



Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

Sistema de Informações Económicas: contributo para um modelo.

Pedro Miguel Naves Folgado

Professor Doutor Heitor Barras Romana



Dissertação para obtenção de grau de Mestre
Em Estratégia

Lisboa

2013

Por opção do autor, esta dissertação rege-se pelas regras do novo acordo ortográfico mantendo-se as citações diretas na sua versão original.

Ao ISCSP, por tudo.

Agradecimentos

Agradecer a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste trabalho será sempre uma tarefa delicada, pois corre-se o risco de não fazer a devida referência a alguém.

Mas as minhas primeiras palavras terão de ser endereçadas ao Professor Doutor Heitor Romana pela confiança que sempre demonstrou nas minhas capacidades ao aceitar orientar esta dissertação. Este trabalho não teria sido possível sem os seus preciosos conselhos, pertinentes sugestões e dedicação.

Ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, por ser a minha casa ao longo deste e de outros percursos académicos, onde muito aprendi e vivi.

Ao corpo docente do Mestrado em Estratégia pelos conhecimentos transmitidos e curiosidade despertada.

Ao Felipe Pathé Duarte, o bom amigo com quem tive oportunidade de longamente debater e discutir os temas abordados neste trabalho. A luz é sempre o resultado de um longo percurso de desbaste.

Ainda um agradecimento muito especial à minha esposa Ana, por todo o apoio, incentivo, amor, carinho e, sobretudo, paciência ao longo deste percurso.

Por último, um profundo agradecimento à minha família, especialmente aos meus pais e à minha irmã pelos princípios e valores que me transmitiram e pelo constante e inequívoco apoio ao longo de toda a vida.

Lista de Siglas

AICEP - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

AMN – Autoridade Marítima Nacional

BdP – Banco de Portugal

CFSIRP – Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

CIA – *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Informações)

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CNI – *Centro Nacional de Inteligencia* (Centro Nacional de Informações)

CR – Conselho da Revolução

EMGFC – Estado-Maior General das Forças Armadas

EUA – Estados Unidos da América

IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação

ISCSP - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ONC – Objetivo Nacionais Conjunturais

ONP – Objetivos Nacionais Permanentes

PIDE/DGS – Polícia Internacional e de Defesa do Estado/Direção-Geral de Segurança

PJ – Polícia Judiciária

PSE – Programa de Segurança Económica

RASI – Relatório Anual de Segurança Interna

SAM – Sistema de Autoridade Marítima

SDCI – Serviço Diretor e Coordenador de Informações

SEGNAC 2 - Normas para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas, Segurança Industrial, Tecnológica e de Investigação

SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIEDM – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares

SIM – Serviço de Informações Militares

SIR – Serviço de Informações da República

SIRP – Sistema de Informações da República Portuguesa

SIS – Serviço de Informações de Segurança

SSI – Sistema de Segurança Interna

Índice de Figuras

Figura 1 – Ciclo de produção de informações.....	18
Figura 2 – <i>The intelligence cycle</i>	20
Figura 3 – Organograma do SIRP.....	25
Figura 4 – Processo de gestão estratégica.....	29
Figura 5 – Processo estratégico.....	30
Figura 6 – Modelo cibernético.....	37
Figura 7 – Exemplo de sistema constituído dos sistemas A, B, C, D e E.....	39
Figura 8 – Vertentes de atuação do sistema de informações económicas.....	40
Figura 9 – Vertente preventiva.....	40
Figura 10 – Hierarquização de subsistemas/entidades.....	42
Figura 11 – O planeamento nos três níveis organizacionais.....	43
Figura 12 – Fluxos de comunicação da entidade decisora.....	44
Figura 13 – Fluxos de comunicação da entidade decisora e da entidade coordenadora.....	45
Figura 14 – Fluxos de comunicação das entidades processadoras.....	46
Figura 15 – Fluxos de comunicação das entidades fornecedoras.....	47
Figura 16 – Modelo de sistema.....	49
Figura 17 – Órgãos do SSI.....	50
Figura 18 – Orgânica da Autoridade Marítima Nacional – SAM.....	51
Figura 19 – Aplicação prática do modelo para um sistema de informações económicas.....	59

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Os diferentes processos/dimensões da globalização.....	5
Tabela 2 – Modelo de Análise SWOT.....	32

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Produção de relatórios do SIED, por temática.....	10
---	----

Resumo e Palavras-chave

O fenómeno da globalização aumentou o grau de incerteza e a importância das questões económicas na condução da política.

As capacidades de obtenção, tratamento e utilização de informação económica ganham relevância, especificamente como forma de reduzir a incerteza no processo de decisão, pelo que se constata a necessidade de sistematizar processos para que essas capacidades possam ser operacionalizadas.

Para conceber um sistema desta natureza importa abordar a temática das informações, a sua tipificação e forma de produção. Tratando-se de um sistema para apoio ao decisor em matérias económicas, é conveniente definir o conceito de informações económicas, delimitando o seu âmbito. Por outro lado, uma vez que o objetivo passa também por apresentar uma proposta de operacionalização, será útil retratar a evolução histórica e o panorama atual das informações em Portugal.

O enquadramento no processo estratégico do Estado deverá ser prévio à sua definição e estruturação, embora esteja constantemente presente a referência teórica adotada: a Cibernética. A escolha desta referência teórica deve-se ao seu enfoque nos fluxos de comunicação e informação. A sugestão de operacionalização será o culminar desta fase, onde se aplicarão as propostas teorizadas.

Por fim, serão apresentadas conclusões decorrentes da investigação desenvolvida e apontados eixos de investigação futuros.

Palavras-chave: Decisão; Economia; Estratégia; Informações; Modelo; Sistema.

Abstract and Keywords

The globalization phenomenon increased the uncertainty level and the importance of economic issues in the conduct of policy.

The capacities of obtaining, processing and using of economic information gain relevance, specifically in order to reduce uncertainty in decision making, so one considers the need to systematize processes to operationalize these capabilities.

To design such a system it should be addressed the issue of intelligence, its classification and form of production. Since this is a system to support the decision maker in economic matters, it is convenient to define the economic intelligence concept, limiting its scope. Moreover, since the goal is also to present a proposal for operationalization, it is useful to portray the historical evolution and current situation of intelligence in Portugal.

The framing in the strategic process of the State should be prior to its definition and structuring, although the constant presence of the theoretical background adopted: Cybernetics. The choice of this theoretical reference is due to its focus on communication and information flows. The suggestion of operationalization is the culmination of this phase where the proposals theorized are applied.

Finally, the conclusions arising from the developed research will be displayed and will be pointed future shafts for research.

Keywords: *decision; economy; strategy; intelligence; model; system.*

Enquadramento Metodológico

De acordo com Moreira (1994), o processo de pesquisa representa uma sucessão de cinco etapas: a elaboração do projeto; os preparativos da investigação; o *trabalho de campo* (recolha dos dados); a codificação, gestão e análise dos dados; a apresentação dos resultados. A presente dissertação seguiu estes mesmos passos, com as devidas adaptações à realidade específica em estudo.

Desta forma, aquando da elaboração do projeto, o objetivo definido passou pela conceptualização de uma proposta de modelo para um sistema de informações económicas, passível de ser operacionalizado no contexto nacional. Foi esta a orientação de todo o processo de pesquisa e, com o propósito de clarificar uma direção para a reflexão, foi formulada uma pergunta de partida: existe um sistema integrado ao nível nacional no âmbito das informações económicas? Na sequência desta identificação do tema e definição do problema, procedeu-se ao levantamento dos principais conceitos, enquanto “proposições que sugerem que um fenómeno deve ser abordado de um determinado modo” (Moreira, 1994: 21), a utilizar ao longo do trabalho. Estes conceitos têm, portanto, uma natureza instrumental, na medida em que nos ajudaram a enquadrar a abordagem do problema.

Na definição da estrutura da pesquisa o método privilegiado foi a pesquisa documental. Assim, com vista a obter a informação inicial, procedeu-se ao levantamento das fontes documentais e bibliografia relevantes, ou seja, foram utilizadas técnicas indiretas de levantamento de dados baseados em documentos pré-existentes. Neste âmbito, a investigação assumiu uma forma bicéfala, recorrendo a fontes primárias, especificamente legislação e documentos e sítios de internet oficiais, bem como a fontes secundárias (monografias, obras e artigos científicos), todas elas fontes abertas.

Do processamento e análise dos dados recolhidos chegou-se à conclusão que a nível nacional não existiam evidências de um sistema de informações de natureza económica. Constatou-se, no entanto, a existência de outros sistemas cujo modelo poderia ter utilidade para a presente reflexão, não só no desenho como na implementação operacional do sistema pretendido. Desta constatação derivou uma nova pergunta: como deverá estruturar-se então um sistema de informações económicas?

Em resultado de novas pesquisas efetuadas, por força desta nova questão, optou-se pela abordagem sistémica da administração enquanto cenário teórico de enquadramento, mais

especificamente a Cibernética, pelo seu enfoque na comunicação dentro dos sistemas e entre os sistemas e o meio ambiente, nos mecanismos de controlo e no processamento de informação.

Por fim, com base nesta metodologia, é proposto um modelo de implementação e operacionalização de um sistema de informações económicas no contexto nacional.

Assim, enquadrado na área da estratégia e das informações, o método privilegiado foi de natureza hipotético-dedutiva, através da formulação e verificação de hipóteses resultantes do tratamento e análise da informação recolhida, permitindo, assim, a conceptualização de um modelo teórico que se pretende possível de operacionalizar e que sirva de apoio ao processo de tomada de decisões político-estratégicas.

Índice

Agradecimentos.....	iv
Lista de siglas.....	v
Índice de figuras.....	vii
Índice de tabelas.....	viii
Índice de gráficos.....	viii
Resumo e Palavras Chave.....	ix
<i>Abstract and Key Words</i>	x
Enquadramento Metodológico.....	xi
1 – Introdução.....	2
2 – Da segurança económica	
2.1 – Contextualização e pertinência.....	4
2.2 – A necessidade de um sistema de informações económicas.....	9
3 – Das informações	
3.1 - Tipologia das informações.....	15
3.2 - Da informação às informações – o ciclo de produção de informações.....	18
3.3 - Informações económicas: de segurança e estratégicas.....	21
3.4 – O Sistema de Informações da República Portuguesa.....	22
4 - Para um modelo de sistema de informações económicas	
4.1 – Enquadramento no processo estratégico do Estado.....	26
4.2 – Objetivos e especificidade.....	36
4.3 – Estrutura, componentes e funcionamento.....	40
4.4 – Operacionalização.....	50

5 – Conclusões.....	62
6 – Reflexões prospetivas e sugestões para investigação futura.....	64
7 - Referências Bibliográficas e webgrafia.....	67
8 – Anexo.....	73

“A coisa principal da vida não é o conhecimento, mas o uso que dele se faz.”

Do Talmude

1 – Introdução

O panorama internacional atual é marcado por um crescente dinamismo global, que afeta todo o tipo de atores (governamentais e não governamentais, estatais ou sub-estatais) em todos os níveis de análise. A própria tipologia de atores, seja no palco internacional seja a nível nacional ou, até, local, tem sofrido constantes mutações exigindo, assim, capacidades acrescidas de adaptação e de processamento de informação. No entanto, um conjunto de atores tem mantido uma considerável dose de responsabilidade na condução do fenómeno informacional, não obstante sendo simultaneamente afetado pelo curso dos acontecimentos: os Estados.

É formalmente a este nível que são ainda definidas e implementadas as principais medidas políticas que afetam e, muitas vezes, determinam a condução e desenvolvimento da atividade económica com repercussões a nível global. No entanto, o Estado *per si* não terá capacidade de influenciar positivamente o curso dos acontecimentos. Para isso terá de se munir das ferramentas adequadas, nomeadamente a informação necessária.

Neste sentido, podem identificar-se algumas problemáticas que decorrem do fenómeno global e que, de alguma forma, justificam a presente dissertação:

- A dimensão e velocidade avassaladoras dos atuais fluxos de informação e a necessidade de encontrar ferramentas de processamento adequadas;
- A importância crescente das questões de natureza económica no relacionamento entre Estados;
- A alteração das dinâmicas das relações internacionais e o surgimento de novos atores;
- A segurança económica como um dos principais desígnios da ação governativa.

Tendo em conta estas questões, esta dissertação pretende contribuir para o debate atual sobre o papel das informações na economia, conceptualizando um modelo teórico que operacionalize um sistema de informações de índole económica.

Assim, pretende-se refletir sobre as potencialidades de operacionalização de um modelo idealizado, aplicando indicadores e mecanismos construídos com base na pesquisa bibliográfica efetuada e que demonstrem a viabilidade da adoção deste modelo no atual contexto nacional.

Neste sentido, importará perceber o contexto atual da temática da segurança económica, a estruturação conceptual do universo das informações, o processo estratégico do Estado e o processo de tomada de decisão.

Desta forma, a presente dissertação começará precisamente por contextualizar a segurança económica enquanto parte integrante da Segurança Nacional, tentando evidenciar e justificar a necessidade de um sistema de informações económicas.

Seguidamente serão abordados os diferentes tipos de informações e o seu ciclo de produção, delimitando-se o âmbito das informações económicas. Será também feita a caracterização do atual modelo das informações em Portugal, assim como um breve apontamento no que à sua evolução histórica diz respeito.

A parte mais significativa da dissertação dirá respeito ao desenho do próprio modelo de sistema, especificamente no que se refere ao seu enquadramento no processo de planeamento estratégico do Estado, à sua especificidade e objetivos, estrutura, componentes e funcionamento. Será dada particular ênfase aos circuitos dos fluxos de informação no contexto da abordagem cibernética, de forma a melhor se evidenciar a dinâmica do modelo.

Será também sugerida uma hipótese de implementação no contexto nacional, tendo como linha orientadora o aproveitamento de capacidades instaladas e sistemas já em funcionamento.

Por último, serão elencadas as principais conclusões e apontadas sugestões e pistas de reflexão para futuros trabalhos nesta matéria que, pela sua complexidade e permanente debate, esta tese não pretendeu ou conseguiu concretizar.

2 – Da Segurança Económica

2.1 – Contextualização e pertinência

O processo de globalização, no sentido de unificação do sistema económico mundial, de crescente interdependência, maior interligação e integração (Murteira, 2005), abre indubitavelmente novas janelas de oportunidade para o crescimento das organizações¹. No entanto, implica também o desenvolvimento de maiores e melhores capacidades de adaptação e flexibilidade dado o crescente dinamismo das alterações conjunturais e, em algumas situações, também estruturais.

Nestas circunstâncias, as fronteiras do relacionamento entre Estados e entre organizações tendem a esbater-se e os pontos de contacto a aumentar substancialmente. Também a noção de mercado ganha novos contornos e os fluxos de comunicação e informação são de tal forma intensos que o esforço necessário ao seu acompanhamento cresce exponencialmente. Aliás, a evolução para uma economia baseada no conhecimento leva a que as tecnologias da informação e comunicação se tornem numa infraestrutura imprescindível ao seu funcionamento. “A inovação – não necessariamente criativa, mas também imitativa ou adaptativa – é objectivo primordial da estratégia empresarial, e as próprias universidades, por vezes, assumem-se como organizações «aprendentes» e «empreendedoras»” (Murteira, 2005).

As opiniões acerca da evolução deste fenómeno diferem: para alguns autores, como Samuel Huntington (1999), caminhamos rumo a um potencial conflito civilizacional ou choque de civilizações, para outros, como Francis Fukuyama (1999), poderemos estar a dirigir-nos para um estágio final do processo histórico marcado pela generalização da democracia capitalista liberal ou então, como refere Manuel Castells (2012), estamos na presença de uma sociedade de redes assimétricas em que as organizações tradicionais perdem poder. Não obstante as diferentes interpretações, parece ser consensual que a globalização veio alterar as regras do jogo nas relações internacionais e tem impacto em diversas dimensões da realidade, gerando crescente interdependência e, paradoxalmente, crescente concorrência.

Enquanto processo *macro*, a globalização decompõe-se em diversas dimensões ou processos menores, com diferentes impactos e características que afetam, em maior ou menor grau, o comportamento e o desempenho das organizações.

¹ Neste contexto, consideraremos a organização enquanto “entidade social, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base relativamente contínua, tendo em vista a realização de objectivos” (Bilhim, 2008: 21).

Processos/Dimensões	Principais características
Globalização das finanças e capitais	Desregulamentação dos mercados financeiros, mobilidade do capital; fusões e aquisições.
Globalização dos mercados e das estratégias, em particular da concorrência	Integração das actividades de negócio à escala internacional, estabelecimento de operações no estrangeiro, pesquisa de componentes e alianças estratégicas.
Globalização da tecnologia e I&D e conhecimento	A tecnologia como principal enzima: o surgimento de tecnologias de informação e comunicação possibilita o aparecimento de redes globais dentro da empresa e entre empresas.
Globalização dos modos de vida e dos padrões de consumo; globalização cultural	Transferência e transplante dos modos de vida dominantes; padrões de consumo similares; papel dos <i>media</i> ; transformação da cultura em «cultura <i>food</i> » e «produtos culturais»; aplicação das regras da OMC aos fluxos culturais.
Globalização das capacidades reguladoras de governação	Papel diminuto dos governos e parlamentos nacionais; perdas da democracia; tentativas para projectar uma nova geração de instituições de governação global.
Globalização como unificação política do mundo	Análise da integração das sociedades mundiais num sistema político e económico global liderado por um poder central.
Globalização das percepções e da consciência	Processo sociocultural centrado no conceito «Uma Terra»; movimento «globalista»; cidadãos planetários.

Tabela 1 – Os diferentes processos/dimensões da globalização (Fernandes, 2005: 193).

Estas diferentes dimensões e processos decorrentes do fenómeno da globalização conduzem não só a maiores como também a diferentes necessidades de informação, para que as organizações se possam adaptar mais facilmente às novas realidades.

Todas estas alterações, que conduziram à identificação de um novo quadro de ameaças, contribuíram para a alteração do paradigma do *métier da intelligence*, sendo possível afirmar que o fator chave que preside na atualidade à ordem internacional é a incerteza.

O nosso tempo já está irreversivelmente marcado pelas crises económicas e financeiras que se têm agravado sucessivamente desde 2008, sendo, ainda, indeterminável qual o impacto que terá a crise das “dívidas soberanas” no futuro da Europa. (Pereira, 2012)

Se durante um longo período da História a segurança político-militar constituiu a principal preocupação de um Estado no âmbito da sua política externa, nos dias de hoje são as questões económicas o principal enfoque das relações entre Estados. Pode afirmar-se que, em larga medida, “a geoeconomia² tomou o lugar da geopolítica” (Lucas, 2006) e as questões de natureza económica e financeira ganham particular relevância na luta pela sobrevivência do Estado no palco internacional. Como refere Fiévet (1993: 226),

no quadro da guerra económica, já não se trata de avaliar o interesse estratégico da geografia das potências ou de avaliar o seu potencial militar, mas de estimar os seus recursos, o seu nível de vida, assim como as potencialidades de desenvolvimento.

Desta forma, a segurança económica torna-se uma parte importante da própria Segurança Nacional, entendida como

A situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação, a integridade e a segurança das pessoas e dos bens; o bem-estar e a prosperidade da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas; a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas, no quadro constitucional. (Sacchetti *apud* Ribeiro, 2010: 49)

² Embora o conceito de geoeconomia não esteja ainda isento de algumas ambiguidades, poderemos defini-la “como a política orientada para intervir na resolução de problemas espaciais associados à economia, gestão de recursos, de fluxos, de resposta equilibrada às necessidades humanas” (Correia, 2004: 281).

É, portanto, compreensível que os Estados tenham como crescente preocupação garantir a sua segurança económica, materializada no acesso a recursos e mercados, gerando parcerias e procurando obter ganhos de produtividade, com o propósito de assegurar prosperidade e bem-estar. Para concorrer eficazmente a esse objetivo é necessário que o Estado esteja desperto para as suas necessidades e dotados de suficiente capacidade de adaptação aos dinamismos das sociedades contemporâneas. A necessidade de desenvolver e utilizar ativamente mecanismos de segurança de âmbito económico e de apoio à ação neste domínio é premente, revelando-se como um dos aspetos fundamentais da política de segurança e defesa do Estado. Neste sentido, e de forma a poder perceber-se o alcance desta política, importa referir os conceitos de Segurança Interna e Defesa Nacional. A Segurança Interna

é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.³

Já a Defesa Nacional “é o conjunto de actos que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual, latente ou concretizada, que afecte os interesses nacionais” (Ribeiro, 2010: 55), sendo que

tem por objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas.⁴

No atual ambiente fortemente competitivo cabe em primeira instância ao Estado, enquanto garante da soberania, a definição de políticas de defesa dos interesses económicos nacionais. Esta premissa não invalida no entanto que as próprias organizações e agentes económicos adotem as medidas adequadas de protecção e salvaguarda face às ameaças e ações de terceiros.

As ameaças podem ter várias origens e revestirem-se de variadas formas: desde movimentos subversivos que visam a perturbação do funcionamento dos mercados e/ou a obtenção de fontes de financiamento às suas atividades até a Estados ou outras organizações que visam obter vantagens competitivas por meios ilícitos. Esta última forma

³ Ponto 1 do artigo 1º da Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

⁴ Ponto 1 do artigo 1º da Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional.

tem sido fonte de crescente preocupação, uma vez que se tem registado um aumento das actividades relacionadas como roubo de informação com valor económico, inclusive em Portugal. De facto,

Face aos desafios colocados pela crise económica global, têm vindo a ser detectadas actividades de espionagem económica e industrial, junto de sectores estratégicos e de áreas relacionadas com o conhecimento, nomeadamente aquelas que se encontram, associadas à inovação. Releva a importância crítica desses sectores para os esforços no sentido da recuperação económica. (SSI, 2010: 46)

Sendo o *know-how* de uma organização um dos seus mais preciosos ativos, senão mesmo o mais valioso, facilmente se infere a importância de que a sua salvaguarda se reveste. O papel do Estado passa então pela definição de medidas de apoio aos agentes e organizações económicas nacionais no sentido de reforçar a sua segurança, disponibilizando recursos e conhecimentos que melhor lhes permitam defender os seus interesses.

