



RBI

10





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE GOVERNO
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidenta Dilma Vana Rousseff

SECRETARIA DE GOVERNO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro Ricardo José Ribeiro Berzoini

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Diretor-Geral Wilson Roberto Trezza

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Secretário Luiz Fernando da Cunha

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Diretor Osvaldo Antônio Pinheiro Silva

Editor

Eva Maria Dias Allam

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Alberto Emerson Werneck Dias; Ana Beatriz Feijó Rocha Lima; Ana Maria Bezerra Pina; Caio Márcio Pereira Lyrio; Daniel Almeida de Macedo; Erika França de Souza Martins; Eva Maria Dias Allam; Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa; Marcos Cesar Gonçalves Silvino; Olívia Leite Vieira; Paulo Roberto Moreira; Roniere Ribeiro do Amaral.

Capa

Carlos Pereira de Sousa e Wander Rener de Araújo

Editoração Gráfica

Giovani Pereira de Sousa

Revisão

Caio Márcio Pereira Lyrio; Erika França de Souza Martins

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e editoração

Coordenação de Biblioteca e Museu da Inteligência - COBIM/CGPCA/ESINT

Disponível em: <http://www.abin.gov.br>

Contatos:

SPO Área 5, quadra 1, bloco K

Cep: 70610-905 – Brasília/DF

Telefone(s): 61-3445.8544 / 61-3445.8164

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares.

Impressão

Gráfica – Abin

Os artigos desta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Abin.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta revista, desde que citada a fonte.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.

– n. 10 (dez. 2015) – Brasília : Abin, 2005 –

103p.

Semestral

ISSN 1809-2632

1. Atividade de Inteligência – Periódicos I. Agência Brasileira de Inteligência.

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário

- 5 Editorial
- 9 O PAPEL DA ESCOLA DE INTELIGÊNCIA PARA O AVANÇO DOS ESTUDOS EM INTELIGÊNCIA NO BRASIL
Erika França de Souza Martins
- 21 ESPIONAGEM E DIREITO
Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa
- 41 INTELIGÊNCIA: EM BUSCA DA SINGULARIDADE
Marcelo Oliveira e Eder Nonato
- 51 A DIVISÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO EM 1977 E OS IMPERATIVOS DE SEGURANÇA NACIONAL
Daniel Almeida de Macedo
- 63 A COOPERAÇÃO SINO-RUSSA: As implicações do “Pacto de Segurança Cibernética” e as relações sino-russas
Guilherme Henrique Lima de Mattos
- 73 INCOMPREENSÃO DO CONCEITO DE INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA
Rodrigo Kraemer
- 83 MILITARISMO NA VENEZUELA
Nabupolasar Alves Feitosa
- 93 Resenha
JEFFERY, Keith. *The secret history of MI6 1909-1949*. [S.l.], EUA: Penguin Books, 2011. 810p.
Rodrigo Barros Araújo
- 99 Resenha
OLSON, James M. *Fair Play: The moral dilemmas of spying*. Washington: Potomac Books, 2006.
Marcelo Oliveira

Editorial

Chegar à décima edição da Revista Brasileira de Inteligência é, sem sombra de dúvida, uma vitória. Ainda mais, se levarmos em conta que estamos alcançando esse número em um momento em que o Brasil enfrenta grandes desafios. O que importa, todavia, é que, a despeito de todas as intempéries naturais que as publicações têm de superar, a RBI está mais viva do que nunca e cheia de fôlego para muitas edições. Ocorreu-me, portanto, que, ao receber os insumos para elaborar este texto, nada seria mais justo do que falar sobre a própria publicação, colocando-a em primeiro plano nesse momento. Afinal, se cada edição teve 3 mil exemplares – à exceção da primeira com 2 mil –, já foram 29 mil revistas publicadas e distribuídas. É um número respeitável em se tratando de uma publicação voltada a um nicho tão específico. Isso sem contar os downloads realizados a partir do site da Abin (www.abin.gov.br), até porque a RBI já nasceu com uma versão digital.

A Revista Brasileira de Inteligência viu a luz do dia em 2005 com o propósito de refletir e debater questões sobre a atividade de Inteligência, deixando de lado os estigmas e estereótipos que embaçam e entenebrece a visão. Por coincidência, chegamos ao décimo volume ao mesmo tempo em que completamos 10 anos de existência da revista. Digo “coincidência” porque, na sua origem, a periodicidade da RBI era quadrimestral, frequência de publicação que não pôde ser mantida por motivos diversos. O fato é que é uma ótima coincidência! Assim, podemos comemorar o lançamento da décima edição e levantar a taça para celebrar o jubileu de estanho da RBI.

