

# ESTUDO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA: UMA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA COMPARADA

Roberto Numeriano\*

## Resumo

*O objetivo do presente artigo é demonstrar que o método comparado configura-se uma das mais robustas estratégias de análise da evolução dos serviços de Inteligência, um dos objetos mais enigmáticos na estrutura dos Estados. Nos países sob uma democracia consolidada ou ainda incipiente, tais serviços, como aparatos político-institucionais muitas vezes fechados à fiscalização e controle (accountability), podem ser melhor analisados pelo método comparativista. Enigmas institucionais ou não, as agências de Inteligência (bem como os sistemas que elas conformam e integram) são sempre o reflexo de escolhas e agendas de elites estatais. Para além da condição de instituições técnicas na estrutura de Estado, tais órgãos possuem um ethos político que afeta suas atividades e interesses complexos, sobretudo nos processos de mudança política e social. A abordagem comparada é um instrumento eficaz para apreender essa natureza política, as possibilidades estratégicas dos seus atores e os limites político-institucionais dessas agências, as quais, muitas vezes, operam num espaço estatal cinzento.*

**Palavras-chave:** Serviço de Inteligência; Marco teórico; Método comparado.

## Introdução

O método comparado constitui-se como uma das mais adequadas estratégias de análise no estudo da evolução dos serviços de Inteligência, uma das instituições mais enigmáticas na estrutura dos órgãos de Estado. Essencialmente, pretendemos demonstrar que a abordagem comparada (com o aporte do vasto campo de referenciais teóricos em Ciência Política) é um instrumento eficaz para captar a natureza desse movimento

evolucionário e desvelar o sentido dos interesses das agências nos processos de mudança político-institucionais.<sup>1</sup>

Nos países sob uma democracia consolidada ou incipiente, tais serviços, como aparatos político-institucionais muitas vezes fechados à fiscalização e controle, podem ser melhor apreendidos pelo método comparativista. Seu *ethos* institucional fechado talvez explique por que entre os *think tanks* anglo-saxônicos

\* Roberto Numeriano, graduado em Comunicação Social, mestrado, doutorado e pós-doutorado em Ciência Política; também é professor, jornalista e escritor, tendo publicado doze livros, dos quais quatro romances. É Oficial de Inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (Abin).

<sup>1</sup> Este trabalho é um capítulo inédito da minha tese de doutoramento: NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010, 395 p.

(com uma já extensa reflexão teórica em *Intelligence studies*) e os demais grupos de pesquisa acadêmicos do mundo ainda seja fraca a produção de estudos comparados. Defendemos o método porque ele pode amenizar essa dificuldade, propiciando estudos que apontem (sob o aporte dialético de várias teorias) as intersecções e variações de fenômenos político-institucionais relativos aos serviços, os quais muitas vezes negligenciados no estudo da evolução dessas instituições nas democracias robustas ou frágeis.

No caso de países de frágil democracia, o fato de não se deixarem apreender imediatamente pode derivar, por exemplo, de legados e clivagens políticas que conformam suas estruturas e consubstanciam suas concepções doutrinárias – sejam estas vistas como técnica fundamentada em princípios, padrões e normas (a doutrina *per se*) ou como uma *política de Estado* (fundamentada em diretrizes de governo para gerir a segurança, mas nem por isso infensa, como qualquer política, a escolhas também ideologicamente condicionadas). Nas democracias consolidadas, o fato de os serviços secretos já estarem politicamente instituídos e organicamente estruturados como um poder de Estado (Estados Unidos e Inglaterra, por exemplo) não significa que as suas agendas político-institucionais sejam menos reativas aos processos de mudança política. Sem dúvida, a onipresença (e até, em certos casos, a onipotência política) de suas elites e demandas de poder sempre se fazem presentes, direta e indiretamente, no direcionamento e debate das diretrizes de Inteligência.

Em um caso e outro, os serviços de Inteligência são instituições cujos *ethos* políticos inerentes implicam que as suas elites orgânicas, ao mesmo tempo em que são demandadas nas atividades de Segurança e Defesa nacionais, paralelamente tentem influenciar as agendas dessas duas áreas estratégicas, conforme seus interesses internos.

### **Do método comparativo**

Nos estudos de caso sobre a evolução de agências, sob determinados limites de tempo, lugar e contexto político, um dos métodos teórico-metodológicos adequados para analisar os serviços de Inteligência é o comparativo. O perfil institucional de uma agência de Inteligência, antes e depois de uma guerra civil ou entre estados, ou antes e depois de transições políticas, pode ser comparável numa perspectiva intra e interinstitucional.