A lógica teórica da utilização de Serviços de Informações (internos e externos) por parte das empresas radica no íntimo da natureza da atividade económica. Com efeito (...) pode considerar-se que, no interior da estrutura teórica do conceito de «atividade económica», se encontram cinco camadas, de que a 1ª é o componente (óbvio e mais evidente) de «preços e mercados» e a 2ª é uma estrutura (não visível, mas bastante mais relevante) de um sistema de «fluxos de informação»; é, precisamente, nesta 2ª camada, que radica a importância decisiva das informações para a vida das empresas: elas situam-se no interior do seu campo de acção (a «atividade económica») e, conseqüentemente, qualquer desatenção a esse aspecto significa, simplesmente, uma visão *a priori* desfocada da realidade – qualquer empresa compreende, melhor ou pior, que uma desatenção à 1ª camada («preços e mercados») lhe poderá ser fatal; mas, curiosamente, poucas mostrarão sensibilidade equivalente ao facto de, por via de desatenção à 2ª camada («fluxos de informação»), se colocarem fora do mercado, sem o saberem (pelo menos no imediato). (Moreira *et al*, 2004: 227)

A pressão concorrencial e a elevada competitividade dos mercados internacionais levaram a que os Estados, assim como outras organizações, identificassem a necessidade de desenvolver mecanismos e ferramentas que permitam obter vantagens competitivas face aos seus concorrentes, passando da identificação de riscos e ameaças para a procura de oportunidades e vantagens. Os Estados e organizações passam, assim, de uma postura

predominantemente preventiva/defensiva para uma assumidamente proactiva e até, em determinadas situações, ofensiva (nomeadamente quando se recorre a ações encobertas e/ou clandestinas), utilizando nos negócios ferramentas e metodologias até dada altura exclusivas dos serviços de informações, ou mesmo os próprios serviços de informações.

2.2 – A necessidade de um sistema de informações económicas;

As informações são uma das ferramentas fundamentais para a o planeamento da ação estratégica do Estado. São um importante meio de avaliação e diminuição de riscos, contribuindo para uma melhor conhecimento da realidade factual. Carvalho (1986: 140) refere a esse propósito que:

As Informações não são apenas necessárias, e muito menos principalmente, para se prevenirem espectaculares e dramáticas acções terroristas. São precisas, e essencialmente, para se ir ao fundo das questões importantes, por forma a poder procurar-se os remédios adequados e justos, com base em diagnósticos sérios. E também para que as políticas e as estratégias nacionais, civis e militares, possam deixar de ser traçadas a olho, e passem a ser devidamente fundamentadas, o que só uma correcta e isenta interpretação de potencialidades e vulnerabilidades próprias e alheias, e o conhecimento correcto e atualizado de cenários, pode proporcionar.

Como se pode inferir do exposto no ponto anterior, a importância das informações de carácter económico para a condução dos assuntos do Estado tem vindo a crescer sustentadamente. Portugal não é exceção a esta realidade e já em 1981 o General Pedro Cardoso (2004: 16) defendia que:

Tem de haver quem estude, liberto da pressão da execução e da influência política transitória, o modo como nos devemos relacionar com todos os países do mundo, pautando esse estudo pelos verdadeiros interesses nacionais de ordem financeira, económica e cultural.

Não podemos dispensar quem estude prospectivamente a defesa e protecção dos interesses dos portugueses no estrangeiro, quer vivam isolados, quer em comunidade, e a garantia permanente da possibilidade de continuarem a usufruir da condição de serem portugueses, com vantagem.

Há que criar hábitos de estudo em ambiente completamente novo no campo económico e financeiro, onde perdemos todos os privilégios que desfrutávamos em

África, tendo portanto que começar a percorrer novo caminho no tablado internacional sujeito à livre concorrência e à competição dos mercados internacionais.

Estas tarefas têm que ser apoiadas com agressividade e entusiasmo pelos Serviços de Informações a criar e organizar.

Em resultado disso, pode referir-se como exemplo a criação do Programa de Segurança Económica (PSE)⁵, sob a responsabilidade do Serviço de Informações de Segurança (SIS), ou a importância da temática económica no conjunto de relatórios produzidos pelo Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), por exemplo em 2010⁶:

Produção Temática, 2010

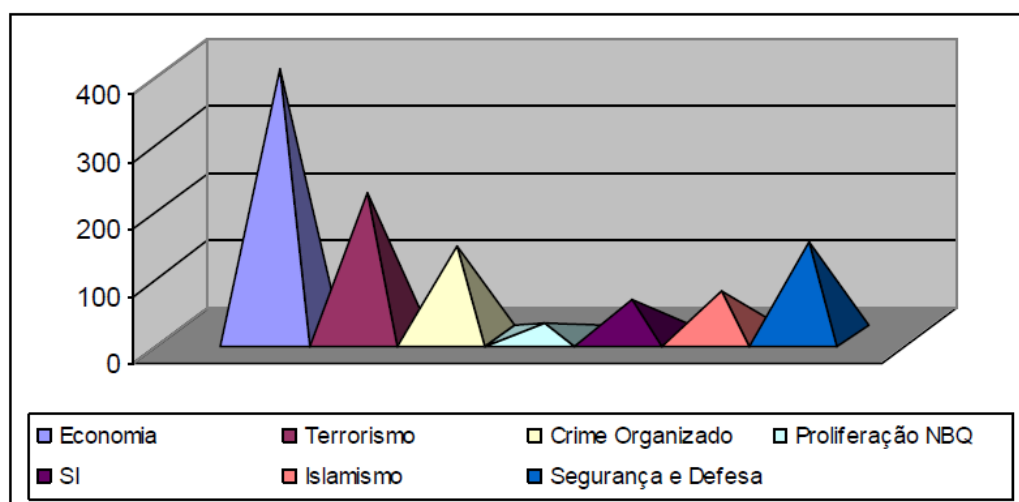


Gráfico1 – Produção de relatórios do SIED, por temática. (CFSIRP, 2010: 9)

Importa sublinhar que o PSE “tem como objetivo a defesa dos Interesses Económicos Portugueses face a ameaças estrangeiras”⁷, assenta na constatação de “um aumento significativo do roubo de informações com valor económico nas empresas e nos centros de investigação científica e tecnológica”⁸ e disponibiliza um conjunto de informações úteis para a proteção dos agentes económicos. Para além de caracterizar a ameaça, elenca sinais de alerta, indica os princípios genéricos de como reforçar a segurança e permite que sejam comunicados eventuais casos suspeitos.

⁵ Disponível em URL: <http://www.pse.com.pt/index.php>, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

⁶ Disponível em URL: <http://www.cfsirp.pt/images/documentos/parecerpublicadodar2010.pdf>, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

⁷ Disponível em URL: <http://www.pse.com.pt/programa.php>, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

⁸ Disponível em URL: <http://www.pse.com.pt/ameaca.php>, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

Para além disto, o PSE permite que sejam ministradas “ações de sensibilização sobre a necessidade de adoção de procedimentos de segurança que minimizem os riscos das ameaças”⁹ que afetem os interesses das próprias organizações e/ou os interesses económicos nacionais.

Pela análise da legislação nacional, nomeadamente a Lei Quadro do SIRP, a consulta aos sítios institucionais (quer do SIS, quer do SIED¹⁰) e a documentação oficial (cf. Anexo 1), pode dizer-se que as competências no âmbito da proteção e salvaguarda dos interesses económicos nacionais, no que respeita à produção de informações, encontram-se repartidas entre o SIS na vertente interna (especificamente através do PSE e exclusivamente de natureza preventiva) e o SIED na vertente externa (quer na defesa dos interesses económicos nacionais no estrangeiro quer na análise de condicionantes para a internacionalização de empresas nacionais no estrangeiro). Daqui deduzem-se, portanto, dois aspetos importantes:

- O primeiro, é que não existe atualmente um sistema integrado no âmbito da informações económicas, encontrando-se as competências nestas matérias repartidas;
- O segundo, é que o enfoque numa vertente mais ofensiva (por exemplo, a identificação de oportunidades de investimento) não é atualmente muito acentuado, predominando a atuação de natureza predominantemente defensiva.

Por outro lado, também se pode referir a crescente referência a casos de espionagem industrial e económica na comunicação social, ainda que a maioria destes digam respeito a outros países que não Portugal. De facto, no início dos anos 90 os principais casos reportados diziam respeito a empresas e organizações norte-americanas e francesas, o que indicia desde logo uma grande importância dada por estes países às questões da segurança económica. Aliás, França é considerado um dos países mais avançados neste domínio, tendo inclusivamente criado a *École de Guerre Économique*¹¹ em 1997, onde se desenvolveu um currículo académico baseado em dois pressupostos fundamentais: o primeiro, que as “*lutas*” económicas têm aumentado nos últimos 20 anos; o segundo, que gestão da informação é o principal meio utilizado pelos concorrentes/adversários para ganharem vantagens competitivas.

⁹ Disponível em URL: http://www.pse.com.pt/ref_seg.php, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

¹⁰ Disponível em URL: <http://www.sied.pt/>, último acesso a 20 de Novembro de 2012.

¹¹ Disponível em URL: <http://www.ege.fr/>, último acesso a 18 de Janeiro de 2013.

Já nos Estados Unidos da América (EUA), a incidência de casos desta natureza levou à aprovação do “*Economic Espionage Act*”, em 1996, que qualifica como crime federal o roubo ou apropriação indevida de segredos comerciais. No entanto, a discussão do tema já tinha sido iniciada anos antes:

In the summer of 1992 the Senate Select Intelligence Committee met with a group of top American corporate executives and intelligence experts to discuss whether U.S. intelligence agencies should share information with American businesses to help give them an advantage in an increasingly competitive global market. Although opinion was divided on the wisdom of such a strategy--and the lengths to which the CIA should go to obtain and disseminate information if it did undertake that mission--there was considerable enthusiasm for general economic espionage. Most participants embraced the logic expressed earlier by former CIA director Stansfield Turner, who told the committee that economics "is a primary area of intelligence in the 1990s." He asked rhetorically, "If we spy for military security, why shouldn't we spy for economic security?" (Kober, 1992)

Nos dias de hoje, novos atores têm surgido no palco da guerra económica e os casos de espionagem industrial e económica promovidos por organizações conotadas com a Rússia ou a China têm-se sucedido¹² num ritmo preocupante.

Um outro sintoma que pode refletir a crescente preocupação e consciencialização dos agentes económicos e industriais para a realidade destas ameaças é o aumento verificado no número de pedidos de proteção de invenções em Portugal e no número de pedidos de Patente Europeia de origem portuguesa¹³. Ainda a este propósito, importa referir que o quadro normativo nacional ainda não prevê normas específicas referentes ao fenómeno da espionagem industrial. Para além da previsão do crime de espionagem no Código Penal, existe o Código de Propriedade Industrial (com vista a “garantir a lealdade da concorrência, pela atribuição de direitos privativos sobre os diversos processos técnicos de produção e desenvolvimento da riqueza”¹⁴) e as “Normas para a Segurança Nacional, Salvaguarda e Defesa das Matérias Classificadas, Segurança Industrial, Tecnológica e de Investigação – SEGNAC 2”¹⁵ (que dizem respeito sobretudo à definição de regras e níveis de segurança a serem observados pelos fornecedores, parceiros ou colaboradores em projetos e/ou atividades que carecem de proteção de segurança).

¹² Disponível em URL: <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=495940&tm=7&layout=122&visual=61>, último acesso a 22 de Novembro de 2012.

¹³ Disponível em URL: <http://www.marcaspatentes.pt/index.php?action=view&id=662&module=newsmodule>, último acesso a 22 de Novembro de 2012.

¹⁴ Artigo 1º do anexo ao Decreto-Lei nº 36/2003, de 5 de Março.

¹⁵ Resolução do Conselho de Ministros nº 37/89, de 24 de Outubro.

Tendo como principais tarefas “fazer estudos, análises e propostas sob o signo da previsão e com sentido prospectivo, que ajudem as entidades competentes a tomar decisões e a conduzir a política” (Cardoso, 2004:153,154), facilmente se percebe a importância que cada vez mais têm os Serviços de Informações. Mais ainda,

o carácter imprevisível, multifacetado e transnacional das novas ameaças na era da informação provocou o “regresso da *Intelligence*”. Neste contexto, os Serviços de Informações têm-se posicionado como um dos incontornáveis instrumentos de identificação/avaliação de ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos. A capacidade para absorver e destriçar informação concede clara posição de supremacia a quem dela se serve, sendo, por isso, fundamental para a função governativa, sobretudo em matérias de segurança e defesa. (Fontoura et al, 2012: 81)

Desta forma, um sistema de informações económicas, enquanto “conjunto de processos que formam um corpo de doutrina baseado num conjunto de elementos interconectados de modo a formar um todo organizado capaz de operar globalmente para um fim único” (Silva, 2010: 19), visará não só a proteção como também a projeção dos interesses económicos nacionais.

Neste sentido, consistirá numa estrutura organizada, com diversas componentes e funções determinadas, em permanente atividade, tendo como principais particularidades a natureza da informação a recolher e o tipo de informações que visa produzir, assim como os destinatários finais, ou beneficiários, e objetivos dessas mesmas informações.

Serão, portanto, informações não só de segurança, com o objetivo de identificar, prevenir e anular potenciais ameaças aos interesses económicos nacionais, como também de natureza estratégica, que visam a identificação de oportunidades para a projeção de interesses económicos, apoiando os processos de planeamento estratégico e de tomada de decisão, “tanto na fase política (identificação e formulação de objectivos) como nas fases de formulação e de execução de estratégias” (Carvalho, 1986: 67).

Não obstante já ter sido referido em diversos momentos, importa perceber o conceito de Interesse Nacional para melhor se compreender e delimitar o que se entende por interesses económicos nacionais.

A definição de Interesse Nacional depende, parcialmente, de decisões políticas conjunturais, mas, em geral, corresponde ao que é permanente e distintivo do Estado. O Interesse Nacional varia no tempo e no espaço, assumindo particular

complexidade em países como Portugal, cuja História e presença global, acabaram por ditar uma extensa definição desses mesmos interesses particularmente difícil de articular para um Estado de média dimensão, num quadro de limitação de recursos. (Carvalho, 2009)

No mesmo sentido, Hermenegildo (2012) entende o “Interesse Nacional como a prossecução dos objectivos que um Estado pretende prosseguir e atingir no plano interno e externo, no curto, médio e longo prazo”.

Assim, numa adaptação direta, os interesses económicos nacionais traduzir-se-ão nos objetivos de natureza económica que o Estado visa atingir no plano interno e externo, no curto médio e longo prazo. Esta definição é naturalmente menos abrangente, uma vez que os interesses económicos nacionais estarão contidos no que se entende por Interesse Nacional. Não obstante esta especificidade, a delimitação do alcance do conceito poderá nem sempre ser óbvia e variarem função de conjunturas diversas. É possível que, em função de diferentes momentos, um determinado fator possa ter ou não relevância económica. Aliás, estes interesses, sendo mais específicos, é expectável que sejam também mais dinâmicos. Os interesses nacionais económicos serão, assim, menos perenes e estáticos que o conceito de Interesse Nacional, uma vez que são vários os fatores que, embora concorrendo para este, têm impacto e influência no desempenho da economia.

3 – Das Informações:

3.1 - Tipologia das informações;

As informações podem ser compreendidas através de diferentes prismas: enquanto processo, enquanto produto e enquanto organização. Mark Lowenthal (*apud* Romana,2008: 99) define estas diferentes abordagens da seguinte forma:

Intelligence as a process: intelligence can be thought of as the means by which certain types of information are required and requested, collected, analyzed, and disseminated, and as the way in which certain types of covert action are conceived and conducted.

Intelligence as product: intelligence can be thought of as the product of these processes, that is, as the analyses and intelligence operations themselves.

Intelligence as organizations: intelligence can be thought of as the veins that carry out its various functions.

As informações podem ser classificadas de diversas formas, assumindo diferentes tipologias em função das suas características. Para apresentar as diferentes classificações possíveis, teremos como referência o modelo seguido no Curso de Especialização em Informações e Segurança do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

A primeira destas classificações possíveis resulta da distinção entre informações estratégicas e informações de segurança.

As informações estratégicas lidam com ameaças e interesses e visam a obtenção do máximo de informações úteis sobre adversários, de forma não só a salvaguardar como também projetar interesses. Compreendem, portanto, uma componente defensiva e uma ofensiva. Como refere Romana (2008, 99):

No atinente às designadas informações estratégicas, elas debatem-se com alguns problemas respeitantes à sua construção semântica, à delimitação do objecto e à definição dos seus objectivos, o que justifica uma mais extensa reflexão sobre os seus contornos “ontológicos”.

(...) As informações estratégicas são identificadas a partir do interesse político para o “*décideur*” de determinados assuntos considerados sensíveis para os interesses políticos, económicos, diplomáticos, culturais e militares do Estado.

As informações são “estratégicas” na medida em que resultam de um processo “proactivo” e não “reactivo” do Estado, ou, por outras palavras, as informações são estratégicas devido ao seu carácter projectivo/ofensivo, porque se situam na esfera do jogo dos decisores do Estado. Elas são ainda estratégicas porque fazem parte integrante da hierarquização da gestão dos interesses externos.

De uma forma sinóptica, podemos então afirmar que as informações estratégicas são aquelas informações necessárias à concepção e execução de uma “grande estratégia” considerada assim pelo alcance dos seus efeitos mas também pela sua permanência no tempo. São estratégicas, porquanto contribuem para a activação de mecanismos operativos que têm por fim ajudar à eficácia máxima na tomada de decisão situacional ou prospectiva.

Dentro das informações estratégicas podem ser identificados três tipos distintos: políticas, de defesa e de segurança. As informações estratégicas políticas, na sua vertente defensiva, visam identificar vulnerabilidades, prevenir e neutralizar ameaças aos interesses externos (permanentes e/ou conjunturais). Na vertente ofensiva referem-se à projeção de interesses e à influência e condicionamento do quadro geopolítico, geoeconómico e cultural de outros atores. Por sua vez, as informações estratégicas de defesa incidem sobretudo na necessidade de se avaliar o potencial estratégico de outros atores e respetivas linhas estratégicas de atuação. Incluem a perceção da evolução doutrinária das Forças Armadas e a projeção da influência militar do Estado junto de outros Estados ou regiões. Incluem também as vertentes defensiva e ofensiva. As informações estratégicas de segurança lidam com a existência de ameaças vindas do exterior, como o terrorismo transnacional e a espionagem.

Por fim, as informações de segurança apresentam um quadro conceptual dirigido para a identificação e contextualização de ameaças ao Estado e à sociedade. Estão orientadas para o estudo de cenários de ameaças e para a avaliação de vulnerabilidades próprias, numa lógica de análise e avaliação de riscos, com origem interna ou externa (Romana, 2008: 99). Visam a identificação, prevenção e neutralização de ameaças à segurança interna, nomeadamente o terrorismo, a espionagem, criminalidade organizada, movimentos violentos, tráfico de droga, entre outros.

As informações podem ainda ser classificadas em outros diferentes tipos:

- a) Informações situacionais – referem-se ao que está a acontecer no momento, não requerendo um grande *input* de análise. Consiste na leitura situacional de uma determinada ocorrência.

- b) Informações correntes (ou monográficas) – consistem em exercícios de sistematização, identificando e caracterizando, por exemplo, uma determinada organização, descrevendo o seu *modus operandi*, as suas ligações e motivações e quem é quem internamente. Embora não sejam informações de grande relevo para o destinatário político, são de grande importância para o destinatário interno.
- c) Informações de carácter preventivo – visam evitar que algo aconteça, sendo típicas das informações de segurança. Implicam a elaboração de avaliações de risco e a determinação de graus de ameaça, indicando medidas a ser adotadas e porquê. Têm um carácter altamente técnico sendo, por isso, importante o recurso a especialistas externos.
- d) Informações preemptivas – “definem cenários de antecipação e de neutralização de ameaças, cruzando-se com informações estratégicas de segurança” (Carvalho, 2009). Referem-se ao que não queremos que aconteça e compreendem dois momentos: o primeiro é situacional e confirma-se a existência de indícios, no segundo procede-se à análise das medidas para evitar que aconteça.
- e) Informações estimativas – estão orientadas para o futuro e possuem uma base especulativa. Trata-se eminentemente da interpretação de um futuro possível à luz do presente, apresentando diversos cenários.
- f) Informações prospetivas – neste campo trata-se de antecipar o futuro, visando alcançar aquilo que queremos que aconteça. Têm uma natureza estratégica e requerem elevados recursos e esforço de planeamento.

Uma outra classificação possível diz respeito ao método utilizado na recolha das informações. Desta forma, podemos ter, entre outros:

HUMINT (*Human Intelligence*) – quando a pesquisa e recolha de informações incide sobre fontes humanas. Tem sido a maior fonte e a mais utilizada ao longo dos tempos. Pode desenvolver-se através de meios e métodos variados, como por exemplo através da espionagem (na sua conceção mais clássica), da diplomacia e de adidos militares, entrevistas a refugiados, etc.

SIGINT (*Signals Intelligence*) – quando a pesquisa e recolha ocorre através da intercepção de sinais de comunicações. É atualmente uma das maiores fontes dos serviços de informações. Dentro desta tipologia, podemos encontrar diversas subdivisões: COMINT (*Communications Intelligence*), ELINT (*Electronics Intelligence*), MASINT (*Measurement and Signature Intelligence*), IMINT (*Imagery Intelligence*), FISINT (*Foreign Instrumentation Intelligence*), entre outras.

TECHINT (*Technical Intelligence*) – quando a pesquisa e recolha ocorre através da análise de tecnologia estrangeira.

FININT (*Financial Intelligence*) – decorre da análise de transações financeiras.

OSINT (*Open Source Intelligence*) – quando a pesquisa e recolha ocorre pelo recurso a fontes abertas.

3.2 - Da informação às informações – o ciclo de produção de informações;

O ciclo de produção de informações consiste, conceptual e resumidamente, no processo de desenvolvimento e transformação de dados em bruto (informação) em informações (*intelligence*) específicas e úteis para o destinatário (ou destinatários) final. Estas informações serão depois utilizadas no processo de tomada de decisão e ação.

Tratando-se de um processo, desenvolve-se de forma faseada, em etapas distintas e identificáveis e que compreendem um conjunto de tarefas e ações específicas com um objetivo em comum. De acordo com a fórmula seguida no Curso de Especialização em Informações e Segurança do ISCSP, este ciclo compreende cinco fases distintas e pode representar-se da seguinte forma:



Figura 1 – Ciclo de produção de informações (autoria própria).

Em detalhe, podemos verificar que:

1 – Planeamento e direção: é nesta fase que se planeia o que fazer e como fazer, encaminhando o processo numa direção específica. Pressupõe que houve uma tomada a decisão prévia (a nível político ou outro). Identificam-se o potencial envolvimento institucional necessário, os recursos materiais e humanos a afetar e como serão empregues. Decide-se o que deverá ser monitorizado e analisado.

2 – Recolha/pesquisa: nesta fase ocorre a obtenção de informação recorrendo a diversos meios, em fontes abertas ou por meios encobertos, iniciando-se a execução do plano definido na etapa anterior. A questão primordial é saber o que existe sobre o assunto específico em causa, fazendo um levantamento da informação de que já se dispõe, aferindo o que se pretende obter.

