

# A MODERNIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA HUMANA

Danilo Coelho\*

## Resumo

*Este artigo objetiva analisar a modernização da Inteligência, sob a mudança do paradigma da segurança nacional para o da segurança humana, e alguns obstáculos a esta modernização. São discutidos quatro elementos da modernização (paradigma de segurança, corpo doutrinário, técnicas de análise e controle externo) e, como resultado, é apresentado o novo conceito da “transecuritização da Inteligência de Estado”, que sistematiza o processo estruturante em curso. Conclui-se que a modernização transecuritizada é fundamental para atender às múltiplas ameaças, na perspectiva da segurança humana, contra a sociedade brasileira e, por conseguinte, para aumentar a eficiência do Sistema Brasileiro de Inteligência.*

**Palavras-Chave:** *Segurança humana; Inteligência Estratégica; Abin; Sisbin.*

## Introdução

A recente fixação da Política Nacional de Inteligência (PNI) pelo Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, tornou públicas as diretrizes da Inteligência Estratégica de Estado no Brasil. Em decorrência da PNI, iniciou-se, em 2017, a elaboração do primeiro Plano Nacional de Inteligência do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

Estes dois documentos-chave refletem o quanto o debate sobre o papel da Inteligência brasileira é atual, em que pese a criação da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) ter ocorrido há 18 anos, por meio da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

A mesma lei instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), “com a finalidade

de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional”. Em 2002, o Sisbin foi regulamentado pelo Decreto nº 4.376, de 13 de dezembro de 2002, com a composição inicial de 21 órgãos de diversos setores, como o da segurança - com o Ministério da Defesa (MD) e da Justiça (MJ) - e o da saúde - com o Ministério da Saúde (MS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por exemplo. Em 2017, 38 órgãos integravam o Sistema, destacando-se a entrada, em 2012, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa).

Apesar de a composição do Sisbin e as diretrizes de Inteligência apontarem

\* Médico, especialista em bioética (UnB), mestre em políticas públicas em saúde (FIOCRUZ).

para a estruturação de um sistema amplo, que transcende a área tradicional da segurança para incorporar temas estratégicos de diversos setores, persiste um arcabouço institucional que obstaculizaria esta atuação abrangente.

O Conselho Consultivo do Sisbin (Consisbin) é integrado apenas por órgãos de segurança. São onze integrantes, cinco dos quais militares, sendo o MD o ministério com maior número de representantes.

Cabe ao Consisbin um papel-chave na comunidade de Inteligência brasileira. É dele a prerrogativa, entre outras competências, de “emitir pareceres sobre a Política Nacional de Inteligência” e de “opinar sobre propostas de integração de novos órgãos ou entidades”.

Segundo Bruneau (2015, p. 514), apesar de uma década de promessas por melhorias, a Inteligência brasileira não se tornou mais eficiente do que era há dez anos. A partir desta crítica, busco discutir elementos que podem conferir maior legitimidade e eficiência à Inteligência brasileira, sem foco nas questões de orçamento.

Um dos obstáculos à maior eficiência e à modernização efetiva é a dubiedade de apontar o sistema para uma atuação ampla – por meio, como veremos, das diretrizes do Sisbin e do largo espectro de seus integrantes -, necessária para fazer frente às múltiplas ameaças contra a população em um Estado moderno, mas dificultar este processo com normativas e estruturas que induzem a priorização de temas estritamente securitários.

Além do Consisbin militarizado, outro resquício da Inteligência com viés policial e militar seria a priorização expressa dos órgãos de defesa externa e segurança interna na composição do Sisbin e a persistência do Subsistema de Segurança Pública, criado por meio do Decreto nº 3.695, de 21 de setembro de 2000, como o único subsistema de Inteligência instituído.

Apesar deste legado, a tendência de modernização do Estado brasileiro se reflete na Inteligência, por meio da demanda estatal por análises preditivas de ameaças não tradicionalmente securitárias e da definição de diretrizes de Inteligência que incluem assuntos de saúde humana, meio-ambiente, recursos agropecuários e infra-estrutura, por exemplo.

O presente artigo busca demonstrar tal tendência modernizante, na perspectiva do paradigma da segurança humana (*human security*), que é apresentado como norteador de uma atuação sustentável para a Atividade da Inteligência em um Estado democrático.

A ideia da transecuritização da Inteligência de Estado incorpora o conceito da segurança humana e sistematiza outros elementos presentes e necessários para o processo de modernização da Inteligência.