Os estudos comparativos entre serviços de Inteligência são um campo ainda incipientes na Ciência Política ibero-sul-americana. Qualquer pesquisa preliminar vai identificar poucas obras sobre o funcionamento, características institucionais, história e enquadramento legislativo dos órgãos de Inteligência do Brasil, Argentina, Peru, México, Chile, Espanha, Portugal e os demais países de língua portuguesa. Os poucos textos existentes são em geral descritivos, em perspectiva histórica ou propriamente política, mas restritos a cada serviço. Nesses estudos, a área de Inteligência é um problema político menos em função da doutrina, missão, objetivos e natureza institucional dos seus órgãos do que em função de como se estrutura organi-

camente na superestrutura do poder de Estado. Reduz-se o estatuto político da atividade nos termos de uma “burocracia técnica”, a despeito de ela operar o poder invisível.<sup>2</sup>

O método comparativo também é adequado ao estudo das transições nos serviços, porque abre um campo de análise mais heterogêneo das realidades, padrões, estruturas e perfis institucionais de cada órgão, na perspectiva de seus contrastes internos e em face de sua inter-relação com outros serviços de Inteligência e demais atores estatais.

A política comparada serve para explicar as diferenças e as similaridades de um mesmo fenômeno, qualquer que seja o foco do pesquisador (PETERS, 1998). Segundo Durkheim, a comparação é um método fundamental, porque “(...) quando a produção dos fatos não está ao nosso alcance e só podemos confrontá-los tal como se produziram espontaneamente, o método utilizado é o da experimentação indireta ou método comparativo” (DURKHEIM, 1990). Em Ciência Política, a abordagem comparativa serve para estudar os países e seus sistemas e regimes de governo, constituições, parlamentos etc. O Estado e suas instituições são os objetos centrais da perspectiva comparada. De acordo com Duverger, esse método pode ser empregado estudando e comparando, por meio de uma mesma técnica, fenômenos independentes mas

semelhantes; ou pelo estudo e comparação, por meio de técnicas diferentes, das manifestações de um mesmo fenômeno (DUVERGER, 1976).

Para Landmann, a comparação de países centra-se hoje em quatro principais vertentes, todas co-existindo e se reforçando nos estudos comparados sistemáticos (LANDMANN, 2003). A ênfase em um delas dependerá, é claro, das aspirações do pesquisador. A primeira vertente é a *Contextual description* (Descrição contextual), que permite aos cientistas políticos conhecerem como são os outros países. O segundo enfoque é o da *Classification* (Classificação), que torna o mundo da política menos complexo a partir da coleção de dados empíricos organizados e classificados. Já a função da comparação das *Hypothesis-testing* (hipóteses-provas) propicia a eliminação de explicações concorrentes sobre dados eventos, atores, estruturas etc. Finalmente, a comparação entre países e a generalização que dela resulta permite a *Prediction* (predição) sobre prováveis resultados em outros países não incluídos na comparação original, ou resultados futuros, dada a presença de certos fatores antecedentes.<sup>3</sup>

Para comparar os serviços de Inteligência pode-se trabalhar com o método qualitativo, que busca identificar e compreender os atributos, características e traços dos objetos investigados. Esse

<sup>2</sup> É Bobbio quem diz: “Não se pode combater o poder invisível senão com um poder igualmente invisível e contrário, os espíões dos outros senão com os espíões próprios, os serviços secretos dos outros Estados senão com os serviços secretos do próprio Estado”. BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. (Trad. Daniela Beccaccia Versiani). RJ: Campus, 2000, p. 412.

<sup>3</sup> *Idem, ibidem*.

método requer necessariamente o foco da pesquisa sobre um pequeno número de países.<sup>4</sup> Em política comparada, os três tipos de método qualitativo são: a) comparação macro-histórica, com seus três subtipos; b) entrevistas em profundidade; e c) observação participante.

Segundo Peters, existem cinco tipos de estudos comparados, a saber: a) descrição da política em um dado país, qualquer que seja este; b) análise de processos e instituições similares em um número limitado de países, selecionados por razões analíticas; c) estudo para desenvolver tipologias ou outras formas de planos de classificação para países ou unidades subnacionais, usando as tipologias para comparar grupos de países e revelar algo sobre a política interna de cada sistema político; d) análise estatística ou descritiva de dados de um conjunto de países, normalmente selecionados por motivos geográficos ou graus de desenvolvimento (...); e e) análise estatística de todos os países do mundo com o fim de revelar padrões e/ou testar a relação entre um conjunto de sistemas políticos.<sup>5</sup>

Nos estudos comparativos, o método analógico é um dos recursos mais empregados para a investigação das instituições estatais. O uso da analogia tem sido mais aplicado no estudo das relações internacionais, mas a sua base lógica serve igualmente para a análise política comparada.<sup>6</sup> Uma das técnicas desse método é a observação indireta documental, so-

bretudo na perspectiva histórica – quando não é possível a observação direta do fenômeno e o pesquisador lança mão do estudo de fontes como livros, jornais, revistas e entrevistas, para se acerrar do seu objeto (FRIEDE, 2002).