3 – Processamento: comparação dos dados recolhidos das diversas fontes, verificando a coerência das mesmos.

4 – Análise e produção: nesta fase é efetuada a síntese das diversas partes ou análises segmentares, sendo o produto final uma integração coerente das mesmas.

5 – Disseminação: consiste basicamente na entrega do produto final referido na etapa anterior à entidade que deu início ao processo. Poderá haver lugar à distribuição do resultado final por outras entidades, dependendo da natureza das informações produzidas e dos fins a que se destinam.

Pode dar-se o caso deste processo não se desenvolver de forma estritamente sequencial, ou seja, pode dar-se o caso de, por exemplo, na fase de processamento ou na fase de análise, serem detetadas insuficiências na informação obtida e verificar-se a necessidade de realizar uma nova pesquisa. Pode também verificar-se que após a entrega do produto final o decisor opte por dar início a um novo processo, na sequência das informações aí contidas, ou pode ainda ocorrer uma junção das fases de processamento e de análise, dependendo da quantidade e características da informação recolhida.

Por outro lado, outros autores propõem modelos ligeiramente diferentes, com maior ou menor número de fases. É o caso de MacDowell (2009) que propõe um modelo específico para a produção de informações estratégicas.

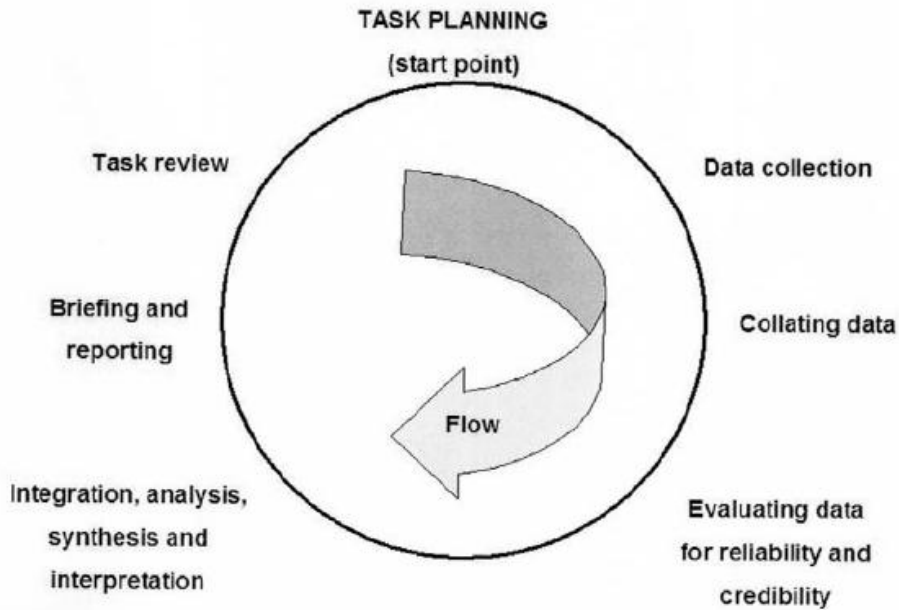


Figura 2 – *The intelligence cycle* (McDowell, 2009: 18).

Este modelo é composto por sete etapas e as alterações a apontar são:

- Decomposição da fase de processamento em duas etapas distintas (*collating data* e *evaluating data for reliability and credibility*) ou seja, o agrupamento de dados e a sua avaliação e validação são distintamente considerados;
- É acrescentada a *task review* ou revisão da tarefa, etapa que, no modelo anterior, se considera implícita.

Olhando para estes dois modelos, pode afirmar-se que a estrutura básica do ciclo de produção de informações não difere do modelo-base planeamento, recolha, processamento, análise e disseminação, não obstante a junção ou decomposição de algumas destas etapas.

Por outro lado, verifica-se que se encontra subjacente a este ciclo a aplicação do próprio método científico, ou seja, decorre sobre os seguintes passos: observação, formulação de hipóteses, validação e conclusões.

3.3 - Informações económicas: de segurança e estratégicas.

Tendo como referência uma definição simplificada do conceito de informações, que enquanto expressão corresponde ao termo inglês “*intelligence*”, significando “conhecimento profundo, completo e abrangente e pode ser conceptualizada, de uma forma clássica, como o conjunto de atividades que visam pesquisar e explorar notícias em proveito de um Estado” (Carvalho, 2009), poderemos começar por restringir o conceito de informações económicas ao universo da informação economicamente relevante, com potencial impacto no posicionamento de um determinado ator político e/ou económico em diferentes níveis.

Retomando a distinção entre informações de segurança e estratégicas efetuada no capítulo 3.1, podemos afirmar que as informações económicas abarcam estas duas tipologias: não só estarão direcionadas para a identificação e contextualização de ameaças ao Estado e à sociedade (informações de segurança) mas também para lidar com ameaças e interesses e obter o máximo de informações úteis sobre adversários, de forma não só a salvaguardar como também projetar interesses (informações estratégicas).

Como exemplo de atividade de informações económicas de segurança, surge-nos imediatamente o PSE desenvolvido pelo SIS, já referido anteriormente no capítulo 2.2, e que tem por objetivo a defesa dos interesses económicos nacionais face a ameaças externas, particularmente através da prevenção e combate às atividades de espionagem industrial e económica desenvolvidas por interesses estrangeiros.

Numa outra vertente mais específica mas ainda dentro do âmbito das informações económicas de segurança, podemos referir o esforço desenvolvido pelo Banco de Portugal (BdP) em matéria de prevenção do branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, patente na reorganização da sua estrutura de supervisão, ocorrida em 2011, bem como na autonomização e alargamento da informação a reportar pelas entidades sujeitas à sua supervisão¹⁶.

No que se refere às informações económicas de natureza estratégica, embora a informação disponível não seja abundante, podemos dar como exemplo a atividade do SIED, decorrente das suas atribuições no apoio à internacionalização de empresas nacionais no estrangeiro e na defesa dos interesses nacionais no exterior. Um outro exemplo prende-se com as atividades no âmbito da *competitive intelligence* desenvolvidas pelos próprios agentes económicos, com o propósito de expandir e projetar os seus interesses.

¹⁶ Aliás, a partir de 2012, estas entidades, ou outras prestadoras de serviços financeiros relacionados com matérias sujeitas à supervisão do BdP, ficam obrigadas a enviar anualmente um relatório específico sobre os sistemas de controlo interno para prevenir o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

A este propósito importa referir que a *competitive intelligence* se define enquanto “actividades de recolha e análise de informações abertas por parte de empresas com o intuito de reforçar a sua posição concorrencial no mercado”¹⁷. Distingue-se quer da espionagem económica quer da espionagem industrial. A primeira refere-se às “actividades ilícitas de recolha encoberta de informações desenvolvidas por Serviços de Informações ou por outros organismos patrocinados por Estados estrangeiros”¹⁸, enquanto que a segunda diz respeito às “actividades ilícitas de recolha encoberta de informações desenvolvidas por empresas concorrentes sem a intervenção de Serviços de Informações ou de outros organismos patrocinados por Estados estrangeiros”¹⁹.

Por vezes o conceito de *competitive intelligence* é usado como sinónimo de *business intelligence*, embora este último conceito tenha um âmbito um pouco mais restrito. De facto, embora os fins sejam comuns aos da *competitive intelligence*, ou seja, o reforço da posição concorrencial no mercado, a *business intelligence* assenta predominantemente na utilização de ferramentas tecnológicas, especificamente software de tratamento de informação. Sezões *et al* (2006: 10) avança a seguinte definição de *business intelligence*:

conceito que engloba um vasto conjunto de aplicações de apoio à tomada de decisão que possibilitam um acesso rápido, partilhado e interactivo das informações, bem com a sua análise e manipulação; através destas ferramentas, os utilizadores podem descobrir relações e tendências e transformar grandes quantidades de informação em conhecimento útil.

De certa forma, pode dizer-se que a *business intelligence* está contida no conceito mais vasto da *competitive intelligence*.

3.4 – O Sistema de Informações da República Portuguesa

A atual arquitetura do Serviço de Informações da República Portuguesa (SIRP) é o resultado de um longo e, por vezes, conturbado processo de construção, condicionado por vários fatores como por exemplo “a dimensão do espectro da PIDE/DGS e dos estigmas herdados do antigo regime político”²⁰ e a instabilidade que marcou o período pós-revolucionário .

¹⁷ Disponível em URL: http://www.pse.com.pt/mitos_faq.php, último acesso a 3 de Dezembro de 2012.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

²⁰ Disponível em URL: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/20>, último acesso a 3 de Dezembro de 2012.

De facto, e de acordo com a informação recolhida nos *websites* institucionais dos Serviços de Informações portugueses, desde Abril de 74 até à situação presente, foram várias as fases e os acontecimentos marcantes vividos pelo universo das informações nacionais:

- De 1974 a 1982: a coordenação das atividades de informações é efetuada no seio das Forças Armadas, concretamente, na dependência do Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA). Verifica-se um breve interregno quando em Maio de 1975, e em consequência da conjuntura política, o Conselho da Revolução (CR) cria o Serviço Director e Coordenador de Informações (SDCI), que veio a ser extinto em Novembro do mesmo ano. Durante este período são elaborados diversos projetos para a criação de um Serviço de Informações da República (SIR) com o propósito de aí fazer convergir todas a atividade de informações.

- De 1982 a 1987: na sequência da revisão constitucional extingue-se o CR. O embrião para o entendimento entre as forças políticas no que se refere às informações surge com a publicação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro). Em 1984 foi aprovada a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa (Lei nº 30/84, de 5 de Setembro), tendo sido previstos três serviços:

- O **Serviço de Informações Estratégicas de Defesa** (SIED), enquanto Serviço dependente do Primeiro-Ministro, competência susceptível de delegação noutro membro do Governo, estaria incumbido da *"produção das informações necessárias a garantir a independência nacional e a segurança externa do Estado Português"*;
- o **Serviço de Informações de Segurança**(SIS), dependente do Ministério da Administração Interna e *"incumbido da produção de informações destinadas a garantir a segurança interna e necessárias a prevenir a sabotagem, o terrorismo, a espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido"*;
- o **Serviço de Informações Militares** (SIM), constituído *"pelos departamentos incumbidos da produção de informações militares necessárias ao cumprimento das missões das Forças Armadas, incluindo a garantia de segurança militar"*, dependente do Ministro da Defesa Nacional, através do Chefe do Estado-Maior-

General das Forças Armadas e coordenado pelo Conselho de Chefes do Estado-Maior.²¹

Destes, apenas o SIS entrou em efetivo funcionamento em 1987, mantendo-se até aos dias de hoje.

- Em 1995 é alterada a Lei Quadro do SIRP, concentrando a atividade das informações em dois serviços, à semelhança da realidade atual:

- O *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM)*, considerado o "*organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais, da segurança externa do Estado Português, para o cumprimento das missões das Forças Armadas e para a segurança militar*". Resultado da fusão do SIED e do SIM (sem que nenhum dos dois tivesse chegado a existir), o SIEDM concentrava as atribuições de ambos os Serviços. Embora a lei orgânica do SIEDM date de 1995 (Decreto-Lei n.º 254/95, de 30 de Setembro), só passados dois anos, em 1997, este entrou em funcionamento, na dependência do Primeiro-Ministro, através do Ministro da Defesa Nacional.
- O *Serviço de Informações de Segurança (SIS)*, considerado o "*organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido*", que passou a depender do Primeiro-Ministro, através do Ministro da Administração Interna.²²

- Em 2004, com a aprovação da Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro, é atribuída a tutela do SIRP ao Primeiro-Ministro, é criado o cargo de Secretário-Geral do SIRP e o serviço externo readquire a sua designação original (SIED), passando as informações militares para a responsabilidade das Forças Armadas.

- Em 2007, com a publicação da **Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro**, consagrou-se um quadro regular uno estabelecendo-se a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do *Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED)* e do *Serviço de Informações de Segurança (SIS)* e criando-se

²¹Idem.

²²Idem.

quatro estruturas comuns a ambos os serviços nas áreas de recursos humanos; finanças e apoio geral; tecnologias de informação e segurança.²³

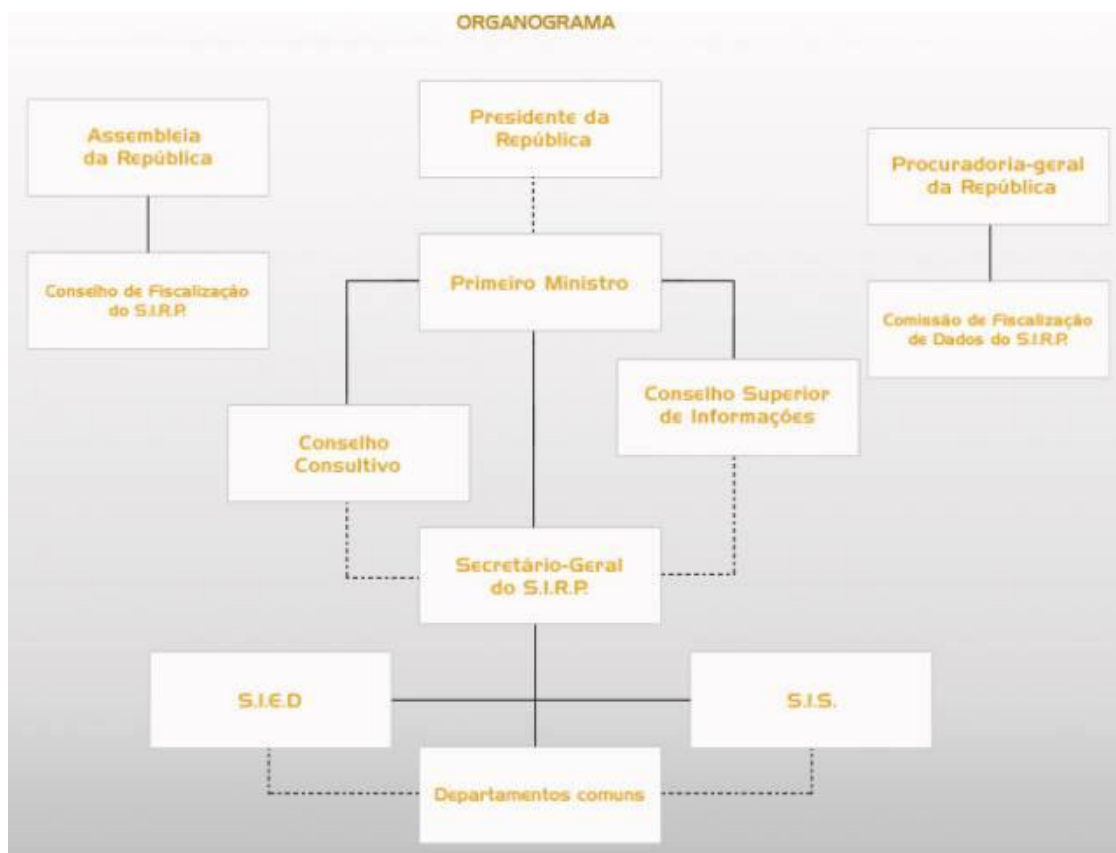


Figura 3 – Organograma do S.I.R.P. (fonte: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/15> último acesso a 3 de Dezembro de 2012).

²³ Idem.

4 – Para um modelo de sistema de informações económicas:

4.1 – Enquadramento no processo estratégico do Estado

A ação de governar, especialmente num quadro de recursos escassos, implica a escolha de caminhos e a alocação de meios e recursos para a prossecução de determinados objetivos.

O planeamento aplicado ao Estado mantém-se intimamente ligado ao processo ou acção de governar e, conseqüentemente, ao conceito de gestão, cujo objecto é a eficácia e a eficiência na consecução dos objectivos estabelecidos. O Funcionamento do Estado assenta na realização dos objectivos teleológicos ou últimos, que são a razão da sua existência e o alvo para o qual todas as decisões e acções estão orientadas. Estes objectivos desenvolvem-se do vértice para a base da pirâmide que constitui a estrutura do Estado, em objectivos fundamentais ou gerais de governação, objectivos intermédios ou sectoriais e objectivos específicos. A gestão governativa preocupa-se com a integração dos recursos humanos e materiais num sistema nacional, e com o desenvolvimento de uma adequada estrutura de pensamento e acção que aborda os problemas a superar e as eventualidades a explorar aos diversos níveis, relacionando-os com os objectivos gerais da governação, metas essenciais à persecução dos objectivos últimos do Estado. Ao governante cabe coordenar os esforços para que se atinjam esses objectivos. (Ribeiro, 1999: 125)

Ao decisor político cabe a responsabilidade de definir os objetivos nacionais a alcançar, cuja prossecução representa, afinal, a própria missão do Estado. Neste sentido, de acordo com Ribeiro (2010: 39):

(...) Há uma relação de determinação hierárquica da política relativamente à estratégia, porque aquela cabe estabelecer os objetivos e orientar a edificação, a disposição e o emprego dos meios de coacção num dado meio e tempo para os materializar. Deste modo, a política relaciona-se com os objetivos a alcançar e/ou manter e responde à pergunta «o que se tem de fazer?». A estratégia estuda e estabelece o caminho a seguir, as ações a realizar com os meios de coacção, no meio e no tempo disponíveis para alcançar e/ou manter os objetivos fixados pela política, ou seja, responde à pergunta «como se vai fazer?». Claramente, a estratégia é subsidiária da política.

“Pode admitir-se que a finalidade da estratégia seja atingir os objetivos fixados pela política, utilizando o melhor possível, os meios de que se dispõe” (Beaufre, 2004: 37). Neste sentido,

o planeamento é fundamental para o sucesso da condução da ação do Estado. Note-se que para Couto (1998: 305),

A acção política (e a acção estratégica), para assentarem em bases racionais, devem ser concebidas na perspectiva do futuro. Daí a necessidade de «prever», em vez do por vezes frequente e tradicional «esperar e ver», de modo a poder-se conscientemente preparar o futuro e, tanto quanto possível, comandar os acontecimentos, em vez de caminhar a reboque destes como joguete das forças que vão sendo desencadeadas.

Somente visando finalidades logicamente concebidas e estabelecidas, explorando e canalizando devidamente as linhas de força que as podem favorecer, contornando ou preparando-se com oportunidade para enfrentar aquelas que se podem opor a essas finalidades, através de processos derivados de uma estratégia racionalmente estabelecida, o homem poderá ser responsável e, em grande parte, senhor do seu destino.

Em termos metodológicos, o planeamento da ação estratégica pode ser contínuo ou pontual.

O método de planeamento contínuo da acção estratégica do Estado procura ser um corpo coerente de conceitos e procedimentos destinados a organizar o trabalho governativo ao mais alto nível na sua função específica de gestão destinada a promover a segurança, o progresso e o bem-estar. Foi concebido pelo general Abel Couto e encontra-se estruturado segundo: uma fase política durante a qual se escolhem os fins (o quê) e se define o quadro de acção (como? onde? e quando?); e uma fase estratégica onde se identificam os objectivos estratégicos (para quê?), explicitam os actores contrários (contra quem?) e as forças contrárias (contra o quê?), e se definem os meios (com quê?) e os processos (como?) para atingir alguns desses objectivos. (Ribeiro, 1999: 133)

Sucintamente, este método de planeamento decompõe-se em duas fases distintas: a fase política e a fase estratégica.

Na primeira fase, os objetivos políticos de longo e médio prazo são definidos em resultado da conjugação de considerações de base subjetiva (tradição histórica, consciência coletiva, filosofia política, concepção de vida, móveis políticos) e estudos de base objetiva e racional. Após a definição destes objetivos políticos, procede-se à análise da interação com os objetivos políticos de outros Estados no sentido de se avaliar a importância das relações

resultantes da prossecução de cada objetivo (Ribeiro, 1999: 150). Seguidamente, procede-se à definição e análise dos objetivos políticos atuais ou de curto prazo, de onde resultarão as diretrizes políticas, ou seja, “a maneira segundo a qual se procurará preservar ou atingir os objetivos políticos atuais ou de curto prazo” (Ribeiro, 1999: 153), e o “conceito de acção política, que estabelece a grande ideia sobre as bases do comportamento governamental” (Ribeiro, 1999: 154). De entre os objetivos políticos atuais ou de curto prazo, existem alguns passíveis de criar relações de conflito, oposição ou competição com uma vontade política contrária e que, por isso, se inscrevem no campo da estratégia. Tratam-se dos objetivos estratégicos básicos e materializam a missão estratégica (Ribeiro, 1999: 155).

Na fase estratégica, inclui-se:

- O estudo da situação estratégica, que por sua vez inclui a identificação do objetivo estratégico a atingir, o exame das ameaças, obstáculos, dificuldades, oportunidades e apoios a utilizar e a conceção das modalidades de acção (Ribeiro, 1999: 156 e 157);
- O planeamento estratégico, que inclui a elaboração dos planos, a programação e a orçamentação;
- A execução, que consiste em “pôr em prática as decisões tomadas sobre os programas a realizar” (Ribeiro, 1999: 180);
 - O controlo é a função do processo de planeamento estratégico que, tendo em consideração padrões previamente estabelecidos (as previsões), regista os dados numéricos relacionados com a execução dos programas, compara os padrões com o resultado das ações, assinala desvios e interpreta-lhe as causas. Sobre a base deste exame, o controlo gera as informações necessárias para que o decisor tome medidas tendentes a garantir a continuação da ação, a corrigir os desvios aceitando e reformulando o desempenho ou o sistema administrativo, por forma a assegurar que as ações conduzam aos objetivos estabelecidos (Ribeiro, 1999: 181).

O método de planeamento pontual destina-se a dar resposta a situações em que, “no quadro da conduta da acção estratégica do Estado, a qualquer nível hierárquico ou domínio de acção, surgem problemas ou eventualidades decorrentes de situações esporádicas” (Ribeiro, 1999: 187). Pressupõe que a autoridade responsável pelo planeamento recebe de uma autoridade superior uma diretiva que estabelece a sua missão.

É importante ter presente que a gestão da ação estratégica do Estado e a gestão estratégica no setor empresarial, embora partilhem alguns aspetos comuns, são diferentes em resultado, desde logo, dos respetivos critérios de orientação. Ou seja, a gestão da ação

estratégica do Estado é tendencialmente orientada por critérios de eficácia (ênfase nos fins) e a gestão estratégica empresarial obedece quase exclusivamente a critérios de eficiência (visando a sustentabilidade económica). Estas diferenças resultam, em grande parte, dos seguintes fatores:

- Objetivos últimos: enquanto o Estado visa a satisfação das necessidades coletivas e o bem público, a empresa visa o lucro;
- Meios: a empresa dispõe de meios limitados e utiliza-os o mais racionalmente possível; o Estado possui, normalmente, um leque maior de meios ao seu dispor e dá primazia a preocupações de eficácia;
- Núcleo decisório: na maioria dos casos, o núcleo decisório da empresa põe e dispõe dos seus próprios recursos e património, enquanto que no Estado os recursos e património são públicos;
- Maior agilidade e flexibilidade na gestão estratégica empresarial, em resultado de uma menor burocratização de procedimentos, entre outros fatores.