Ao longo dessa década, mudanças aconteceram na revista. Exemplo natural disso é a composição da Comissão Editorial, que começou relativamente enxuta e hoje congrega uma equipe com representantes de diversas áreas e com múltiplas e distintas competências e expertise. Outra mudança foi também no projeto gráfico da RBI. As edições de 1 a 4 seguiram a concepção original, mas, a partir do quinto volume, uma nova capa trouxe consigo a proposta de um projeto gráfico mais contemporâneo, com mais espaço para imagens e utilização de cores, além de diagramação diferenciada e com uso de colunas para favorecer a legibilidade, buscando equilibrar a sensação visual com as informações gráficas. Enfim, a RBI nunca se acomodou e sempre buscou a inovação e a renovação como instrumentos de diálogo com nossos leitores.

Todavia, uma questão não mudou desde o início: o compromisso da RBI com a reflexão aprofundada sobre a atividade de Inteligência, buscando criar um ambiente propício ao progresso e à evolução. Não é à toa que este décimo volume da RBI é aberto com um artigo sobre o papel da Escola de Inteligência (Esint), unidade mais do que apropriada para protagonizar estudos e pesquisas em Inteligência no Brasil. Some-se a isso o fato

de que a Esint, no âmbito do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), iniciou processo de credenciamento para oferta de programas de pós-graduação *lato sensu*, abrindo caminho para avançar ainda mais no campo dos estudos de Inteligência. No artigo, intitulado “O papel da Escola de Inteligência para o avanço dos estudos em Inteligência no Brasil”, Erika França de Souza Martins defende o protagonismo – e por que não dizer – a incumbência da Esint em fomentar e estimular a realização de pesquisas e estudos direcionados para o progresso e a evolução da atividade de Inteligência.

A RBI 10 traz ainda o artigo “Espionagem e Direito”, que analisa aspectos jurídicos da espionagem no direito internacional, tratando a abordagem jurídica do fenômeno e a controvérsia sobre a licitude em tempos de paz. No direito brasileiro, Fábio de Macedo Soares P. Condeixa expõe precedentes históricos e se propõe a fazer uma análise crítica da legislação.

Por falar em análises, a décima edição da RBI apresenta artigo de Marcelo Oliveira e Eder Nonato sobre as características da Inteligência, considerando três acepções, seja como atividade, como conhecimento, seja como organização. Em “Inteligência: em busca da singularidade”, os autores exploram pontos de convergência e de distanciamento com relação a campos similares e apresentam proposta de singularizar a Inteligência, expondo aspectos específicos comuns a esse tripé de sustentação.

Esta edição da RBI coloca, ainda, em perspectiva histórica a divisão do estado de Mato Grosso, ocorrida em 1977, considerando o objetivo do governo de concluir projeto geopolítico de conquista do “espaço vital”, e colocando o País na direção do desenvolvimento com segurança. Em “A divisão do estado de Mato Grosso em 1977 e os imperativos de segurança nacional”, Daniel Almeida de Macedo relembra a campanha *Marcha para o Oeste*, cuja expansão e ocupação territorial eram formas de afirmação da soberania e de projeção de poder. Acontece que no Brasil, o “espaço vital” sempre esteve dentro do seu próprio território. Para o autor, a divisão do estado de Mato Grosso constitui expressão concreta dessa conjuntura histórica.

Em meados do primeiro semestre de 2015, Rússia e China assinaram um novo acordo de segurança cibernética, em que se comprometeram a incrementar o fluxo de informações de inteligência, bem como não lançar ataques cibernéticos um contra o outro e alertar sobre ataques provenientes de terceiros. Quais as implicações desse novo acordo no que toca as relações entre esses países? Essa é a tônica de “A cooperação sino-russa: as implicações do Pacto de Segurança Cibernética e as relações sino-russas”, artigo de Guilherme Henrique Lima de Mattos em que se lança um olhar sobre a cooperação China-Rússia – cooperação essa que, embora tenha sido desenvolvida desde o fim da União Soviética, atingiu um patamar mais estável ao longo dos anos 2000, com acordos nas áreas militar, econômica, política e cultural.

A Inteligência, na visão dos autores clássicos, é descrita como produtora de conhecimentos para assessoramento ao escalão superior, estando inserida no processo deci-

sório de alto nível. Mas o processo de construção e maturação da atividade de Inteligência nos órgãos de justiça criminal brasileiros privilegiou o aspecto investigativo e operacional. Partindo dessa premissa, a RBI 10 apresenta artigo em que o autor vasculha os motivos que levaram à incompreensão (ou seria acomodação?) do conceito, mapeando fatores de ordem cultural e histórica. Seria, nessa perspectiva, a Inteligência uma espécie de investigação mais apurada? E onde fica o aspecto estratégico nesse contexto? Eis algumas das reflexões que Rodrigo Kraemer se propõe desenvolver em “Incompreensão do conceito de Inteligência na segurança pública”.