A minha definição de método comparativo segue a formulação de Ragin, segundo a qual esse método distingue-se pela utilização das características das unidades macrossociais como fatores explicativos dos fenômenos políticos e sociais (RAGIN, 1989). Se o centro de gravidade teórico das ciências sociais reside na comparação de objetos e seus respectivos fenômenos, no caso específico da Ciência Política, a comparação – seja a partir de estudos de caso ou da estratégia multinível – é o método fundamental para o cientista explicar a realidade e ao mesmo tempo se interrogar sobre o seu próprio trabalho, numa perspectiva epistemológica e heurística. Com efeito, segundo Bonfils-Mabilon e Étienne (1998, p. 28),

A ciência política procura compreender como é que os seres humanos podem criar representações de instituições aparentemente permanentes quando se sabem mortais e condenados a um processo biológico descontínuo. Portanto, ela analisa sistemas políticos globais. Para este efeito, estuda o conjunto de normas, dos mecanismos, das instituições e das crenças que lhe servem de base; mas, também, o conjunto de processos que atribuem autoridade, que permitem regular os conflitos que ameaçam a coesão social.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 19.

<sup>5</sup> PETERS, B. Guy, *op. cit.*, p. 10 (livre tradução).

<sup>6</sup> *Idem*, p. 73 (livre tradução).

Conforme registra Johnson, o estudo de caso é uma pesquisa que a) investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um dado contexto; quando b) as fronteiras entre um fenômeno e o contexto em que ocorre não são claramente evidentes; e na qual c) múltiplas fontes de evidência são usadas (JOHNSON, JOSLYN e REYNOLDS, 2001, p. 43). Um estudo de caso pode ser usado para explorar, descrever ou explicar eventos. É importante, por exemplo, descrever e explicar as relações de causa e efeito dos eventos institucionais como fenômenos políticos *per se*. Em termos descritivos, porque é fundamental descobrir e descrever as características dos perfis institucionais dos serviços de Inteligência face ao regime político no qual foram institucionalizados. Em termos explicativos, porque é necessário saber como e por que tais características se impõem no processo de mudança política nos países que atravessam transições políticas radicais (com guerra civil, por exemplo) ou pacíficas.

Os casos são uma das cinco categorias da análise comparativa, ao lado das unidades e níveis de análise (os quais podem ser do tipo individual ou sistêmico), as variáveis e as observações.<sup>7</sup> Conforme Ragin, os países podem ser considerados como totalidades na estratégia focada na categoria dos casos, o que a torna indicada para o estudo das causas múltiplas de tipo conjuntural.<sup>8</sup> As análises, baseadas nas relações de causa e efei-

to, devem levar em conta a conjuntura em que o fenômeno se verifica, mas os seus nexos causais não devem ser concebidos probabilisticamente.<sup>9</sup> A estratégia com base nos casos é indicada sobretudo para a comparação de poucos casos, embora, como alerta Ragin, essa limitação condicione a generalização das conclusões obtidas.<sup>10</sup> Um meio de diminuir essa limitação da estratégia focada nos casos é combinar a análise do fenômeno com a estratégia de pesquisa centrada nas variáveis. Em outras palavras, é preciso combinar a dimensão empírica da primeira com a dimensão teórica da segunda. As variáveis, nessa perspectiva, são os Estados e, dentro deles, a causa de um fenômeno político é entendida como um elemento estrutural macrosocial. Se, na pesquisa centrada nos casos, a partir da teoria nós podemos explicar / interpretar um dado fenômeno político-institucional, na pesquisa focada nas variáveis, nós podemos testar as hipóteses derivadas do marco teórico. Trata-se, com efeito, de explorar o jogo dialético entre generalização (típica da estratégia das variáveis) e complexidade (típica da estratégia dos casos). Numa análise comparada de dois ou mais serviços de Inteligência, pode ser necessário, por exemplo, enquadrar a pesquisa em um nível de análise macropolítico, dado que o foco recai sobre instituições caracterizadas como estruturas de poder coercitivas no aparelho de Estado.

<sup>7</sup> LANDMANN, Todd, *op. cit.*, pp. 17-19.

<sup>8</sup> RAGIN, Charles C., *op. cit.*, pp. 31-52.

<sup>9</sup> *Idem, ibidem*. Isto implica compreender que uma mesma causa, relativamente ao tipo de contexto em que ocorre, pode provocar efeitos diferentes.

<sup>10</sup> *Idem*, pp. 49-50.

