orienta, poderá esta simbiose traduzir-se numa vantagem estratégica assegurada pelo SNI ao decisor político.

Após a desconstrução do conceito de eficácia e eficiência, foi possível perceber a relevância da relação de proximidade anteriormente referida entre os SI e o decisor político, através do corelacionamento entre o CPI e o ciclo de decisão política no que à eficácia diz respeito. Foi possível de igual modo, constatar que o estabelecimento de uma relação profícua entre o CISMIL e o SIED, provoca uma otimização dos recursos e um melhoramento da qualidade do conhecimento produzido. Este facto, foi sobejamente reconhecido pelo painel de entrevistados, que numa perspetiva percetual reconheceu a importância das ligações de coordenação, cooperação e comunicação, das atividades e do conhecimento destes dois SI. Face à compreensão de quais as características de eficiência que um SNI deve possuir, foi possível inferir, um conjunto de lacunas ao nível da organização, das atividades e da produção de conhecimento, que se constituem obstáculos à própria eficiência do SNI.

Nesta conformidade, tendo em conta a investigação realizada neste trabalho, considera-se que a resposta à QC enunciada, se funde com as recomendações que se consideram por bem tecer. Neste sentido, e no cumprimento da premissa expressa no início do estudo, de efetuar uma reflexão que possa ser consequente, importa, pois, materializar as oportunidades e os desafios inferidos, em processos que permitam mitigar as lacunas identificadas. Deste modo, face às lacunas anteriormente identificadas, e procurando respeitar a exequibilidade de implementação e a adequabilidade inerente ao próprio funcionamento de um SNI identificou-se:

- a. No âmbito legislativo:
 - (1) Face à abertura existente neste âmbito, elaborar um **Protocolo Institucional entre o SIED e o CISMIL**, no sentido de especificar o nível de ligação das atividades, materializando formalmente, o definido na legislação respeitante à articulação que deve ser estabelecida entre o CEMGFA e o SGSIRP;

- (2) Assegurar, de acordo com os **mecanismos de articulação** entre o SIRP e as FFAA, através do CC SIRP, com uma periodicidade regular, ou *ad hoc*, se necessário, um balanço e/ou análise das atividades ou projetos potenciais de ligação;
 - (3) No âmbito das competências militares, e das respetivas normas associadas às **colocações de pessoal**, definir por despacho interno do CEMGFA, períodos mínimos de cinco anos de colocação no **CISMIL**, de forma a assegurar um período de formação, processo de consolidação e de transmissão de experiência adquirida.
- b. No âmbito da Organização:
- (1) Incluir nos currículos base de formação previstas ao longo da carreira profissional, para os quadros de oficiais e sargentos das FFAA, matérias de IM que constituam por si só um suporte básico de conhecimento para eventuais desempenhos no OIM;
 - (2) **Intercâmbio de formação** institucional (e.g. analistas de informações, negociação, Operador HUMINT, interrogadores, etc.). Partilhar técnicas, táticas e procedimentos, que decorrente do seu emprego e experiência operacional, se constituem numa importante ferramenta organizacional;
 - (3) **Implementação de uma *Intelligence Fusion Cell*** conjunta no apoio a objetivos específicos (e.g. FND, CIM) com a finalidade de apoiar no aprontamento, durante a missão e após a retração de uma força. Permite-se deste modo, enquadrar e educar militares e/ou civis aquando da sua projeção em serviço para outros países e poderem ser ativos colaboradores na recolha de informação;
 - (4) **Fóruns de *Lessons Learned***, com o propósito de analisar estudos de caso e partilhar experiências, integradas num conceito de formação mútua das organizações;
 - (5) Através do CISMIL, estabelecer os contactos necessários entre os respetivos ramos, no sentido de **constituir um Sistema de Informações Militares**, robusto, convergente e eficiente.
- c. No âmbito do Conhecimento:
- (1) Criação de um **Portal de Gestão do Conhecimento Comum aos SI**, que permita o acesso a um histórico de conhecimento produzido, bem como a matérias ainda em processo de análise. Este formato permitiria, de acordo com o nível de acesso e segurança, uma permanente “*biblioteca*” de conhecimento, evitando deste modo redundância de esforços e otimização de recursos;
 - (2) **Reuniões de peritos** em assuntos ou temas *ad hoc* face a necessidades de informações inopinadas;
 - (3) **Workshops** sobre temas pertinentes com inclusão de peritos internos e externos aos SI. Este formato admite a presença de especialistas externos aos SI, que derivado de experiências, de estudos ou qualquer outro motivo, constituam uma mais-valia de conhecimento a obter;
 - (4) **Reuniões Bi/ Multilaterais** entre especialistas com responsabilidades nas mesmas áreas geográficas. Este formato permite partilhar perceções, conclusões