A Venezuela é seguramente um dos países que passou pelas mais profundas transformações nas últimas décadas. Teria a dimensão transformadora alcançado um patamar marcado pelo militarismo? Teriam militares passado a assumir funções tradicionalmente civis a ponto de remodelar a relação das Forças Armadas com o Estado? É o que se propõe a discutir Nabupolasar Alves Feitosa em “Militarismo na Venezuela”.

Como esperado, a RBI traz as tradicionais resenhas. Desta feita, somos convidados a saber mais sobre *The secret history of MI6 1909-1946*, obra em que os primeiros 40 anos de existência do Serviço Secreto Britânico são relatados por Keith Jeffery, conceituado historiador que recebeu, do próprio MI6, a incumbência e o aval para produzir o livro.

Na outra resenha que a RBI 10 nos traz, somos apresentados a *The moral dilemmas of spying*, livro de James Olson que, embora originalmente lançado em 2006, permanece plenamente atual, como nos garante o resenhista: “...o livro é alicerçado por vigas mestras que não perdem a atualidade, justamente por inserirem elementos intrinsecamente atemporais...”. Com efeito, a indagação se algo é moralmente aceitável no mundo prático da Inteligência é recorrente e, para falar a verdade, absolutamente necessária.

Enfim, a 10ª edição da RBI se une aos números anteriores no compromisso inabalável com a pluralidade, com a abertura para o debate honesto e a reflexão crítica sobre a atividade de Inteligência, buscando o aprimoramento dessa atividade tão singular (em qualquer acepção) e, ao mesmo tempo, tão complexa.

É com o mais absoluto espírito de gratidão e admiração que expresso meu agradecimento a todos que colaboraram com a RBI ao longo dessa década de publicação! Muitíssimo obrigado!

Excelente leitura a todos e até as próximas edições!

Oswaldo A. Pinheiro Silva
Diretor da Escola de Inteligência/Abin

O PAPEL DA ESCOLA DE INTELIGÊNCIA PARA O AVANÇO DOS ESTUDOS EM INTELIGÊNCIA NO BRASIL

Erika França de Souza Martins*

Resumo

A Escola de Inteligência (Esint), unidade da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), vem participando de processo de credenciamento de escolas de governo para oferta de pós-graduação lato sensu. Os cenários internacional, nacional e institucional são propícios para que a Esint assuma papel protagonista com vistas ao avanço dos estudos e pesquisas em Inteligência no Brasil.

A Escola de Inteligência (Esint), unidade da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), é integrante do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu). À semelhança de outras escolas do Segu, tais como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), a Esint vem participando de processo de avaliação para credenciamento como instituição de pós-graduação *lato sensu*. Cumpridas as etapas do processo e aprovado o credenciamento pelo Ministério da Educação (MEC), a Esint deverá oferecer, pela primeira vez em sua história, um curso em nível de pós-graduação, que focará o tema do gerenciamento da Atividade de Inteligência.

Esse credenciamento será um passo importante dado pela Esint para ingressar e avançar no campo dos Estudos de

Inteligência (*Intelligence Studies*) (GILL; PHYTHIAN, 2012; JOHNSON, 2010; MARRIN, 2008, 2014). Consistirá, assim, em um marco para a Inteligência brasileira, uma conquista sem precedentes nesta singular área do conhecimento. Este artigo discute a relevância e a premissa do desenvolvimento dos estudos e pesquisas em Inteligência no Brasil, considerando a realidade e as demandas nos cenários internacional, nacional e institucional, neste caso, no âmbito da própria Abin.

Contexto Internacional

Desde 1975, vem se expandindo a literatura sobre a Inteligência de Estado – *National Security Intelligence* (JOHNSON, 2010). Em 1955, Sherman Kent (apud MARRIN, 2014, p. 2) já havia

* Especialista em Língua Inglesa e Mestre em Linguística pela Universidade de Brasília e Doutora em Language and Literacy Education pela University of Georgia, EUA.

observado que a Inteligência como profissão carecia de uma literatura, o que impedia que os conhecimentos do ramo fossem apreendidos e disponibilizados a outras pessoas. Gradativamente, nas décadas seguintes, foi crescendo o reconhecimento da importância de se desenvolver um conjunto de conhecimentos no campo da Inteligência – uma literatura cumulativa, específica e singular – que fornecesse a fundamentação conceitual e teórica para o aprimoramento dessa atividade e profissão.