## Dos referenciais teóricos

Nos regimes democráticos, os serviços de Inteligência tendem a ser instituições complexas e tensionadas pelas demandas dos governos e *policymakers*. A complexidade é um efeito orgânico, dado que as agências são subconjuntos de um sistema ou comunidade de Inteligência no qual os níveis analítico e operacional da atividade são demandados continuamente em um sentido vertical e horizontal. A tensão é um efeito do jogo intrainstitucional (entre grupos orgânica e ideologicamente antagônicos na estrutura de poder das agências) e interinstitucional (entre as elites políticas que tendem a formatar/controlar a Inteligência conforme suas políticas de poder pela hegemonia no aparelho de Estado).

O estudo da natureza complexa dos serviços e a análise do jogo de poder interno e externo à instituição implicam o uso de marcos teóricos que possam contemplar o objeto e seus atores na diversidade dos fenômenos que os envolvem. Daí a minha simpatia metodológica por uma abordagem teórica eclética. Essa opção poderia sinalizar, na visão de um juízo mais severo, uma saída “fácil”, no sentido de que pouparia ao estudioso um esforço concentrado no eixo de um referencial único. Na prática, essa opção eclética exige do pesquisador um maior cuidado e requer um esforço ainda mais concentrado dentro dos marcos teóricos escolhidos.

Os estudos comparativistas ibero-sul-americanos na área de Inteligência são embrionários. Inexiste uma fortuna crítica comparada e sobretudo uma reflexão

teórica e metodológica que possam balizar os estudos pioneiros. A incipiência e insipiência dos estudos de Inteligência da vertente ibérica e sul-americana requerem do investigador acercar-se de referenciais teóricos que possam abarcar as especificidades dos órgãos / sistemas de Inteligência instituídos sob condições políticas diferentes face à matriz clássica anglo-saxônica. São alguns deles: a) Institucional; b) Teoria das Elites; e c) Dialético. No marco teórico Institucional, é possível trabalhar, por exemplo, com os conceitos de Ação e Estrutura, dentro da vertente do institucionalismo histórico. No marco Elites, pode-se usar as categorias Elite Hierárquica Militar, Militar Não-Hierárquica e Civil. E no referencial teórico Dialético, pode-se trabalhar com o conceito de Hegemonia, em sua acepção gramsciana.

Em termos conceituais, considero a atividade de Inteligência uma estratégia de elites de Estado constituída pelo trabalho de coleta e análise de dados sensíveis e pela disseminação deles para uma rede de atores e decisores, sob a forma de conhecimentos relativos às questões de segurança e defesa do Estado e da sociedade. Já o conceito clássico e genérico da Teoria das Elites afirma que “em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada”. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 1986, p. 385). Mais estritamente, segundo o filósofo italiano (BOBBIO, 1986):

(...) uma vez que, em todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou *estrategicamente*, são mais importantes estão o *poder econômico*, o *poder ide-*

*ológico e o poder político*), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das *Elites políticas*, ela pode ser redefinida *como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo*, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância.

Mas de quais elites de Estado estou falando? Linz e Stepan, ao discorrerem sobre a forma das elites durante a transição e consolidação democrática, discriminam os seguintes tipos de elites estatais: a) hierarquia militar; b) militares não-hierarquizados; c) elite civil; e d) a de categoria distinta das elites sultanísticas (LINZ e STEPAN, 1999). Para qualquer estudo sobre a criação e evolução de órgãos de Inteligência, será sempre necessário levar em conta essa tipologia, dado que, nos processos de mudança política, o perfil institucional das agências é desenhado mediante as escolhas influenciadas pelos legados políticos incidentes nas relações civis-militares. Nestas relações, as elites civil, militar-hierárquica e militar não-hierárquica são um fator decisivo na dialética da clivagem x ruptura que permeia a construção dos serviços e sistemas de Inteligência. A elite hierárquica militar nos regimes não-democráticos possui, iniciada uma transição, a capacidade de impor a um governo eleito “reservas de domínio” ou prerrogativas não democráticas que podem limitar a consolidação democrática.<sup>11</sup> Segundo os autores (LINZ e STEPAN, 1999, p. 91),

(...) nos casos em que os militares relativamente coesos e submetidos a uma liderança hierárquica acabaram de deixar o exercício direto do poder, as complexas e dialéticas tarefas de criação do poder democrático, bem como da redução dos domínios de prerrogativas não-democráticas mantidos pelos militares, terão de se converter em duas das principais tarefas a serem enfrentadas pelos novos líderes democráticos.