No âmbito da gestão empresarial, Shrivastava (1994), propõe-nos o seguinte processo de gestão estratégica:

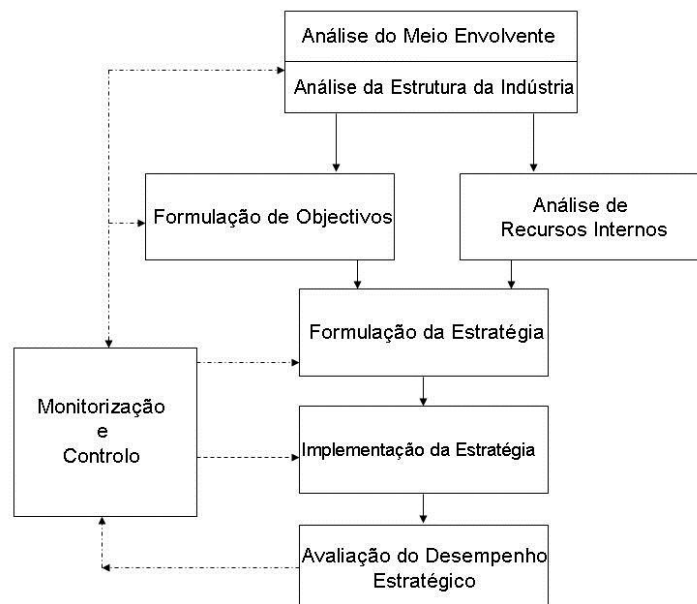


Figura 4 – Processo de gestão estratégica (adaptado de Shrivastava, 1994).

Embora sejam evidentes as semelhanças com o processo de planeamento da ação estratégica do Estado, resultam também algumas diferenças consideráveis, nomeadamente no que se refere ao planeamento contínuo da ação estratégica do Estado. A dimensão, extensão e número de etapas afigura-se bastante menor no processo estratégico empresarial, o que lhe conferirá previsivelmente uma maior agilidade e rapidez de adaptação.

No entanto, tendo como referência os modelos de planeamento da ação estratégica do Estado acima referidos (contínuo e pontual) e conjugando-os com os trabalhos de Paul Shrivastava (1994) no âmbito da gestão estratégica empresarial, poderemos chegar a um modelo de processo estratégico simplificado comum a ambas as realidades:

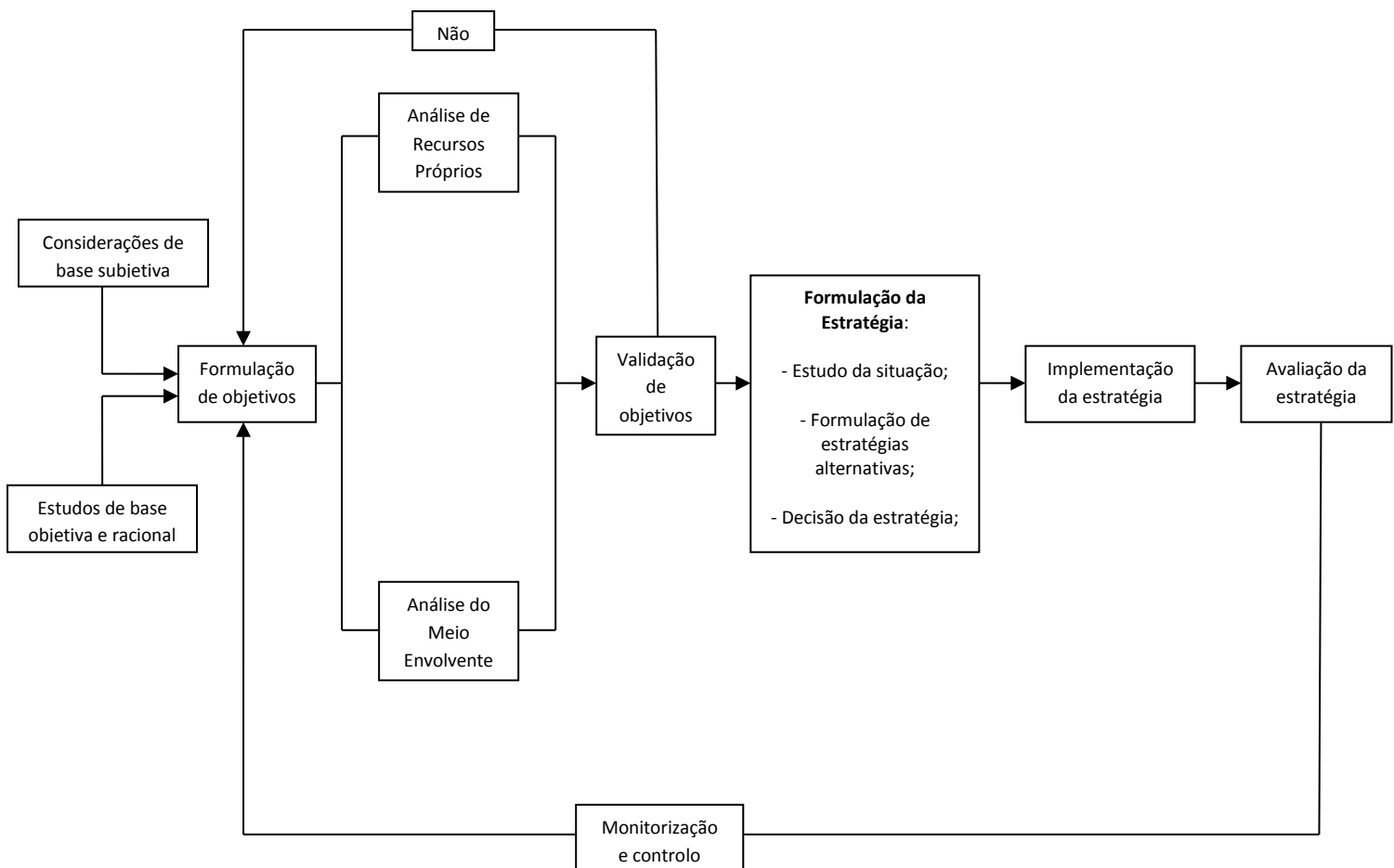


Figura 5 – Processo estratégico (autoria própria).

Em qualquer circunstância, a formulação de objetivos será influenciada por vários fatores, podendo distinguir-se estes de acordo com a sua base subjetiva ou objetiva.

As considerações de base subjectiva integram a tradição histórica, que deu origem a uma determinada consciência nacional ou coletiva, e a filosofia política, que preconiza uma determinada concepção da vida para a sociedade política. Na prática, a tradição histórica engloba as representações, os valores e as crenças, enquanto a filosofia política compreende a teoria, a doutrina e a ideologia política e adquire expressão concreta na filosofia de Governo. (Ribeiro, 1999: 134)

São portanto aspetos decorrentes da bagagem histórica e cultural de uma determinada coletividade e da forma como esta encara a sua governação.

Os estudos de base objectiva e racional devem ser efetuados da forma mais científica possível, tendo em vista obter explicações cabais para os acontecimentos contemporâneos. Para isso englobam juízos sobre as tendências de evolução em curso, obtidos através das apreciações das situações internacional e nacional, e compreendem a identificação dos futuros previsíveis, conseguidos através da formulação de cenários internacionais e nacionais de longo e médio prazo. A conjugação das tendências de evolução com os futuros previsíveis permite estabelecer os argumentos ou razões de carácter objectivo e racional para a recolha dos objectivos políticos. (Ribeiro, 1999: 141)

Os objetivos serão os resultados que se pretendem obter durante um determinado período de tempo. Como já referimos, a sua formulação será influenciada por diversos fatores, quer racionais quer subjetivos, e refletem o estado a que se aspira e que se pretende atingir. No entanto, é expectável e desejável que este exercício se desenvolva de forma realista e pragmática, tendo em conta as capacidades e vulnerabilidades próprias. Diversos autores colocam este passo após a análise do meio envolvente como por exemplo Shrivastava (1994), outros unem esta fase à formulação da estratégia (Freire, 1997). A opção tomada decorre da própria natureza intrínseca do conceito de objetivo que, por um lado traduz um desejo e uma aspiração muitas vezes impulsionados por fatores subjetivos mas, por outro, deverá ser realista e exequível.

A validação (ou não) dos objetivos definidos será uma consequência da análise dos recursos próprios e do meio envolvente, ou seja, é neste momento que se aferirá a exequibilidade dos objetivos definidos em função das capacidades próprias e das condicionantes externas. A sobrevivência de uma organização depende da sua capacidade de interação com o meio envolvente (Freire, 1997: 65) e a qualidade e quantidade dos seus recursos é determinante para o seu desempenho (Freire, 1997: 119). Neste sentido, a correta avaliação do enquadramento contextual da organização, que condiciona o seu

desempenho, e dos elementos com que esta interage diretamente, potenciará as possibilidades de definição de objetivos realistas e exequíveis, reduzindo a necessidade de redefinição e/ou correção dos mesmos. A análise dos recursos próprios permitirá identificar onde residem os pontos fortes, os pontos fracos e as competências centrais da organização (Freire, 1997: 120) levando a que esta dirija ou adeque as suas prioridades e objetivos de acordo com as melhores perspetivas de desempenho.

Uma das técnicas mais comuns para integrar a análise do meio envolvente com a avaliação dos recursos próprios é a análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*). Este modelo de análise tem como propósito gerar medidas alternativas para enfrentar as oportunidades e ameaças detetadas. Relaciona os pontos fortes e fracos da organização com as oportunidades e ameaças do meio envolvente (Freire, 1997: 143).

	Strengths: Pontos Fortes	Weaknesses: Pontos Fracos
Opportunities: Oportunidades	Sugestões	Sugestões
Threats: Ameaças	Sugestões	Sugestões

Tabela 2 – Modelo da Análise SWOT (Freire, 1997: 143)

O passo seguinte neste processo refere-se à formulação da estratégia e compreenderá, do ponto de vista do autor, três diferentes momentos: o estudo da situação, a formulação de estratégias alternativas e a decisão da estratégia a implementar. O estudo da situação consistirá numa análise dos fatores de decisão²⁴, a partir da qual serão formuladas diversas possibilidades de ação (Ribeiro, 1999: 156). Será de entre as diversas alternativas formuladas que sairá a estratégia a implementar.

A implementação da estratégia consiste em aplicar na realidade as opções tomadas. Implica a mobilização e alocação dos meios e recursos previamente identificados como necessários para a prossecução dos objetivos definidos, de acordo com a estratégia escolhida.

A avaliação da estratégia permitirá que se efetue a monitorização e o controlo do desempenho global do processo, ou seja, permitirá identificar desvios entre o que se pretende e o que de facto se verifica, e adotar medidas corretivas caso se verifique essa

²⁴ Os fatores de decisão serão: os objetivos, as características do meio ambiente, os meios e o tempo (Ribeiro, 1999: 156)

necessidade. Representa não só um processo de revisão mas também de permanente supervisão e será através deste que ocorrerá a própria “aprendizagem” do sistema.

A definição de objetivos e o estabelecimento de orientações para os alcançar implica que os decisores disponham da informação necessária e adequada. Como refere Romana (2008: 98):

A eficácia do sistema de decisão de um governo é medido pela capacidade em ser alimentado por informações que lhe permitam adotar medidas táticas e/ou estratégicas, nos planos da política interna e da política externa, sem que essas medidas provoquem desequilíbrios.

O “*decision-making*” dos governos apresenta duas dimensões: a concepção e a execução. Em ambas as dimensões é fulcral a existência de informações que facilitam a pilotagem do sistema de governo.

A escolha entre diversas opções é uma parte essencial da atividade política, daí que quanto melhor informado estiver o decisor, maiores serão as probabilidades de que as decisões tomadas surtam os efeitos desejados. Aliás, como certa vez terá referido Napoleão Bonaparte, “*nada é mais difícil, e por isso mais precioso, do que ser capaz de decidir*”.

“A tomada de decisão é o processo de escolher um curso de ação entre várias alternativas para se defrontar com um problema ou oportunidade” (Chiavenato, 1999: 285). Tratando-se de um processo, a tomada de decisão inclui determinados elementos e desenvolve-se de forma faseada. Os principais elementos comuns a todos os processos decisórios identificados por Chiavenato (1999: 287) são o estado da natureza (as condições existentes no ambiente), o decisor (o indivíduo ou grupo que toma a decisão), os objetivos (os fins que o decisor pretende atingir), as preferências (os critérios do decisor), a situação (aspetos do ambiente que envolve o decisor e influenciam a escolha), a estratégia (enquanto curso de ação que o decisor toma para atingir os objetivos) e o resultado (enquanto consequência de um determinado curso de ação ou estratégia).

Na linguagem comum da ciência política, podemos falar da decisão e do sistema que a engloba. Isto é: os *inputs* – as exigências, as preferências, as necessidades e apoios, a actividade partidária, as diversas formas de governo, etc. – provenientes do ambiente externo são introduzidos pelos cidadãos, associações, organizações, grupos de interesses e de pressão na chamada “caixa negra” onde, depois, se desenrola todo o processo de decisão, com a conversão das exigências em decisões ou políticas públicas – os chamados *outputs*. Estes, por sua vez, retroagem (através

de um mecanismo de *feedback*) sobre o ambiente que o circunda, provocando assim novas exigências, perguntas e necessidades. (Moreira, 2005: 413)

Constata-se portanto que o modelo do sistema que engloba a decisão decorre da cibernética, enquanto *ciência* da comunicação e do controlo ou teoria de sistemas de controlo, baseada na transferência de informação entre o sistema e o meio ambiente e no interior do próprio sistema.

A decisão política pode ser vista como um acto de decidir (manifestação de vontade, filosofia da ação) e como um processo (dominante na literatura especializada e que pretendia fugir ao subjetivismo de muitas análises históricas). Nesta última acepção, coloca-se a ênfase na necessidade, utilidade e indispensabilidade da visão do sistema político, em que o paradigma sistémico contribuiu para que a decisão se tornasse praticamente no momento principal e, até, na própria finalidade do funcionamento daquele sistema. (Moreira, 2005: 414 e 415)

De acordo com Chiavenato (1999: 288), o processo de tomada de decisão desenvolve-se ao longo de seis etapas:

1. – Identificar a situação: inclui a definição do problema, o diagnóstico das causas e a identificação dos objetivos da decisão;
2. – Obter informação: consiste na procura de informação sobre a situação (problema ou oportunidade) e é fundamental para se reduzir a incerteza;
3. – Gerar soluções ou cursos alternativos de ação: é a fase em que se criam e desenvolvem alternativas de solução, sem preocupações com a realidade ou tradição, ou seja, sem preocupações de viabilidade;
4. – Avaliar e escolher a melhor alternativa: as alternativas são avaliadas e comparadas, escolhendo-se a mais satisfatória e adequada à situação;
5. – Transformar a solução em ação: é a fase de implementação do curso de ação escolhido, na qual os recursos devem ser conseguidos e alocados, bem como as atividades devem ser programadas e os meios de medição do progresso e eventuais medidas corretivas devem ser preparados;

6. – Avaliar os resultados obtidos: é quando os resultados e os impactos da solução escolhida são medidos e avaliados.

O processo de tomada de decisão é contínuo e ocorre sob condições variadas, pelo que a importância, extensão e/ou duração de cada uma destas fases pode sofrer variações significativas.

As decisões são moldadas pela sociedade ou pelo contexto em que operam os decisores, sendo assim socialmente construídas – as acções resultam da combinação dos factores que incluem a organização da unidade de decisão, a forma de receber e processar as informações, os conselhos que os decisores recebem, as suas características pessoais, os apoios que conseguem angariar, a oposição que enfrentam, e por aí fora.

Os decisores baseiam as suas decisões em imagens da realidade, desenhadas pela informação e pelo conhecimento, através da forma como olham para determinado ambiente de decisão. (Moreira, 2005: 415)

Ao contrário dos pressupostos clássicos, a decisão não resulta apenas de um “processo racional através do qual os decisores escolhem a melhor das alternativas (entre as existentes), para atingir os objetivos pretendidos” (Bilhim, 2008: 306). A decisão é também influenciada por outros fatores, nem sempre totalmente racionais ou objetivo, como os valores, as crenças e os princípios do próprio decisor.

No processo estratégico, tal como o representámos anteriormente, a tomada de decisão assume particular importância em diversas fases e a diferentes níveis, especialmente naquelas em que há necessidade de optar entre diversas possibilidades.

Embora a redução da incerteza seja sempre um fator de majoração das possibilidades de sucesso em todos os níveis de ação, é no nível do sistema político, que por definição é o nível mais elevado, que este fator ganha particular importância. O sistema político dirá respeito às atividades diretamente relacionadas com a tomada de decisões obrigatórias para a sociedade. Será o

conjunto de instituições sociais relativas à formulação e implementação de objetivos colectivos aplicados a toda a sociedade e à tomada de decisões baseadas na coerção legítima e na obediência obrigatória; de *estruturas*: conjunto específico de instituições (partidos, aparelhos administrativos, tribunais, aparelho de governo, grupos de interesses e de pressão); e de funções: actividades desenvolvidas pelas

instituições que possibilitam a formulação e a implementação de decisões. (Martins, 2010: 19, 20)

As consequências de uma má decisão política serão, portanto, potencialmente mais devastadoras que as consequências de uma má decisão de outro nível. Neste sentido, a oportunidade e utilidade de um sistema de informações económicas para apoio ao processo de tomada de decisão no âmbito da ação estratégica do Estado revela-se inquestionável.

4.2 – Especificidade e objetivos;

A especificidade de um sistema de informações económicas resulta principalmente da natureza dessas mesmas informações e dos fins/objetivos que persegue, sendo a sua missão, enquanto razão da sua existência (Chiavenato, 1999: 247), a proteção, defesa e projeção dos interesses económicos nacionais de uma forma integrada e coordenada.

A prossecução desta missão implica o desenvolvimento de uma cultura de “*economic intelligence*”, baseada em três pilares:

- Gestão de informações estratégicas, o que significa a recolha, análise e tratamento prévios, de forma a perceber e antecipar o ambiente externo;
- Segurança económica, defensiva e direcionada para a proteção de ativos económicos;
- Influência (ativa), o que significa estar na vanguarda da busca de oportunidades e inovação e de ter capacidade para agir no seu ambiente, não estando apenas passivamente dependente dele (Revel, 2010).

Estes três pilares identificam desde logo os principais aspetos e áreas de atuação do sistema pretendido: a gestão de informações economicamente relevantes quer para a salvaguarda quer para a projeção dos interesses nacionais.

Neste contexto, o conceito de “*economic intelligence*” (ou informações económicas, na tradução para o léxico nacional) que utilizaremos, adaptado da definição de Garth Hancock do *Center for Trade and Commercial Diplomacy* do *Monterey Institute for International Studies* (*apud* Gregory, 1997), traduzir-se-á em informação económica relevante a nível político e/ou comercial, cuja aquisição possa influenciar direta ou indiretamente a produtividade ou posição competitiva da economia do País, incluindo informações referentes a dados tecnológicos, financeiros e comerciais e informação governamental.

Desta definição decorrem vários aspetos importantes para a nossa reflexão. Primeiro, trata-se de informação de natureza económica com impacto a nível político e comercial. Para além disso, a sua aquisição ou detenção, e conseqüente utilização, têm conseqüências e impactos a nível nacional e internacional. Por fim, refere-se a várias dimensões da realidade e a diversos sectores.

Ora, um sistema orientado para a recolha, processamento, análise e disseminação de informação terá de ser necessariamente (seja pela diversidade de fontes, seja pela dinâmica conjuntural em que as sociedades se inserem) uma realidade dinâmica e em constante interação com o exterior, e constituído por diversas componentes ou subsistemas interligados e coordenados, com vista a atingir um objetivo comum. Assentará, em grande medida, em fluxos de comunicação que deverão compreender a existência de mecanismos de retroação (*feedback*) que permitam a adaptação constante às mutações resultantes do dinamismo social ou à identificação de novas necessidades.

Assim sendo, de acordo com as necessidades e características identificadas, será tida como referência teórica, para a construção do modelo, a abordagem sistémica das organizações, mais especificamente a cibernética pela ênfase dada ao processo de transformação da informação e restabelecimento do equilíbrio do sistema, através dos mecanismos de *feedback* (Lara, 1998: 176 e 177).

Uma vez que a cibernética encara as organizações como “sistemas de informação que reflectem a limitação dos seus membros” (Bilhim, 2008: 77) mas que pela auto-regulação aprendem e se adaptam, um modelo como o que se pretende deverá dispor destas características por força do elevado dinamismo do meio envolvente e da capacidade e rapidez de processamento e resposta exigidas. De forma esquemática:

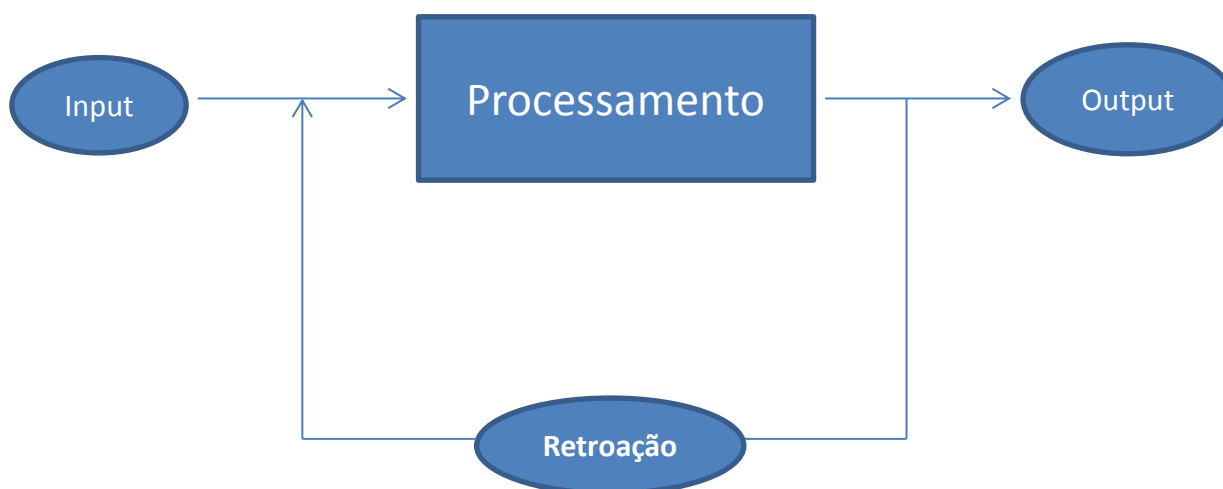


Figura 6 – Modelo cibernético (adaptado de Monobe, 1998).