[...] o campo dos Estudos de Inteligência é por natureza interdisciplinar e multidisciplinar e está inserido em estudos mais amplos de governo e política externa, sobretudo nos departamentos universitários de ciência política, relações internacionais e história.

Em vários países, instituições governamentais e acadêmicas têm contribuído para o avanço dos conhecimentos em Inteligência, ampliando as iniciativas nas áreas de ensino, pesquisa e publicações. No meio acadêmico, cunhou-se o termo *Intelligence Studies* (Estudos de Inteligência) para designar “a contribuição que a educação superior faz à interpretação do passado da prática da Inteligência de Estado, à compreensão do seu presente e à previsão do seu futuro” (MARRIN, 2014, p. 1). Como complemento acadêmico desta prática, o campo dos Estudos de Inteligência é por natureza interdisciplinar e multidisciplinar e está inserido

em estudos mais amplos de governo e política externa, sobretudo nos departamentos universitários de ciência política, relações internacionais e história. Entre os temas pesquisados, incluem-se: definições e escopo da Inteligência, falhas e fracassos, metodologias úteis, controle da atividade, área operacional, ética, efetividade, estudos comparados e responsabilização versus eficiência.

Nos Estados Unidos da América (EUA), tradicionalmente o governo desenvolve estudos e pesquisas em Inteligência por meio do Centro de Estudos de Inteligência (CSI) da Agência Central de Inteligência (CIA) e do Centro de Pesquisas em Inteligência Estratégica (CSIR) da Universidade de Inteligência Nacional (NIU). A participação do setor acadêmico nessa área intensificou-se após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, com a criação de programas de Estudos de Inteligência em faculdades e universidades do país, com o foco dual em teoria e prática. Em 2009, havia pelo menos 845 cursos de Inteligência sendo oferecidos no meio acadêmico estadunidense, nos níveis de graduação e mestrado (LANDON-MURRAY, 2013, p. 746). Um dos programas de graduação mais tradicionais e conceituados é oferecido na Universidade Mercyhurst, uma instituição privada situada no estado da Pensilvânia. O público alvo do programa são pessoas interessadas nessa carreira, e seu objetivo é formar profissionais que possuam conhecimentos sobre a teoria dos Estudos de Inteligência, bem como proficiência na prática de análise em Inteligência. Não é de surpreender, portanto, que a maior comunidade de pesquisadores do tema

esteja nos EUA, onde o corpo docente em diversas universidades é composto de oficiais de Inteligência que atuam ou atuaram em órgãos governamentais, a exemplo de William Nolte e Stephen Marrin.

[...] observa-se um empenho explícito em se construir uma “cultura de Inteligência” que reflita a abertura pós-reformas e busque desenvolver não apenas aumento da conscientização da importância de uma “Inteligência democrática”, como também maior prontidão por parte de acadêmicos e outros profissionais no sentido de emprestarem sua *expertise* à comunidade de Inteligência.

Em outros países, como Inglaterra, Romênia, Turquia e Espanha, o governo também tem apoiado a pesquisa em Inteligência, principalmente mediante a atuação de associações dedicadas ao tema. No meio acadêmico, verifica-se o envolvimento e participação crescentes de pesquisadores na Inglaterra, Canadá, França, Alemanha, Israel, Itália, Áustria, Grécia, Escandinávia e Austrália (JOHNSON, 2010). Os especialistas se encontram e apresentam seus trabalhos em conferências promovidas por organizações tais como a Seção de Estudos de Inteligência da Associação de Estudos Internacionais (ISA), a Associação Internacional para a Educação em Inteligência (IAFIE) (ambas sediadas nos EUA), o Grupo de Estudos Britânico sobre Inteligência e Segurança (SISG), a Associação Canadense de Estudos de Segurança e

Inteligência (CASIS) e o Instituto Australiano de Oficiais de Inteligência Profissionais (AIPIO). Muitos estudos são publicados em renomadas revistas acadêmicas: *Intelligence and National Security*, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, e *Studies in Intelligence* (esta, da CIA), entre outras.

Fora dos EUA prevalecem os cursos de pós-graduação em Inteligência. Na Espanha, mediante parceria com o Centro Nacional de Inteligência (CNI), foram estabelecidos em Madri, em 2005, na Universidade Rei Juan Carlos, a Cátedra de Serviços de Inteligência e Sistemas Democráticos e, em 2006, na Universidade Carlos III, o Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigação em Inteligência para a Segurança e a Defesa. Em 2009-2010 graduaram-se os primeiros 30 alunos no Mestrado em Análise de Inteligência, conduzido pelas duas universidades. A revista espanhola *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva* foi lançada em 2006.