Considerar-se-á a Inteligência como uma das instituições tradicionais do setor de segurança, como também as polícias e as Forças Armadas (ELBA, 2011, p. 856), ressaltando que o presente artigo questiona a própria noção da Inteligência de Estado como atividade necessariamente securitária.

## Segurança humana e Inteligência Estratégica

Tradicionalmente, segurança nacional é a proteção da fronteira territorial, da população e dos interesses nacionais contra ameaças externas (BERNARD, 2013, p. 158). Entretanto, durante a maior parte do século XX, o paradigma de segurança nacional adotado no Brasil foi a proteção do Estado contra o inimigo interno do comunismo (REZNIK, 2004, pp. 177-180).

A doutrina brasileira de segurança nacional foi elaborada na Escola Superior de Guerra (ESG), fundada em 1949 e inspirada na estadunidense *National War College*. Esta doutrina foi utilizada por muitos anos como justificativa para o advento e a manutenção dos governos militares, bem como de órgãos de segurança brasileiros, incluindo a Inteligência (CARVALHO, 2002, p. 159).

A lei 7.170, de 14 de dezembro de 1983, ainda vigente, chama de crimes contra a segurança nacional “os crimes que lesam ou expõem a perigo de lesão: i. a integridade territorial e a soberania nacional; ii. o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito; e iii. a pessoa dos chefes dos Poderes da União” (artigo primeiro).

A normativa vigente sobre segurança nacional é anterior à Constituição de 1988 e trata a segurança nacional com o foco no Estado e nos chefes dos Poderes, mas não na população, estando condenada a se manter como uma peça normativa de aplicabilidade mínima.

O paradigma de segurança nacional como defesa precipuamente estatal tem

sido criticado, com mais ênfase, desde o início do milênio, por, entre outros fatores, dissociar a noção do Estado da sua razão de ser, que são os cidadãos. A humanização do Estado tem sido enfatizada em fóruns internacionais, no sentido de se difundir a ideia de segurança humana em contraposição a tal conceito de segurança nacional.

Em 2000, durante a Cúpula do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU), foi lançada a ideia de se criar uma Comissão Independente para a Segurança Humana, por iniciativa do governo do Japão apoiada pela ONU. A Comissão foi coordenada pelo indiano ganhador do prêmio Nobel de economia, Amartya Sen, e Sadako Ogata, japonesa então Alta Comissária das Nações Unidas para os Refugiados (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003, p. 5).

A Comissão publicou, em 2003, um relatório intitulado *Segurança Humana Agora (Human Security Now*, minha tradução) em que defende a mudança do paradigma de uma segurança nacional baseada no Estado-Nação para uma segurança humana baseada nas comunidades (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003, p. 5). Segundo o novo paradigma da segurança humana, valoriza-se o conceito inovador de soberania interdependente e compartilhada para a proteção de pessoas.

Alguns autores distinguem o conceito de segurança nacional do conceito de segurança humana (WALSH, 2016; THE HUMAN SECURITY CENTRE, 2005; FIDLER, 2003); outros, todavia, consideram a segurança nacional como parte

da segurança humana (COMMISSION ON HUMAN SECURITY, 2003, p. 9).

De qualquer modo, segurança humana e segurança nacional devem ser complementares, uma vez que a segurança de um Estado não é garantia de que os indivíduos estão seguros contra ameaças diversas (THE HUMAN SECURITY CENTRE, 2005, p. 8).

Há duas abordagens conceituais possíveis de segurança humana, com base nas ameaças que podem estar contidas ou não em seu escopo: i. enfoque restrito, considerando apenas a violência sobre os indivíduos como ameaça (segurança humana como proteção de comunidades e do indivíduo contra violência interna); e ii. enfoque amplo, considerando doenças, desastres - uma vez que estas duas matam três vezes mais do que a violência - insegurança econômica e outras ameaças, inclusive as ameaças à dignidade humana (THE HUMAN SECURITY CENTRE, 2005, p. 8).

A noção de “segurança humana”, em suma, amplia o conceito de “segurança nacional” para transcender a ideia de proteção do Estado e abranger o conceito de proteção ao indivíduo, tanto dentro do Estado como transitando entre as fronteiras estatais. Além disso, o novo conceito, mormente em seu enfoque amplo, reconhece que as ameaças se tornaram múltiplas (PAGOTTO, 2016, p. 12).

Este novo paradigma se fundamenta também no fato de que 95% dos conflitos hodiernos não ocorrem entre os Estados, mas são fenômenos intraestatais ou transestatais. Neste sentido, a proteção

contra a violência política, terrorismo, guerra civil, colapso do Estado vulnerabilidades econômicas, doenças e desastres naturais - todos fenômenos que transcendem a ideia de Estado, porque “não respeitam” necessariamente as fronteiras - precisam estar incluídos no conceito de segurança humana (THE HUMAN SECURITY CENTRE, 2005, p. 8).