O *input* será aquilo que o sistema importa ou recebe do exterior. O *output* será o resultado final do processamento do sistema, que é exportado para o exterior.

A fase de processamento (também referida por alguns autores como *blackbox*) é aquela em que os *inputs* são tratados, analisados, reordenados e reconfigurados, em função dos objetivos do sistema, dando origem aos *outputs*.

A retroação (ou *feedback*) é o mecanismo de comunicação que verifica eventuais desvios do funcionamento do sistema em relação ao padrão previamente estabelecido, funcionando como uma espécie de regulador. É a retroação que assegura a estabilidade do sistema face a variações ou pressões externas, promovendo a sua adaptação. “A retroação alimenta o sistema com informação de retorno” (Chiavenato, 1999: 75). De acordo com Deutsch

By feedback – or, as it is often called, a servomechanism – is meant a communication network that produces action in response to an input of information, and includes the results of its own action in the new information by which it modifies its subsequent behavior.(1996: 88)

Este permanente esforço de equilíbrio e ajustamento através do mecanismo de retroação visa a manutenção do sistema em estado de homeostasia, ou seja, as diversas componentes do sistema em equilíbrio dinâmico. O sistema deverá ser capaz de se adaptar às mudanças externas ocorridas no meio ambiente.

Refira-se, em termos breves, que a cibernética se ocupa dos processos de troca de informação através dos quais as máquinas e organismos se auto-regulam. Recorde-se, ainda, que neste processo de auto-regulação, assume importância central a retroação negativa (*negative feed-back*). A montagem de dispositivos desta natureza num sistema corresponde de certo modo, a dotá-lo de capacidade de aprendizagem, que se torna possível a partir de quatro princípios básicos. Em primeiro lugar, o sistema tem que dispor da capacidade de explorar aspectos significativos do meio envolvente. Em segundo lugar, tem que saber relacionar essa informação com as normas operativas que orientam o comportamento do sistema. Em terceiro, tem que saber detectar desvios significativos relativamente a essas normas. Por último, tem de dispor da capacidade de iniciar a acção correctiva sempre que sejam detectados desvios. Note-se, contudo, que esta capacidade de auto-regulação, ou aprendizagem de primeira ordem, só é apropriada para actuar em função dum programa preestabelecido. (Bilhim, 2008: 74)

Importa ter em consideração que um sistema é mais do que a soma das partes e depende dos resultados que produz, não podendo, por isso, ser visto como um mero agregado de entidades. É um conjunto de elementos relacionados entre si de forma dinâmica, desenvolvendo uma atividade para atingir um ou vários determinados objetivos, e poderá ser mais simples ou mais complexo, dependendo de vários fatores: o número de elementos, o número de relações entre esses elementos e a previsibilidade de comportamentos. Estes elementos constituem eles próprios sistemas ou subsistemas.

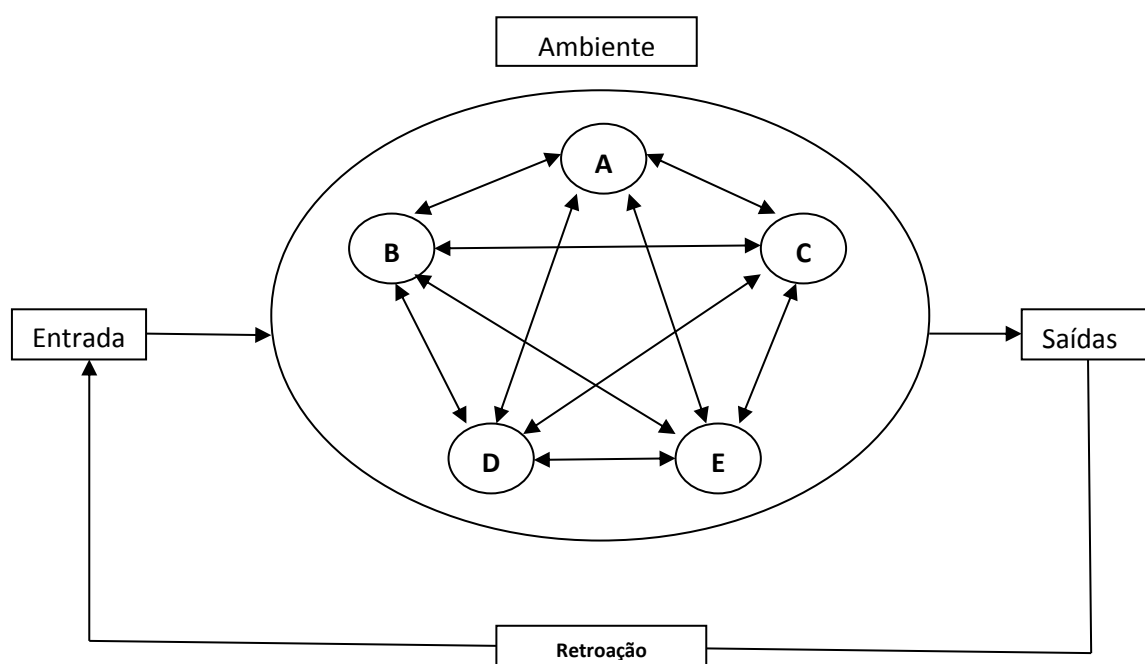


Figura 7 – Exemplo de sistema constituído dos sistemas A, B, C, D e E. (Chiavenato, 1999: 75)

A realidade nacional comporta já a existência de diversos sistemas de natureza comparável ao pretendido para o caso concreto das informações económicas. Podemos, por exemplo, apontar desde logo, o caso do SIRP (por razões mais do que evidentes) mas podemos também indicar o Sistema de Segurança Interna (SSI) ou o Sistema de Autoridade Marítima (SAM). Em todos estes casos, verifica-se a existência de várias entidades (subsistemas) que atuam de forma coerente e coordenada para a produção de resultados (*outputs*), enquadradas por uma entidade comum.

Um sistema de informações económicas não diferirá deste modelo base, ou seja, incluirá um conjunto de entidades que fornecerão os *inputs* necessários à produção de resultados, determinados e enquadrados por uma entidade comum e com objetivos definidos.

4.3 – Estrutura, componentes e funcionamento;

Para o desenho de uma estrutura base para este sistema importa identificar, em primeiro lugar, as vertentes de atuação do mesmo.

Tendo por referência aquele que foi identificado como o objetivo principal (promover a proteção, defesa e projeção dos interesses económicos nacionais), identificam-se imediatamente duas vertentes distintas: uma vertente preventiva (de proteção e defesa dos interesses económicos nacionais) e uma vertente proactiva (de projeção dos interesses económicos nacionais). Esquemáticamente:

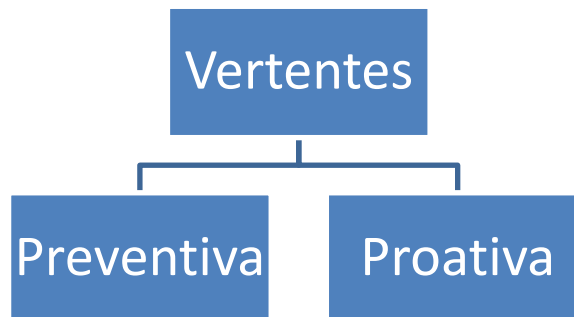


Figura 8 – Vertentes de atuação do sistema de Informações Económicas (autoria própria).

Tendo em conta que os interesses económicos de um Estado não se resumem apenas aos que se encontram localizados em território nacional (bastando para confirmar esta afirmação ter em conta a quantidade de empresas nacionais presentes noutros Países), esta vertente preventiva compreenderá uma subdivisão:

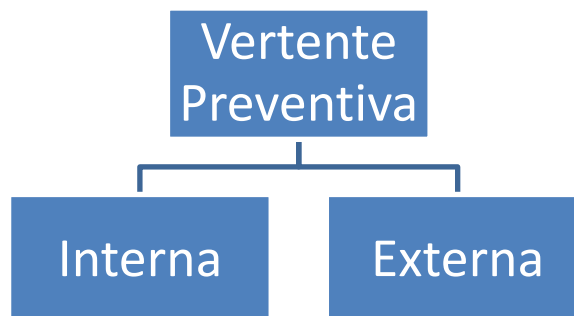


Figura 9 – Vertente preventiva (autoria própria).

Desta forma, a vertente preventiva interna visará a proteção e defesa dos interesses económicos nacionais localizados no território nacional enquanto a vertente defensiva externa visa a proteção e defesa dos interesses económicos nacionais no exterior.

Por seu lado, a vertente proactiva terá como propósito a expansão e projeção desses mesmos interesses económicos nacionais, pelo que a sua intervenção será eminentemente no âmbito externo. É nesta vertente que se tratará de procurar e identificar novas oportunidades e fomentar a inovação, atuando na envolvente externa (meio ambiente) de forma a influenciá-la ou condicioná-la no sentido mais favorável aos interesses económicos nacionais.

Desta distinção e definição de vertentes, podemos afirmar que a vertente preventiva lidará com informações de segurança, no âmbito do combate à espionagem industrial e económica, e a vertente proactiva trabalhará com informações estratégicas, promovendo o desenvolvimento de ferramentas de *competitive intelligence* nos meios empresariais e no próprio Estado.

Por se tratar de um sistema de gestão de informações, e tendo em conta o modelo cibernético e o ciclo de produção de informações, este compreenderá as seguintes entidades ou subsistemas:

- Em primeiro lugar, a entidade decisora que define o que se pretende obter e os objetivos a alcançar, comanda o sistema e decide o que fazer com a informação recolhida e tratada;
- A entidade coordenadora, que planeia e coordena a atividade dos diferentes subsistemas ou entidades, de forma a atingir os objetivos definidos;
- As entidades que produzem e/ou recolhem a informação;
- As entidades que processam e analisam a informação obtida;
- Os “clientes” ou destinatários finais das informações e que, por sua vez, se incluem no meio ambiente ou envolvente onde o sistema se insere e com o qual interage em diversos níveis.

Daqui decorre, à primeira vista, uma hierarquização vertical das diversas entidades envolvidas, onde se podem identificar diferentes níveis de atuação. Tendo como referência os níveis organizacionais de Chiavenato (1999: 11), podemos apresentar o seguinte desenho:

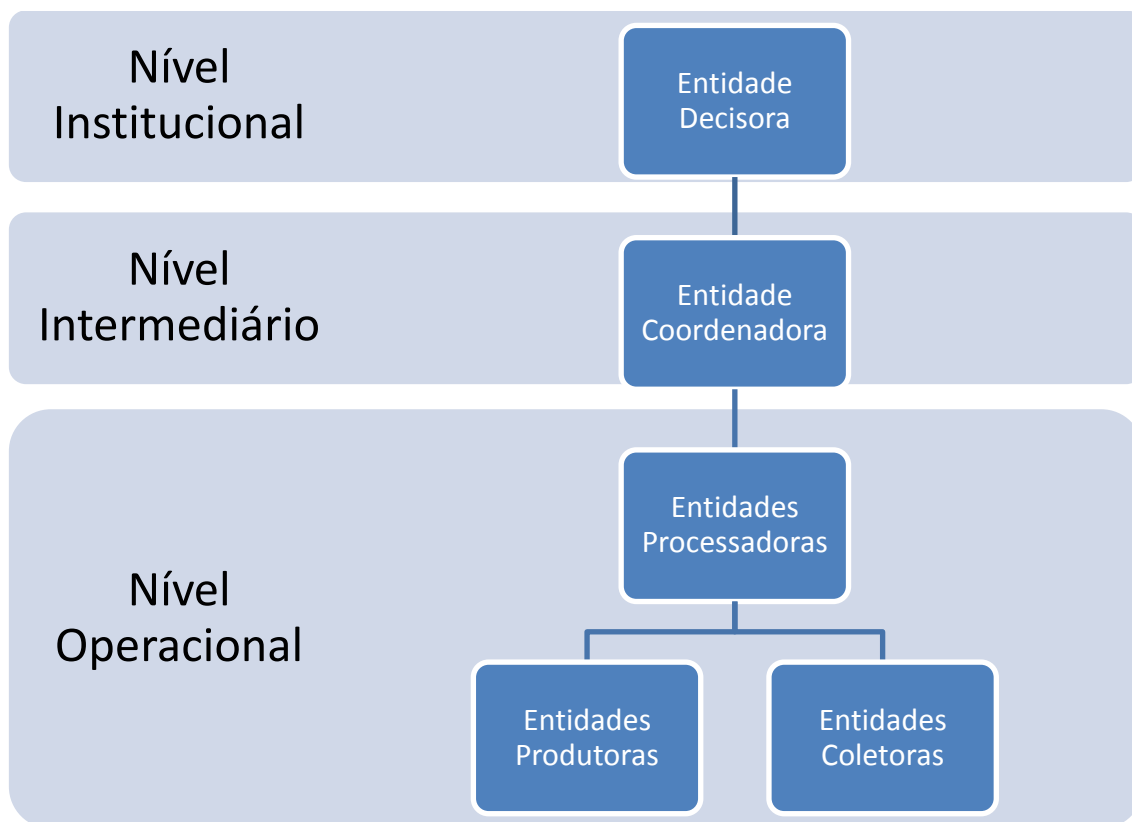


Figura 10 – Hierarquização de subsistemas/entidades (autoria própria).

De uma forma sucinta, ao nível institucional corresponderá a definição dos objetivos, ou seja, “o que a organização deverá fazer para passar do estágio actual ao desejável estágio futuro” (Bilhim, 2008: 311). Ao nível intermediário corresponderá a definição de como atingir os objetivos definidos e no nível operacional executar-se-á o que foi previamente definido.

No âmbito do planeamento, enquanto “processo que inclui a definição dos objetivos organizacionais e a seleção das políticas, procedimentos e métodos desenhados para o alcance desses objetivos” (Chiavenato, 1999: 209), o nível institucional corresponderá o planeamento estratégico, o nível intermediário corresponderá o planeamento tático, e o nível operacional corresponderá o planeamento operacional.



Figura 11 – O planeamento nos três níveis organizacionais (Chiavenato, 1999: 225).

No entanto, a simples hierarquização poderá não refletir da forma mais exata a realidade deste sistema, pois os fluxos de comunicação poderão desenvolver-se de uma forma mais fluída e não corresponder estritamente a uma estrutura piramidal. Por exemplo, é expectável que as entidades processadoras possam também recolher informação ou que a entidade coordenadora comunique as necessidades de informação simultaneamente às entidades produtoras e coletoras e entidades processadoras. Por outro lado, também é possível que as entidades processadoras identifiquem insuficiências nos dados recebidos, solicitando imediatamente dados adicionais ou correções às entidades produtoras e coletoras, o que se traduz numa imediata retroação (correspondendo ao mecanismo de *feedback* do modelo cibernético). Por outro lado, a simples hierarquização de entidades ou subsistemas não considera o meio envolvente, que consiste num elemento fundamental de qualquer sistema, não só pela evidente influência de contexto mas também por ser a fonte e origem dos respetivos *inputs*.

Posto isto, importa também definir o sistema com base nos fluxos de comunicação e interação entre subsistemas e entres estes e o meio envolvente, num contexto de processo dinâmico e contínuo.

A entidade decisora definirá os objetivos de duas formas: por sua própria iniciativa, interpretando o meio envolvente e identificando as suas necessidades, ou por solicitação de terceiros (neste caso específico, os agentes económicos, possíveis “clientes” do sistema). Depois de determinados os objetivos a alcançar, comunica essa informação à entidade coordenadora que, por sua vez, terá de definir a forma de os alcançar, se forem exequíveis. Caso contrário, comunica isso mesmo à entidade decisora que terá de reequacionar a intenção inicial, face aos meios disponíveis. Esquemáticamente:

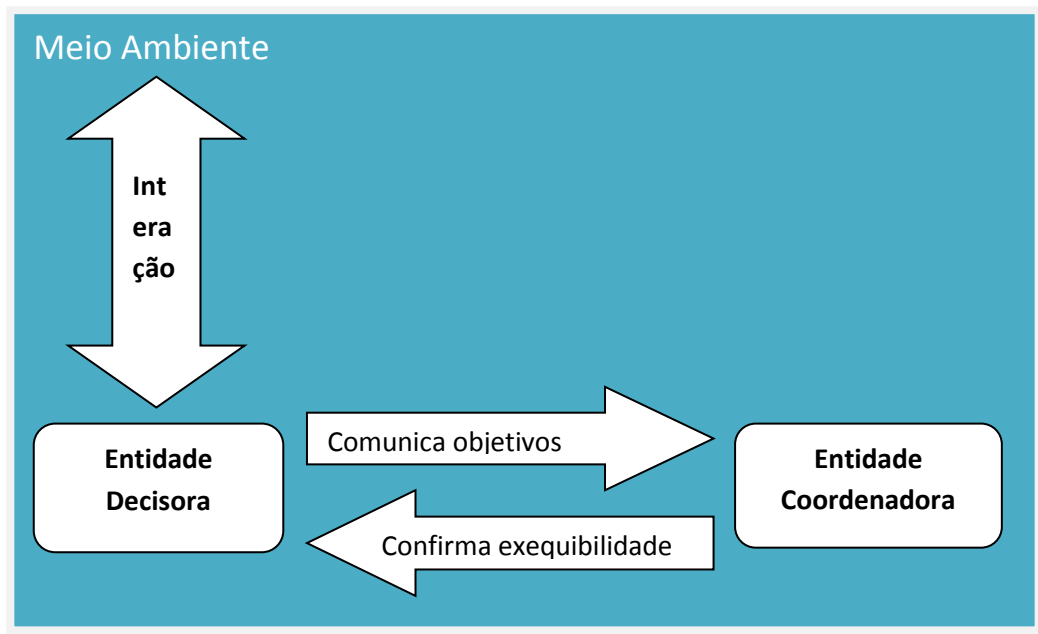


Figura 12 – Fluxos de comunicação da entidade decisora (autoria própria).

Por sua vez, a entidade coordenadora, para além de em primeiro lugar ter de avaliar a exequibilidade dos objetivos comunicados pela entidade decisora, informa simultaneamente as entidades produtoras e coletoras e as entidades processadoras acerca da necessidade de informação, embora no caso das entidades produtoras e coletoras lhes defina a informação a ser procurada e obtida e às entidades processadoras os objetivos a que se destinam, para que o tratamento e análise possam resultar em informações adequadas aos objetivos. A avaliação da exequibilidade dos objetivos pressupõe também uma estreita avaliação e interação com o meio ambiente uma vez a probabilidade e capacidade de prossecução objetivos não depende apenas dos recursos próprios e demais fatores endógenos mas também de diversos fatores exógenos.

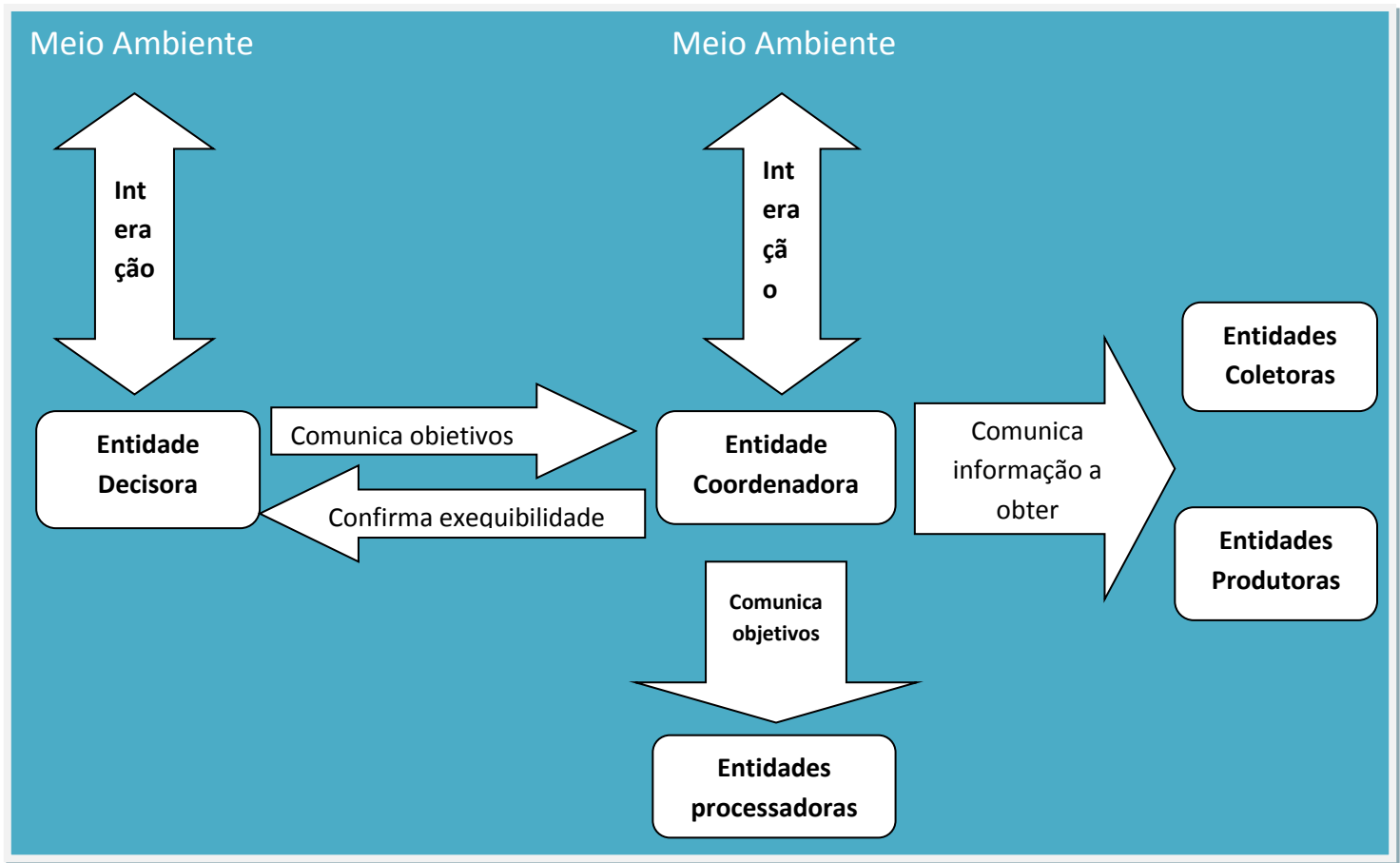


Figura 13 – Fluxos de comunicação da entidade decisora e da entidade coordenadora (autoria própria).

