

AS INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS COMO INSTRUMENTO DE APOIO À CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS

Maria Sofia Macedo

O atual Sistema Internacional, como consequência indireta da globalização, impele os Estados para uma teia complexa de interdependência, na qual a projeção dos seus interesses está condicionada a possantes fluxos informacionais. De modo a alcançar uma posição vantajosa na cena internacional, as Informações Estratégicas surgem como instrumento de apoio ao processo decisório em Política Externa. O presente artigo perscruta a atuação da *Intelligence*, procurando dilucidar a estreita relação entre esta e a Política.

AS INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS COMO INSTRUMENTO DE APOIO À CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS

Maria Sofia Macedo

Licenciada em Línguas e Relações Internacionais e mestrandia em Estratégia. Foi estagiária no Instituto da Defesa Nacional.

Introdução

A contemporaneidade está marcada pelo fenómeno da globalização, cuja complexidade de desenvolvimentos e fluxos no Sistema Internacional converge para uma diversidade de ameaças que põem em risco a segurança comum (US Government, 2009). O fim do sistema bipolar verificável na Guerra Fria desfragmentou o mundo numa ascensão de potências emergentes, dando origem não só a um sistema multipolar, mas sobretudo “difuso”, no qual “o poder se encontra distribuído por muitos pólos” (Couto, 1988, p. 45). Consequentemente, o novo e presente século instituiu uma nova ordem internacional que se tem feito acompanhar pela crescente proliferação de atividades subversivas e insurretas, nomeadamente na forma de conflitos assimétricos e de ameaças terroristas latentes ou verificáveis (Lara, 2015). Com efeito, tem-se assistido a um crescendo de tendências supranacionais da qual resulta a desterritorialização da Segurança e Defesa dos Estados, impelindo-os para uma complexa rede de interdependência (Guan, 2012).

Neste contexto, Adriano Moreira alude ao fenómeno da “globalização das interdependências” (2010, p. 20). O mesmo conclui que tal fenómeno pode confluír numa crise à escala mundial, bem como em alterações estruturais nos Estados (Moreira, 2010), o que sustenta a necessidade de um Estado recorrer a ferramentas de apoio à condução da tomada de decisão. Assim, a Política Externa que se trata de um “sistema complexo de gestão das relações interestatais” (Santos, 2012, p. 203), apoia-se em áreas como a Diplomacia e as Forças Armadas (Alden e Aran, 2017). Todavia, perante a alteração na ordem internacional afeta à Política Externa,

torna-se necessário aos Estados complementar a atuação diplomática tradicional, que é o instrumento primacial da Política Externa (Santos, 2012), e que nem sempre tem acesso às ferramentas necessárias para prospetivar e prevenir ameaças. Assim, este estudo procede à análise do papel das Informações Estratégicas no apoio à condução da Política Externa, que atua com o intuito de dar resposta às referidas ameaças.

O presente *Brief* tem como objetivo conferir um contributo teórico ao quadro analítico que tem em vista a Política Externa e a Estratégia Nacional. Assim, após uma breve nota introdutória relativa ao ambiente contextual da atualidade, segue-se uma repartição do estudo em três partes. Primeiramente, é demonstrada a relação entre a Política Externa e as Informações Estratégicas, onde se ressalta a importância de ambas para o processo decisório e, consequentemente para os Estados. De seguida, é explicada a orientação das linhas de ação das Informações Estratégicas, e como estas atuam na condução da Política Externa. Por fim, são expostas as conclusões resultantes deste estudo.

Relação entre Política Externa e Informações Estratégicas

No seio de um Estado democrático, as estratégias adotadas pelos decisores políticos almejam a defesa do interesse nacional, garantindo a independência, soberania e o normal funcionamento das instituições públicas (Ribeiro, 2010). Na ótica de Abel Cabral Couto (1988, p. 69), “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”.