Assim, em termos teóricos e práticos, “(...) quanto mais direta for a ingerência cotidiana da hierarquia militar no Estado e em sua própria organização, anteriormente à transição, mais patente será a questão de como a nova democracia lidará com os militares, para o bom desempenho da tarefa de consolidação democrática”.<sup>12</sup> Os militares não-hierárquicos são a elite que domina o regime autoritário, mas não como instituição castrense. No papel de militares como governo, essa elite pode representar um obstáculo de menor gravidade na transição e consolidação democráticas, dadas algumas características do regime.<sup>13</sup> Aqui, em tese, a elite não-hierárquica militar negociaria com os civis leis e agendas de reforma que propiciariam uma progressiva transferência do poder. Os regimes autoritários controlados por civis têm (potencialmente) mais capacidade institucional de, iniciada uma transição democrática, criar e consolidar um regime dentro de um Estado de Direito porque “os líderes civis, em geral, são mais motivados a tomar iniciativas e são mais capazes de negociar pactos complexos visando às

<sup>11</sup> *Idem*, pp. 90-91.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 90.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 91.

reformas do que os militares e, frequentemente, mantêm vínculos mais estreitos com a sociedade do que os militares ou os líderes sultanísticos paramilitares”.<sup>14</sup>

Essas três elites de Estado podem ser consideradas como categorias estratégicas, porque suas agendas na transição e consolidação democráticas afetam os serviços de Inteligência e ao mesmo tempo são afetadas pelos legados políticos e/ou autoritários desses órgãos. É preciso ainda se prevenir em face de um enfoque redutor da análise que pretenda situar apenas estruturalmente a institucionalização da Inteligência nos processos de mudança política. Também se deve evitar a reificação do ator na escolha de um dado desenho institucional da Inteligência, como se a ação desse fosse condição necessária e suficiente para preencher o vácuo institucional comum aos espaços de poder, nos quais forças em conflito lutam para criar e consolidar uma hegemonia.

Em sua acepção geral, o conceito de hegemonia (do grego *egemonía* ou direção suprema) aplica-se ao sistema internacional e às relações entre os Estados. Na linha teórica gramsciana (mas não apenas nos escritos da vertente marxiana), a hegemonia refere-se às relações entre as classes sociais e entre os partidos políticos, e ainda às instituições e aos aparelhos públicos e privados. Beligni observa que, nessa acepção mais restrita, há dois significados dominantes para o uso do termo. Um deles tende a equiparar ou aproximar hegemonia de domínio, “(...)

acentuando mais o aspecto coativo que persuasivo, a força mais que a direção, a submissão de quem suporta a hegemonia mais que a legitimação e o consenso, a dimensão política mais que a cultural, intelectual e moral” (BELIGNI, 1986). O outro significado identifica hegemonia como “capacidade de direção intelectual e moral, em virtude da qual a classe dominante, ou aspirante ao domínio, consegue ser aceita como guia legítimo, constitui-se em classe dirigente e obtém o consenso ou a passividade da maioria da população diante das metas impostas à vida social e política de um país”.<sup>15</sup> Esta é a acepção da teoria da hegemonia numa vertente gramsciana.

Os atores, quando tentam formatar um desenho institucional consentâneo com os seus interesses, também estão buscando afirmar uma hegemonia que reflita um dado consenso político-institucional para um aparelho de Estado, no caso, um serviço de Inteligência. O conceito de hegemonia pode, assim, ajudar a explicar algumas dificuldades políticas das elites civis em instituir, mesmo nas democracias, um consenso institucional relativo aos órgãos de Inteligência. No limite, o caráter coercitivo de um serviço secreto (coerção *sui generis*, diríamos, pois os serviços civis não têm poder de polícia) e a sua natureza política na provisão da segurança e defesa do Estado – o que implica uma necessidade orgânica de se legitimar e ser, pela sociedade, legitimado –, parece transformar os órgãos em um *cabo de guerra* institucional.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 92.

<sup>15</sup> *Idem*.

O referencial dialético adequa-se ao estudo desse combate pela hegemonia, porque pode apreender o sentido e explicar as clivagens político-institucionais das agências, a par dos legados da transição que afetam as escolhas e ações das elites na discussão/formatação do modelo institucional dos órgãos de Inteligência. Ao mesmo tempo, parece-me que essas clivagens são *símiles* de contradições entre ação e estrutura, típicas de instituições cujo desenho ainda é influenciado pelos legados políticos e/ou autoritários que instituíram órgãos de Inteligência dentro de um paradigma repressivo.

Para analisar esse conflito (em alguns casos já como efeito de visões politicamente antagônicas em torno do discurso doutrinário institucional), o qual se desvela *entre e nas* elites políticas/orgânicas do Estado, o método dialético pode contemplar criticamente a relação *doutrina de Inteligência – ideologia de elites de Estado*. A dialética que permeia tal relação configura-se como um jogo contraditório na teoria e na prática dos órgãos de Inteligência. Na qualidade de instituições localizadas numa dada estrutura de poder, tais órgãos podem, numa vertente marxiana, ser analisados como instituições de caráter político-ideológico e superestrutural (BOTTOMORE, 1988). Tomando a teoria da hegemonia como um eixo dentro do referencial dialético, é possível, por exemplo, apreender o sentido de eventuais contradições como expressão ideológica (fundada em uma *ideia* doutrinária consagrada pela Inteligência) e política (condicionada pelo jogo das elites face aos desafios de cada época histórica).

