

# INTELLIGENCE NORTE-AMERICANA: LÓGICA E LIMITAÇÕES DA REFORMA CULTURAL E INSTITUCIONAL



*"You were an answer to my prayers. But you were  
not what I prayed for."*

Texto de um cartão de aniversário de casamento

*Nuno H. Santos Silva* (\*)

## RESUMO

O mundo enfrenta hoje um novo espectro de ameaças, que após os ataques de 11 de Setembro de 2001 têm recebido especial atenção por parte da Administração norte-americana. A reforma da arquitectura da Comunidade de Intelligence para a promoção da lógica da partilha de informação naquele país aparece neste contexto. O presente artigo versa sobre a aplicação e significado daquela reforma cultural e institucional, e pretende apreender e clarificar a importância e pertinência da sua lógica, identificando também as limitações dos seus mecanismos.

**Palavras-chave:** Estados Unidos da América, Intelligence, Reforma da Comunidade de *Intelligence*, *Information Sharing*, *Need-to-share Culture*, *All-source Intelligence*.

---

(\*) Licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Católica Portuguesa. Realizou o estágio de final de curso na Academia Militar entre 21 de Setembro de 2007 e 31 de Março de 2008.

## 1. ENQUADRAMENTO GERAL

Tem-se assistido a três grandes alterações na cultura global com consequências profundas para os propósitos e objectivos da *intelligence*<sup>1</sup> (INTEL) ocidental, defende Alfred Rolington em "Objective Intelligence or Plausible Denial": 1) a omnipresente e profunda revolução da comunicação (aceleração da globalização); 2) o fim da Guerra Fria (alteração das estruturas políticas, económicas e de segurança); e 3) a alteração do status social das sociedades ocidentais (mais educação, dinheiro, mobilidade, mais classe média) (Rolington, 2006).

Neste contexto o mundo enfrenta um novo espectro de ameaças: existem novos actores na cena internacional, cujos métodos e motivações emergem e evoluem rapidamente, e que possuem acesso relativamente expedito aos produtos e novidades da tecnologia contemporânea, através das quais comunicam, comercializam, propagandeiam, obtêm treino, partilham informação (INFO) e/ou tácticas, etc. O combate a estas ameaças difusas, ou não tradicionais, tem recebido especial atenção por parte da segunda Administração Bush, nomeadamente após os ataques de 11 de Setembro de 2001 (9/11), acontecimento associado por muitos a um fracasso massivo da INTEL norte-americana.

Estará a arquitectura institucional e cultural da INTEL a acompanhar todas as alterações deste novo mundo? A existência de uma reforma à partida pressupõe que não. Mas até que medida este processo de reforma lhe dará os instrumentos necessários para os enfrentar?

Desde a criação da moderna Comunidade de *Intelligence* (CI), durante os últimos 60 anos, muitas foram as tentativas de reformulação da sua arquitectura. O que trouxe de novo a reestruturação da INTEL dos Estados Unidos da América (EUA) após os ataques do 9/11? Como se materializou aquela mudança? Quais são as suas implicações? Que linha de pensamento lhe está subentendida? Que virtudes e limitações acarreta a estratégia de partilha de informação? Até que ponto será funcional?

Para tentar responder a todas estas questões, na primeira parte do presente artigo pretende-se esclarecer os mecanismos de implementação da reforma cultural e

---

<sup>1</sup> No decorrer deste artigo fazer-se-á uso da terminologia da doutrina norte-americana, sem prejuízo de se traduzir alguns termos concretos. No caso em questão "*intelligence*" refere-se a "inteligência", ou "informações", pelo que a utilização futura deste último termo referir-se-á à pluralização da designação "informação".

institucional da CI levada a cabo durante os últimos anos, nomeadamente a contribuição do "9/11 Commission Report", do "Intelligence Reform Act", da "National Strategy for Information Sharing", e da "Information Sharing Strategy". Na segunda parte serão explicitadas a lógica e as limitações da partilha de informação, *i.e.*, a elucidação para a tese da partilha de informação, a pertinência dos seus novos contornos, o contributo dos seus defensores contemporâneos, e o esclarecimento das limitações à sua aplicação e problemas consequentes. Por fim, em ritmo conclusivo, serão explicitadas as implicações reais da proposta de reforma.

## 2. A REFORMA CULTURAL E INSTITUCIONAL

Na sequência dos acontecimentos do 9/11, a Administração de George W. Bush, o Congresso, comissões independentes, académicos e *think tanks*, através de artigos científicos, relatórios, directivas, *memorandum's* e legislação - nomeadamente *executive orders* (EO) e *public laws* - vêm enfatizando a importância e pertinência da revisão e reorganização da arquitectura da CI por forma a responder melhor ao novo ambiente de ameaças, enquadrando-o na reformulação mais alargada dos assuntos de segurança que tem vindo a ser levada a cabo nos EUA <sup>2</sup>.

Aquela necessidade apareceu assim inevitavelmente associada, entre outros, à implementação do "USA Patriotic Act" (2001), que desde logo pretendeu remover as barreiras que restringiam a partilha de informação entre os *policy makers*, a *law enforcement* estatal e local, a *homeland security* <sup>3</sup>, as forças armadas, os aliados norte-americanos e entre a CI, nunca esquecendo as liberdades fundamentais dos cidadãos; e do estabelecimento do *Department of Homeland Security* <sup>4</sup>, que veio melhorar a partilha de informação entre agências Federais, Estatais e locais e o sector privado, fazendo com que pelo menos potencialmente as questões relativas à segurança interna já não estejam intrinsecamente separadas das da segurança internacional.

---

<sup>2</sup> Associando-se a *Revolution in Intelligence Affairs* (RIA) à *Revolution in Military Affairs* (RMA), e à *Revolution in Diplomatic Affairs* (FDA).

<sup>3</sup> Os conceitos de "*policy maker*", "*law enforcement*" e "*homeland security*", sendo de fácil compreensão (produtores de políticas, criadores de leis e segurança do território) perdem muita da sua significação aquando da tradução, pelo que se delibera manter daqui em diante estas designações no original.

<sup>4</sup> Ver *The National Strategy for Homeland Security*, 2002; e *Executive Order 13311*, 2003.

## 2.1. O "9/11 Commission Report"

A explicitação da necessidade de se proceder à reformulação da CI conheceu procedimentos e conhece mecanismos bem mais profundos que os atrás mencionados, e que tomaram início com as recomendações providenciadas em Julho de 2004 pelo "9/11 Commission Report" (2004)<sup>5</sup>, para quem corrigir uma INTEL desadequada aos "*loosely affiliated but networked adversaries*" (NCTUS, 2004, p.87) era o desafio premente: o terrorismo é a grande ameaça à segurança norte-americana desde os ataques do 9/11. Assim sendo, as ameaças actuais, ao contrário do que aconteceu durante a Guerra Fria, requerem respostas rápidas, imaginativas e ágeis (Lahneman, 2007)<sup>6</sup>, capacidades somente passíveis de desenvolvimento através da alteração profunda da cultura de partilha de informação existente na CI: da cultura *need-to-know* - propriedade da Guerra Fria - que enfatizou a importância do segredo do conhecimento, deve-se criar uma cultura *need-to-share* - necessidade da contemporaneidade - que valoriza os procedimentos da livre partilha de INFO para que a governação seja capaz de integrar todas as suas formas, criando dessa maneira uma imagem do inimigo como um todo<sup>7</sup>. Esta é a ideia que o "9/11 Commission Report" defendeu.