No Reino Unido, um levantamento de Paul Maddrell em 2003 (apud GILL; PHYTHIAN, 2012, p. 14-15) identificou doze universidades que ofereciam cursos de graduação sobre algum aspecto de Inteligência, para cerca de 1000 alunos. Em nível de pós-graduação, seis universidades britânicas atualmente oferecem cursos específicos em Inteligência, com aproximadamente 120-150 alunos: Aberystwyth, Birmingham, Brunel, Buckingham, King's College London e Salford. Na Espanha e no Reino Unido, assim como em outros países europeus, observa-se um empenho explícito em

se construir uma “cultura de Inteligência” que reflita a abertura pós-reformas e busque desenvolver não apenas aumento da conscientização da importância de uma “Inteligência democrática”, como também maior prontidão por parte de acadêmicos e outros profissionais no sentido de emprestarem sua *expertise* à comunidade de Inteligência.

Reconhece-se a necessidade de mais estudos sobre as práticas de Inteligência nos países em desenvolvimento, bem como de valorização do trabalho de comunidades de pesquisadores fora do eixo dominante.

Se, por um lado, tem se desenvolvido nas últimas décadas a literatura em Inteligência e crescido o número de instituições acadêmicas dedicadas ao ensino e pesquisa nessa área do conhecimento, por outro, estudiosos afirmam que persistem significativos desafios a enfrentar e lacunas a preencher.

Uma das principais dificuldades apontadas diz respeito aos “densos véus de secretismo” (JOHNSON, 2010, p. 7) que envolvem o aparato de segurança de um país, em especial os organismos de Inteligência, que “se segregaram atrás de paredes de secretismo” (GILL; PHYTHIAN, 2012, p. 13). Loch Johnson (2010, p. 28), porém, salienta que, ainda que transparência total não seja possível nem recomendável, em uma democracia a população deve ter ao menos uma compreensão básica de suas instituições governamentais, inclusive do setor de Inteligência. O autor afirma também que, do

ponto de vista da abertura democrática e dos cânones da pesquisa acadêmica, muitos véus caíram nas três últimas décadas, em decorrência de investigações governamentais sobre falhas e erros da Inteligência, acompanhadas do acentuado empenho de pesquisadores para desvendar “o lado oculto do governo”.

A literatura de Inteligência ainda é limitada em termos teóricos. Conceitos significativos apresentados em publicações mais antigas são, muitas vezes, esquecidos ou ignorados em publicações recentes, isto é, não há a prática de referenciar trabalhos antigos e de construir em cima do que já existe, mas sim a tendência de “reinventar a roda”.

Outro problema são as relações de desconfiança ainda observadas entre os profissionais de Inteligência e os acadêmicos, espelhando as clássicas dificuldades de relacionamento entre o pessoal operacional e os analistas dentro dos próprios órgãos de Inteligência, referidas por alguns autores (cf. GILL; PHYTHIAN, 2012, p. 16). Há, contudo, uma visão otimista a esse respeito, de que esse quadro vem mudando. Mark Phythian, por exemplo, observa que no Reino Unido, ao longo da última década, as agências de Inteligência e a comunidade acadêmica vêm estreitando os laços, mostrando disposição para conversações e debates. Além disso, acadêmicos foram convidados a escrever histórias oficiais de Inteligência

e, para tal, receberam acesso aos arquivos das agências britânicas (JOHNSON; SHELTON, 2013, p. 115).

Uma crítica recorrente feita pelos especialistas, que indica uma lacuna a ser preenchida, é o predomínio da literatura anglófona e, dentro desta, de autores e conteúdos dos EUA e da Inglaterra. Reconhece-se a necessidade de mais estudos sobre as práticas de Inteligência nos países em desenvolvimento, bem como de valorização do trabalho de comunidades de pesquisadores fora do eixo dominante. Apesar de Johnson (2010, p. 5) se referir a “bolsões de pesquisa em Inteligência” existentes no Brasil, Argentina, Polônia e Coréia do Sul, a escassez de estudos e análises comparadas, decorrente da falta de informações sobre as culturas de Inteligência em diversos países (incluindo Brasil, China, Índia, Japão e outras nações asiáticas), é uma lacuna que carece ser preenchida (JOHNSON; SHELTON, 2013, p. 114).