A luta intrainstitucional (entre grupos orgânica e ideologicamente antagônicos na estrutura de poder das agências) e interinstitucional (entre os poderes Executivo e Legislativo, por exemplo) dá-se sob uma dialética que pode explicar as disputas pelos espaços de poder estratégicos que, em um nível micropolítico, tendem a refletir as opções macropolíticas das elites na conformação de uma hegemonia. Daí a tensão típica dos órgãos e comunidade de Inteligência quando a transição é deflagrada: de arenas relativamente autônomas numa ordem autoritária, iniciada a transição, (re)assumem sua natureza política inata e se transformam em arenas conflagradas, porque seus integrantes internalizam institucionalmente a luta pela hegemonia como “adversários” ou “aliados” do processo de mudança.

Ora, o conflito de poder que permeia os órgãos e a atividade de Inteligência supõe um conflito civil-militar naqueles regimes e condições políticas da transição originárias de uma ordem autoritária. Parece-me uma *conditio sine qua non* que esse conflito somente possa aflorar pela resistência de legados que opõem, mesmo dentro de uma dada elite, visões distintas e/ou opostas sobre opções e escolhas dos atores políticos e institucionais. Nessa dialética, a principal contradição dos que resistem à democratização da área de Inteligência está em pretender reformar apenas *tecnicamente* a burocracia e as estruturas orgânicas de Inteligência (meio de manter espaços de poder político-institucional), sem enxergar que é preciso antes reformá-la *politicamente* (o que só é possível se os atores internos e externos cooperarem a partir da compreensão das vantagens mútuas).

Nas transições políticas, e até na *pax* democrática, uma das características centrais da crise de identidade dos órgãos de Inteligência é tentar construir uma imagem entre categorias antitéticas: coerção e consenso/legitimidade. A elite no poder (governo) embala a criança com o canto das prerrogativas coercitivas (até mesmo cevando-a nos legados autoritários) enquanto a elite na oposição (parlamento) levanta-se em protestos retóricos que tangenciam as causas da crise, pois a luta pela hegemonia, nesses termos, não é sob o princípio de um projeto de consenso de dada elite que pretende internalizar no órgão o sentido/compreensão política do seu papel institucional. Um dos poucos teóricos políticos que propõe uma leitura que contempla as condições macroestruturais e os processos da micropolítica é Terry Karl, que propõe um enfoque mediano (ARTURI, 2001):

A autora elaborou a noção de “contingência” para escapar do dilema “determinismo das estruturas *versus* liberdade do ator” e capturar os vínculos entre os fatores macroestruturais, a tradição institucional do país e as opções dos atores políticos. É preciso demonstrar “como, em dado momento, o leque de opções disponíveis é função das estruturas criadas em período anterior e como essas decisões estão condicionadas pelas instituições estabelecidas no passado (...) Nessa perspectiva, as instituições políticas pré-existentes realizam a mediação entre a estrutura sócio-econômica e as ações dos atores políticos”.

Com efeito, os legados autoritários na área de Inteligência podem ser caracterizados como expressão de contingências que permeiam a institucionalização dos serviços secretos. Nesse sentido, na travessia da transição, o perfil das agências

vai ser configurado a partir de escolhas condicionadas. Se, ao fim de uma transição, persistirem enclaves da velha ordem configurando o regime, esses certamente influenciarão as escolhas dos atores hegemônicos no aparelho de Estado. Isso porque os atores possuem, tendencialmente, uma predisposição em reproduzir no interior do órgão memórias e práticas autoritárias. Uma elite hierárquica militar que seja institucionalmente aferrada ao serviço secreto dificilmente se afastará dessa “reserva de domínio” de poder estratégica naquelas transições de uma ordem autoritária de cariz militar para a instauração de um regime democrático. Aliás, essa observação vale também para as transições pactuadas hegemônicas por uma elite civil.

O referencial institucional também é importante para a análise comparada de serviços secretos numa transição política. Esse marco serve para explicar como a institucionalização dos serviços de Inteligência é afetada pela disputa entre burocracias e *policymakers*. De acordo com Théret, o institucionalismo aponta para a “necessidade de se levar em conta, a fim de compreender a ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais” (THÉRET, 2003). Na teoria institucional, o debate contemporâneo enfoca três novos institucionalismos em Ciência Política, a saber: a) Histórico; b) da Escolha Racional, e c) Sociológico.