É relevante mencionar que o novo paradigma não desconsidera o fato de que os interesses nacionais continuam a pautar grandemente a agenda internacional, apesar de relativizar a importância destes interesses.

Nesta perspectiva, cabe indagar qual o papel a ser exercido pela Inteligência Estratégica de Estado, tradicionalmente vinculada à antiga ideia de segurança nacional. Como órgão de antecipação de fatos e de apoio à tomada de decisão, a atuação da Inteligência ajuda a moldar a própria atuação do Estado.

Vinculado a uma Inteligência sob o antigo paradigma de segurança nacional, o Estado tende a sobrevalorizar as ameaças tradicionalmente securitárias, resultando em perda de eficiência no enfrentamento de outras ameaças, igualmente relevantes.

No contexto brasileiro, considerando que a Abin atua por demanda presidencial e também dos parceiros do Sisbin, outro problema associado a uma Inteligência excessivamente voltada para temas policiais e militares é a baixa demanda de atores não securitários.

Forma-se, então, um círculo vicioso no qual o produto da Inteligência não inclui

conhecimentos de interesse para áreas não securitárias. Estas áreas, por sua vez, não se percebem como parte do sistema de Inteligência e passam a não demandá-lo. Sem demandas das áreas não securitárias, a Inteligência amplia seu enfoque policial-militar, numa dinâmica que impede a modernização da Inteligência, afastando-a das engrenagens de um Estado que carece de modernização.

Pode-se negar a possibilidade lógica da necessidade de serviços de Inteligência em poliarquias liberais, supondo uma relação funcional entre os serviços e regimes autoritários, dada a necessidade daqueles de conhecer o que está obscurecido. Entretanto, Reznik (2004, p. 23) enfatiza que os Estados nacionais, incluindo democracias liberais, durante o século XX, ao especializarem as funções estatais, constituíram agências de Inteligência.

Bruneau e Boraz (2007, pp. 4-6) afirmam que a Inteligência deveria ser analisada como um componente das relações civis-militares por três motivos: i. é um monopólio dos militares na maior parte dos regimes não democráticos; ii. mesmo nas democracias mais maduras, os militares tem um papel muito grande na Inteligência; e iii. FFAA e Inteligência existem para garantir a segurança nacional.

A superação gradual da antiga ideia de segurança nacional contribui para remodelar o papel da Inteligência, porque tende a deslocar o eixo de demanda pelos serviços de Inteligência da esfera estritamente policial e militar para incluir amplamente a esfera civil, refutando as observações de Bruneau e Boraz.

Nas democracias maduras, com a busca pela eficiência de Estado em prol do bem comum, tende a surgir a necessidade de o decisor contar com um corpo de profissionais de Inteligência para assessoramento técnico supraministerial, com o foco em análises estratégicas preditivas sobre temas de políticas públicas inter-setoriais e sobre as múltiplas ameaças contra a população.

Ressalte-se, entretanto, que, em algumas democracias supostamente maduras, persistem práticas anacrônicas e de padrão ético amplamente questionado na atualidade, como as ações de espionagem internacional realizadas pelos EUA e reveladas por Edward Snowden.

Apesar desta incongruência, numa ordem política democrática, observa-se tendência de afastamento da produção de conhecimentos de Inteligência de caráter repressivo e policial/militar (NUMERIANO, 2010, p. 279), para uma produção de conhecimentos ampliada para temas não tradicionalmente militares, mas vinculada às múltiplas ameaças contra a população nacional (NUMERIANO, 2010, p. 279).

Esta evolução, que pode estar sujeita a retrocessos conjunturais, associa-se à passagem do antigo paradigma da segurança nacional (ameaças securitárias contra o Estado) ao paradigma da segurança humana (múltiplas ameaças contra a população).

### **Elementos da modernização da Inteligência**

Na perspectiva desta mudança de paradigma da antiga segurança nacional para a

emergente segurança humana, cabe analisarmos alguns elementos da modernização da Inteligência de Estado brasileira.

A supracitada lei de criação da Abin e do Sisbin estabeleceu, em seu artigo quinto, que “a execução da Política Nacional de Inteligência, fixada pelo Presidente da República, será levada a efeito pela Abin, sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo” (Creden).

Entretanto, somente em 2003, por meio do Decreto nº 4.801, de 06 de agosto, foi criada a Creden, vinculada ao Conselho de Governo da Presidência da República, “com a finalidade de formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área de relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal”. Entre as matérias de competência da Câmara está a Atividade de Inteligência.