Outra crítica que se faz é a dificuldade de garantir o acúmulo de conhecimentos de Inteligência ao longo do tempo. Esse campo do conhecimento possui livros e revistas acadêmicas para documentar as “lições identificadas”, porém ainda não conta com um processo estruturado para compilar e avaliar a literatura a fim de que esta seja agregada e se torne cumulativa. A literatura de Inteligência ainda é limitada em termos teóricos. Conceitos significativos apresentados em publicações mais antigas são, muitas vezes, esquecidos ou ignorados em publicações recentes, isto é, não há a prática de referenciar trabalhos antigos e de

construir em cima do que já existe, mas sim a tendência de “reinventar a roda”. Stephen Marrin (2014) sugere uma série de passos para aprimorar o rigor e a coerência dos Estudos de Inteligência como disciplina acadêmica, por meio da construção de uma infraestrutura que possibilite criar, arquivar e disseminar o conhecimento. Os passos são: 1) documentar o que se conhece; 2) avaliar se o conhecimento possui lacunas; 3) trabalhar para preencher essas lacunas; 4) distribuir o conhecimento para aqueles que o desejam ou necessitam dele; e 5) institucionalizar esses esforços.

Nesse contexto, a Esint, como escola integrante do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), passa por uma fase promissora no que tange à perspectiva de avanço dos Estudos de Inteligência no país.

Não obstante existirem desafios a superar no campo dos Estudos de Inteligência, há o reconhecimento de que uma literatura de base já foi produzida, uma linguagem comum, alcançada, e as áreas chave de estudo e debate, identificadas. Para Johnson & Shelton (2013, p. 120), “o campo permanece em fluxo e, como resultado, é um lugar empolgante para aqueles que possuem espírito pioneiro. Temos o privilégio de moldar uma disciplina acadêmica e, ao mesmo tempo, de tentar melhorar a capacidade das democracias de se protegerem e tomarem decisões melhores em um mundo que permanece perigoso e incerto”.

Contexto Nacional

Ainda é incipiente a pesquisa acadêmico-científica no campo da Inteligência no Brasil. O “bolsão” aludido por Johnson (2010) referente ao nosso país parece corresponder aos trabalhos evidenciados em publicações feitas nas principais revistas acadêmicas internacionais. Dignos de nota, entre os autores desses trabalhos, estão os brasileiros Marco Cepik (2003, 2014), Priscila Antunes (2003), Joanival Brito Gonçalves (2014), Fábio Condeixa (2015) e Christiano Ambros (2014), além do norte-americano Thomas Bruneau (2015). São poucos os nomes. Certamente, sobejam possibilidades de desenvolvimento de pesquisas nesse campo.

Nesse contexto, a Esint, como escola integrante do Sistema de Escolas de Governo da União (Segu), passa por uma fase promissora no que tange à perspectiva de avanço dos Estudos de Inteligência no país. Esta perspectiva está diretamente relacionada ao almejado credenciamento para oferta de curso de pós-graduação, correspondente ao resultado esperado para um processo que se iniciou há alguns anos com a articulação das escolas de governo federais em torno de uma causa comum.

As escolas de governo são estruturas diferenciadas na organização administrativa brasileira. A Emenda Constitucional no 19, de 4 de junho de 1998, alterou o artigo 39 da Constituição Federal de 1988 para incluir parágrafo específico (§ 2º) sobre a manutenção de

escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos (BRASIL, 1998). Na mesma tônica, a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), instaurada pelo Decreto no 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, para os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional, atribuiu a elas o papel de formação e desenvolvimento dos servidores públicos para provimento das competências necessárias à melhoria das instituições públicas (BRASIL, 2006). Como forma de apoio à implementação da PNDP, o mesmo decreto criou o Segu e, para coordenar o sistema, designou a Enap. O Segu tem, entre seus objetivos, o de potencializar as ações de capacitação dos servidores públicos por meio de parcerias e cooperações entre as escolas de governo.

Desde 2006, a Enap tem promovido reuniões periódicas para institucionalizar a atuação conjunta e coordenada das escolas de governo, buscando a consolidação de um sistema nacional para a gestão do conhecimento e da capacitação e formação de servidores públicos de forma ampla, integrada e sistemática. Em 2012, houve a elaboração do Protocolo de Intenções, assinado em 13 de novembro daquele ano por oito escolas (entre elas a Esint) (BRASIL, 2012) e publicado no Diário Oficial da União em 12 de junho de 2013. No fórum de discussões conduzido pela Enap, afloram temas de interesse comum: marco regulatório dos cursos de especialização e pós-graduação *lato sensu*, troca de experiências, desafios e possibilidades de educação a distância, mecanismos de contratação de

O papel da Escola de Inteligência para o avanço dos estudos em inteligência no Brasil

docentes, problemas relativos à oferta e demanda de cursos de capacitação, entre outros assuntos relevantes (FONSECA et al., 2015).