Para Hall e Taylor, essas três vertentes distinguem-se analiticamente a partir de duas questões: como tais enfoques en-

caram a relação entre instituições e comportamentos individuais e como veem o processo de formação e transformação das instituições (HALL e TAYLOR, 2003). Para os dois autores, é possível responder à primeira questão a partir das noções de enfoque estratégico e enfoque cultural.<sup>16</sup> No primeiro caso, enfatiza-se o caráter instrumental e estratégico do comportamento (HALL e TAYLOR, 2003, p. 227):

Nessa perspectiva, as instituições têm sobre o comportamento do indivíduo o efeito de reduzir a incerteza em relação a como será a ação dos outros. O enfoque cultural, privilegiado pela teoria das organizações (na base do institucionalismo sociológico), enfatiza, ao contrário, a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações. Nesse caso, as instituições corresponderiam aos “planos morais e cognitivos de referência sobre os quais são baseadas a interpretação da ação”.

Segundo Théret, na concepção estratégica as instituições resultam de um cálculo intencional e funcional dos agentes em busca de otimizar seus ganhos. “Ao contrário, para a concepção ‘cultural’, baseada em níveis de percepção e em comportamentos rotineiros, as instituições são a tal ponto convencionais que quase escapam à análise; resistiriam à mudança até porque estruturariam mesmo as escolhas individuais visando a reforma”.<sup>17</sup> São essas as abordagens típicas da vertente da escolha racional.

O institucionalismo histórico parte de pressupostos menos fechados em termos metodológicos. Para essa vertente, o ator decide com base em um cálculo, mas este não é “puro”, dado que é mediatizado pela posição do ator e o contexto social no qual interage: “Cálculo e estrutura se combinariam para formar atores coletivos, que agiriam no plano de macroinstituições herdadas e com base em relações de poder assimétricas”.<sup>18</sup> Essa coletividade de atores é questionada por Elster a partir de uma visão centrada no individualismo metodológico. Para ele, somente os indivíduos agem e pretendem algo, não as instituições: “Se pensarmos em instituições como indivíduos em grande escala e esquecermos que as instituições são compostas de indivíduos com interesses divergentes, podemos ficar irremediavelmente perdidos” (ELSTER, 1989). Há um exagero nessa crítica, pois o enfoque histórico reconhece que as instituições também são suscetíveis à influência dos interesses e dos cálculos dos atores, mas não absolutiza, como faz o referencial da escolha racional, a intencionalidade do ator como elemento fundamental na gênese e mudança das instituições. Mas antes de expor o institucionalismo histórico, tomemos desde já a definição que os teóricos dessa vertente têm de instituição (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196):

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política

<sup>16</sup> *Idem*, p. 227.

<sup>17</sup> THERET, Bruno, *op. cit.*, p. 228.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas.

Hall e Taylor relacionam as seguintes propriedades do institucionalismo histórico, a saber: a) articulação dos critérios metodológicos cultura e cálculo na análise da relação entre instituições e ação; b) importância atribuída às relações de poder assimétricas; c) reconhecimento de uma causalidade social dependente da trajetória histórica; e d) reconhecimento de fatores múltiplos sobre a vida política, além das instituições, como o papel desempenhado pela difusão de ideias e pelo desenvolvimento socioeconômico.<sup>19</sup>

Outro critério distintivo do institucionalismo centra-se na gênese das instituições. Essas surgiram para “regular conflitos inerentes ao desenvolvimento da diferenciação de interesses e à assimetria de poder”.<sup>20</sup> A análise das relações de poder assimétricas é importante, porque pode indicar como as instituições repartem o poder desigualmente nas negociações intrainstitucionais e interinstitucionais. Compreender essa repartição desigual é necessário porque, no caso de órgãos de Inteligência gerados durante e após transições políticas, pode indicar o grau de ruptura com a ordem autoritária ou a permanência de clivagens autoritá-

rias sob a forma de legados. De fato, a distribuição do poder dentro de órgãos de Inteligência (perspectiva intrainstitucional) e a hierarquização dos mecanismos de *accountability* do e no sistema de Inteligência (perspectiva interinstitucional) podem servir como indicativos do grau de instauração e recepção de um perfil institucional democrático na atividade e sobre seus agentes públicos.

A compreensão da trajetória institucional (*path dependency*) postulada pelos teóricos do institucionalismo histórico tem como pressuposto que os atores são afetados pelas propriedades de cada contexto local.<sup>21</sup> Essas propriedades podem ser heranças de um passado social e político no qual dois ou mais atores político-institucionais foram antagonistas em um processo de conquista e manutenção do poder. Assim, os legados de uma ordem autoritária também podem ser considerados propriedades que afetam os interesses e condicionam as escolhas dos atores na transição ou consolidação democrática. Para Amy Zegart, a institucionalização dos serviços secretos pode ser estudada sob duas teses: a) As burocracias da área de segurança nacional tenderiam a ser criadas pelo Poder Executivo (com um papel secundário do Parlamento), e o seu desenho institucional refletiria as disputas entre aquelas burocracias e os interesses da equipe presidencial; e b) As escolhas estruturais

<sup>19</sup> *Idem*, p. 229.