Durante o período sem uma PNI, que perdurou de 1999 a 2016, supria a lacuna das diretrizes de Inteligência a Resolução nº 02/2009 da Creden/CG/PR<sup>1</sup>, assinada pelo presidente da Creden, o então Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR). A Resolução considerava vinte e seis áreas de atuação da Inteligência de Estado, listadas como de igual relevância.

Entre elas, destaque: “a) segurança pública, com vista à repressão ao crime orga-

nizado e aos ilícitos transnacionais”, “d) biodefesa da população e dos recursos naturais e agropecuários”, “g) acompanhamento de assuntos internacionais de interesse estratégico para o Brasil, com ênfase na América do Sul”, “s) desastres naturais e de origem humana” e “t) ameaças e agressões ao meio-ambiente”.

Como se percebe, a ideia de múltiplas ameaças, associada ao paradigma da segurança humana está presente nesta resolução. Sem a priorização, ao menos em tese, das ameaças securitárias tradicionais.

A PNI prioriza onze ameaças balizadoras da Atividade de Inteligência do Sisbin. Ao mencionar, entre as ameaças, “ações contrárias ao Estado Democrático de Direito”, o documento humaniza a noção de Estado, porque inclui, entre estas ações, “a dignidade da pessoa humana; o bem-estar e a saúde da população; [...] o meio ambiente”, entre outras.

Com estes dois documentos, o campo de atuação prioritário da comunidade de Inteligência brasileira amplia-se da área securitária, predominante em décadas anteriores, para abranger, ao menos normativamente, questões como de segurança da saúde (*health security*), entre outros temas tradicionalmente não securitários.

Outro elemento da modernização corrente é a mudança da doutrina de Inteligência. Quanto mais orgânica e menos

<sup>1</sup> A fonte das informações sobre a Resolução Creden nº 02/2009 foi a resposta do GSI/PR ao pedido de informações que realizei junto ao Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (<https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>), sob número de protocolo 00077000745201731, aberto em 9 de junho de 2017. Por meio da resposta, a resolução, que possuía grau de sigilo “reservado” e cujo conteúdo não consta de fontes abertas, foi desclassificada.

ideológica, a doutrina mais se afasta do antigo paradigma da segurança nacional e incorpora elementos inerentes à ideia de segurança humana.

A doutrina de Inteligência é composta por conceitos, princípios, normas e valores. No Brasil, a partir dos anos 1950, a Doutrina de Segurança Nacional, cuja matriz foi a ESG, influenciou a doutrina de Inteligência dos primeiros manuais, que exibiam substrato ideológico contra o inimigo interno esquerdista (NUMERIANO, 2010, pp. 285-286).

Em contraposição à doutrina ideológica, há o caráter doutrinário orgânico e laico-científico, “fundado em um Estado de direito democrático sólido, no qual um serviço de Inteligência deve fazer a análise das ameaças e oportunidades estratégicas imunizado da contaminação político-ideológica - afirmando a própria laicidade do regime em seus princípios” (NUMERIANO, 2010, p. 289).

Após a redemocratização, a doutrina de Inteligência é revista, para enfatizar, como base, o respeito à dignidade humana e às normas constitucionais, que reconhecem, em seu artigo primeiro, a dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito.

Considerar o conceito da dignidade da pessoa humana é relativizar a noção de

razão de Estado, vigente no absolutismo e, *mutatis mutandis*, sobrevalorizada nos regimes autoritários, na medida em que a defesa do Estado, como ente dissociado da população, durante os governos ditatoriais, é utilizada como um dos argumentos para desconsiderar proteções individuais.

Neste sentido, a defesa da dignidade da pessoa humana e do constitucionalismo na nova doutrina de Inteligência, ratifica a ideia de proteção dos indivíduos contra arbitrariedades estatais – o que vai de encontro com a concepção moderna dos direitos humanos – e, portanto, humaniza o antigo paradigma de segurança nacional<sup>2</sup>.

Considerando que o conceito de razão de Estado se vincula, em alguma medida, a este paradigma, a nova doutrina de Inteligência reconhece, ao se embasar na proteção da dignidade humana, a necessidade de flexibilização da ideia de segurança nacional, em prol da perspectiva de proteção das pessoas.

Vemos, portanto, um certo paralelismo entre a valorização do princípio da dignidade humana – e do constitucionalismo - com a emergência do paradigma da segurança humana.