Por ser a única instituição oficial dedicada ao ensino e pesquisa em Inteligência de Estado, a Esint se diferencia nesse cenário e deverá continuar se empenhando para cumprir com excelência o seu papel institucional.

No que tange à busca do credenciamento de instituições e cursos de pós-graduação, a mobilização das escolas de governo iniciou-se a partir de 2009, em resposta à extinção do credenciamento especial de seus cursos *lato sensu* naquele ano, por medida do Conselho Nacional de Educação (CNE). Uma revisão parcial da posição do CNE, ainda em 2010, estabeleceu a possibilidade do credenciamento regular, desde que as escolas fossem submetidas a processos de avaliação pelo MEC. Ao longo do período 2011-2014, o Segu afirmou-se como um ativo fórum de discussão e articulação, estabelecendo, sob a coordenação da Enap, processos de conversação e negociação com o CNE e as áreas do MEC envolvidas na regulação dos cursos de pós-graduação. Essas iniciativas repercutiram no âmbito do MEC, que vem trabalhando para fornecer um tratamento customizado às escolas de governo, considerando suas singularidades em relação ao restante do sistema de ensino superior brasileiro.

O próprio Segu assim entende a natureza dessas singularidades:

As Escolas de Governo distinguem-se dos centros acadêmicos tradicionais porque aliam em sua atuação a ação prática e as transformações das mais diversas áreas do Estado à promoção de conhecimento teórico e da pesquisa (...) as Escolas de Governo têm se esforçado em oferecer cursos de Pós-Graduação voltados para a formação dos servidores públicos do Estado, sempre com o foco de aliar o conhecimento teórico à prática da Administração Pública. Assim o é porque o Estado não pode prescindir do conhecimento gestado no campo acadêmico, mas, de outra forma, também não deve o Poder Público deixar de se valer de toda a cultura consolidada na atuação administrativa de seus gestores (BRASIL, 2014, p. 2).

O empenho do Segu no credenciamento para oferta de cursos de pós-graduação evidencia a importância que as escolas de governo atribuem à aproximação com a academia e ao aprofundamento dos estudos e pesquisas, a fim de que possam desempenhar com excelência o seu papel definido por lei, na PNDP. As ações de pesquisas correspondem “às atividades de desenvolvimento e fomento de estudos na área de atuação da escola, assim como as consequentes publicações sob a forma de revistas ou produtos bibliográficos de natureza técnico-científica” (FONSECA et al., 2015, p. 61). Portanto, essas escolas têm muito a oferecer à administração pública federal, não apenas nas áreas de formação e capacitação, como também na produção e no compartilhamento de conhecimentos aplicados ao setor público.

A Esint, como integrante do Segu e co-participante do processo de busca desse

credenciamento, demonstra seu compromisso com os princípios e valores adotados pelo Segu, participando ativamente das ações e iniciativas definidas conjuntamente naquele fórum. Por ser a única instituição oficial dedicada ao ensino e pesquisa em Inteligência de Estado, a Esint se diferencia nesse cenário e deverá continuar se empenhando para cumprir com excelência o seu papel institucional. Especificamente quanto ao campo dos Estudos de Inteligência, a oferta do curso de pós-graduação trará à Esint notáveis possibilidades de avanço, proporcionadas pelo engajamento do seu corpo docente e discente na construção de uma cultura continuada de pesquisas e publicações acadêmico-científicas. Será uma oportunidade ímpar de conjugar os especialistas em Inteligência com o universo acadêmico.

Contexto Institucional

Se as escolas de governo contribuem, nos seus respectivos setores e áreas de atuação, para o aperfeiçoamento da administração pública federal, por meio de ações de capacitação de servidores públicos e por atividades de pesquisa que geram conhecimentos destinados à formulação de políticas que visam ao bem público, a Esint percebe-se atuando na vanguarda desse cenário, “formando e capacitando servidores e realizando estudos e pesquisas na área da atividade de Inteligência, indiscutivelmente estratégica e fundamental para a defesa do Estado democrático de direito e a consecução dos interesses nacionais” (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2015, p. 11).

A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e criou a Abin, preconiza, entre as várias competências da Abin, “promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de Inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de Inteligência” (BRASIL, 1999, art. 4º, IV). Estas competências são exercidas pela Esint e correspondem a sua missão, desdobrada em linhas de atuação que incluem a capacitação de servidores da Abin e do Sisbin e a pesquisa e sua disseminação.

Os cenários internacional, nacional e institucional convidam a Inteligência brasileira à reflexão e à ação no campo dos Estudos de Inteligência.