As entidades processadoras, por sua vez, receberão a informação obtida pelas entidades produtoras e coletoras, procedendo ao seu tratamento e análise de acordo com os objetivos e balizamentos transmitidos pela entidade coordenadora. Nesta fase, poderá dar-se o caso de que a informação obtida não seja a mais adequada ou suficiente para a prossecução dos objetivos definidos, pelo que caberá às entidades processadoras solicitar informação adicional. São estas entidades processadoras que produzem efetivamente as informações, enquanto informação trabalhada, e que para isso têm também de manter uma estreita interação com o meio ambiente, desde logo como meio de comparação e validação da informação recebida.

Importa também esclarecer que a referência a mais do que uma entidade processadora resulta das duas vertentes do sistema inicialmente identificadas (preventiva e proactiva) e da especificidade das respetivas informações a produzir. Ou seja, poderá revelar-se necessária a existência de uma entidade processadora para a produção de informações num sistema desta natureza: por exemplo, uma para informações no âmbito da vertente preventiva, outra para informações no âmbito da vertente proactiva.

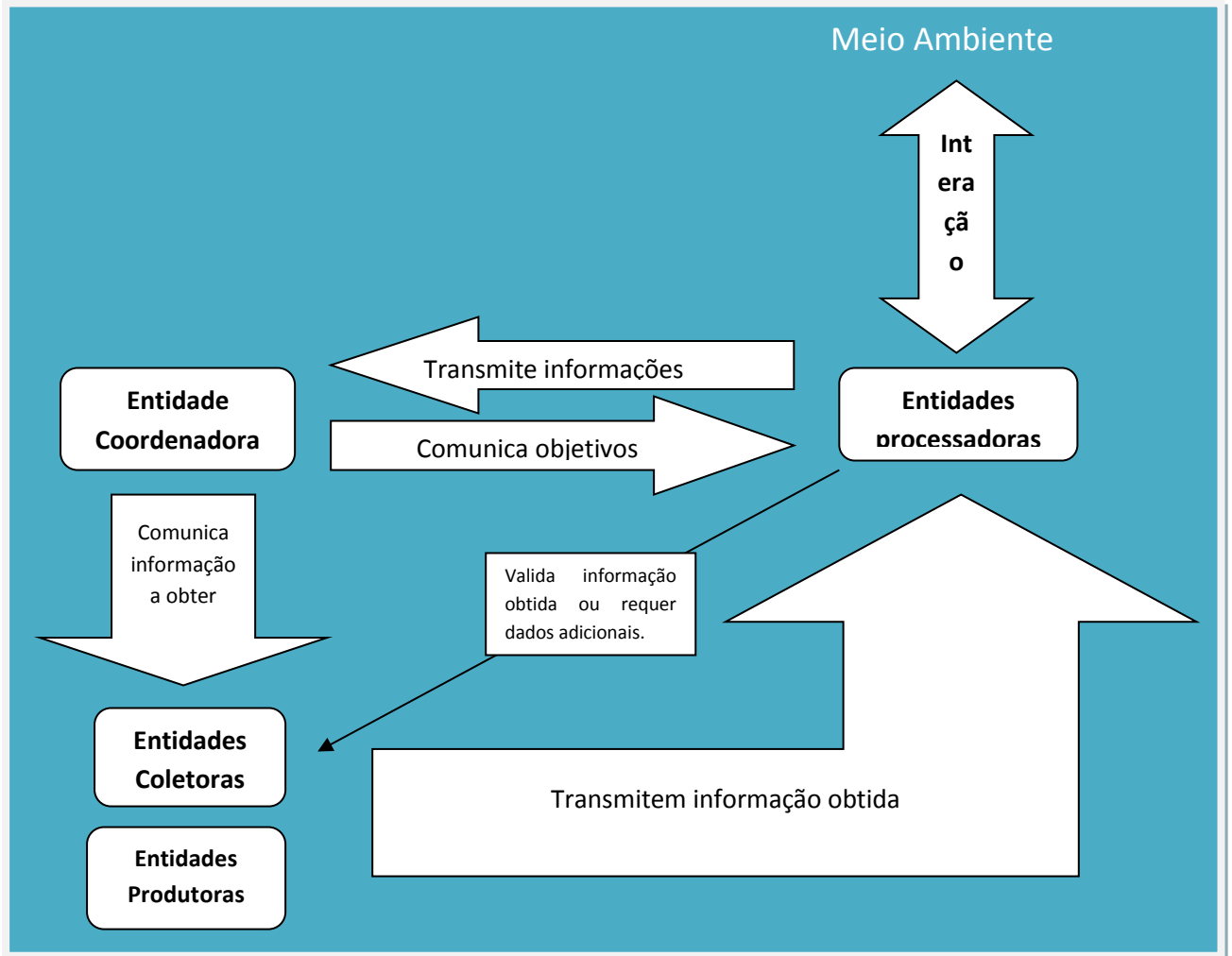


Figura 14 – Fluxos de comunicação das entidades processadoras (autoria própria).

As entidades coletoras e produtoras, como a própria designação indica, são as entidades que fornecem a informação, podendo por isso ser designadas genericamente por entidades fornecedoras. Encontram-se na base da pirâmide e são quem alimenta todo o sistema.

A diferença entre ambas as tipologias reside na metodologia de obtenção da informação: enquanto umas (as coletoras) procuram e recolhem a informação no meio ambiente, outras (as produtoras) dispõem elas próprias da informação a fornecer. Esta distinção conceptual

não significa que a realidade seja estanque, sendo perfeitamente possível que uma determinada entidade seja simultaneamente coletora e produtora de informação.

Os fluxos de informação e comunicação destas entidades verificam-se com a entidade coordenadora, que comunica a informação a obter, e com a entidade processadora, a quem transmitem a informação obtida e que por sua vez a validará ou solicitará dados adicionais. No caso das entidades coletoras, verificar-se-á uma elevada interação com o meio ambiente, uma vez que será essa a sua fonte de informação.

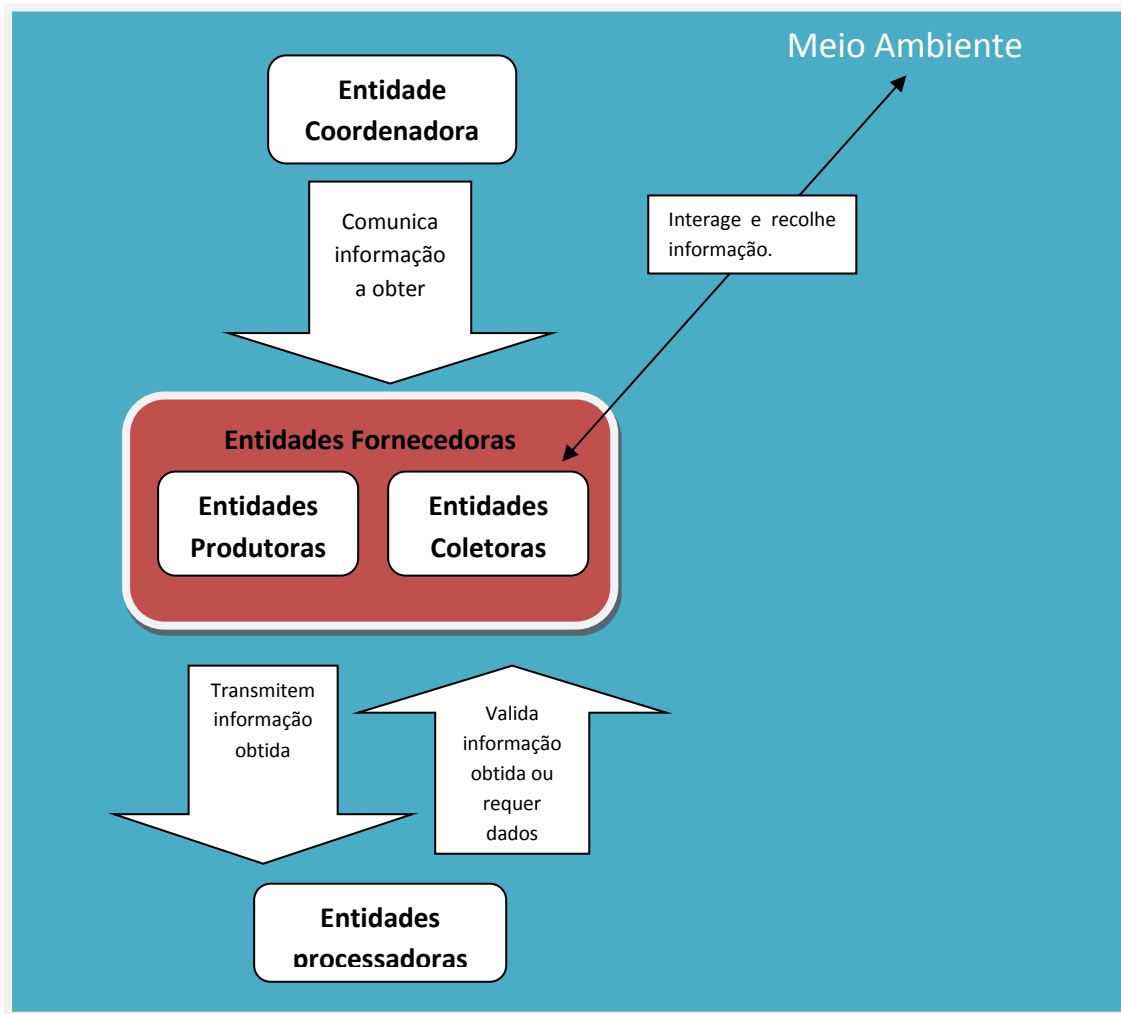


Figura 15 – Fluxos de comunicação das entidades fornecedoras (autoria própria).

Pode verificar-se que a interação com o meio ambiente é uma constante em todas as tipologias de entidades, embora o grau ou intensidade desta interação possa variar, não só devido às diferentes características de cada uma mas também devido aos diferentes objetivos que se pretendem atingir ou necessidades a suprir.

A atividade de uma organização ou de um sistema organizacional desenvolve-se sempre “no âmbito de uma dada sociedade da qual são partes integrantes e na qual se têm de inserir harmonicamente” (Sousa, 1990: 19). Trata-se de um esforço contínuo de equilíbrios e ajustamentos, que nos remete para os conceitos de *feedback* e homeostasia de Karl Deutsh (1966) já referidos previamente. Desta inserção da organização ou do sistema num meio social mais vasto com o qual se relaciona para poder desenvolver a sua atividade resulta a identificação de duas diferentes envolventes (Sousa, 1990): a envolvente contextual e a envolvente transaccional.

A envolvente contextual refere-se ao

conjunto de características que definem o exterior, em sentido lato, da organização e que condicionam o campo das possibilidades da sua actuação, ao mesmo tempo que lhe concedem o essencial da sua razão de ser. A envolvente contextual é o conjunto das características sociais, culturais, éticas e económicas que definem o sistema social amplo de que a organização é uma parte. (Sousa, 1990: 19 e 20)

Esta envolvente é essencialmente um dado sobre o qual a organização não tem controlo e tem uma reduzida influência.

A envolvente transaccional é

o conjunto de entidades, indivíduos ou organizações que entram em contacto directo com essa organização geralmente através de uma relação de troca – transacção – que pode ser imediata troca directa entre a organização e uma dessas entidades, ou mediata, em que a troca entre a organização e essa entidade é feita através de terceiros (mediada por outras entidades). (Sousa, 1990: 21)

É nesta envolvente que a organização vai buscar os recursos para a produção de resultados (*outputs*).

Estas envolventes não são estanques, não têm fronteiras perfeitamente definidas e não se encontram separadas na realidade. Dada a dinâmica atual das sociedades, o que num dado momento se encontra na envolvente transaccional pode passar no momento seguinte para a envolvente contextual e vice-versa.

Desta forma, o nosso modelo sistémico assumirá a seguinte forma genérica:

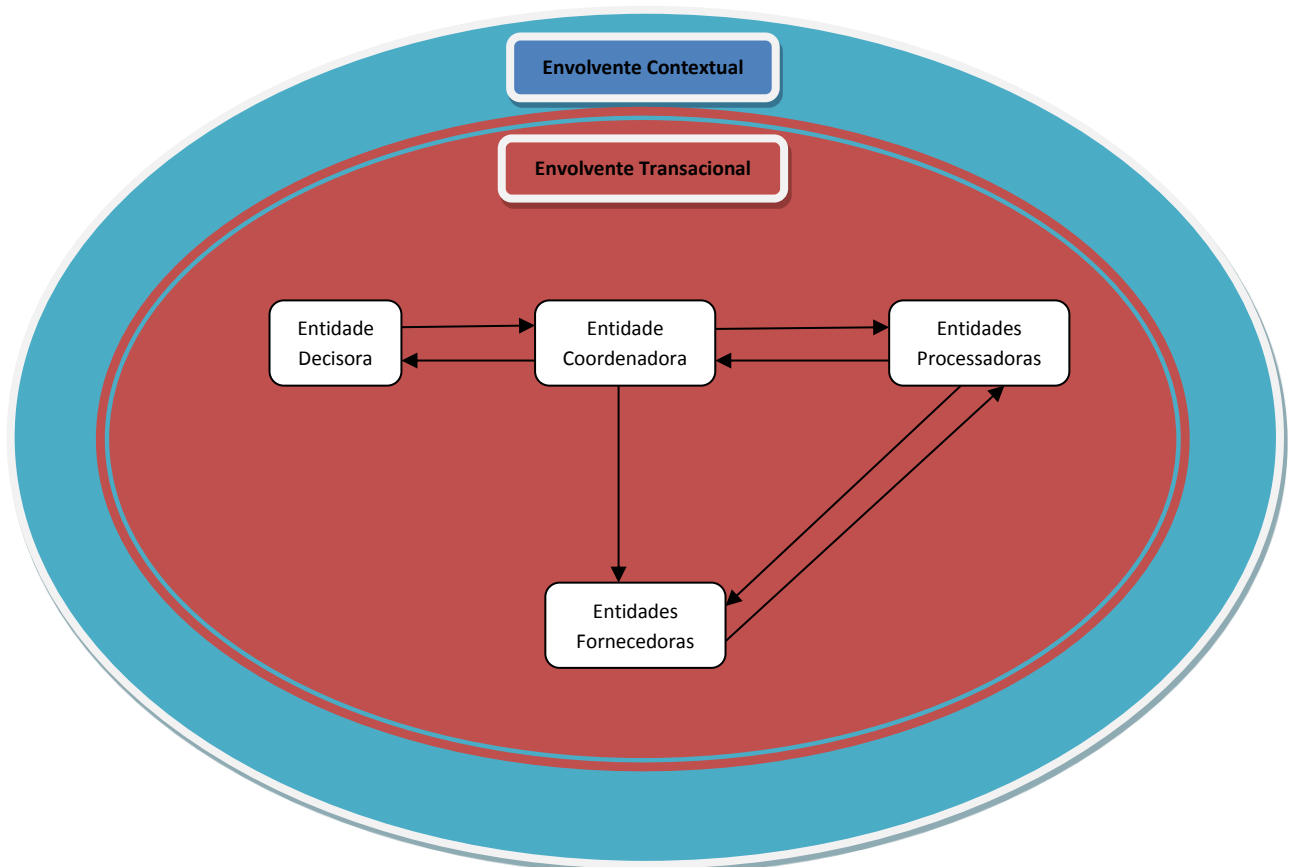


Figura 16 – Modelo de sistema (autoria própria).

Um sistema desta natureza reflete assim a importância e a necessidade da informação para os decisores no processo de tomada de decisão, que assenta em variados fluxos de informação.

4.4 – Operacionalização

Como referimos anteriormente, os Serviços de Informações têm vindo a ganhar uma crescente importância no apoio à condução da governação. Com efeito,

para além da intervenção securitária *stricto sensu*, os Serviços de Informações configuram-se ainda como possíveis instâncias informais de conectividade entre os Estados, modelo já implementado noutros países, em que estes são percecionados como instrumentos da decisão política e instrumentos de ação do Estado, designadamente em cenários concorrenciais ou de elevada adversidade aos interesses nacionais. O carácter preventivo e a natureza prospetiva inerente aos Serviços de Informações confere-lhes uma capacidade de conhecimento, avaliação e de resposta únicas e indispensáveis para o país enfrentar as ameaças do presente e do futuro. Ao assegurar a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna, os Serviços de Informações afirmam-se como um instrumento incontornável no domínio da segurança e da defesa do Estado português. (Fontoura *et al*, 2012: 82)

Naturalmente o SIRP será o primeiro modelo que nos ocorrerá como referência para a operacionalização de um sistema de Informações Económicas. No entanto, como já referimos anteriormente, a realidade nacional comporta a existência de outros sistemas que também nos poderão ser bastante úteis nesta tarefa. Como exemplo, e como também já mencionámos anteriormente, poderemos indicar o SAM e o SSI.

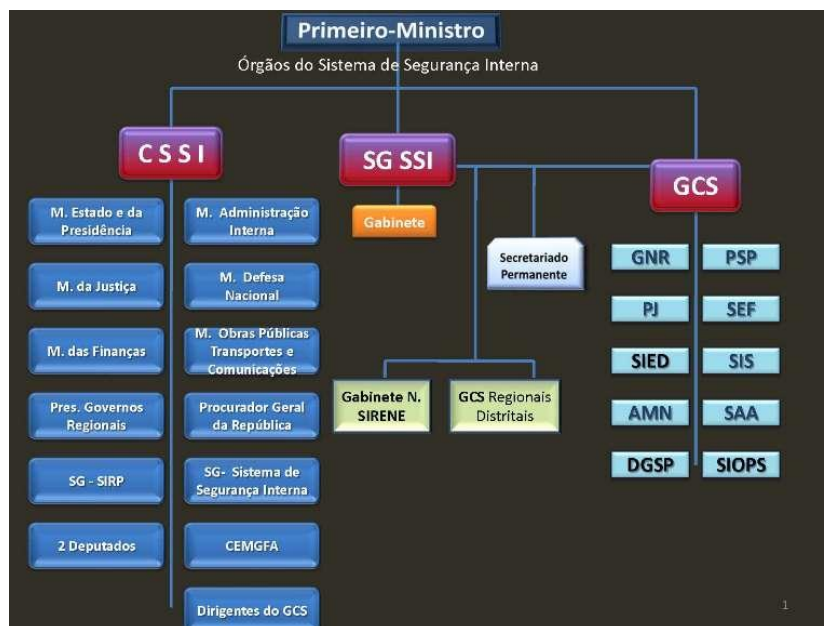


Figura 17 – Órgãos do SSI (fonte: intranet do Ministério da Administração Interna).

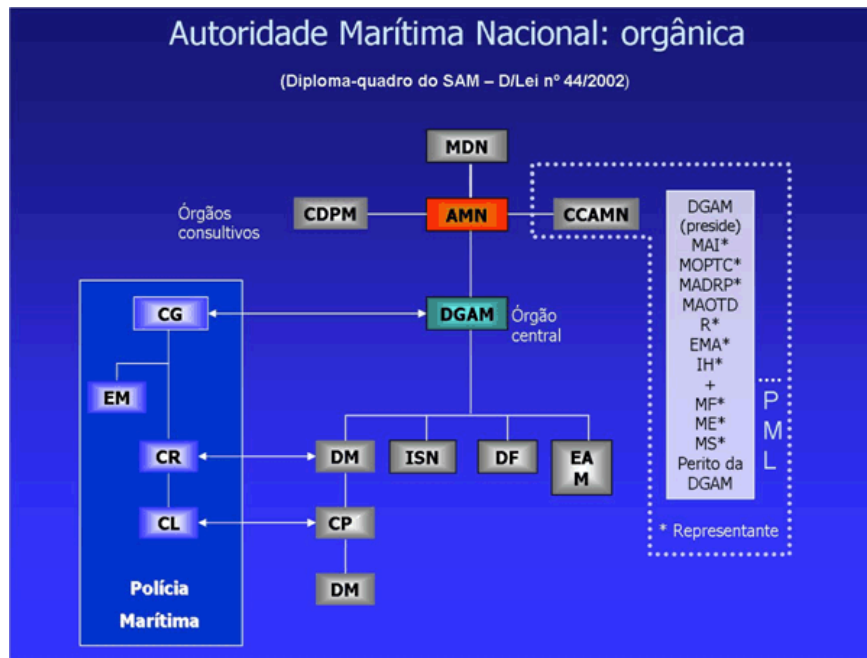


Figura 18 – Orgânica da Autoridade Marítima Nacional – SAM (fonte: http://autoridademaritima.marinha.pt/PT/SISTEMAAUTORIDADEMARITIMA/AUTORIDADE_MARITIMANACIONAL/Pages/Organograma.aspx, último acesso a 1 de Março de 2013)

Embora tenham objetivos diversos, estes dois sistemas, assim como o SIRP, têm vários aspetos comuns: primeiro, a ligação direta e objetiva ao decisor político; segundo, a congregação de organismos de diversos ministérios; terceiro, pressupõem a existência de um órgão de coordenação superior.

Presentemente, e como já referimos previamente, as competências no âmbito da proteção e salvaguarda dos interesses económicos nacionais, no que respeita à produção de informações, encontram-se repartidas entre o SIS na vertente interna (especificamente através do PSE e exclusivamente de natureza preventiva) e o SIED na vertente externa (quer na defesa dos interesses económicos nacionais no estrangeiro quer na análise de condicionantes para a internacionalização de empresas nacionais no estrangeiro).

Contudo, o espectro de entidades com potencial para apoiar a prossecução dos objetivos nacionais (permanente e/ou conjunturais), particularmente no domínio económico, afigura-se-nos mais vasto. A este propósito, importe referir a definição de Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) proposta por Fontoura *et al* (2012: 38):

Os objetivos permanentes traduzem, interpretando-as, as aspirações e tradições históricas do grupo nacional, o processo histórico vivido e cultuado pelos portugueses. O poder político deve assegurar a capacidade necessária para garantir os seguintes ONP que parecem corresponder ao núcleo central dos seus interesses vitais que são de natureza consensual e significam o que é perene e distintivo da nação portuguesa:

1. A sobrevivência nacional, com independência e soberania;
2. A preservação e defesa da identidade nacional;
3. O desenvolvimento, com progresso e bem estar dos nacionais;
4. A defesa e a valorização da sua condição marítima, que é parte integrante da sua existência secular;
5. A liberdade de ação dos órgãos de soberania livremente eleitos, o regular funcionamento das instituições democráticas e a realização das funções e tarefas do Estado.