## 2.2. O "Intelligence Reform Act" de 2004

Se o "9/11 Commission Report" serviu de ignição à reforma da arquitectura da CI, a institucionalização das alterações às estruturas de segurança nacional e de INTEL norte-americanas aconteceram aquando da aprovação do

---

<sup>5</sup> A *National Commission on Terrorist attacks on the United States* (NCTUS) foi uma comissão independente mandatada pelo Congresso, e liderada por Thomas Kean (antigo governador Republicano de Nova Jérсия) e Lee Hamilton (antigo congressista Democrata do Indiana), que vem a ser implementada pela "Public Law 110-53" de Agosto de 2007, nomeadamente no seu Título VI, parágrafos 601 a 605.

<sup>6</sup> Dar especial atenção às páginas 7 a 14 do artigo de Lahneman, onde se explicitam as principais diferenças entre os desafios à CI durante a Guerra Fria, e os desafios decorrentes da contemporaneidade.

<sup>7</sup> ver *The 9/11 Commission Report*, 2004, pp.399 e 416-419. Essa partilha de informação, defende a Comissão, deve ser baseada em *data stewardship* (*versus data ownership*), como será demonstrado mais à frente neste artigo. Um exemplo desta disposição é a padronização dos processos e níveis de classificação de documentos, especificados pelo *Intelligence Community Classification Guidance Findings and Recommendations Report*, 2008. Para se ter noção da dimensão da operação, em 2007 os custos de implementação do sistema de classificação de segurança nacional atingiram os 9,91 mil milhões USD, número associado ao total combinado de 23,102,257 acções de classificação - ver *2007 Report to the President*, 2008.

"Intelligence Reform Act" (IRTPA, 2004), cuja génese previu o aumento da comunicação entre agências dentro da CI por forma a que o sistema funcione eficazmente, nomeadamente através da criação do *Information Sharing Environment* (ISE), do *Information Sharing Council* (ISC) e do *Director of National Intelligence* (DNI).

O primeiro está associado à criação de uma nova estrutura para a INTEL que engloba políticas, procedimentos e tecnologias que facilitam a partilha de INFO referente ao terrorismo, e a criação de confiança mútua entre todos os níveis de governação (entidades Federais, Estatais, locais e tribais), o sector privado e os aliados estrangeiros, por forma a que eficientemente se detecte, previna, desmantele e mitigue os efeitos do terrorismo nos EUA. Este ambiente deve possuir duas características chave: ser descentralizado e coordenador, *i.e.*, deve ser flexível e capaz de conectar os sistemas já existentes, construindo dessa forma novas capacidades que facilitem a troca de INFO em e entre todos os níveis de segurança, não deixando de proteger a privacidade dos indivíduos e as suas liberdades civis (IRTPA, 2004, Title I, §1016, (a)(2)-(f))<sup>8</sup>.

O IRTPA criou também o ISC, estabelecido pela "EO 13356" e actualizado em 2005 pela "EO 13388"<sup>9</sup>, que tem a função de assistir o presidente e a gestão do ISE no seu estabelecimento e manutenção, e coordenação entre departamentos e agências Federais, inicialmente durante um período de dois anos. Pretende-se assim assegurar devidamente a partilha de INFO entre os diversos actores, nomeadamente os que não se enquadram na CI (IRTPA, 2004, Title I, §1016, (a)(1), (g) e (h)).

Por fim, o IRTPA institui também o DNI<sup>10</sup> como principal conselheiro de INTEL do Presidente, e coordenador das actividades internas e externas do comité de INTEL, ou seja, será o responsável pela liderança da CI, a sua "cabeça", nomeadamente na coordenação e integração das suas 16 agências.

<sup>8</sup> O ISE foi implementado pelo *Information Sharing Environment Implementation Plan* em Novembro de 2006.

<sup>9</sup> Que vieram, respectivamente, reforçar do ambiente de partilha de INFO; e facilitar o trabalho do *Program Manager*, acelerar o estabelecimento do ISE, e reestruturar o ISC.

<sup>10</sup> Criado em Fevereiro de 2005, o DNI veio substituir o *Director of Central Intelligence* (DCI) nas suas funções centrais - também na elaboração do *President's Daily Brief* (PDB) - apesar de prever novas competências. O seu primeiro Director foi John D. Negroponte, um diplomata de carreira, cargo ocupado actualmente pelo Vice-almirante Mike McConnell, antigo director da *Defense Intelligence Agency* (DIA), com carreira na INTEL militar - ver *Executive Order* 13355, 2004, que veio emendar a *Executive Order* 12333, 1981.

Nesta medida é requerido ao DNI: 1) maximizar a liberdade de circulação de INFO; 2) proporcionar maior acesso a INTEL dentro da CI; 3) proteger as fontes e os métodos de análise; e 4) tendo como base as restantes funções gerais, baixar o grau de classificação dos documentos - quando exequível e desejável - de forma a beneficiar os consumidores de INTEL. A aplicação prática daquelas funções passam por: 1) gerir a execução do orçamento anual, associando-o à monitorização da implementação dos programas de reforma; 2) estabelecer objectivos e prioridades para a CI; e 3) desenvolver políticas e programas em conformidade com esses objectivos (IRTPA, 2004, Title I, §1016, (d)(3)).

Para o assistir nestas tarefas, ficou também estabelecida a criação do *Office of the Director of National Intelligence* (ODNI) como agência independente, sendo seu objectivo muscular a gestão da CI, reforçando a necessidade daquela trabalhar em conjunto, como que em ambiente empresarial<sup>11</sup>.

A abrangência e dimensão da reforma proposta pelo "Intelligence Reform Act" foi - e é - enorme, a sua institucionalização causou enorme estrondo junto da CI, e a celeuma foi instantânea, não somente em relação à criação do cargo de DNI - provavelmente a alteração mais importante trazida pela legislação - mas também devido ao seu objectivo primordial: a criação de uma cultura de partilha de INFO necessária à adaptação ao ambiente de segurança contemporâneo, nomeadamente no que respeita à antecipação e combate do fenómeno terrorista, como havia advertido e recomendado o "9/11 Commission Report" (Vickers, 2006)<sup>12</sup>.

### 2.3. A "*National Strategy for Information Sharing*"

Até aqui tem-se vindo a contextualizar a necessidade da Administração norte-americana em proceder à reforma da arquitectura da CI, explicitando-se também os mecanismos legais que desenvolveram e aplicaram essa necessidade num plano macro, nomeadamente o estímulo à criação da *need-to-share culture*. Mas a primeira vez que é aclarada num único documento

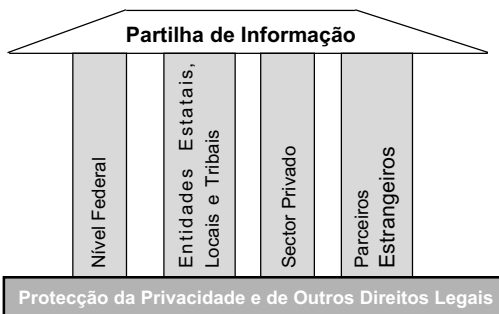
---

<sup>11</sup> Aquela necessidade advém do facto da CI ter de vir a criar uma nova estrutura *all source information* muito peculiar, como será explicitado mais à frente, associada a elevados graus de complexidade, burocracia e linhas de comando fracturadas. - ver Hulnick, 2004.

<sup>12</sup> Ver *WMD Report*, 2005, que veio reforçar o IRTPA através da recomendação de políticas, práticas, procedimentos e regras de verificação da cultura de partilha de INFO.

a importância e prioridade da estratégia de partilha de INFO desde o 9/11 é na "National Strategy for Information Sharing" (NSIS, 2007).