Ressalte-se que este novo paradigma amplia a ideia clássica da proteção da pes-

<sup>2</sup> A Abin aprovou, em caráter experimental, por meio da Portaria nº 244-ABIN/GSI/PR, de 23 de agosto de 2016, o documento *Fundamentos Doutrinários da Atividade de Inteligência*, que enfatiza seu papel na contribuição “para o planejamento, execução e o acompanhamento de políticas governamentais, visando à segurança do Estado e ao bem-estar da sociedade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 9). Segundo o documento, que está em período de “possível revisão” pela Escola de Inteligência, a atividade de inteligência pode e deve colocar-se no espaço que o constitucionalismo lhe concede; constitucionalismo que não permite mais se tomar a razão de Estado como princípio moral predominante (cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2016, p. 76).

soa, porque inova na discussão da função do Estado, ao citar as múltiplas ameaças contra a sociedade que precisam ser enfrentadas pelo arcabouço estatal.

Não bastaria, para atingir a plena modernização da Inteligência Estratégica de Estado, aderir ao constitucionalismo sem admitir a necessidade de proteger a população contra múltiplas ameaças, que vão além das ameaças securitárias tradicionais, com a mesma ênfase.

Por isso, reconheço que a nova doutrina da Inteligência pós-redemocratização incorpora alguns elementos da segurança humana, mas se encontra ainda em processo de transição paradigmática, assim como outras normativas federais da área de segurança.

A atual Estratégia Nacional de Defesa (END), por exemplo, aprovada por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008 e revista em 2012, prevê que “todas as instâncias do Estado deverão contribuir para incremento do nível de Segurança Nacional”, com particular ênfase sobre: “a integração de todos os órgãos do Sistema de Brasileiro de Inteligência (Sisbin)”; “as medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, da Saúde, da Integração Nacional, das Minas e Energia e da Ciência e Tecnologia, e do GSI-PR, para as ações de proteção à população e às instalações em território nacional, decorrentes de possíveis efeitos do emprego de armas dessa natureza”; “medidas de emergência em

saúde pública de importância nacional e internacional”, entre outros.

Vemos, portanto, que a END, apesar de citar a expressão “segurança nacional”, vincula-se com a ideia de *human security*, ao arrolar temas tradicionalmente não securitários como prioridades de ação do Estado na área de defesa. O documento também se afasta da ideia de uma defesa nacional estritamente militarizada (Estratégia de “Defesa Nacional”) para adotar outra sob participação de diversos atores estatais, notadamente civis (Estratégia “Nacional de Defesa”).

Ao se avaliarem as ameaças sem o crivo ideológico e militarizado, no sentido de uma doutrina laico-científica, afasta-se de uma Inteligência com pendor repressivo e se consagra uma Inteligência preditiva, sob a égide da análise baseada em evidências. Tanto maior tende a ser a relevância de um tema para a Inteligência, quanto maior o risco de ameaça contra a população nacional, independentemente de se tratar ou não de ameaça tradicionalmente securitária.

Menciono mais dois elementos da modernização, que também ocorrem paralelamente à mudança do paradigma securitário e do corpo doutrinário: i. consolidação do controle externo da Atividade de Inteligência, que deixa de inexistir ou ser mínimo, para ser bem estruturado, atuante e transparente; e ii. elaboração das técnicas de análise de Inteligência, que deixam de ser desestruturadas para se tornarem estruturadas (FIGURA 1).

FIGURA 1: Quatro Elementos do Processo de Modernização da Inteligência Estratégica.

PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA	
paradigma de segurança	segurança nacional > segurança humana
corpo doutrinário	ideológico > orgânico
técnicas de análise	não estruturadas > estruturadas
controle externo	pouco atuante > efetivo

Fonte: elaborado pelo autor.

Instituída em 2000, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), mostrou-se inoperante em sua primeira década de atuação. Uma das razões para a inatividade teria sido a inexistência de seu Regimento Interno, que foi aprovado somente em 19 de novembro de 2013.

Apesar do avanço, a CCAI continua como uma comissão com pouca iniciativa, uma vez que não controla efetivamente a implementação da PNI e a elaboração do Plano Nacional de Inteligência, nem participa do planejamento estratégico da Abin e do Sisbin. A modernização da CCAI depende do interesse dos representantes político e, em último grau, da pressão popular.

Quanto à elaboração de técnicas estruturadas de análise de Inteligência, vale observar que, quanto mais desestruturado e mais predominantemente intuitivo for o trabalho analítico, maior a chance de enviesamento político-ideológico e da ocorrência de erros de Inteligência.