e discussão através do contraditório que de sobremaneira poderá influenciar na qualidade do conhecimento produzido.

d. No âmbito das Atividades:

- (1) **Integração de equipas multisserviços**⁷ em missões no estrangeiro, com responsabilidades, missões e hierarquias funcionais bem definidas de acordo com o enquadramento operacional em que são efetuadas;
- (2) **Disseminação** através do CSI (sob proposta colaborativa dos intervenientes), de um **Plano de Pesquisa** objetivo e explícito, que permita uma sincronização de ações, salvaguardando-se, no entanto, que, por desconhecimento próprio e no âmbito do segredo de Estado, tal facto possa já atualmente ocorrer.

Julga-se, pois, que as recomendações supramencionadas, não esgotam a análise efetuada nesta investigação. Deve, pois, ser equacionado o modelo referido na Figura 14, como um exemplo que congrega algumas das conclusões elaboradas ao longo do estudo.

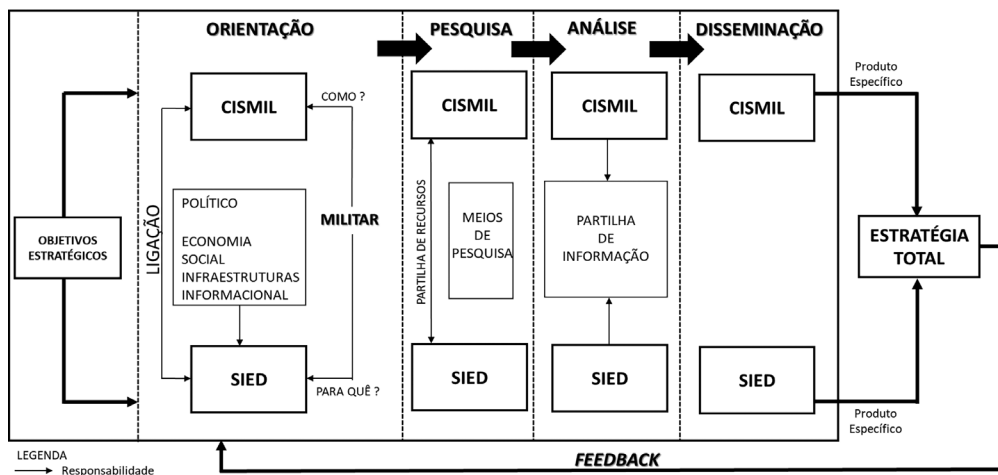


Figura 14 – Modelo genérico relacional entre o CISMIL e o SIED

Tal como se pode observar na figura anterior, importa inicialmente que haja uma definição clara dos objetivos estratégico por parte do poder político, materializado através da *orientação* do esforço de pesquisa dos SI. Deve assumir o CC SIRP, na pessoa da SG SIRP, a tarefa de agilizar eventuais “zonas cinzentas” potenciadoras de conflito ou redundância de meios, esclarecendo a relevância da partilha de dados, notícias e Informações. No apoio à decisão estratégica, deve o CISMIL manter o foco no “*como*” o instrumento militar adversário pode agir, e o SIED no “*para quê*” da utilização deste instrumento por parte de um adversário.