Neste sentido, a importância das decisões ao nível da Política Externa torna-se fulcral numa perspetiva integrada de interesse público e privado, que se reflete no interior do Estado como consequência das políticas adotadas. Considera-se igualmente fulcral a construção de uma geopolítica imaginada (Dodds, 2007) por parte dos atores que assumem particular relevância na execução da modalidade de ação em Política Externa. A informação recolhida por meio desta geopolítica, que se trata essencialmente das percepções dos atores sobre o ambiente que os envolve, remete para o aviso de possíveis ataques contra a integridade das instituições democráticas, tratando-se de um “key role” (Dodds, 2007, p. 97) para a regulamentação e securitização dos Estados. Paralelamente, tal entendimento torna-se significativo para o decisor político, uma vez que o campo da percepção influencia a projeção e afirmação dos Estados no Sistema Internacional. Reitera-se, assim, a utilidade das Informações Estratégicas ao serviço dos Estados, nomeadamente no campo do conhecimento perceptivo, assumindo o objetivo de apoiar o processo decisório político-estratégico.

A condução da Política Externa está afeta a órgãos específicos, nomeadamente sob a alçada da atividade diplomática e propinada a ministérios próprios. Nas palavras de Calvet de Magalhães (s.d.), “a Diplomacia é o instrumento de Política Externa para o estabelecimento e desenvolvimento de contactos pacíficos entre os diferentes Estados, através de agentes mutuamente reconhecidos pelas partes”. Todavia, para execução da Política Externa, a atividade do corpo diplomático depara-se com dificuldades de acesso a informações que careçam de OSINT¹ (Cardoso, 2004). Como tal, torna-se necessária a cultura de uma política de cooperação multidisciplinar, da qual advém, não raro, a requisição dos Serviços de Informações, que podem atuar no apoio à atividade diplomática de modo permanente, ou através de equipas ad hoc, designadas para efeitos específicos. Em termos práticos, a referida atividade visa “levar a efeito a pesquisa encoberta que a conduta da Política Externa impõe e que não pode ser conseguida pela diplomacia” (Cardoso, 2004, p. 237). A Brown-Aspin Commission, nos anos

90 do século XX, aludiu à importância da *Intelligence*, corroborando o referido, definindo-a como “information about *things foreign* (...) needed by the Government for the conduct of its functions” (Warner, 2002, p. 16).

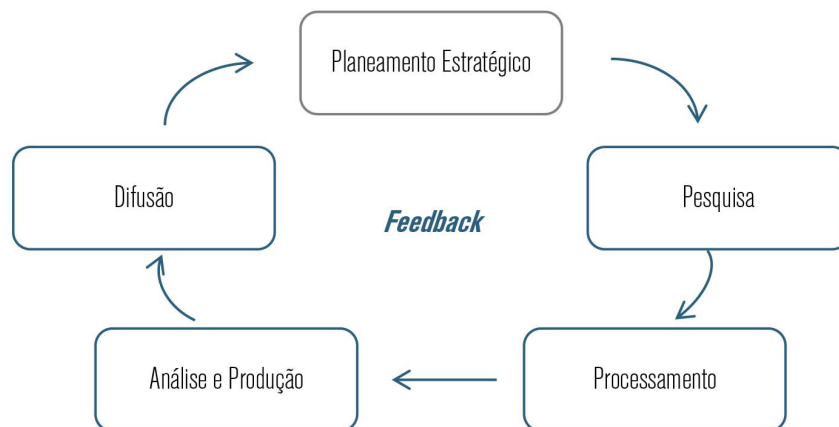
Ação das Informações Estratégicas na Condução da Política Externa

As Informações Estratégicas executam um conjunto de atividades de acordo com o ciclo de produção de *Intelligence*, devendo o seu resultado dar resposta a necessidades específicas, nomeadamente no respeitante à formulação e execução de políticas no seio governativo (Keithly, 2010). Apesar da verificável ordem de produção lógica (Figura 1), o ciclo trata-se de um processo dinâmico, de avanços e recuos, no qual as partes² em qualquer das fases do ciclo, interagem entre si. O mesmo, “no qual dados e informações são transformados em inteligência” (Fernandes, 2014, p. 105), e cujo produto assume um “valor direto para os decisores políticos” (Fernandes, 2014, p. 98), pode ser esquematizado do

seguinte modo:

O conjunto de atividades supramencionado visa reduzir o efeito de surpresa estratégica; identificar ameaças potenciais ou latentes ao interesse nacional; assim como diminuir o grau de incerteza no processo de tomada de decisão (Fernandes, 2014). Estes objetivos permitem alcançar a eficácia na execução da modalidade de ação previamente definida, com vista a alcançar o objetivo político superiormente fixado (Ribeiro, 2010). De modo a concretizar o objetivo proposto, as Informações Estratégicas na forma de Serviços de Informações, devem proceder a um escrutínio da estrutura organizacional e decisória do Estado que pretende analisar, verificando os padrões e permanências nas orientações da Política Externa do mesmo. Para o efeito, deve ser conjugada HUMINT, *Human Intelligence*, e TECHINT, *Technical Intelligence*, com o propósito de alcançar a melhor exploração das fontes de informação. Posteriormente, a análise dos dados recolhidos pelos Serviços de Informações é apresentada aos decisores políticos, a quem compete avaliar a informação disponibilizada de modo a verificar

Figura 1 – Ciclo de Produção de *Intelligence*



Fonte: Adaptação da autora a partir de *International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEI)*.

a plausibilidade das atuais políticas ou criar modalidades de ação alternativas (Gookins, 2008).

No respeitante à obtenção de informação, trata-se de um processo que resulta da pesquisa de fontes de origem aberta (OSINT) e coberta. A exploração das mesmas pode ser executada por elementos humanos (HUMINT),

bem como através da utilização de meios técnicos e tecnológicos (TECHINT), sendo a pesquisa levada a cabo por pessoal tecnicamente especializado ao mais alto nível (Fernandes, 2014). Assim, no que concerne à TECHINT, a evolução tecnológica origina cada vez mais meios de exploração de dados e, por conseguinte, esta

divide-se em três grupos, sendo que cada um se divide em multifárias subcategorias (Fernandes, 2014), como exposto na seguinte tabela 1.

O objetivo desta metodologia utilizada pelas Informações Estratégicas é a realização de uma avaliação prospetiva que se aproxime o mais possível da realidade, formulando

Tabela 1 – Grupos de TECHINT e Respetivas Subcategorias

Grupos	Conceito	Subcategorias
SIGINT (<i>Signals Intelligence</i>)	Inteligência que deriva de sinais eletrónicos e sistemas utilizados por alvos estrangeiros, tais como sistemas de comunicação e armas, ou radares (NSA). Trata-se de uma das mais úteis fontes de informação que pode providenciar novas perspetivas críticas para os decisores políticos (CIA).	COMINT – <i>Communications Intelligence</i>
		ELINT – <i>Electronic Intelligence</i>
		FISINT – <i>Foreign Instrumentation Signals Intelligence</i>
GEOINT (<i>Geospatial Intelligence</i>)	Inteligência que deriva da “exploração e análise de imagens e informação geoespacial para descrever, aceder e retratar visualmente características físicas e atividades geográficas referenciadas na Terra.” (United States Code, Title 10, section 467). A GEOINT assume um potencial estratégico que confere aos decisores políticos um importante suporte situacional (USGIF).	/
MASINT (<i>Measurement and Signature Intelligence</i>)	Inteligência que deriva da análise técnico-científica “de dados e informações obtidas por sensores específicos com o objetivo de identificar as características associadas ao emissor ou recetor” (Fernandes, 2014, p.113).	RADINT – <i>Radar Intelligence</i>
		RINT- <i>Unintended Radiation Intelligence</i>
		ACOUSTINT – <i>Acoustical Intelligence</i>
		NUCINT – <i>Nuclear Intelligence</i>
		ELECTRO-OPINT – <i>Electro-optical Intelligence</i>
		DMPINT – <i>Event-related Dynamic Measurement Photography</i>
		LASINT – <i>Laser Intelligence</i>
		EMPINT – <i>Electromagnetic Pulse Intelligence</i>
		CBINT – <i>Chemical and Biological Intelligence</i>
		DEWINT – <i>Directed Energy Weapons Intelligence</i>
IRINT – <i>Infrared Intelligence</i>		