Alinhada com a "National Strategy for Combating Terrorism" (2006), a "National Strategy for Homeland Security" (2002), a "National Intelligence Strategy" (2005), e a "National Counterintelligence Strategy" (2007), e suportando e suplementando o IRTPA, esclarece-se aqui que as estruturas de partilha de INFO e INTEL necessitam de maior flexibilidade e elasticidade para enfrentar os desafios que ameaçam a segurança dos EUA, por forma a que os que combatem aquelas ameaças tenham acesso a INFO precisa em tempo útil para: 1) identificar ameaças tanto imediatas como de longo prazo; 2) identificar indivíduos e/ou grupos; e 3) implementar detenções, prevenções, dissuasões, respostas, protecção, e esforços para a gestão de emergências (NSIS, 2007). Desta feita em 2007 aplicaram-se de forma estratégica e direccionados os princípios anteriormente anunciados, impulsionadores da cultura de partilha de INFO que se pretendeu implementar: 1) a partilha efectiva de INFO advém de fortes parcerias entre autoridades Federais, Estatais, locais, e tribais, o sector privado, e os parceiros e aliados estrangeiros; 2) a INFO adquirida com um propósito deve promover conhecimentos únicos quando devidamente combinados com INFO relevante de uma outra fonte; 3) deve ser tecida dentro de todos os aspectos da actividade contraterrorista; e 4) os procedimentos, processos, e sistemas de suporte à sua partilha devem integrar as capacidades técnicas existentes, e devem respeitar as autoridades e responsabilidades estabelecidas (NSIS, 2007). Mas a centralidade e pertinência da estratégia está na explicitação e aprofundamento do papel dos elementos basilares da estratégia para o processo de reforma da INTEL: 1) a partilha de INFO ao nível Federal; 2) com entidades Estatais, locais e tribais; 3) com o sector privado; 4) com parceiros estrangeiros; e 5) protegendo sempre a privacidade da INFO e outros direitos legais (ver Figura 1).



**Figura 1** - Estruturas dos elementos basilares da estratégia de partilha de INFO.

No que diz respeito à partilha de INFO ao nível Federal, os esforços da estratégia vão no sentido de reforçar as capacidades das agências e departamentos federais de INTEL através da partilha regular de INFO com outras agências e departamentos, públicas e/ou privadas. O seu objectivo é estabelecer uma estrutura de agências federais e forjar a coordenação e confiança inter agências, criando-se uma arquitectura de *all-source intelligence*.

A partilha de INFO com entidades Estatais, locais e tribais, segundo elemento basilar, tem em atenção o facto daqueles actores serem cruciais para os esforços norte-americanos de prevenção de futuros ataques terroristas, e do seu papel como primeira linha de resposta a futuros ataques, pelo que a sua inclusão no novo processo de INTEL fortalece e torna mais eficiente o ciclo de INTEL norte-americana.

A partilha de INFO com o sector privado é também um elemento basilar da "National Strategy for Information Sharing", tanto no que diz respeito à percepção das ameaças contemporâneas, como na protecção das infra-estruturas críticas nacionais e recursos chave.

O quarto elemento basilar, a partilha de INFO com parceiros estrangeiros, parte do princípio que as ameaças contemporâneas não tomam em linha de conta as linhas fronteiriças nacionais, pelo que muitas vezes a INTEL fornecida por parceiros não nacionais é o primeiro contacto com planos e intenções terroristas. Desta feita, é importante criar entendimentos e estabelecer acordos para a troca recíproca de INTEL, assegurando sempre a adequada segurança, confidencialidade, e pertinência da INFO que se troca.

Por fim é definido como objectivo essencial a contínua salvaguarda e protecção da privacidade e de outros direitos legais dos cidadãos norte-americanos. Os departamentos executivos e agências, aquando da aplicação da estratégia deverão ter aquele cuidado, defende a estratégia (NSIS, 2007). A importância da "National Strategy for Information Sharing" está desta feita associada, por um lado, à aplicação - ainda num plano macro - dos princípios da partilha de INFO e INTEL, como havia sido sugerido pelo "9/11 Commission Report" e legislado pelo IRTPA, que segundo aquela necessitam de maior flexibilidade e elasticidade; mas sobretudo pela atribuição de competências e responsabilidades que aqui é realizada: cada parte tem de saber que possui uma função no todo, clarificação esta que se torna central na reestruturação em curso da CI.

A sua ambição passa pela simplificação de processos e competências na estruturação burocrática da renovada CI, sempre na dependência de uma liderança central (DNI), factos que por associação contribuirão para a melhoria do fluxo de INFO, sua abrangência e transversalidade, e conseqüentemente para a melhoria da eficiência da INTEL norte-americana.

#### 2.4. A "*Information Sharing Strategy*"

A reforma da arquitectura da CI levada a cabo pelos EUA durante os últimos anos, que pretendeu promover a maleabilidade no manuseamento de INFO e a responsabilidade na promoção da sua partilha, atingiu o seu pico aquando do aparecimento do seu documento central, a "*Information Sharing Strategy*" (ISS, 2008), que vem resumir, complementar e clarificar a aplicação do princípio da partilha de informação.

Com este objectivo, começa por interpelar a CI com dois desafios tidos como de central importância para a implementação da nova cultura. O primeiro, *integrated intelligence enterprise*, centra-se na criação de uma CI que funcione como uma empresa integrada de INTEL de forma a enfrentar melhor as ameaças à segurança dos EUA. Para fazer face à nova dinâmica internacional: 1) a CI necessita de perceber onde e porque é que a INFO é necessária; 2) os analistas e colectores necessitam de ser capazes de trabalhar com variados fragmentos de INFO oriundos de variadas fontes<sup>13</sup>; e 3) os consumidores de INTEL necessitam de interagir com a CI de forma a orientar o seu foco para os seus problemas específicos (ISS, 2008).

Mas a criação de uma empresa integrada de INTEL está associada a um segundo desafio central à correcta aplicação da nova cultura: o *managing risk*, ou a gestão do risco tendo em conta a importância da efectividade da missão da nova estratégia e a protecção da INFO. Na medida em que a nova cultura criará uma tensão dinâmica entre os benefícios da criação de plataformas de disponibilização de INFO e o risco de desclassificação de INFO sensível, pretende-se desta forma

---

<sup>13</sup> Sinteticamente, este novo processo passa a ser constituído / caracterizado pelas seguintes etapas: *all-source information - all-source analysis - all-source intelligence*.

proteger fontes e métodos que possam ser colocados em perigo, e a privacidade e outras liberdades civis que possam ser comprometidos. Desta feita, a passagem da cultura *need-to-know* para *need-to-share* requer a criação de um ambiente - mental e colectivo - de *responsability to provide* (ISS, 2008).

Desvenda-se assim a visão da estratégia: a dinâmica de partilha de INFO promove o conhecimento aprofundado, que por sua vez melhora a segurança nacional; e a criação de tal dinâmica só é exequível através da aplicação de referências chave, como são identificadas pela "Information Sharing Strategy", que apoiem a sua correcta aplicação.

Em primeiro lugar, como foi já explicitado, a CI deve assegurar tanta disseminação de INFO quanto possível, desde a recolha até ao produto final, havendo sempre gestão de riscos. Mas tal ambição necessita de ser acompanhada pela criação de um ambiente de colaboração, por forma a que as relações entre INFOS sejam de fácil discernimento, e as pessoas e organizações aí envolvidas se empenhem na sintetização de conhecimento, por forma a que os analistas e colectores saibam que INFO existe <sup>14</sup>.


Tendo ciente que a sua aplicação envolve dificuldades referentes à partilha entre indivíduos e agências - por norma conservadores nas suas culturas e métodos - a estratégia defende a necessidade de certificar e acreditar práticas entre indivíduos e agências, uniformizar os padrões de segurança de INFOS, e o seu acesso por parte de toda a CI, criando desta forma uma estrutura de mútua confiança, o *trust model*, factor central para o sucesso da estratégia na transposição para a cultura *responsability to provide* <sup>15</sup> (ver Figura 2).

---

<sup>14</sup> A criação de um *information open space* está associado ao objectivo identificado pela "9/11 Comission Report" de *connect the dots* para melhor compreender as ameaças à segurança dos EUA, identificando-as e percebendo-as num todo mais vasto.