A comissão investigativa dos EUA, criada após os ataques de 11 de setembro de 2001 e depois do erro da Estimativa Nacional de Inteligência sobre as Armas de Destruição em Massa do Iraque, em 2002, documentou a necessidade de uma

nova abordagem da análise de Inteligência (HEUER JR e PHERSON, 2011, p. 8).

Esta nova abordagem deveria ser baseada em técnicas estruturadas de produção dos conhecimentos de Inteligência. Tais técnicas consistem em métodos que externalizam o raciocínio do analista de informações (i.e. do profissional de Inteligência), permitindo que a linha de pensamento possa ser percebida, compartilhada, complementada e criticada por outros (HEUER JR e PHERSON, 2011, p. xvi).

O trabalho analítico estruturado não prescinde da intuição do profissional de Inteligência, mas a análise intuitiva deixa de ser a ferramenta predominante para a elaboração de conclusões. Além disso, a própria intuição passa a ser utilizada de maneira mais organizada e vinculada a técnicas estruturadas.

O uso da expressão “técnicas estruturadas de análise” na comunidade de Inteligência remonta a 2005, mas o conceito subjacente à expressão é dos anos 1980, quando se começa a ensinar e escrever sobre “análise de alternativas” (*alternative analysis*) - técnica que questiona o raciocínio final ao buscar identificar e analisar conclusões diferentes das inicialmente elaboradas (HEUER JR e PHERSON, 2011, p. 9).

Neste aspecto, a Escola de Inteligência (Esint/Abin), que é responsável pelo ensino de Inteligência e Contra-inteligência para os servidores da Abin e dos demais órgãos do Sisbin, busca aprimoramento contínuo de uma metodologia de produção do conhecimento com o ensino de técnicas acessórias de análise estruturadas.

**Um novo conceito: transecuritização da Inteligência de Estado**

Os quatro aspectos da modernização analisados, apesar de complementares, são de evolução independente e sujeita a retrocessos. Um deles, o controle externo da Atividade de Inteligência, é atribuição precípua do poder legislativo.

Os outros três aspectos, inerentes ao órgão de Inteligência Estratégica de Estado, formam a base do que chamo de “transecuritização da Inteligência”; é dinâmica em curso e necessária para a efetiva modernização da Inteligência, apesar de sujeita a retrocessos (COELHO, 2017, p. 71).

A transecuritização da Inteligência não seria, portanto, um processo circunstancial, mas estruturante de uma Inteligência

moderna, na perspectiva da segurança humana. Todavia, depende do grau de maturidade institucional do *stablishment* político e da população quanto ao desejo e necessidade de transcender a ideia da Inteligência Estratégica como estritamente securitária.

Atuar de maneira transecuritizada não significa desconsiderar a relevância da temática de segurança estrita - até porque a Inteligência é órgão tradicionalmente de segurança e tem muito a contribuir na área -, mas tornar igualmente relevantes os demais setores.

O conceito de transecuritização engloba as mudanças na doutrina e na produção da Inteligência, sob o paradigma da segurança humana, e implica na ideia de que os temas e diretrizes da atividade se tornam transdisciplinares (FIGURA 2).

No contexto brasileiro, é processo fundamental para o aumento da credibilidade e da legitimidade da Inteligência de Estado, uma vez que o histórico de excessiva securitização obstaculiza a aceitação da atividade como atributo de um Estado democrático.

FIGURA 2: Transecuritização da Inteligência de Estado.

TRANSECURITIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO		
Doutrina orgânica não ideológica e produção laica-científica	Paradigma da segurança humana	Competência transdisciplinar (temas não tradicionalmente securitários com igual relevância aos temas securitários; integração entre áreas de segurança e as demais)

Fonte: elaborado pelo autor.

Há uma dinâmica de mão dupla na modernização das instituições estatais no sentido da proteção da sociedade con-

tra ameaças múltiplas, na perspectiva da segurança humana: por um lado, órgãos tradicionalmente securitários, como a

Inteligência, incorporam temas de áreas pouco securitizadas, como saúde e meio-ambiente, em decorrência da percepção estratégica destas áreas. Por outro lado, setores como saúde e meio-ambiente buscam se aproximar de discussões e collegados da esfera securitária.

Percebo duas razões principais para este processo: i. a necessidade dos ministérios não securitários se tornarem mais priorizados na esfera decisória máxima; e ii. percepção de que a maior eficiência no enfrentamento de ameaças depende da maior integração destes ministérios com os órgãos securitários (FFAA, polícias e Inteligência).

Como a atuação da Inteligência normalmente se pauta pelas ameaças (potenciais ou não) contra a população, a transecuritização nivela as diversas ameaças à sociedade, sem sobrevalorizar as ameaças violentas.