do, assim, “instrumentos imparciais e independentes de apoio à tomada de decisão política” (Graça, 2011, p. 24). Todavia, ressalve-se que, não obstante os avanços tecnológicos, o elemento humano é essencial (Duarte, 2011). A ação realizada pelos profissionais das Informações Estratégicas depara-se com uma série de entraves que podem afetar a posterior comunicação com o decisor político (US Government, 2009). Uma comunicação ineficaz entre os Serviços de Informações e o decisor político pode resultar em nefastas consequências para os órgãos de soberania do país que serve, contribuindo, nomeadamente, para a degradação da sua ação política (Cardoso, 2004). Assim, no campo da Política Externa, essas consequências podem ser resultantes da “elaboração de análises distorcidas ou falseadas”, designadamente do campo da contrainformação. Muitas vezes, grupos de interesse com capacidade de influência procuram deliberadamente a disrupção do sistema, através da “apresentação de informações falsas ou sectárias” (Cardoso, 2004, p. 158).

De modo a garantir a máxima eficácia das Informações Estratégicas, é imperativo proceder a uma hierarquização das prioridades e necessidades do decisor político, procurando alcançar uma situação de equilíbrio na articulação entre meios e fins. Como tal, os produtos resultantes da atuação das Informações Estratégicas devem ser oportunos e acessíveis; relevantes e objetivos (visando a necessária distinção entre factos e inferências); e precisos, de modo a que a difusão da informação seja adequada ao contexto (Fernandes, 2014). Com efeito, os Serviços de Informações devem ser superiormente controlados, de modo preemptivo, através da adequada legislação e regulamentação, garantindo uma fiscalização que permita o “cumprimento da Constituição e da Lei” (SIRP). Esta responsabilidade superior, ao nível da política interna dos Estados, surge para garantir a “criação de mecanismos suscetíveis de assegurarem níveis de segurança democrática” que aproxime as Informações Estratégicas “tanto quanto possível dos restantes organismos do Estado” (Esteves, 2004, p. 441), maximizando, assim, a sua atuação.

Considerações Finais

Segundo uma perspetiva organizacional, denota-se uma relação de retroalimentação entre a atuação da *Intelligence* e a Política (Esteves, 2004). Essa relação é verificável uma vez que o decisor político necessita de um coeso fluxo informacional de modo a obter vantagem estratégica através da capacidade de gestão de crises, prevenção e resposta a qualquer ameaça à estrutura democrática.

Neste sentido, o presente estudo demonstra que as Informações Estratégicas, servindo-se de métodos analíticos próprios, delegam a informação obtida – devidamente compactada – ao decisor político. Este, por sua vez, vai analisar o grau de verosimilhança da informação que lhe for concedida. É, contudo, necessário tomar em consideração a linha de distanciamento entre a atividade das Informações Estratégicas e a Política Externa. Esta distância torna-se essencial de modo a evitar a “politização da Inteligência” (Fernandes, 2014, p. 99) que, na prática, se define pela defesa de opções políticas específicas ou a propositada influência da tomada de decisão (Fernandes, 2014).

Note-se que, para além de apoiar a tomada de decisão, a imprescindibilidade das Informações Estratégicas também se reflete através do seu objetivo de “excelência do conhecimento do que está a acontecer e da correspondente capacidade prospetiva” (Graça, 2011, p. 22). Não descurando a tradicional atuação diplomática – que se mantém preponderante na condução da Política Externa –, a capacidade de obtenção de fontes cobertas, bem como a metodologia especializada dos Serviços de Informações, confere-lhes as ferramentas necessárias para a realização de avaliações prospetivas com elevada precisão, o que pode ser um elemento crítico para a capacidade de um Estado responder eficazmente a quaisquer perigos ou ameaças.

Com efeito, a Política Externa integra um conjunto de instrumentos e técnicas de utilização, que correspondem a “meios integrados numa estratégia de implementação” (Santos, 2012, p. 203), sendo que as Informações Estratégicas correspondem a um “instrumento imprescindível

ao processo de tomada de decisão política” (Romana, 2004, p. 258). No entanto, o estudo desenvolvido constata que, apesar de não se tratar de um instrumento formal da Política Externa, a atuação das Informações Estratégicas é fundamental no apoio à tomada de decisão o que, por conseguinte, se reflete empiricamente no processo de implementação da própria Política Externa.

Notas

¹ Denomina-se por OSINT, *Open Source Intelligence*, as fontes de informação que se encontram legalmente à disposição do domínio público.