<sup>15</sup> A estratégia prevê que o *Single Information Environment* (SIE) promova novas oportunidades de colaboração e melhoramento das práticas de análise, reduzindo simultaneamente custos adicionais e ineficiências nas operações e soluções. - ver ISS, 2008, pp.9-11.

		Legacy Information Sharing Model	New Information Sharing Model
Strategic Drivers	Information Sharing Vision	<b>"Need to Know"</b> - The legacy model of sharing intelligence data to trusted parties when deemed necessary by the data provider.	<b>"Responsibility to Provide"</b> - A new mindset to share intelligence data while still addressing the need to protect privacy, civil liberties, and sources and methods.
	Enterprise Scope	<b>Agency-Centric</b> - Developed to support a particular agency's needs for particular mission sets.	<b>Enterprise-Centric</b> - Collaboration/Services marketplace stretches across agencies, partners, and international borders for multiple mission use.
Data & Security Drivers	Collaboration Type	<b>Static</b> - Developed in accordance with policies and regulations of particular intelligence product with little change or flexibility.	<b>Mission-Centric "Self Generating"</b> - Rapidly adapts to changing needs and introduction of new partners (state, local, tribal governments).
	Security Model	<b>Network-Centric</b> - Security designed around each network (e.g., DMZ, firewalls).	<b>Information-Centric</b> - Security built into the data and environment, i.e., "security in-death" (e.g., data tags/XML).
	Access Model	<b>Compartment-Based</b> - Access based primarily on security access controls and regulations.	<b>Attribute-Based</b> - Access based on attributes beyond security classification (e.g., environmental mission focus affiliation, etc.).
	Data Usage	<b>Data "Owner"</b> - Cultural mindset of intelligence data owned by the providing agency with strict controls on access, distribution, and sharing mechanisms.	<b>Data "Stewardship"</b> - Cultural shift to intelligence data stewardship to facilitate multi-dimensional analysis and usage with appropriate security protocols.



**Greater Collaboration**

(Fonte:ISS, 2008, p.9)

**Figura 2** - Novo modelo de partilha de informação.

De forma a tornar tudo aquilo exequível, a estratégia define metas e objectivos estratégicos de longo prazo - *Strategic Goals and Objectives* - que servem como que de pontes para o futuro. Aqueles envolvem: 1) a instituição de políticas, modelos e padrões uniformes de partilha de INFO aplicáveis a toda a CI; 2) a promoção da eficiência do ciclo de INTEL através da criação de um recipiente comum de INFOS para toda a CI; 3) o estabelecimento de um ambiente de mútua confiança através da uniformização de práticas, costumes, culturas e outras; e 4) o aumento da colaboração dentro da CI através do desenvolvimento de incentivos e outras práticas (ISS, 2008).

Por fim, há que explicitar que a aplicação daquelas metas e objectivos estratégicos está prevista através da conceitualização de vários planos. No longo prazo - *long-term plan* - que compreende um horizonte de tempo de cinco anos, prevêem-se as seguintes aplicações: 1) inclusão de marcos de longo prazo para cada meta e objectivo estratégico; 2) definição detalhada da performance de cada objectivo estratégico; 3) repartir a posse das actividades de partilha de INFO pelos membros da CI; e 4) esboçar pontos específicos e periódicos de análise e renovação da estratégia.

Está previsto que este *long-term plan* seja desdobrado através dos "Day Plans", *i.e.*, planos de integração e colaboração emitidos pelo ODNI, que incluem uma série de iniciativas que têm como objectivo construir as fundações para a cooperação e reforma da CI norte-americana através da aplicação daquela estratégia com horizontes de tempo mais curtos que possibilitam a sua mais fácil e eficiente monitorização: o "500 Day Plan" (2007), ou *near-term plan*; e o "100 Day Plan" (2007a e 2007b), ou *short-term plan*, que oferece incrementações contínuas de renovação do "500 Day Plan" (ISS, 2008)<sup>16</sup>.

### 3. LÓGICA E LIMITAÇÕES DA PARTILHA DE INFO

O presente artigo fez inicialmente referência ao espectro actual de ameaças - difusas ou não tradicionais - à segurança dos Estados, nomeadamente o terrorismo, que requer respostas rápidas, imaginativas e ágeis, e face ao qual a Administração norte-americana vem promovendo a alteração profunda da cultura de partilha de INFO da sua CI.

Aquela explicitação conheceu e conhece procedimentos e mecanismos que tomaram início com as recomendações do "9/11 Commission Report", a ignição da reforma da arquitectura da CI; a aprovação do IRTPA institucionalizou legalmente as alterações às estruturas de segurança nacional e de INTEL norte-americanas; o "National Strategy for Information Sharing" foi o primeiro documento desde o 9/11 que explorou exclusivamente a pertinência da aplicação da lógica da partilha

---

<sup>16</sup> Estas implementações serão posteriormente aplicadas a cada realidade concreta através de planos de implementação específicos, como disso são exemplo o *Information Sharing Environment Implementation Plan*, 2006; ou ainda o *General Intelligence Rules*, 2008.

de INFO; e a "Information Sharing Strategy" veio promover a maleabilidade no manuseamento de INFO e a responsabilidade na promoção da sua partilha, resumindo, complementando e clarificando a aplicação do princípio da sua partilha. Desta feita, quais são as implicações da reforma da arquitectura da CI? Que tese lhe está subentendida? Que virtudes e limitações acarreta a estratégia de partilha de INFO? Até que ponto será funcional?

### 3.1. *A tese da partilha de INFO não é nova...*

De forma a se perscrutar as respostas às questões colocadas, e se explicitar em que circunstâncias nasceu a tese da partilha de INFO, é necessário recuar até 1941.

A 7 de Dezembro daquele ano, os EUA enfrentaram o surpreendente ataque ao porto de Pearl Harbor, levado a cabo pela frota japonesa. As principais causas justificadoras para a ocorrência de um ataque daquele género foram na altura: 1) a falta de partilha regular de INFO entre os operacionais de INTEL da *US Navy* e do *US Army* destacados em Honolulu; e 2) o défice de partilha de INFO entre Washington e a chefia militar destacada no Havai, *i.e.*, a coordenação de INTEL existente era inadequada. A consequência directa e mais visível daquela constatação foi a promoção de partilha de INFO, e da análise e produção integradas de INTEL, nomeadamente através da criação da *Central Intelligence Agency* (CIA) em 1947 (Kendall, 1949; Wohlstetter, 1962; Volkman, 1995; Johnson, 1996; Schulsky e Schmitt, 2002; Jeffreys-Jones, 2003).

Mas de que forma poderia a CI norte-americana, do ponto de vista conceptual, atingir aqueles objectivos? Ou seja, em que medida se poderia estruturar uma cultura de INTEL adaptada às circunstâncias da nova realidade mundial?

A resposta foi apresentada em 1949 por Sherman Kent, um dos *founding fathers* da moderna CI norte-americana<sup>17</sup>, na obra "Strategic Intelligence for American World Policy", onde descreveu a INTEL como sendo uma ciência social baseada na pesquisa, que requer como base vastas

---

<sup>17</sup> O professor de história da Universidade de Yale foi um homem influente na promoção da estrutura conceptual para a INTEL americana, nomeadamente da CIA, cuja *School for Intelligence Analysis* possui ainda o seu nome.

quantidades de INFO por forma a que esteja sempre prevenida para qualquer incidente inesperado (Kent, 1949).

Tendo como base aquela definição, e relevando sempre as características únicas da ciência em questão, para Kent a INTEL deve ser entendida como uma área específica de conhecimento que requer um método próprio, e que se deve dividir em três grandes categorias: 1) o *basic descriptive element*, associado à descrição do mundo ao nível macro; 2) o *current reportorial element*, associado a descrições de mudanças diárias que vão ocorrendo no mundo; e 3) o *speculative-evaluative element*, associado a predições sobre a forma como o mundo se vai alterar.