O Sisbin foi estruturado de modo que pode exercer importante papel propulsor do processo de modernização transecuritizada da Inteligência de Estado, porque permite e estimula o diálogo intersetorial. Apesar disso, persiste uma composição excessivamente securitária de estruturas-chave do sistema como o Consisbin.

A priorização expressa de temas securitários no Sisbin dificulta a maior fluência da troca de informações de outras áreas que lidam com temas estratégicos. À guisa de exemplificação, verifica-se a presença, como representante do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no Sisbin e no Consisbin, da Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais (DCIT).

A DCIT não lida diretamente com temas sociais, como a diplomacia na área da saúde, nem com a maior parte da participação brasileira na ONU, de modo que a sua inclusão como representante do MRE no Sisbin é restritiva. Um contato institucional entre a Abin e o MRE, por exemplo, para a troca de informações sobre temas relacionados com segurança da saúde (*health security*), abordados principalmente pela Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS/MRE) do Departamento de Organismos Internacionais (DOI), é feito por intermédio da DCIT. Este fato atrasa o adequado fluxo de informações.

Verifica-se que a transecuritização depende de uma mudança de paradigma tanto dos órgãos securitários quanto dos demais, numa articulação dialógica, complementar e interdependente.

A consolidação e aprofundamento desta articulação, no âmbito da Inteligência, dependem dos órgãos que integram o Sisbin, sobretudo os tradicionalmente não securitários, no sentido de demandar da comunidade de Inteligência maior foco nas ameaças à segurança da saúde humana, agropecuária e ambiental, por exemplo, que são estratégicas para o desenvolvimento do Brasil. Desta forma, a transecuritização da Inteligência Estratégica vincula-se à securitização de temas de outros setores, como o da saúde pública.

Um exemplo da securitização da sanidade animal e vegetal, convergindo com a transecuritização da Inteligência Estratégica, é verificado na recente relação institucional entre o Mapa e a Abin.

Em 2012, o Mapa passa a integrar o Sisbin e, no ano seguinte, convida a Abin a participar como membro observador do gabinete de crise sobre a emergência fitossanitária da *Helicoverpa armigera* - praga que ameaçava as lavouras de soja do sul baiano -, num processo de securitização de um evento de sanidade agrícola ou defesa fitossanitária.

O processo culminou, entre outros aspectos, na criação, no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária, de uma Coordenação-Geral de Inteligência Estratégica, conforme a última estrutura regimental do Mapa, definida no Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016.

Por parte da Abin, a aproximação implicou no fortalecimento da área de bio-defesa, que conta hoje com analistas especializados para acompanhamento de ameaças e eventos biológicos, como acidentes laboratoriais e casos de terrorismo agropecuário, entre outros.

Além da dinâmica horizontal de aproximação mútua entre o setor de segurança com os demais setores (e vice-versa), ocorre uma dinâmica vertical de mudança de cultura dentro das organizações de Inteligência.

Na atualidade, esta dinâmica vertical se propaga menos no sentido dos mais altos gestores para o corpo de profissionais do que o contrário, uma vez que a geração mais antiga de servidores da Inteligência de Estado, que forma predominantemen-

te o mais alto corpo gerencial, tende a ser mais vinculada à concepção anterior de segurança nacional, em que pese possa estar aberta a novas ideias de modernização da Inteligência brasileira.

### Considerações finais

Ao criar e discutir o conceito da transecuritização da Inteligência Estratégica, buscou-se analisar sistematicamente um processo em curso e de fundamental importância para tornar a Inteligência mais eficiente na sua missão de antecipar fatos de impacto relevante contra a sociedade. Este processo não é inexorável, mas passível de retrocessos.

A possibilidade de retrocessos está, em parte, associada a aspectos do sistema de Inteligência que tendem a sobrealimentar as ameaças securitárias, como a atual estrutura do Consisbin e a vigência de um único subsistema interministerial no âmbito do Sisbin<sup>3</sup>, o de segurança pública. Dois fatos que convergem os esforços da comunidade de Inteligência para uma atuação preponderante em temas tradicionais de segurança.

Neste ano de "maioridade da Abin", são reconhecidos os avanços no campo doutrinário da Atividade de Inteligência, mas, apesar da inclusão de vários órgãos no Sisbin, houve pouco avanço na modernização do sistema. Reconhecendo a necessidade da transecuritização como processo modernizante e legitimador da Atividade de Inteligência

<sup>3</sup> O Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) foi criado pelo Decreto Presidencial nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. O Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde), instituído pela Portaria Normativa nº 295/MD, de 3 de junho de 2002, não é um sistema interministerial no âmbito do Sisbin, mas uma estrutura interna do MD, apesar de articulada com o Sisbin, para integrar os órgãos de Inteligência das Forças Armadas.