Na fase seguinte, deve a sinergia de esforços na pesquisa, ser também focada na otimização de recursos, dando assim continuidade à prioridade enaltecida nas orientações políticas analisadas.

⁷ Equipas com elementos do CISMIL e SIED.

Assume o elemento da *análise*, uma oportunidade de partilha de informação e conhecimento que pode e deve ser aproveitada em prol de um SNI coeso, eficaz e eficiente. Assegurando-se que os passos anteriormente identificados são realizados, existirão maiores probabilidades de que os produtos finais, para além de possuírem uma qualidade superior, face à especificidade técnica na abordagem dos mesmos, permite ainda criar uma convergência positiva ou um contraditório, que por sua vez poderá criar mecanismos de interação que resultam em produtos finais complementares mais profícuos.

Em todas as recomendações apresentadas, existe um propósito implícito que se constitui como pedra angular para o sucesso de um SNI. Esse fator indissociável, é o fator humano. Como tal, em todas as recomendações existe a intenção clara, de que estes processos propostos, sejam potenciadores da estimulação das próprias relações interpessoais entre os demais intervenientes, por forma a promover a confiança, elemento essencial para uma partilha que se pretende profícuo, contínua e oportuna.

Referências bibliográficas

- Andriole, S., 1984. *Methods for intelligence analysis, production and presentation*. Virginia: International Information Systems.
- Assembleia da República, 2005. *Constituição da República Portuguesa* [Pdf]. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/legislacao/documents/constpt2005.pdf>>, [Consult. em 12 de março de 2018].
- Assembleia da República, 2014. *LOBOFA*. (Lei Orgânica n.º 6/2014), Lisboa (Lisboa): Diário da República.
- Borges, M., 2005. O Sistema de Informações da República Portuguesa – Um Sistema de Apoio à Decisão. Trabalho final de curso do Curso de Auditores de Defesa Nacional. Edição digital e policopiada, inédita, in acervo documental do IDN ed. Lisboa: IDN.
- Cardoso, P., 2004. *As Informações em Portugal*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Carvalho, J., 2009. *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas* [Pdf]. Disponível em: <http://www.segurancaedefesa.pt/noticias/009/intervencao_jorge_silva_carvalho_20090528.pdf>, [Consult. em 6 de novembro de 2017].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Lisboa: s.n.
- Chiavenato, I., 2014. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 9.ª ed. São Paulo: Manole.
- Centro de Informações e Segurança Militares, 2017. *Visita do CF SIRP ao CISMIL em 3 de outubro de 2017*. Lisboa: s.n.
- Costa, A., Loureiro, M. e Reis, L., 2014. *Do Modelo 3C de Colaboração ao Modelo 4C*, Lisboa: Revista Lusófona de Educação.
- Couto, A., 1987. *Elementos de Estratégia*. Lisboa: IAEM.
- Denise, L., 2012. *Collaboration vs. C-Three (Cooperation, Coordination, and Communication)*. Nova Iorque: The Rensselaerville Institute.