No que respeita aos Objetivos Nacionais Conjunturais (ONC), o mesmo documento (Fontoura *et al* 2012: 38, 39) refere o seguinte:

A definição dos objetivos conjunturais permite a elaboração do planeamento estratégico necessário para se alcançar e concretizar os objetivos nacionais permanentes, que a política de segurança e defesa nacional acolhe e determina.

Obedecendo a uma avaliação das conjunturas nacional e internacional, o elenco dos objetivos nacionais conjunturais é o seguinte:

1. Correção dos desequilíbrios financeiros, de forma a restaurar a credibilidade externa e a preservar a coesão social, reforçando, simultaneamente, a autonomia e a capacidade de ação externa do país;
2. Adoção de políticas que materializem a recuperação económica e o crescimento sustentado;
3. Correção de vulnerabilidades e excessivas dependências, que limitem aspetos vitais da soberania e da independência nacional, ponham em causa a coesão nacional ou cerceiem a liberdade de ação do Estado na defesa dos seus interesses e objetivos;
4. Valorização da condição atlântica do país e “ocupação efetiva” da sua plataforma marítima, através da investigação científica, da exploração dos recursos e da defesa;
5. Consolidação e ampliação da rede de alianças e parcerias estratégicas e económicas que possam contribuir para melhor gerir ameaças e riscos originados no

- exterior e impulsionar o potencial estratégico nacional, para atingir mais rapidamente os objetivos anteriores;
6. Preservação de uma defesa militar autónoma de natureza dissuasória e defensiva, evitando riscos de perda da solidariedade dos parceiros, da coesão da segurança coletiva e da identidade nacional;
 7. Racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas.

Nos termos da legislação atual, os únicos serviços autónomos com competências para desenvolver a atividade de informações são o SIS e o SIED (ressalvando-se a possibilidade de desenvolvimento de atividades de informações militares, no contexto específico das Forças Armadas²⁵). No entanto, existem vários outros organismos, dispersos por diversos ministérios, que podem dar preciosos contributos para esta tarefa no campo das informações económicas. Da coordenação e sistematização da atividade destes diversos organismos surgirá o corpo do proposto Sistema de Informações Económicas.

No contexto nacional, tendo em conta a previsível sensibilidade e potencial utilização de um sistema desta natureza e das informações que tratará, assim como a *delicadeza* adicional a ter em conta no relacionamento com entidades do setor privado (previsivelmente mais intenso e estreito), afigura-se-nos mais apropriada a sua inserção no atual SIRP. Desta forma, o sistema de informações económicas seria subsidiário do SIRP. Esta opção, embora implique reajustamentos e adaptações ao nível legislativo, e seja previsível que tenha algum impacto ao nível da própria cultura organizacional²⁶, permitirá beneficiar do *know-how* já existente, racionalizando e potenciando recursos e evitando a duplicação de estruturas.

Tendo em conta o modelo proposto, o primeiro tipo de entidade a considerar será a entidade decisora, responsável pela definição de objetivos e da utilização a dar ao produto deste sistema, sendo simultaneamente princípio e fim do mesmo. Princípio porque será esta a dar início a todo o processo e fim porque será nela que se depositará o produto final (ou será esta entidade que determinará a quem se entrega). É nesta entidade que reside a responsabilidade última e que constitui a fonte de legitimidade política. Assim sendo, esta entidade terá de ser, em qualquer circunstância, um órgão político acima da estrutura administrativa dos serviços do Estado, sobre os quais tenha poder efetivo. No atual modelo de funcionamento do SIRP, a entidade política que desempenhar esta funções é o Primeiro-

²⁵ Artigo 34º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

²⁶ De acordo com Schein (*apud* Bilhim, 2008: 186), a “cultura organizacional é o padrão de pressupostos básicos que um dado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu, aprendendo a lidar com os problemas de adaptação externa e de integração interna, e que têm funcionado suficientemente bem para serem considerados válidos e serem ensinados aos novos membros como modo correto de compreender, pensar e sentir, em relação a esses problemas”.

Ministro, que detém a competência de controlar, tutelar e orientar a ação dos serviços de informações²⁷, ou, em alternativa, em quem este delegar essa competência. Sendo o sistema de informações económicas subsidiário do SIRP, admite-se a opção por outro órgão político com responsabilidades efetivas mais próximas da área de atividade em questão. Assim, o sistema beneficiaria da tutela do órgão político máximo (via SIRP) e da tutela política mais próxima da sua área funcional, propriamente dita.

Tal como definimos no capítulo anterior, à entidade coordenadora competirá o planeamento, a direção e a organização das atividades atinentes à prossecução dos objetivos definidos. Neste sentido, entendemos que no cenário de operacionalização do sistema de Informações Económicas, estas funções deverão ser desenvolvidas pelo Secretário-Geral do SIRP, uma vez que, nos termos da legislação em vigor²⁸, é a este que compete a condução superior da atividade dos serviços de informações, a execução das determinações do Primeiro-Ministro e a transmissão de informações às entidades indicadas por este.

A tipologia de entidades seguinte referir-se-á às entidades processadoras, responsáveis pelo processamento e análise da informação recolhida. A este nível, as entidades existentes no contexto nacional que melhor se enquadram neste perfil são os serviços de informações, uma vez que é a estes que compete:

- No caso do SIED, produzir informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado²⁹;
- No caso do SIS, produzir informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de atos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido³⁰.

Por último, devemos referir as entidades fornecedoras que, como sublinhámos no capítulo anterior, poderão ser de dois diferentes subtipos:

- Entidades produtoras que, como a própria designação indica, produzem informação suscetível de ser utilizada (processada, analisada) como *input* para o sistema;
- Entidades coletoras que recolhem informação das mais variadas fontes (ambiente) suscetível de ser utilizada também como *input* para este sistema.

²⁷ Alínea e) do artigo 17º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

²⁸ Nº 3 do artigo 19º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

²⁹ Artigo 20º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

³⁰ Artigo 21º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

Nesta última tipologia, as possibilidades de inclusão são muito diversas e dispersas por vários ministérios. Naturalmente, à cabeça surgem os próprios serviços de informações que, obviamente, também fornecem *inputs* para o sistema. Para além destes, no domínio do setor público poderemos elencar as seguintes entidades:

- Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP): tem como principais atribuições “promover a internacionalização das empresas portuguesas e apoiar a sua atividade exportadora, captar investimento estruturante e promover a imagem de Portugal com iniciativas criadoras de valor para o nosso país”³¹;
- Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI): tem por missão “promover a competitividade e o crescimento empresarial, visando o reforço da inovação, do empreendedorismo e do investimento empresarial”³²;
- Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT): cuja missão passa por “promover continuamente o avanço do conhecimento científico e tecnológico em Portugal, explorando oportunidades que se revelem em todos os domínios científicos e tecnológicos de atingir os mais elevados padrões internacionais de criação de conhecimento”³³;
- Rede diplomática: embaixadas, missões e consulados, que asseguram a representação do Estado no exterior;
- Turismo de Portugal, I.P.: tem como responsabilidade a “promoção, valorização e sustentabilidade da atividade turística, designadamente através da qualificação e desenvolvimento de infraestruturas, desenvolvimento da formação de recursos humanos, apoio ao investimento, coordenação da promoção interna e externa de Portugal como destino turístico”³⁴;
- Banco de Portugal (BdP): pelas suas amplas competências, especificamente no que se refere à fiscalização dos mercados, supervisão prudencial e comportamental, recolha e elaboração de estatísticas, produção de estudos e análises económicas e aconselhamento do Governo nos domínios económico e financeiro³⁵;

³¹ Disponível em URL: <http://www.portugalglobal.pt/PT/SobreNos/Paginas/SobreNos1.aspx>, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

³² Disponível em URL: http://www.iapmei.pt/iapmei-ins-01.php?tema_id=7, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

³³ Disponível em URL: <http://www.fct.pt/fct/#missao>, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

³⁴ Disponível em URL: <http://www.turismodeportugal.pt/Portugu%C3%AAs/turismodeportugal/QuemSomos/Pages/QuemSomos.aspx>, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

³⁵ Disponível em URL: <http://www.bportugal.pt/pt-PT/OBancoeoEurosistema/MissaoeFuncoes/Paginas/default.aspx>, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

- Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM): tem por missão supervisionar e regular os mercados de valores mobiliários e instrumentos financeiros derivados (tradicionalmente conhecidos como “mercados de bolsa”) e a atividade de todos os agentes que neles atuam³⁶;
- Polícia Judiciária (PJ): no âmbito das competências específicas no domínio da criminalidade económica e financeira, como definido nos artigos 7º e 8º da Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto, que aprova a Lei de organização da Investigação Criminal;
- Demais Forças e Serviços de Segurança.

No âmbito do setor público, importa sublinhar o papel muito relevante da diplomacia económica num sistema desta natureza. O conceito de diplomacia económica encontra-se definido na Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2006, de 9 de Novembro, como

A actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal.

A mesma Resolução reparte a responsabilidade da condução da diplomacia económica entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia e da Inovação e define-lhe os seguintes objetivos:

- a) Promover a imagem de Portugal como país produtor de bens e serviços de qualidade para exportação, como destino turístico de excelência e como território preferencial de intenções de investimento, no quadro de uma economia internacional globalizada;
- b) Cultivar e aprofundar relações com os principais agentes económicos estrangeiros que tenham ou possam vir a ter relações com Portugal, com os decisores de grandes investimentos económicos e com os criadores de fluxos e rotas importantes no plano turístico;
- c) Apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, quer no respeitante a estratégias de comercialização quer no atinente à fixação de unidades produtivas no

³⁶ Disponível em URL: <http://www.cmvm.pt/CMVM/A%20CMVM/Apresentacao/O%20que%20%C3%A9%20a%20CMVM/Pages/O%20que%20%C3%A9%20a%20CMVM.aspx>, último acesso a 5 de Janeiro de 2013.

exterior, quer ainda por via da deteção de oportunidades geradoras de mais-valias potenciais para o País e suas empresas.

Para além de entidades no domínio do setor público, existem também outras entidades cujos contributos para o *input* do sistema podem ser consideravelmente relevantes, destacando-se naturalmente as câmaras de comércio, as associações empresariais e as próprias empresas individualmente consideradas.

A integração de todas estas diferentes entidades num único sistema não é, de todo, tarefa fácil. No entanto, no atual cenário económico e financeiro é imperativo conseguir essa coordenação tendo em vista a prossecução de objetivos comuns e transversais. O próprio Secretário-Geral do SIRP refere isso mesmo (Pereira, 2012):

Num momento em que importa ao Estado controlar a despesa pública, não podem existir os meios de uns e os meios dos outros: estão todos afetos à segurança nacional e todos devem responder para o mesmo fim, daí a vantagem de estruturas coordenadas como o SIRP e o SSI.

Tendo em mente esta condicionante, e numa lógica de racionalização de custos e maximização da eficiência, o SIRP afigura-se de facto como o modelo de referência ideal e a estrutura de suporte e *alojamento* mais indicada, ainda que com as devidas adaptações.

Uma das adaptações que se nos afiguram necessárias seria a criação, junto da entidade de tutela política, de um órgão consultivo de apoio que congregue as diversas partes interessadas do sistema, designadamente as diferentes tutelas políticas e representantes institucionais do setor privado (se e quando necessários). É certo que o SIRP já comporta um órgão de consulta, presidido pelo Primeiro-Ministro, com capacidade de delegação no Secretário-Geral do SIRP, e que sucedeu aos anteriores Conselhos Consultivos do SIS e do SIED. Este Conselho Consultivo já existente tem uma composição bicameral em função do domínio das atribuições em causa (SIS ou SIED)³⁷.

No âmbito de um sistema de informações económicas, é nossa convicção que a composição de um órgão de consulta deveria ser diferente da atual. A primeira dessas diferenças seria a composição, deixando a fórmula bicameral e passando a ser variável em função da relevância e relação com as questões a abordar, cabendo ao órgão político a responsabilidade de determinar que entidades são convocadas. A segunda diferença residiria na obrigatoriedade de o órgão reunir, pelo menos uma vez por ano, em regime alargado com a presença de todas as entidades constituintes. Estas duas diferenças levam

³⁷ Disponível em URL: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/7>, último acesso a 7 de Janeiro de 2013.

por um lado ao reforço da responsabilidade da componente política do sistema e por outro a uma maior capacidade de adaptação às necessidades conjunturais mantendo, ainda assim, a capacidade de emitir apreciações de natureza mais *macro*.

Na constituição deste órgão, entende-se que deveriam constar os seguintes elementos ou, em alternativa, os seus representantes:

- O órgão político de tutela, que preside;
- Demais órgãos políticos com interesses nas matérias em questão;
- O Governador do BdP;
- O Presidente da CMVM;
- O Secretário-Geral do SIRP;
- O Secretário-Geral do SSI;
- O Presidente da Confederação Empresarial de Portugal (CIP)³⁸;
- Outras entidades (públicas ou privadas) cuja presença seja considerada necessária pela tutela.

Importa referir que a natureza deste órgão diverge da natureza de um conselho superior, que atualmente já existe no SIRP assim como no SSI. O Conselho Superior do SIRP é um órgão interministerial de consulta e coordenação em matéria de informações ao qual compete:

- a) Aconselhar e coadjuvar o Primeiro-Ministro na coordenação dos serviços de informações;
- b) Pronunciar-se sobre todos os assuntos que lhe forem submetidos em matéria de informações pelo Primeiro-Ministro ou, com autorização deste, por qualquer dos seus membros;
- c) Propor a orientação das atividades a desenvolver pelos serviços de informações.³⁹

Ora, o órgão de consulta preconizado para este modelo de sistema de informações económicas não pretende interferir na coordenação dos serviços de informações mas antes apoiar o órgão político na condução das matérias relevantes nas áreas económicas e

³⁸ Entidade resultante da fusão da Associação Empresarial de Portugal, da Associação Industrial Portuguesa e da Confederação da Indústria Portuguesa e que representa mais de 200 mil empresas nacionais.

³⁹ Nº 5 do artigo 18º do anexo da Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro.

financeiras e congregar as diversas partes interessadas. Consiste num órgão de consulta e auscultação em matérias específicas, encontrando-se portanto num nível inferior em relação a um conselho superior. Também a sua composição variável e a possibilidade de os titulares das diversas entidades se fazerem representar por interpostas figuras, permitindo uma abordagem eventualmente mais operacional, levam a que a sua natureza se afaste das características de um órgão (conselho) superior.

Neste sentido, a aplicação prática deste modelo na realidade nacional traduzir-se-á no seguinte desenho:

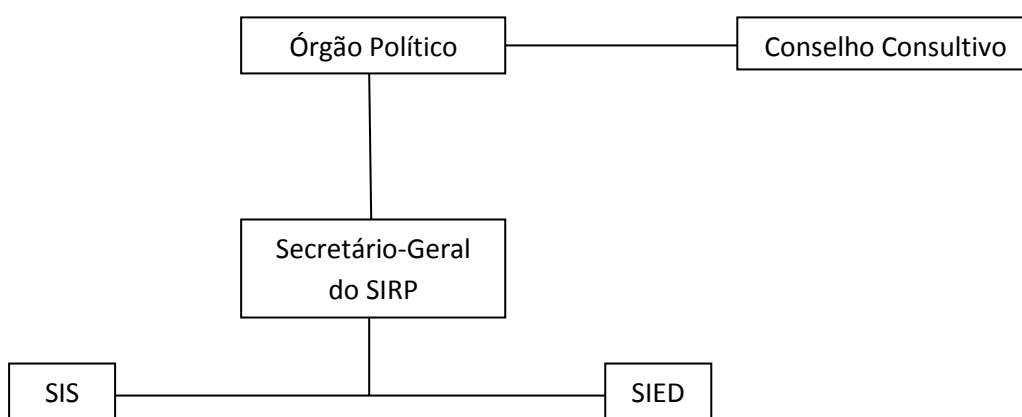


Figura 19 – Aplicação prática do modelo para um sistema de informações económicas (autoria própria).

Numa outra vertente, importa ter em conta que a aplicação prática deste modelo não pode efetuar-se sem a consciência da sensibilidade que acarreta o relacionamento entre os serviços de informações e entidades privadas. A necessidade de se limitarem ao máximo os riscos de corrupção ou de favorecimentos ilícitos implica não só um claro esforço de prevenção mas também de fiscalização.

An economic espionage mission raises the danger that the intelligence establishment would support one company over another. To be sure, Gates⁴⁰ resists involvement by the CIA in such activities. He and other officials note that passing information to the private sector would anger other countries, expose intelligence sources, and create a web of legal problems for officials attempting to decide which industries or companies

⁴⁰ Robert Michael Gates, Diretor da Central Intelligence Agency (CIA) de Novembro de 1991 a Janeiro de 1993.

to assist. "I think down that path lies peril for the [intelligence] community," Gates concedes.

But if the intelligence community is to be used to support a national industrial policy, its intelligence will necessarily benefit some companies more than others, since government funds cannot be evenly distributed to all competitors in a given industry. Once companies are selected to carry out government policy, can we reasonably expect the government to withhold information that could provide more effective utilization of its funds? Despite Gates's undoubtedly sincere protests, it is difficult to see how, in practice, intelligence support of industrial policy can be separated from favoritism toward the companies selected to implement that policy.

The principal worry would not be bribery but a more subtle form of corruption. In an increasingly politicized environment, companies would devote considerable time and resources to currying favor with the intelligence bureaucracy and senior policymakers in the administration. That is hardly surprising since the financial stakes would be enormous. Access to crucial information could be worth--or at least would be perceived to be worth--millions or even billions of dollars. Companies chosen to receive that information might benefit handsomely, while those that were excluded would operate at a severe disadvantage. Moreover, recipients of data and assessments would quite likely be determined more on the basis of management's political clout than on the company's ability to compete in global markets. The potential for abuse in such a relationship between government and select members of industry is obvious. (Kober, 1992)

Impõe-se, portanto, a necessidade de salvaguardar os serviços de informações dos potenciais focos de conflitualidade resultantes da possível perceção de favorecimento de agentes económicos em detrimento de outros. A responsabilidade e o filtro político, corporizados na respetiva tutela, são fundamentais para esta salvaguarda. Será esta o responsável máximo pelo sistema e quem decidirá o início do processo de produção de informações e em que moldes e a que entidades estas serão distribuídas.

Esta aparente centralização da responsabilidade não pode, no entanto, significar a desresponsabilização dos restantes elementos do sistema nem tão pouco condicionar ou constringer a necessária flexibilidade e dinamismo indispensáveis para assegurar uma capacidade de resposta efetiva, especialmente em contextos altamente voláteis. A incerteza

da envolvente específica⁴¹ constitui o principal fator de contingência (Bilhim, 2008: 245). Bilhim (2008: 245) refere ainda que

O ponto de partida da Teoria Contingencial diz que, quando a envolvente específica é estável e previsível, é apropriado a organização dispor de uma estrutura centralizada e formalizada. Quando, porém, a envolvente é incerta e não previsível, então a estrutura para ser eficaz tem de ser descentralizada e não formalizada.

Embora esta teoria não deva ser assumida como infalível ou verdade absoluta, havendo até alguns autores que a criticam por ser excessivamente determinista, dando, por vezes a ideia de que seria verdadeira a expressão “diz-me em que tipo de envolvente vive a tua organização e dir-te-ei que tipo de estrutura deverás ter para que haja eficácia” (Bilhim, 2008: 246), parece-nos indubitável que a envolvente condiciona as estruturas, embora não seja fator único. Aliás, Mintzberg assinala que “não é a envolvente por si que conta, mas a capacidade da organização para lidar com ela”. (Bilhim, 2008. 246)

Assim sendo, a implementação do sistema deverá primar pelo equilíbrio entre a centralização da responsabilidade para o exterior na figura da tutela política, o que representará inclusivamente um escudo protetor para o desempenho do próprio sistema, e a flexibilidade e a adaptabilidade suficientes para garantir uma elevada capacidade de resposta, traduzida em ganhos para os agentes económicos e, em última instância, para o País.

⁴¹ A envolvente específica refere-se àqueles elementos externos que afetam diretamente a organização em causa (Bilhim, 2008: 243).

5 – Conclusões

A importância das informações na atividade do Estado é inegável e o reconhecimento da sua importância no apoio à atividade dos agentes económicos tem crescido acentuadamente nos últimos tempos, com especial incidência no atual contexto de recessão económica. É hoje em dia um dado assumido que os serviços de informações deverão não só servir para identificar ameaças como também (e cada vez mais) oportunidades.

Um claro indicador deste facto foram as declarações do Primeiro-Ministro, a 5 de Dezembro de 2012, na abertura do Seminário Internacional “A Segurança Global e os Sistemas Democráticos: desafios e perspetivas”⁴², organizado pelo SIRP, na Reitoria da Universidade Nova de Lisboa:

O recurso que as nossas empresas não podem dispensar é a informação rigorosa e atualizada dos mercados em que operam, dos seus concorrentes e dos limites à sua atividade. Também aqui os serviços de informações, em conjugação com entidades como a AICEP, instituições académicas ou associações empresariais, setores estratégicos da economia, centros de inovação tecnológica e investigação científica, podem e devem dar um importante contributo.

No mesmo fórum, o Primeiro-Ministro referiu ainda que

As Informações são uma componente da maior importância na atividade do Estado mas devem ir além desse domínio circunscrito e «envolver a sociedade civil», através dos meios empresariais, científicos e académicos. Parece-me que devemos reconhecer que o SIRP tem dado passos importantes no sentido de aproximação à sociedade civil, através de uma maior abertura e transparência.

Posto isto, resulta evidente a necessidade e, acima de tudo, a utilidade de coordenação e integração da atividade das informações com os agentes da sociedade civil e entidades públicas com atuação e intervenção no domínio económico e financeiro. Esta junção de esforços e sinergias, que, como constatámos, não é propriamente uma novidade no panorama internacional, deverá ser acompanhada de um quadro normativo e funcional adequado, de forma a minimizar as possibilidades de desvios ou subversão dos objetivos pretendidos. Aliás, a título de exemplo com particular importância pela proximidade geográfica, pode apontar-se o caso de Espanha que já prevê na sua legislação a utilização dos serviços de informações no apoio ao desenvolvimento de setores económicos

⁴² Disponível em URL: <http://www.portugal.gov.pt/pt/mantenha-se-atualizado/20121205-pm-informacoes.aspx>, último acesso a 6 de Janeiro de 2013.

estratégicos (Saiz, 2007). Mais ainda, a própria direção do Centro Nacional de Inteligência (CNI), na pessoa do seu diretor⁴³, alertava já em 2007 para a necessidade de se criar e implementar um sistema como o proposto nesta dissertação:

Pensamos que es necesario la constitución de un órgano, que a nosotros nos gusta llamar Sistema de Inteligencia Económica, que permita coordinar mejor la acción política para la defensa de los intereses económicos, comerciales y tecnológicos de España en aquellos sectores que se consideren estratégicos. Esta coordinación estaría basada en un uso adecuado de la Inteligencia Económica. (Saiz, 2007)

A proposta de *alojamento* deste sistema num outro já existente (o SIRP) permitirá por um lado a racionalização de custos e meios e, por outro, o benefício e maximização de capacidades e *know-how* instalados, dando também a possibilidade de o próprio SIRP beneficiar com os *apports* trazidos por outros intervenientes. No entanto, mais do que a definição de uma aplicação prática e formal à realidade conjuntural, importa reter a estrutura do sistema e sua dinâmica em termos de dinâmicas e fluxos de informação. O fundamental a reter é a necessidade de estabelecer formas de comunicação e coordenação que assegurem a participação das diversas partes interessadas, de acordo com as circunstâncias.