Esta categorização e, conseqüente, quantidade e qualidade de conhecimento produzido pela atenção àqueles tópicos, é fundamental para o professor de Yale na medida em que só daquela forma é possível tornar a INTEL mais eficiente: quanto mais INFO é reunida e partilhada, melhor equipada fica a análise para antever ameaças e acurar predições (Kent, 1949).

À luz desta primeira abordagem moderna à INTEL como ciência, e apesar das circunstâncias e acontecimentos de Pearl Harbor e do 9/11 não serem comparáveis *per se*, a principal causa justificadora de ambos os acontecimentos parece idêntica: existia INFO que, com determinada disposição, poderia clarificar procedimentos e eventualmente prever os ataques, sendo que em ambos os casos não existia uma arquitetura burocrática e uma cultura de INTEL adequadas à sua partilha, nem tão pouco na criação de fluxos regulares com esse fim.

Existe, contudo uma grande diferença nos dois exemplos históricos: em 1941 nunca se concluiu - Sherman Kent inclusive - que um maior fluxo de INFO poderia ter feito a diferença em Pearl Harbor (Wohlstetter, 1962), mas apenas que era necessário criar fluxos de INFO. Desta feita, a tese da partilha de INFO, nomeadamente a integração da sua análise e produção, não é nova; nem tão pouco é nova a pertinência ou o *timing* da sua aplicação.

O que existe de verdadeiramente novo nesta nova vaga de reforma da CI nos EUA, muitas vezes tentada ao longo dos últimos 60 anos, é a abrangência e profundidade com que aquela se promove e aplica, em grande medida tendo como base precisamente a ideia de que um maior fluxo de INFO pode fazer a diferença.

### 3.2. ...*Mas tem novos contornos e preconizadoras*

É neste contexto que se enquadra o entusiasmo contemporâneo no apoio à tese da partilha de INFO: existe a percepção de que a sua aplicação pode efectivamente ajudar a prevenir um futuro ataque terrorista em solo norte-americano, chegando mesmo alguns a apelidar este processo de evolução natural da INTEL na era da informação, a única forma de se combater as ameaças difusas (Treverton, 2003; Merman, 2003).

Dois dos defensores desta tese, Bruce Berkowitz e Allan Goodman, explicitam precisamente esta ideia na obra "Best Truth: Intelligence in the Information Age", onde defendem que para lidar com a panóplia de novas ameaças emergentes, as agências de INTEL devem tornar-se "*flexible information integrators*" (Berkowitz e Goodman, 2000, p.82), capazes de aceder a qualquer tipo de INFO em qualquer altura, por forma a tornar o processo de análise mais propício à eliminação da incerteza. Na mesma linha segue Gregory Treverton ao defender que "*intelligence's business is information, not secrets*" (Treverton, 2001, p.17)<sup>18</sup>.

Esta lógica da partilha de INFO, baseada *no free flow of information* associada a uma rede infraestrutural ou de flexibilidade "agencial", segundo os seus defensores cria menos incerteza através da criação de maior eficiência, i.e., acabará por gerar uma análise diversificada, inovadora e competitiva, que associada ao robustecimento da geração de ideias propiciam a dinamização e adaptabilidade da CI, necessárias ao combate do novo ambiente de ameaça nacional complexo e difuso (Arquilla e Ronfeldt, 2001; Steele, 2001; MFTFNSIA, 2002; MFTFNSIA, 2003).

### 3.3. *Limitações da partilha de informação*

Mas nem todos estiveram e/ou estão assim tão entusiasmados com a tese de que um maior fluxo de INFO pode fazer a diferença na prevenção e combate às ameaças difusas, nomeadamente de um futuro ataque terrorista nos EUA. Na verdade parecem existir limitações na conceitualização e aplicação daquela teoria, evidência que tem vindo a ser explorada por variados críticos à tese da partilha de INFO.

---

<sup>18</sup> Esta mesma ideia vem a ser explicitada pelo "9/11 Commission Report", página 91: de uma cultura de *need-to-know* própria da Guerra -fria, incita-se à criação de uma cultura *need-to-share*, como foi anteriormente explicitado.

A primeira dessas críticas é contemporânea a Sherman Kent, e foi explicitada por Wilmore Kendall em "The Function of Intelligence", onde apelida a abordagem daquele de "*crassly empirical intelligence*", facto resultante da acumulação de grandes quantidades de INFO sem orientação teórica ou cultura orientadora (Kendall, 1949). Para o autor, a INTEL de Kent tem efectividade somente em tempo de guerra, na medida em que é caracterizada pela preocupação compulsiva com a predição, estratégia não inteiramente compatível com o factor surpresa das relações internacionais, que neste caso teria de ser - impossivelmente - eliminado. A sua preocupação tem que ver com os efeitos que a tese de Kent podem ter para a análise: "[...] *a matter of somehow keeping one's head above water in a tidal wave of documents, whose factual content must be 'processed'*" (Kendall, 1949, p.550), limitação que abordaremos mais à frente.

A segunda das seis limitações geralmente apontadas à tese anteriormente explicitada está relacionada com o desafio do "9/11 Commission Report" na estandardização de rotinas e procedimentos: de entre todo o ruído resultante da enorme quantidade de INFO, a estratégia *connecting the dots* passa pela eliminação de obstáculos à sua partilha. A criação da rotina da partilha oferecerá o sentido à informação, criando simultaneamente diversidade analítica e credibilidade nas suas estimativas (*The 9/11 Commission Report*, pp.416-419). Aparecendo no seguimento da primeira limitação apresentada, esta defende que a INFO que sairá daquele processo pode não possuir sentido nenhum para o seu vasto número de recipientes, será *non-sense information*, i.e., continuará a ser INFO - indefinida, nebulosa, descontextualizada e fungível - com a agravante de sacrificar o seu contexto em nome de um fluxo: será *information in the large*.

Calvert Jones e Michael A. Turner, fazendo defesa desta limitação, afirmam que na tese subjacente ao "9/11 Commission Report" é colocada demasiada fé no significado que a INFO possui *per se*, dando pouca importância à arte humana de a perscrutar (Jones, 2007; Turner, 2005). Na verdade, na dificuldade em separar ou seleccionar sinais (INFOS relevantes) de ruídos (INFOS irrelevantes), o real valor das INFOS passará a ser a "partilhabilidade", mais que o seu conteúdo. O resultado deste erro será a percepção - perigosa - dos adversários alusivos como um todo, não os conseguindo diferenciar<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> A este respeito ver MFTFNSIA, 2003, p.15, onde se sublinha a importância da filtração de INFO.

Na verdade, o optimismo do "9/11 Commission Report" espera que o *flow of information* promova procedimentos, rotinas e incentivos que criem governações *smart* ou elásticas do ponto de vista da cognição, sendo que, desta forma, mais facilmente conseguirão perscrutar as ameaças, como foi anteriormente especificado. Parte do princípio de que o "[...] *meaning and significance of information will flow through the conduits of information sharing routines in a more networked intelligence and national security community*" (Jones, 2007, p.390), como esclarece Calvert Jones.

Aquela intenção está associada à terceira limitação da tese da partilha de INFO, ligada aos processos de análise. Naquele contexto os analistas passam a ser apenas consumidores de *information in the large*, e o seu trabalho reduzir-se-á ao mero processamento, acomodação e distribuição de INFO, isto porque se passa a tomar por princípio que o conteúdo da INFO é fungível *per se*, e o seu real valor será a sua dimensão de "partilhabilidade". Desta feita, o bom analista passa a ser aquele que tem acesso a grandes quantidades de INFO.