<sup>20</sup> *Idem*, pp. 198-202.

<sup>21</sup> THERÉT, Bruno, *op. cit.*, p. 229. Para a Teoria da Escolha Racional, uma instituição surge como solução para problemas de coordenação entre indivíduos que visam um fim ótimo face a um problema. Para o Institucionalismo Sociológico, a coordenação da ação por meio de dispositivos cognitivos é central às organizações.

feitas no nascimento de um órgão de segurança nacional tenderiam a durar no tempo, e tais estruturas seriam alteradas pela mudança dos interesses dos atores principais e por eventos externos.<sup>22</sup>

A segunda tese pode explicar esse paradoxo no contexto das democracias sólidas, mas acredito ser incompatível para padrões evolutivos de países que nas últimas décadas sofreram rupturas de ordem político-institucionais (golpes de Estado, ditaduras militares e civis etc). A ideia de *durabilidade* de dadas “escolhas estruturais” dos atores principais (*stakeholders*) é contraditada empiricamente pelos casos de muitos países cuja transição política não debelou totalmente legados autoritários na área de segurança e defesa. De fato, a pouca durabilidade estrutural das escolhas de atores que decidem politicamente constrangidos por legados de regimes autoritários é um alerta importante para, na perspectiva institucionalista, nem reificar o objeto, nem minimizar as decisões dos atores. Se a cultura importa, importa mais ainda a política das elites.

## Conclusão

Creemos ter demonstrado que a abordagem comparada, com o aporte dos diversos referenciais criticados, é uma estratégia robusta para analisar as agendas políticas, as clivagens evolutivas, o desenho institucional e o perfil das elites que formatam e/ou integram os serviços de Inteligência nas democracias consolidadas ou precárias. Em face dessas instituições tradicionalmente fechadas, o método comparado pode servir como apoio na fiscalização e controle de suas atividades, nas perspectivas intra e interinstitucional.

A principal força metodológica dessa estratégia é a capacidade de articular criticamente a variedade dos marcos teóricos, focando-os sobre as experiências concretas das agências e de suas elites políticas. A capacidade analítica do pesquisador poderá lançar luz sobre a evolução desses objetos que, de fato, muitas vezes ocupam áreas cinzentas do aparelho de Estado, mas nem por isso o seu *ethos* político e os interesses de suas burocracias são inescrutáveis ao juízo da Ciência Política.

---

<sup>22</sup> HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R., *op. cit.*, p. 200.

## Bibliografia

- ARTURI, Carlos. "O debate teórico sobre a mudança de regime político: o caso brasileiro", p. 4. *In Revista de Sociologia e Política*, nº 17, Curitiba, nov. 2001.
- BELLIGNI, Silvano. *Hegemonia*. Dicionário de Política (trad. João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. (Trad. Daniela Beccaccia Versiani). RJ: Campus, 2000.
- BOBBIO, Norberto. *Democracia*. Dicionário de Política (trad. João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política (trad. de João Ferreira e outros). Brasília (DF): Editora UnB, 1986.
- BONFILS-MABILON, B.; e ÉTIENNE, B.. *Será a Ciência Política uma Ciência?* (Trad. Alexandre Emílio). Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. RJ: Editora Zahar, 1988.
- DURKHEIM, Emile. *As Regras do Método Sociológico*. SP: Editora Nacional, 1990.
- DUVERGER, M.. *Ciência Política – Teoria e Método*. RJ: Jorge Zahar Editores, 1976.
- ELSTER, Jon. *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. SP: Relume-Dumará, 1989.
- FRIEDE, Reis. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. RJ: Forense, 2002.
- HALL, Peter A. and TAYLOR, Rosemary C. R. *The three versions of neo-institutionalism*. *In Lua Nova*, 2003, nº 58, pp.193-223. ISSN 0102-6445.
- JOHNSON, Janet B.; JOSLYN, Richard A.; e REYNOLDS, H.T.. *Political Science – Research Methods*. Washington (D.C.): CQ Press, 2001.
- LANDMANN, Todd. *Issues and methods in comparative politics: an introduction*. London: Routledge, 2003.
- LINZ, Juan J.; e STEPAN, Alfred. *A Transição e Consolidação da Democracia – a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- NUMERIANO, Roberto. *Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010, 395 p.
- PETERS, B. Guy. *Comparative Politics – Theory and Methods*. New York (NY): New York University Press, 1998.
- RAGIN, Charles C.. *The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1989.
- THERET, Bruno. *Institutions: between structures and actions*. *In Lua Nova*, 2003, nº.58, pp. 225-254.