² Entenda-se, por “partes”, profissionais das Informações Estratégicas, nomeadamente analistas e operacionais.

Referências

- Alden, C. e Aran A, 2017. *Foreign Policy Analysis*. 2.^a Edição. New York: Routledge.
- Ameller, R., Farnsworth, R., Gauthier, D., Spuria, L. e , Truitt, S., 2017. Collaboration and Commercialization in the GEOINT Business. Em The United States Geospatial Intelligence Foundation (USGIF), ed., *The State and Future of GEOINT*. Disponível em http://usgif.org/system/uploads/4897/original/2017_SoG.pdf
- Cardoso, P., 2004. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Gradiva/Instituto da Defesa Nacional.
- Central Intelligence Agency (CIA). Disponível em <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2010-featured-story-archive/intelligence-signals-intelligence-1.html> [Acedido a 5 de dezembro de 2017].
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia*. Volume I. Lisboa: IAEM.
- Dodds, K., 2007. *Geopolitics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Duarte, P. S., 2011. “A Importância da Atividade Operacional nas Informações”. Em Graça, P. B., Os *Intelligence Studies nas Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP, pp. 17-25.

- Esteves, P., 2004. "Estado e Informações: uma perspetiva sistémica". In Moreira, A., coord., *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*, Lisboa: Edições Prefácio, pp.439-458
- Fernandes, L. F., 2014. *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPISL.
- Gookins, A. J., 2008. The Role of Intelligence in Policy Making. *The SAIS Review of International Affairs*, 28(1), pp.65-73
- Guan, K. C., 2012. Role of Intelligence in International Crisis Management. *RSIS Working Paper*, nº243, pp.2-16. S. Rajaratnam School of International Studies: International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts (IALEI). *The Intelligence Cycle*. Disponível em: http://www.ialeia.org/docs/Business_Card_-_Intel_Cycle_Revised_08-12.pdf [Acedido a 22 de outubro de 2017].
- Keithly, D. M., 2010. "Intelligence Fundamentals". In Logan, K. G., ed., *Homeland Security and Intelligence*, 1.ª Edição. Santa Barbara: Praeger, pp.43-58.
- Lara, A. S., 2015. *Ciência Política – estudo da ordem e da subversão*, 8ª Edição. Lisboa: Edições ISCSP.
- Magalhães, C., s.d.. Diplomacia. *Instituto Diplomático* [website], Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível em <https://idi.mne.pt/pt/diplomacia.html>.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Disponível em: <https://idi.mne.pt/pt/diplomacia.html> [Acedido a 11 de novembro de 2017].
- Moreira, A., 2010. A crise, a segurança, a mudança. *Impactum: Coimbra University Press*, nº10, pp.17-29.
- National Security Agency (NSA). Disponível em: <https://www.nsa.gov/what-we-do/signals-intelligence/> [Acedido a 5 de dezembro de 2017].
- Ribeiro, A. S., 2010. *Teoria Geral da Estratégia*. Lisboa: Edições Almedina.
- Romana, H. B., 2004. "O novo *framework* do terrorismo internacional de matriz islâmica: desafios ao modelo de análise em informações estratégicas". In Moreira, A., coord., *Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Edições Prefácio, pp. 257-270.
- Santos, V. M., 2012. *Elementos de Análise de Política Externa*. Lisboa: Edições ISCSP.
- Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP). Disponível em: <https://www.sirp.pt/quem-somos/fiscalizacao> [Acedido a 3 de novembro de 2017].
- United States Code, Title 10, section 467. Disponível em: <https://www.fgdc.gov/ngac/meetings/june-2014/usgic-geospatial-certification-activities-ngac-201406.pdf> [Acedido a 15 de dezembro de 2017].
- US Government, 2009. *A Tradecraft Primer: Structured Analytic Techniques for Improving Intelligence Analysis*, March 2009. Disponível em http://www.au.af.mil/au/AWC/AWCgate/cia/tradecraft_primer_2009.pdf
- Warner, M., 2002. Wanted: a Definition of "Intelligence". *Studies in Intelligence*, 46(3), pp. 15-22. Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, Washington DC. Disponível em <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525816.pdf>