- Diniz, P., 2009. *Academia de letras* [Pdf]. Disponível em: <<http://academialetrasbrasil.org.br/carta001paulodiniz.pdf>>, [Consult. em 22 de fevereiro de 2018].
- Estado-Maior do Exército, 2008. *PDE 2.0 Informações, Contra-informação e Segurança*. Lisboa: EME.
- Escorrega, L., 2009. *Revista Militar* [Em linha] Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigo/499>>, [Consult. em 25 de março de 2018].
- Freire, M., 2018. *Diário de Notícias*. [Em linha] Disponível em: <<https://www.dn.pt/portugal/interior/almirante-anuncia-reducao-de-efetivos-no-estado-maior-general-das-forcas-armadas-9156336.html>>, [Consult. em 05 de março de 2018].
- Gomes, G., 2018. *As Informações Militares - um instrumento de Segurança e Defesa Nacional*. Entrevistado por Carlos Silva [Presencialmente]. Lisboa, 02 de março de 2018.
- Gomes, M., 2018. *As Informações Militares - um instrumento de Segurança e Defesa Nacional*. Entrevistado por Carlos Silva [Presencialmente]. Lisboa, 15 de fevereiro de 2018.
- Gomez, C., 2005. *Cooperación Internacional en Matéria de Inteligencia Militar*, s.l.: Cuadernos de Estrategia n.º 130.
- Gonçalves, J., 2008. Conhecimento e Poder: a Atividade de Inteligência e a Constituição Brasileira. Em: S. Federal, ed. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, pp. 591-607.
- Gonçalves, J., 2014. *Trabalhos Gratuitos*. [Em linha] Disponível em: <<https://www.trabalhosgratuitos.com/Outras/Diversos/CONHECIMENTO-E-PODER-A-ATIVIDADE-DE-INTELIG%C3%8ANCIA-E-385434.html>>, [Consult. em 10 de março de 2018].
- Governo de Portugal, 2014a. *LQ SIRP*. Lisboa (Lisboa): Diário da República.
- Governo de Portugal, 2014b. *LO do EMGFA*. Lisboa (Lisboa): Diário da República.
- Herman, M., 1996. *Intelligence power in peace and war*. 1.ª ed. Cambridge: The Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Instituto Universitário Militar, 2016. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: IUM.
- Keegan, J., 2003. *Intelligence in war: knowledge of the enemy from Napoleon to Al-Qaeda*. 1.ª ed. New York: Knopf.
- Kent, S., 1965. *As Informações Estratégicas na Política Mundial Americana*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Lowenthal, M., 2006. *Intelligence - from secrets to policy*. 3.ª ed. Washington: CQ Press.
- Menezes, A., 2012. *Sistemas de Informações Nacionais. Contributos para a percepção da eficácia*, Lisboa: ISCTE.
- Mintz, A. e DeRouen, K., 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. 1.ª ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgado, A., 2018. *As Informações Militares - um instrumento de Segurança e Defesa Nacional*. Entrevistado por Carlos Silva [Presencialmente]. Lisboa, 21 de fevereiro de 2018.
- Morgan, G., 1996. *Imagens da Organização*. São Paulo: Atlas.
- Ministério Público Federal, 2013. *Manual de Gestão de Processos*. Brasília: Ministério Público Federal - Secretaria Jurídica e de Documentação.

- Nascimento, B., 2018. *As Informações Militares - um instrumento de Segurança e Defesa Nacional*. Entrevistado por Carlos Silva [Presencialmente]. Lisboa, 09 de fevereiro de 2018.
- NATO, 2012. *Allied Joint Publication 2.0 Intelligence*. s.l.:NATO.
- Nogueira, J., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Cosmos.
- Office of the Director of National Intelligence, 2014. *U.S. National Intelligence - 2013 Overview*. [Pdf] Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf>, [Consult. em 10 de fevereiro de 2018].
- Rêgo, M., 2018. *Informações no âmbito da OTAN*. Lisboa: IUM.
- Ribeiro, A., 2009. *Teoria Geral da Estratégia*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, S., 2011. *Segurança e Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto de Estudos Académicos para Séniores.
- Santos, R., 2012. *A partilha de Informações em Portugal: contributo para o aperfeiçoamento do Sistema*. Lisboa: IESM.
- Serra, P., 2002. *Sistema de Informações Militares. Contributos para a sua reestruturação e operacionalidade*. Lisboa: IESM.
- Silva, R., 2013. *Teorias da Administração*. 3.ª ed. São Paulo: Pearson.
- Smith, E., 2003. *Effects Based Operation - Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis, and War*. 1.ª ed. s.l.:CCRP.
- Viana, V., 2003. *O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das Forças Armadas*. Lisboa: IAEM.
- Vieira, R., 2014. *Estudos de Homenagem a Abel Cabral Couto*. Lisboa: IESM.
- Vieira, R., 2018. *As Informações Militares - um instrumento de Segurança e Defesa Nacional*. Entrevistado por Carlos Silva [Presencialmente]. Lisboa, 16 de fevereiro de 2018.
- Waltz, E., 2003. *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*. Norwood: Artech House.