Este facto criará um outro problema: apesar dos analistas continuarem a necessitar do *need-to-know*, a standardização do processamento da INFO para a "interoperacionalização" e sua posterior integração em bases de dados comuns a toda a CI<sup>20</sup> afectará a diversidade e imaginação da análise de INTEL. Em conjunto, tudo isto criará governações mais confusas: as INFOS, por si, são muito ambíguas, e portanto susceptíveis de variadas interpretações. Ao perder o seu contexto o analista perde uma ferramenta essencial do seu trabalho, e os destinatários da INTEL, nomeadamente o governo, ganham relatórios caracterizados por um maior enviesamento<sup>21</sup>. Mas a limitação dos processos de análise da nova estratégia de partilha de INFO está relacionada a uma quarta limitação, esta associada aos seus processos de recolha. Os colectores de INTEL estão mais familiarizados

<sup>20</sup> Há que ter presente, contudo, que as INFOS serão indexadas, apresentadas e recuperadas de igual forma dependendo sempre dos resultados da implementação da reforma.

<sup>21</sup> "Decision-makers ought to recognise that a competent intelligence analyst is uniquely equipped to provide meaning, clarity and order to the rising tide of information which confronts and informs them. The intelligence community, on the other hand, must customise and render more user-friendly the material and support which it provides, particularly to politicians and senior officials whose culture is primarily an oral not a written one. Intelligence analysts must also be more accessible to decisionmakers and prepared to dialogue regularly and freely with experts and thinkers outside their own somewhat cloistered environment. Excessive secrecy and insularity, as Gregory Treverton observes, is the enemy of timely and insightful intelligence." (Dupont, 2003, p.25).

com o contexto da INFO acumulada, a sua segurança, suas circunstâncias e pertinência, e a sua relações com outras INFOS, ou seja, estão mais inclinados a contextualizá-la para análises que conhecem e na quais confiam. Ambos os problemas, o de análise e o de recolha, segundo a lógica da estratégia, terão de criar informação tão "partilhável" quanto possível por forma a ser disseminada pelos recipientes vagos e não testados do ISE, e aqui as indicações de possíveis fracassos e ineficiências são mais verosímeis que a certeza da sua adequação à realidade da CI.

Mas existe ainda uma quinta limitação, normalmente identificada pelos pessimistas em relação à aplicação da lógica de partilha de INFO nos moldes estabelecidos pelo IRTPA, desta feita associada à abordagem que a presente reforma tomou em relação ao espectro de ameaças contemporâneas, interpretando-as como sendo fragmentadas, difusas e descentralizadas. Esta assumpção é válida. Contudo pode ter precipitado a conclusão de que a INTEL se lhes deve adaptar através de uma abordagem também ela descentralizada, nomeadamente através da descentralização da sua rede de partilha de INFO.

Mais que um problema ou limitação, este é um ponto que se deve ter em atenção: apesar das ameaças serem difusas do ponto de vista de quem as antecipa, ou tenta antecipar, a sua real natureza deve ser devidamente aprofundada, na medida em que existe o perigo daquela proposição tender a esquecer, ou simplesmente não atender ao significado, importância, talento, etc. dos indivíduos associados a essas ameaças (Jones, 2007).

Por fim, um grande problema na legislação da reforma - do IRTPA - está no facto de dar ao DNI considerável responsabilidade associado a pouco poder efectivo e autoridade real, nomeadamente no que respeita às agências sob dependência do Departamento de Defesa (DoD). Este facto esclarece uma sexta limitação: a dispersão de autoridade e liderança da lógica de partilha de INFO (Hulnick, 2007; Turner, 2005)<sup>22</sup>, e o papel do DNI estará mais associado à criação de dependência que de coordenação.

Na verdade o IRTPA de Dezembro de 2004, para além de ter aumentado significativamente o volume de burocracia, não alterou significativamente a CI norte-americana, ao contrário do que afirmou a Administração Bush, para quem se trata da alteração mais significativa desde o National Security

---

<sup>22</sup> *"The intelligence agencies that make up the IC are clearly going about their business just as they did before the 2004 legislation. [...] Information-sharing remains a major obstacle within the IC, and the DNI has not been given sufficient authority to change the situation."* (Hulnick, 2007, p.580-581).

Act (1947): "[v]ery little real reform has taken place. Yet, the damage has been minimal. Intelligence reform, just like North Korea's attempt at building a nuclear weapon, is a fizzle." (Hulnick, 2007, p.580).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O SIGNIFICADO DA REFORMA

As ameaças contemporâneas à segurança dos Estados ocidentais - o terrorismo, a proliferação de armamento nuclear, químico e biológico (NBQ), os conflitos regionais (inter-estaduais e intra-estaduais), as insurreições e guerrilhas, os Estados falhados e o crime organizado transnacional, e mesmo as consequências do crescimento populacional, da pobreza, das doenças infecciosas, e da degradação ambiental (*A More Secure World*, 2004; *European Security Strategy*, 2003; Lahneman, 2007; *United Against Terrorism*, 2006; FM 3-24, 2006; Mackinder, 2002; Cronin, 2002; Kicinger, 2004; Homer-Dixon et al, 1993; Kaplan, 2000) - estão associadas à *Fourth-Generation Warfare*, onde "[...] *the nation-state's primary mission is to identify the enemy, separate him from the population and destroy him. [...] [T]his is political warfare. Therefore, the key to success - if success is possible - is intelligence.*"<sup>23</sup>

Este novo tipo de guerra em que os EUA se vêem envolvidos - a *long war* - requer a alteração de paradigmas de segurança nacionais, e a aplicação de todos os elementos de poder e influência norte-americanas, isto porque, como vimos, os seus inimigos actuais são caracterizados sobretudo pela capacidade volúvel de se adaptarem aos desafios que lhes são colocados.

Notemos, contudo que a INTEL, a ciência dos segredos e não a ciência dos mistérios, é por natureza imperfeita, e os seus processos de recolha e análise muitas vezes incertos, ambíguos e inconclusivos, nomeadamente se os seus alvos forem alusivos, como disso são exemplo as ameaças terroristas<sup>24</sup>. Mas a ausência de ameaças iminentes não é garantia de que as ameaças não existem, e por isso a INTEL continua e continuará a ser uma ferramenta útil à garantia

<sup>23</sup> "What is called fourth-generation warfare is simply a type of war faced by everyone from Alexander to Hitler. It is just resistance [... prompted by] subnational groups that are decentralized, sparse, dispersed and primarily conducting war to attack their target's morale. [...] Being sparse and politically capable, the insurgent groups blend into the population and are difficult to ferret out and defeat." (Friedman, 2008).

<sup>24</sup> "Much of the intelligence that we receive in war is contradictory, even more of it is plain wrong, and most of it is fairly dubious. What one can require of an officer, under these circumstances, is a certain degree of discrimination, which can only be gained from knowledge of men and affairs and from good judgement. The law of probability must be his guide." (Clausewitz, 1982, p.162-164).

da segurança dos Estados. Esta é a base que suporta a iniciativa da reforma da CI dos EUA: a exponenciação das capacidades da CI na recolha, análise, produção e difusão de INTEL são hoje essenciais à garantia da segurança.

Agora, a INTEL não serve apenas para enfrentar a ameaça terrorista, apesar dessa parecer a ameaça do momento. Na verdade o seu sistema deve ser suficientemente flexível para providenciar INTEL em situações de guerra e em situações de paz, tanto a decisores políticos como a forças de segurança, tendo sempre presente que *per se*, no plano operacional, não é a INFO que vence guerras (Hulnick, 2004): a INFO não é poder, é apenas reforço de capacidades.