Estratégica no Brasil, caberia rever a composição do Conselho e estimular a criação de novos subsistemas de Inteligência interministeriais.

A ampliação do número de integrantes do Sisbin dos originários 21 para 38, sem a criação de novos subsistemas e sem a atualização do seu marco regulatório – como da lei que criou o Sisbin e prioriza os órgãos tradicionalmente securitários -, demonstra um limitado avanço institucional neste quesito.

A transecuritização transcende à ideia da intersetorialidade, porque também implica na incorporação de temas de setores não securitários na própria *raison d'être* da Inteligência Estratégica. O resultado é a realização de trabalhos estratégicos conjuntos que consistem, entre outras características, no acompanhamento permanente de temas interministeriais e no assessoramento do poder decisório sobre tais temas, com influência no planejamento e implementação de ações e políticas públicas transversais.

É importante superar o tabu de que Inteligência trata de ameaças necessariamente policiais ou militares. A maior complexidade do mundo contemporâneo revela diversos riscos à sociedade que não devem ser enfrentados por ações isoladas dos órgãos de segurança.

Quanto maior o histórico de uso repressivo do aparato da Inteligência de Estado, mais importante se torna o enfoque

da Inteligência Estratégica transecuritizada, com vistas ao ganho de credibilidade da Atividade de Inteligência face às instituições democráticas.

No caso brasileiro, por exemplo, a transecuritização seria um requisito para a maior e mais rápida aceitação governamental e popular da Inteligência como órgão legítimo e relevante. E a percepção de legitimidade e relevância é necessária, apesar de não suficiente, para que a atividade enfrente os problemas de insuficiência de recursos e de adequação do marco legal, apontados por Bruneau (2015).

O assessoramento transdisciplinar deve ocorrer sempre com o foco no poder decisório máximo do Executivo. E este enfoque supraministerial deve partir, sempre que necessário, de uma articulação do setor de segurança com os setores tradicionalmente não securitários, rompendo o ciclo vicioso do enfoque excessivamente policial e militar.

A modernização vinculada à transecuritização da Inteligência Estratégica é, em suma, fundamental para legitimar a Atividade de Inteligência no meio sociopolítico brasileiro e para estabelecer melhores condições em prol da eficiência da atividade, mas depende da consolidação de mudanças paradigmáticas, como a superação do antigo conceito de segurança nacional em favor da nova ideia de segurança humana.

## Bibliografia

- BERNARD, K.W. *Health and National Security: A Contemporary Collision of cultures*. Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science, n. 2, v. 11, pp. 157-162, 2013.
- BRUNEAU, T.C. *Intelligence Reform in Brazil: A Long, Drawn-Out Process*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, n. 28, pp. 502-519, 2015.
- BRUNEAU T.C.; Boraz, S.C. [editores]. *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press; 2007.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002.
- COELHO, D.N. *Emergências em Saúde Pública por Eventos Químicos, Biológicos, Radiológicos e Nucleares (QBRN) na Perspectiva de Inteligência Estratégica: Recomendações de Intersetorialidade na Segurança da Saúde e na Biodefesa*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz, 2017.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY. *Human Security Now*. New York. 2003.
- ELBA S. *Pandemics on the Radar Screen: Health Security, Infectious Disease and the Medicalization of Insecurity*. Political Studies, n. 4, v. 59, pp. 848-866, 2011.
- FIDLER, D. P. *Public Health and National Security in the Global Age: Infectious Diseases, Bioterrorism, and Realpolitik*. The Geo. Wash. Int'l L. Rev., n. 35, 2003. 787-856.
- HEUER JR, R. J.; PHERSON, R. H. *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis*. Washington DC: CQ Press, 2011.
- NUMERIANO, R. *Serviços Secretos: a sobrevivência dos legados autoritários*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2010.
- PAGOTTO, B. F. *A Saúde Pública como Tema de Segurança Internacional: O Caso das Negociações do Novo Regulamento Internacional*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: Fundamentos Doutrinários*. Brasília: Abin, 2016.
- REZNIK, L. *Democracia e segurança nacional: a política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.
- THE HUMAN SECURITY CENTRE. *Human Security Report*. Oxford. 2005.
- WALSH, P. F. *Managing Emerging Health Security Threats Since 9/11: The Role of Intelligence*. Journal of Intelligence and Counterintelligence, n. 29, pp. 341-367, 2016.