Por outro lado, é também imperativo resguardar os serviços de informações de eventuais interferências que levem à politização das suas atividades ou ao seu condicionamento e/ou instrumentalização por interesses divergentes do Interesse Nacional. Neste sentido, a existência de um filtro político, corporizado na proposta de operacionalização pela figura da tutela política, que assuma o encargo da determinação das orientações políticas para o funcionamento de um sistema de informações económicas, é condição indispensável.

A perspetiva de que a economia se assemelha a uma guerra e que os Estados se combatem mutuamente para garantir a sobrevivência no quadro de crise mundial e mudança radical⁴⁴, numa espécie de darwinismo político e económico, obriga a que se *deite mão* a todas as ferramentas ao dispor do Estado para fazer frente aos desafios contemporâneos. Mais ainda, a presente condição nacional, decorrente da situação de *quase protetorado* por força do pedido de resgate financeiro, conjugada com a dimensão humana e material de Portugal, que nos aproxima gradualmente à condição de Estado exíguo (Moreira, 2009), vem reforçar essa necessidade.

⁴³ Alberto Saiz, diretor do CNI de 2004 a 2009.

⁴⁴ Disponível em URL: <http://inteligenciaeconomica.com.pt/?p=16619>, último acesso a 19 de Fevereiro de 2013.

6 – Reflexões prospetivas e sugestões para investigação futura

Por diversos motivos, a presente dissertação abordou apenas uma pequena parte das possibilidades de estudo da temática em questão. O espectro de assuntos relacionados, direta e indiretamente, com a implementação de um sistema de informações económicas e a utilização dos serviços de informações na salvaguarda e projeção de interesses económicos é colossal e cada um deles é relevante.

Não pretendendo abordar exaustivamente cada um destes assuntos, importa referir, ainda que superficialmente, aqueles que na perspetiva do autor de maior importância se revestem.

A primeira destas questões será a delimitação dos interesses económicos nacionais, que foram inicialmente definidos como objetivos de natureza económica que o Estado visa atingir no plano interno e externo, no curto médio e longo prazo. A dificuldade residirá na materialização desses interesses. O que poderemos considerar como empresas estratégicas para os nossos interesses? Aquelas que se encontram sedeadas em território nacional? Aquelas cujo capital é maioritariamente detido por nacionais? Ou aquelas cuja atividade se localiza em território nacional? Esta delimitação ou definição caberá em primeira instância ao poder político, no entanto mesmo nesta circunstância será imperativo o estabelecimento de critérios coerentes, de forma a justificar as opções tomadas.

Uma outra questão pertinente diz respeito aos limites éticos na utilização dos serviços de informações para fins económicos e eventuais subversões à lógica de mercado, nomeadamente no que respeita a potenciais desvirtuamentos da livre concorrência. Aliás, importa referir que a própria Constituição da República Portuguesa estabelece como incumbência prioritária do Estado “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”⁴⁵. Neste sentido, qualquer atividade dos serviços de informações no apoio à projeção dos interesses económicos nacionais deve ter *ab initio* esta evidente limitação de âmbito, ou seja, não pode privilegiar determinadas entidades em prejuízo de outras. Este facto, por si só, poderá representar desde logo uma condicionante à delimitação dos interesses económicos nacionais. Por outro lado, importará também ter em consideração até que ponto será desejável estender a utilização dos serviços de informações para fins económicos, de forma encoberta, até poder configurar situações de

⁴⁵ Alínea f) do artigo 81º da Constituição da República Portuguesa (VII Revisão Constitucional – 2005).

espionagem económica. Como questionou retoricamente Stansfield Turner⁴⁶ (*apud* Kober, 1992): “*If we spy for military security, why shouldn't we spy for economic security*”?

De uma forma quase natural e como consequência dos aspetos anteriores, a questão seguinte refere-se ao risco de corrupção e de que forma este poderá ser limitado. A utilização dos serviços de informações para fins económicos comporta intrinsecamente um potencial de corrupção, especialmente em situações nas quais possam estar em causa investimentos de montantes avultados. Neste sentido, é imprescindível a definição de mecanismos que minimizem o risco, sem por em causa a operacionalidade do sistema. Uma das formas mais evidentes de limitação deste risco será a existência do denominado filtro político, ou seja, não permitir o contacto direto entre privados e serviços de informações, servindo sempre o órgão político como intermediário no relacionamento. No entanto, este mecanismo poderá não ser suficiente e importará equacionar outras possibilidades, como por exemplo períodos de nojo alargados ou o reforço das competências dos órgãos de fiscalização.

Uma outra questão que merece uma atenção e tratamento mais aprofundados diz respeito à cibersegurança no contexto de uma economia do conhecimento, entendida enquanto a “aplicação do conhecimento de qualquer campo ou fonte, novo ou velho, como estímulo ao desenvolvimento económico” (Drucker *apud* Guile, 2008). O conhecimento é hoje reconhecido como um elemento determinante do desempenho económico, podendo ser visto como o principal fator de produção e as tecnologias de informação e comunicação como o seu principal recurso (Guile, 2008). Por sua vez, a cibersegurança refere-se a todas as dimensões de segurança que afetem o chamado ciberespaço, sendo este entendido como

todo o espaço ou “território” que integra as redes electrónicas ou de comunicação que constituem a infra-estrutura sobre a qual são criados, tratados, armazenados e distribuídos fluxos de informação, então a “cibersegurança” deve de igual modo ser entendida como a “segurança” deste mesmo espaço cibernético. (Caldas, 2011)

Assim, facilmente se entenderá a cibersegurança como um fator determinante e um requisito fundamental para a implementação e operacionalização de um sistema de informações económicas. Aliás, ainda neste âmbito, importa referir os crescentes desafios impostos pela intensificação do fenómeno da guerra de informação, definido pelo Departamento de Estado norte-americano como “*actions taken to degrade or manipulate an*

⁴⁶ Diretor da CIA entre 1977 e 1981.

adversary's information systems while actively defending one's own" (Hughes, 1999), aos quais Portugal não está imune. A perceção desta evidente ameaça à segurança nacional levou inclusive a que o Exército Português anunciasse em 2007⁴⁷ a criação de uma unidade dedicada a trabalhar a área da guerra de informação e, mais recentemente, a que o Governo de Portugal determinasse a criação de um Centro Nacional de Cibersegurança⁴⁸.

Uma última questão a abordar, mas não menos importante, diz respeito ao relacionamento dos serviços de informações com a academia e as universidades, no âmbito das informações económicas. Tendo presente o conceito de economia do conhecimento, enunciado previamente, e a importância que este tem no contexto do desenvolvimento económico dos Estados, facilmente se deduzirá que as entidades produtoras de conhecimento se revestirão de uma importância significativa no contexto de um sistema de informações económicas. Desta forma, não se nos afigura possível uma correta definição e implementação de um sistema de informações económicas sem o envolvimento das universidades, especificamente no que se refere ao fomento da investigação científica nas áreas relacionadas com as informações em geral, e as informações económicas em particular. Isto poderá ser conseguido, por exemplo, através do estabelecimento de protocolos entre os meios académicos e a comunidade das informações com vista ao desenvolvimento de currículos académicos específicos para estas áreas. Desta forma, as universidades não só serão capazes de produzir conhecimento científico sobre questões relacionadas com as informações económicas, como simultaneamente estarão a formar potenciais quadros profissionais para estas áreas.

⁴⁷ Cf. Artigo noticioso "Exército português vai lançar-se na Guerra de Informação", disponível em URL: <http://www.cienciahoje.pt/index.php?oid=22056&op=all>, último acesso a 8 de Março de 2013.

⁴⁸ Cf. Resolução do Conselho de Ministros nº 42/2010, de 13 de Abril de 2012.

7 - Referências Bibliográficas

Títulos Bibliográficos

Bauer, A. e Raufer, X. (2003). A globalização do Terrorismo. Lisboa: Prefácio.

Beaufre, A. (2004). Introdução à Estratégia. Lisboa: Edições Sílabo.

Bilhim, J. (2008). Teoria Organizacional. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Caldas, A. (2011). Uma Estratégia Nacional de Cibersegurança (ENC). Disponível em URL: http://www.ceger.gov.pt/INDEX_PHP/PT/SEGURANCA/NOTICIAS/70.HTM, último acesso a 7 de Março de 2013.

Cardoso, P. (2004 – 2ª edição). As Informações em Portugal. Lisboa: Gradiva/Instituto da Defesa Nacional.

Carvalho, J. (2009). Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas. Intervenção proferida na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. 28 de Maio. Disponível em URL: http://www.segurancaedefesa.pt/noticias/009/intervencao_jorge_silva_carvalho_20090528.pdf, último acesso a 10 de Fevereiro de 2013.

Carvalho, V. (1986). Estratégia Global e Subsídios para uma Grande Estratégia Nacional. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Castells, M. (2012). A Sociedade em Rede – Era da Informação: Economia, sociedade e Cultura (4ª edição). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CFSIRP (2010). Parecer do Conselho de Fiscalização do SIRP. Lisboa: SIRP. Disponível em URL: <http://www.cfsirp.pt/Geral/parecer-2010.html>, último acesso a 1 de Março de 2013.

Chiavenato, I. (1999). Administração nos Novos Tempos. São Paulo: MakronBooks.

Correia, P. (2004). Manual de Geopolítica e Geoestratégia: Vol. I – Conceitos, Teorias e Doutrinas (2ª edição). Coimbra: Quarteto Editora.

Couto, A. (1988). Elementos de Estratégia – Apontamentos para um curso. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Dewtsch, K. (1966). *The Nerves of Government – Models of political communication and control*. New York: The Free Press.

Dinis, J. (2005). *Guerra de Informação – Perspectivas de segurança e competitividade*. Lisboa: Edições Sílabo.

Fernandes, J. (2013). *Elementos de Economia Política Internacional (2ª edição)*. Coimbra: Livraria Almedina.

Fiévet, G. (1993). *Da Estratégia Militar à Estratégia Empresarial*. Mem Martins: Editorial Inquérito.

Fontoura, L. et al (2012). *Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional – Proposta da Comissão para a Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Criada pelo Despacho nº 9348/2012 do Ministro da Defesa Nacional (DR, 2ª Série, nº 133, de 11 de junho de 2012).

Freire, A. (1997). *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo.

Fukuyama, F. (1999). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva Publicações.

Godet, M. (1993). *Manual de prospectiva estratégica – Da antecipação à ação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

Gregory, S. (1997). *Economic Intelligence in the Post-Cold War Era: Issues for Reform*. Federation of American Scientists. Disponível em URL: <http://www.fas.org/irp/eprint/snyder/economic.htm>, último acesso a 20 de Dezembro de 2012.

Guile, D. (2008). *O que distingue a economia do conhecimento? Implicações para a educação*. Disponível em URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742008000300004&script=sci_arttext, último acesso a 7 de Março de 2013.

Hermenegildo, R. (2012). *Interesse Nacional e Soberania no plano europeu: Ainda são compatíveis?* Lisboa: Revista Militar. Disponível em URL: <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=689>, último acesso a 21 de Fevereiro de 2013.

Hughes, P. (1999). *Global Threats and Challenges: The Decades Ahead*. U.S. Department of Defense. Disponível em URL: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=336>, ultimo acesso a 8 de Março de 2013.

Huntington, S. (1999). O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial. Lisboa: Gradiva Publicações.

Kober, S. (1992). The CIA as economic spy: The misuse of U.S. intelligence after the cold War. CATO Institute. Disponível em URL: <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-185.html>, último acesso a 12 de Fevereiro de 2013.

Lara, A. (1998). Ciências Políticas – Metodologia, Doutrina e Ideologia. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Lucas, J. (2006). Segurança Económica. Diário Económico, edição de 29 de Novembro de 2006. Disponível em URL: <http://mardosuldachina.blogspot.pt/2006/11/29-11-2006-segurana-econmica.html>, último acesso a 2 de Março de 2013.

Martins, M. (org.) (2010). Comunicação e Marketing Político: contributos pedagógicos. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

McDowell, D. (2009). Strategic Intelligence – A handbook for practitioners, managers and users (revised edition). Lanham, Maryland: TheScarecrowPress, Inc.

Monobe, T. (1998). Enfoque sistémico na administração de investimentos. São Paulo: Caderno de Estudos. Disponível em URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-92511998000100005&script=sci_arttext, último acesso a 14 de Março de 2013.

Moreira, A. (coord.) (2004). Informações e Segurança – Estudos em honra do General Pedro Cardoso. Lisboa: Prefácio.

Moreira, A. (coord.) (2005). Estratégia – Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Óscar Soares Barata, volume XV. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.

Moreira, A. (2009). A Circunstância do Estado Exíguo (2ª edição). Lisboa: Diário de Bordo.

Moreira, C. (1994). Planeamento e Estratégias da Investigação Social. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Murteira, M. (2005). Globalização, conhecimento e paradigma humano. Intervenção proferida a 21 de Maio. Lisboa: Comissão Nacional Justiça e Paz. Disponível em URL: <http://www.mariomurteira.com/opin9.html>, último acesso a 19 de Fevereiro de 2013.

Pereira, J. (2012). Informações Estratégicas e Segurança. Intervenção proferida a 28 de Março. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. Disponível em URL: <http://www.sirp.pt/cms/view/id/92/>, último acesso a 25 de Fevereiro de 2013.

Revel, C. (2010). Economic Intelligence: An Operational Concept for a Globalised World.

Real Instituto El Cano. Disponível em URL:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/defense+security/ari134-2010, último acesso a 30 de

Janeiro de 2013.

Ribeiro, A. S. (1999). Planeamento da ação estratégica aplicado ao Estado. Lisboa: Editorial Minerva.

Ribeiro, A. S. (2010); Teoria Geral da Estratégia – O essencial ao processo estratégico; Coimbra: Edições Almedina.

Romana, H. (2008). Informações: uma reflexão teórica. Revista Segurança e Defesa, 6, páginas 98 - 101.

Saiz, A. (2007). La Inteligencia como respuesta a los nuevos retos de la seguridad.

Disponível em URL: http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/ev_113.pdf, último acesso a 20 de Fevereiro de 2013.

Sezões, C. *et al* (2006). Business Intelligence. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

Disponível em URL: http://www.bi4all.pt/docs/Manual_Business_Intelligence.pdf, último acesso a 15 de Fevereiro de 2013.

Shrivastava, P. (1994). Strategic Management – Concepts & Practices. Cincinnati: Southwestern Publishing Co.

Silva, F. (2010); A Inspeção Judiciária ao Local do Crime – o caso particular da actuação da IC – Criminalística da GNR; Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

SSI (2010). Relatório Anual de Segurança Interna. Lisboa: Ministério da Administração

Interna.

Disponível

em

URL:

http://www.parlamento.pt/documents/XIILEG/RASI_%202010.pdf, último acesso a 12 de

Dezembro de 2012.

Sousa, A. (1990). Introdução à Gestão – Uma abordagem sistémica. Lisboa: Verbo.

Webgrafia

<http://www.rieas.gr/> - Site do Research Institute for European and American Studies.

<http://inteligenciaeconomica.com.pt/> - Site noticioso.

<http://www.ege.fr/> - Site da École de Guerre Économique.

<http://www.sirp.pt/> - Site do Sistema de Informações da República Portuguesa.

<http://www.pse.com.pt/> - Site do Programa de Segurança Económica

<http://www.cfsirp.pt/> - Site do Conselho de Fiscalização do Sistema de Informações da República Portuguesa

<http://www.rtp.pt/> – Site da Rádio Televisão Portuguesa

<http://www.marcaspatentes.pt/> – Site do Instituto Nacional da Propriedade Industrial

<http://www.segurancaedefesa.pt/> – Site da revista Segurança & Defesa

<http://www.portugalglobal.pt/> - Site da Agencia para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

<http://www.iapmei.pt/> – Site do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e Inovação

<http://www.fct.pt/> - Site da Fundação para a Ciência e Tecnologia

<http://www.turismodeportugal.pt/> – Site do Turismo de Portugal, I.P.

<http://www.bportugal.pt/> - Site do Banco de Portugal

<http://www.cmvm.pt/> - Site da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

<http://www.portugal.gov.pt/> - Site do Governo de Portugal

<http://www.parlamento.pt/> - Site da Assembleia da República.

<http://www.iict.pt/> - Site do Instituto de Investigação Científica Tropical

Legislação

Constituição da República Portuguesa, VII Revisão Constitucional - 2005.

Aviso do Banco de Portugal nº 9/2012, de 29 de Maio (DR II Série E –104).

Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna.

Lei nº 31-A/2009, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Defesa Nacional.

Lei nº 30/84, de 5 de Setembro, Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Lei Orgânica nº 4/2004, de 6 de Novembro, que altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro, que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações e Segurança.

Lei nº 49/2008, de 27 de Agosto, que aprova a Lei de Organização da Investigação Criminal.

Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2006, de 9 de Novembro.

8 – Anexo



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Sistema de Informações da República Portuguesa

Serviço de Informações de Segurança

Caracterização sumária do Programa de Segurança Económica

1. O conhecimento é o principal activo estratégico das empresas e dos centros de investigação. Além de lhes conferir maior sustentabilidade e vantagem competitiva num mercado cada vez mais aberto e global, num contexto de fragilidade económica, onde a exposição a ameaças é mais intensa, dota-os de vantagens comparativas que lhes permitem um melhor e mais rápido reposicionamento estratégico no contexto dos mercados onde actuam.
2. As empresas, centros de investigação e instituições académicas portuguesas são conhecidas pela sua criatividade e inovação, as quais despertam, não raras vezes, o interesse por parte de entidades estrangeiras patrocinadas por Estados, em especial Serviços de Informações. Os actos ilícitos de tentativa de obtenção de know-how produzido em Portugal, através de incursões junto de funcionários, de instalações ou equipamento, têm enquadramento nas denominadas acções de espionagem económica.
3. Com vista à prevenção destas ameaças, que se tornam agora mais prementes, o Serviço de Informações de Segurança criou, ao abrigo do artigo 21.º da Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, e à semelhança de Serviços congéneres de outros países europeus, o Programa de Segurança Económica (PSE).
4. O PSE, enquanto programa orientado essencialmente para a protecção dos interesses nacionais, pretende sensibilizar as entidades públicas e privadas para a necessidade de protecção, com especial atenção àquelas que desenvolvem actividades ligadas à produção de conhecimento, *lato sensu*. O PSE actua assim numa lógica preventiva, que passa pela sensibilização dos interlocutores relativamente a vulnerabilidades, potenciais alvos, agentes da ameaça e a indícios de actividade contrárias aos interesses económicos nacionais, contribuindo assim para a segurança económica.
5. Neste âmbito, foram contactadas entidades representantes de vários sectores de actividade no intuito de informarem os seus associados da disponibilidade de elementos do Programa se deslocarem, a título gratuito, às instituições que o requeiram com vista a ministrar acções de sensibilização. Note-se que a abordagem se inicia, sempre, por via das entidades representativas dos diversos sectores com vista à salvaguarda de aspectos



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Sistema de Informações da República Portuguesa

Serviço de Informações de Segurança

concorrenciais e de mercado. O PSE, no seu contacto com os agentes económicos, actua exclusivamente na esfera preventiva. Por tal, foram promovidas diversas conferências e foram abordadas cerca de 100 entidades em diversos sectores, tais como a energia, telecomunicações, banca, investigação académica, entre outros, em todo o Território Nacional. O PSE tem ainda como objectivo informar, neste caso, exclusivamente Sua Excelência o Primeiro-Ministro, sobre ameaças internas ou externas que impendam sobre agentes da economia nacional. Enquadram-se aqui, igualmente, os pedidos de parecer da tutela sobre projectos de potencial interesse nacional (PIN), numa perspectiva da salvaguarda dos interesses económicos nacionais.

Informação complementar:

1. O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), integra o Secretário-Geral do SIRP, órgão directamente dependente do Primeiro-Ministro, integra o Serviço de Informações de Segurança (SIS), que é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, integra o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED), que é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da independência nacional, dos interesses nacionais e da segurança externa do Estado Português, e integra, ainda, as Estruturas Comuns, órgãos de apoio administrativo de apoio às actividades operacionais do SIS e do SIED que funcionam na directa dependência do Secretário-Geral do SIRP e constituídas por quatro departamentos, a saber:
 - a. O departamento comum de recursos humanos;
 - b. O departamento comum de finanças e apoio geral;
 - c. O departamento comum de tecnologias de informação; e
 - d. O departamento comum de segurança.
2. Face à actual arquitectura do SIRP, a abordagem da vertente externa da defesa dos interesses económicos nacionais no estrangeiro é da competência do SIED. A análise de factores externos condicionantes para a internacionalização de empresas nacionais no



PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS
Sistema de Informações da República Portuguesa

Serviço de Informações de Segurança

estrangeiro, assim como a defesa de interesses nacionais no exterior, decorrem das atribuições legais do SIED.

3. Não sendo objectivo deste documento dissertar sobre modelos a adoptar para o Sistema de Informações da República Portuguesa, convém, no entanto, salientar que a fusão do SIS e do SIED numa estrutura única, como preconizado no Programa de Governo, poderá trazer vantagens substanciais na protecção e salvaguarda dos interesses económicos nacionais, quer na vertente interna, quer na vertente externa. A massa crítica humana a criar e o alargamento potencial da plena integração de análises técnicas e conjunturais, permitirão uma visão integrada da problemática da protecção dos interesses económicos nacionais, ultrapassando-se desta forma visões segmentadas, por vezes de difícil conjugação, no plano da decisão política.

Com os melhores cumprimentos,

O Director-Geral

(Horácio C. Pinto)

Disponível em URL: www.iict.pt/GTleD/arquivo/SIS/SIS-sbm001.pdf, último acesso a 3 de Março de 2013.