Tendo tudo isto presente, a segunda Administração Bush vem promovendo a alteração profunda da cultura de partilha de INFO da CI norte-americana, nomeadamente através do acolhimento das recomendações providenciadas pelo "9/11 Commission Report", da institucionalização legal das alterações às estruturas de INTEL através da aprovação do IRTPA, da aplicação da lógica da partilha de INFO realizada pela "National Strategy for Information Sharing", e da promoção da maleabilidade no manuseamento de INFO e da responsabilização na promoção da sua partilha, resumindo, complementando e clarificando a aplicação do princípio da partilha de INFO através da "Information Sharing Strategy", como anteriormente explicitado. Desta feita, o que envolve efectivamente a reforma em curso? O que realmente implica esta aplicação da lógica de partilha de INFO? Primeiramente, a estratégia anteriormente clarificada supõe a adopção de um novo conceito e estrutura de INTEL - *intelligence as information* versus *intelligence as secrets* - baseada na acumulação e partilha de grandes quantidades de INFO extensivas assentes na coordenação "interagencial" (*flexible information integrators*), tendo como objectivo a criação de um ambiente de *all-source intelligence*.

Assim, a reforma está associada à aplicação de processos para a criação de uma nova cultura para a CI, nomeadamente o *integrated intelligence enterprise*, e o *managing risk*, formando o *trust model*, que têm como objectivo primordial a promoção do *free flow of information* através da criação de uma cultura *need-to-share*, que vem substituir a cultura *need-to-know*, e requerer a criação de um ambiente de *responsability to provide*.

Dependendo de como serão interpretados e implementados os imperativos da estratégia de partilha de INFO, e baseando-se em assumpções não certas sobre o corrente ambiente de ameaça e no poder que a INFO tem por si para as enfrentar, a nova cultura supõe a ênfase das fontes abertas - *Open Source Intelligence* (OSINT) - e de uma nova abordagem à *Human Intelligence*

(HUMINT), mas também o incentivo à criação de recipientes comuns de INFO caracterizados pela falta de orientação teórica ou cultura mentora - será *non-sense information*, ou *information in the large*.

Da mesma forma criará novas colaborações e relações resultantes da nova estruturação da partilha de INFOS entre as várias entidades envolvidas na reforma, nomeadamente ao nível Federal, com entidades Estatais, locais e tribais, com o sector privado, e com os parceiros estrangeiros, sendo alguns desses exteriores à CI.

Mas se se atender concentradamente à estratégia, e à sua aplicação, percebe-se que aquela trará obrigatoriamente consequências para as liberdades civis dos cidadãos norte-americanos, que aparentemente terão de ser pontualmente restringidas com a aplicação desta reforma, ainda que não propositadamente se tivermos em linha de conta o "USA Patriotic Act" de 2001, a "National Strategy for Information Sharing" de 2007, e mesmo a "Information Sharing Strategy" de 2008.

Esta consequência advém em grande medida da necessidade de se envolver uma panóplia de obstáculos culturais, legais e tecnológicos à sua aplicação, nomeadamente a difícil estandardização de rotinas e procedimentos, que no plano da análise afectará a sua diversidade e imaginação, privilegiando-se o acesso à INFO em detrimento da sua análise, e no plano da recolha limitará e enviesará os resultados de INTEL através da perda de riqueza contextual.

Mais ainda: a tentativa de simplificação de processos e competências na estruturação burocrática da renovada CI trará também limitações na estruturação da hierarquia e liderança da comunidade. Na verdade a criação do DNI promove a confusão e indecisão dentro da CI, e cria uma hierarquia reduzida e descentralizada. Por fim, para se proceder a uma reforma na CI desta amplitude será necessário um grande esforço, tanto referente a custos orçamentais, como de disponibilidade e vontade colectiva, nomeadamente no recrutamento de novo pessoal, seu treino e formação, bem como na reconversão - pertinentemente necessária - das capacidades do pessoal que dela já faz parte; mas também na actualização dos sistemas de informação - bases de dados, controlo fronteiriço, entre outros - processo não muito controverso e até necessário.

Não é objectivo deste artigo especificar as polémicas e/ou desafios mais gerais referentes à CI norte-americana<sup>25</sup>, nem tão pouco proceder à mera desconstrução da estratégia de partilha de INFO levada a cabo pelos EUA.

<sup>25</sup> Nomeadamente perceber até que ponto está a sua *Strategic Intelligence* ao serviço da agenda política nacional, desenvolver a descontinuidade organizacional e multipolaridade de missões da CIA, do FBI e de outras agências e sub-agências, ou até discutir os fracassos da recolha e/ou análise da INTEL. - ver Goodman, 2003; Hastedt, 2007; Lefebvre, 2004; Pillar, 2006; e Hulnick, 2007.

Trata-se apenas de um exercício de clarificação de uma linha estratégica, e consequente identificação das suas limitações, isto porque aquela sugere que o problema da INTEL pode ser resolvido através de alterações organizacionais, *i.e.*, da reorganização da sua estrutura, associando-a a mais recursos e melhor uso de tecnologia, não enfrentando talvez a causa primordial do seu problema, se é que este existe (Hulnick, 2004; Rolington, 2006; Hulnick, 2006).

Mas para além disso a reforma parece ainda não ter atingido resultados visíveis e satisfatórios, sendo que em muitos aspectos da aplicação da mesma os resultados alcançados não estão de acordo com o plano que os reformadores delinearam: "[d]isappointingly, we continued to find deficiencies at multiple agencies relating to basic requirements concerning implementing regulations, security education and training, self-inspections, classification, and document markings." (2007 Report to the President, 2008, p.23).

Terá esta sido uma reforma precipitada? Talvez não. O fracasso na prevenção dos ataques do 9/11 associado à atenção às novas ameaças à segurança nacional criou um espaço de oportunidade e de desafio, criou o *momentum* para a promoção de uma reforma nos EUA. A oportunidade adveio, portanto, do consenso na necessidade de se proceder a reformas na CI, e o desafio nasceu da brecha existente entre a urgência de se fazer algo e a incerteza sobre o que deve ser feito - nunca se sabendo como é que a sua aplicação se processará. Esta incerteza cria, ainda assim, um problema básico: não existe reforma dramática da INTEL - na sua cultura, doutrina, instituições, etc. - com cujos riscos e potencialidades todos concordem. O sucesso da sua aplicação talvez esteja suspenso por pormenores: "[w]hat all sides in the current debates should want is to restore public confidence in the competence and integrity of the nation's intelligence system. The challenge will be how to keep inevitable disappointment about the modesty of likely reforms from turning into disillusionment with and disaffection from the intelligence community itself - and ultimately how to keep the perceived requirements of competence and integrity from diverging." (Betts, 2004, p.6).

## BIBLIOGRAFIA

- 2007 *Report to the President* (2008). Information Security Oversight Office, May 30;
- A More Secure World: Our Shared Responsibility* (2004). Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, December;
- ARQUILLA, John & RONFELDT, David (eds.) (2001). *Networks and Netwars*, RAND, Santa Monica, CA;
- BERKOWITZ, Bruce & GOODMAN, Allan (2000). *Best Truth: Intelligence in the Information Age*, Yale University Press, New Haven, CT;
- BETTS, Richard K. (2004). "The New Politics of Intelligence: Will Reforms Work This Time?", in Vários, *Foreign Affairs*, Volume 83, Number 3, May/June, p.6;
- CLAUSEWITZ, Carl Maria von (1982 [1832]). *On War*, Penguin, London;
- CRONIN, Audrey Kurth (2002). "Behind the Curse: Globalization and International Terrorism", in Vários, *International Security*, Volume 27, Number 3, pp.30-58;
- DUPONT, Alan (2003). "Intelligence for the Twenty-First Century", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 18, Number 4, December, p.25;
- European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* (2003). Brussels, December 12;
- Executive Order 12333: United States Intelligence Activities* (1981). 4 December;
- Executive Order 13311: Homeland Security Information Sharing* (2003). July 29;
- Executive Order 13355: Strengthened Management of the Intelligence Community* (2004). August 27;
- Executive Order 13356: Strengthening the Sharing of Terrorism Information To Protect Americans* (2004). August 27;
- Executive Order 13388: Further Strengthening the Sharing of Terrorism Information to Protect Americans* (2005). October 25;
- Field Manual No. 3-24 - Counterinsurgency (FM 3-24)* (2006). Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, December 15;
- FRIEDMAN, George (2008). "Geopolitical Weekly: The U.S. Air Force and the Next War", in Vários, *Stratfor - Geopolitical Intelligence Web Site*, June 11. Internet: [http://www.stratfor.com/weekly/geopolitical-weekly\\_u\\_s\\_air\\_force\\_and\\_next\\_war](http://www.stratfor.com/weekly/geopolitical-weekly_u_s_air_force_and_next_war);

- General Intelligence Rules* (2008). Air Force Instruction 14-202, Volume 3, Department of the Air Force, March 10;
- GOODMAN, Melvin A. (2003). "9/11: The Failure of Strategic Intelligence", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 18, Number 4, December, pp.59-71;
- HASTEDT, Glen (2007). "Foreign Policy by Commission: Reforming the Intelligence Community", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 22, Number 4, August, pp.443-472;
- Homeland Security Act of 2002* (the "Act") (2002). bill from the House of Representatives (H.R. 5005 EAS), "An Act to establish the Department of Homeland Security, and for other purposes", Senate of the United States, November 19;
- HOMER-DIXON, Thomas F., et al (1993). "Environmental Change and Violent Conflict: Growing scarcities of renewable resources can contribute to social instability and civil strife", in Vários, *Scientific American*, February, pp.38-45;
- HULNICK, Arthur S. (2004). "Does the U.S. Intelligence Community Need a DNI?", in Vários, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 17, Number 4, December, pp.710-730;
- HULNICK, Arthur S. (2006). "U.S. Intelligence Reform: Problems and Prospects", in Vários, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 19, Number 2, May, pp.302-315;
- HULNICK, Arthur S. (2007). "Intelligence Reform 2007: Fix or Fizzle?", in Vários, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 20, Number 4, December, pp.567-582;
- Information Sharing Environment Implementation Plan* (2006). Prepared by the Program Manager, Information Sharing Environment, Office of the Director of National Intelligence, Washington, D.C., November 16;
- Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007*, Public Law 110-53, August 3, 2007, Title VI, §601-§605;
- Intelligence Community Classification Guidance Findings and Recommendations Report* (2008). Prepared by The Director of National Intelligence, The Office of the Director of National Intelligence Associate Director of National Intelligence and Chief Information Officer, January 25;
- Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004* (IRTPA), Public Law 108-458, December 17, 2004, Title I, §1016, (a)-(j);

- JEFFREYS-JONES, Rhodri (2003). *The CIA and American Democracy*, Yale University Press, New Haven, CT;
- JOHNSON, Loch (1996). *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World*, Yale University Press, New Haven, CT;
- JONES, Calvert (2007). "Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 22, Number 3, June, pp.384-401;
- KAPLAN, Robert D. (2000). *The Coming Anarchy: Shattering Dreams of the Cold War*, Random House, New York;
- KENDALL, Wilmoore (1949). "The Function of Intelligence", in Vários, *World Politics*, Volume 1, pp.549-550;
- KENT, Sherman (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, Princeton, NJ;
- KICINGER, Anna (2004). *International Migration as a Non-Traditional Security Threat and the EU Responses to this Phenomenon*, Central European Forum For Migration Research, CEFMR Working Paper 2/2004, Warsaw, October;
- LAHNEMAN, William J. (2007). "Is a Revolution in Intelligence Affairs Occurring?", in Vários, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Number 20, Volume 1, Mars, pp.1-17;
- LEFEBVRE, Stéphane (2004). "A Look at Intelligence Analysis", in Vários, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 17, Number 2, January, pp.231-264;
- MACKINDER, John (2002). *Globalization and Insurgency*, Adelphy Paper 352, Oxford University Press / International Institute for Strategic Studies, Oxford;
- Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age (MFTFNSIA) Reports (2002). *Protecting America's Freedom in the Information Age*, Markle Foundation, New York, NY;
- Markle Foundation Task Force on National Security in the Information Age (MFTFNSIA) Reports (2003). *Creating a Trusted Information Network for Homeland Security*, Markle Foundation, New York, NY;
- MERMAN, Michael (2003). "Counter-Terrorism, Information Technology and Intelligence Change", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 18, Number 4, pp.41-58;

- National Commission on Terrorist attacks on the United States (2004). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States: Official Government Edition*, U.S. G.P.O., Washington, DC;
- National Security Act of 1947*, Act of July 26;
- National Strategy for Combating Terrorism* (2006). September;
- National Strategy for Homeland Security* (2002). Office of Homeland Security, July;
- National Strategy for Information Sharing: Successes and Challenges In Improving Terrorism-Related Information Sharing* (2007). October;
- PILLAR, Paul R. (2006). "Good Literature and Bad History: The 9/11 Commission's Tale of Strategic Intelligence", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 21, Number 6, December, pp.1022-1044;
- ROLINGTON, Alfred (2006). "Objective Intelligence or Plausible Denial: An Open Source Review of Intelligence Method and Process since 9/11", in Vários, *Intelligence and National Security*, Volume 21, Number 5, October, pp.744-746;
- SCHULSKY, Abram & SCHMITT, Gary (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*, Brassey's, Inc., Dulles;
- STEELE, Robert (2001). *On Intelligence: Spies and Secrecy in an Open World*, OSS International Press, Oakton, VA;
- The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* (WMD Report) (2005). Laurence H. Silberman & Charles S. Robb (Co-Chairmen), Report to the President of the United States, Washington, D.C., March 31;
- The National Counterintelligence Strategy of the United States of America* (2007). Office of the Director of National Intelligence;
- The National Intelligence Strategy of the United States of America: Transformation through Integration and Innovation* (2005). Office of the Director of National Intelligence, October;
- The National Strategy for Homeland Security* (2002). Office of Homeland Security, July;
- TREVERTON, Gregory (2001). *Reshaping Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, Cambridge;

- TREVERTON, Gregory (2003). "Reshaping Intelligence to Share with 'Ourselves'", in Vários, *Commentary*, Canadian Security Intelligence Service, Number 82, July 16;
- TURNER, Michael A. (2005). "Intelligence Reform and the Politics of Entrenchment", in Vários, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Volume 18, Number 3, October, pp.383-397;
- United Against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy* (2006). Report of the Secretary-General, General Assembly, Sixtieth Session, A/60/825, United Nations, April 27;
- United States Intelligence Community 100 Day Plan for Integration and Collaboration* (2007). Office of the Director of National Intelligence, Washington D.C., Report Number: A949174, April 11;
- United States Intelligence Community 100 Day Plan for Integration and Collaboration* (2007). Office of the Director of National Intelligence, Washington D.C., September;
- United States Intelligence Community 500 Day Plan for Integration and Collaboration* (2007). Office of the Director of National Intelligence, Washington D.C., Report Number: A146374, October 10;
- United States Intelligence Community Information Sharing Strategy* (2008). Office of the Director of National Intelligence, February 22;
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*, Public Law 107-56, October 26;
- VICKERS, Robert D., Jr. (2006). "The Intelligence Reform Quandary", in Vários, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Number 19, Volume 2, May, pp.356-364;
- VOLKMAN, Ernest (1995). *Espionage: The Greatest Spy Operations of the 20th Century*, John Wiley & Sons, Inc., New York;
- WOHLSTETTER, Roberta (1962). *Pearl Harbor: Warning and Decision*, Stanford University Press, Stanford, CA.