As ações de ensino e pesquisa desenvolvidas na Esint têm o foco na formação de recursos humanos e na ampliação de conhecimentos estratégicos em Inteligência. As pesquisas, estudos e reflexões teórico-doutrinárias em Inteligência e temas afins retroalimentam as atividades de ensino, levando à incorporação de novas práticas, tecnologias, abordagens metodológicas e alterações doutrinárias. Reconhecendo que a qualificação acadêmica docente tem impacto direto na qualidade dos trabalhos, e em observância à PNPD, a Esint firmou o compromisso de ampliar, diversificar e aperfeiçoar seus eventos de capacitação, considerando os tipos discriminados no Decreto nº 5.707 (BRASIL, 2006, art. 2º, III), a saber: cur-

so presenciais e a distância, intercâmbios, estágios, seminários, congressos e outros eventos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA, 2015, p. 46).

Perspectivas e Possibilidades

Os cenários internacional, nacional e institucional convidam a Inteligência brasileira à reflexão e à ação no campo dos Estudos de Inteligência. A Esint, como unidade do órgão central da Inteligência de Estado, é a protagonista desta oportunidade.

Fora do Brasil, verifica-se uma tradição consolidada, construída ao longo de quatro décadas, caracterizada por uma agenda sofisticada que visa desenvolver uma literatura cumulativa que reflita o aperfeiçoamento das pesquisas em Inteligência, aproximando profissionais da área e acadêmicos, e buscando retirar os “véus do secretismo”. De modo especial, há um chamado para que diversos países, incluindo o Brasil, participem mais ativamente desse campo, a fim de preencher as lacunas concernentes a pesquisas e publicações sobre suas respectivas culturas de Inteligência.

[...] é papel da Inteligência brasileira escrever a Inteligência brasileira. É prerrogativa da Esint pesquisar e publicar sobre os Estudos de Inteligência do Brasil.

Nos contextos nacional e institucional, o esperado credenciamento da Esint para

oferta de curso de pós-graduação *lato sensu* ratificará os esforços desta escola de governo para promover a capacitação profissional e o aprofundamento dos estudos acadêmico-científicos em Inteligência, cumprindo assim a sua missão institucional legal de “promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de Inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de Inteligência”. Abre-se uma porta que, no médio prazo, poderá contribuir para preencher a lacuna no contexto internacional, à medida que as pesquisas desenvolvidas resultem em artigos publicados em revistas acadêmicas estrangeiras.

Definitivamente, a Esint não poderia ter ficado à margem neste momento tão significativo. Afinal, é papel da Inteligência brasileira escrever a Inteligência brasileira. É prerrogativa da Esint pesquisar e publicar sobre os Estudos de Inteligência do Brasil.

Evidentemente, pesquisadores não associados à Esint, inclusive estrangeiros, também têm esse direito – visto que a ciência é, por natureza, democrática e universal – e fato é que eles têm escrito sobre o Brasil, porém às vezes em termos que mostram vieses que poderiam e deveriam ser evitados ou rebatidos. Thomas Bruneau (2015), por exemplo, em artigo recente publicado na *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, construiu um quadro crítico questionável sobre a Abin, não por se mostrar (bastante) desfavorável, mas sim unilateral. Em contrapartida, Fábio Condeixa (2015, p.715), em artigo publica-

do em outra edição da mesma revista, caracterizou aspectos da Abin de modo mais equilibrado e isento, salientando que, a despeito das dificuldades e restrições enfrentadas, “a cooperação [internacional] em questões de Inteligência deve ser conduzida pelo órgão central de Inteligência do Brasil – a ABIN – que é dotado de uma capacidade analítica mais

sofisticada e estruturada [do que os órgãos de Inteligência menores do país]”.

Este é o tempo; esta é a oportunidade para profissionais, pesquisadores e especialistas em Inteligência brasileiros ressoarem suas vozes com mais vigor nos cenários nacional e internacional, contribuinto na linha de frente para a construção da literatura da nossa Inteligência.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Portaria nº 249, de 21 de julho de 2015. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para a área de ensino da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). *Boletim de Serviço Especial*, Brasília, DF, ano XVII, n. 1, 21 jul. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Senado*, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Audiência Pública Marco Regulatório dos Cursos de Pós-graduação *Lato Sensu* Especialização; Formulário para Sugestões e Contribuições. Brasília, 30 de julho de 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1365>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Protocolo de intenções que entre si celebram as instituições identificadas como Escolas de governo, integrantes do Sistema de Governo da União, coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasília, 13 nov. 2012. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/files/protocolo_de_intencoes_versao%20assinada.pdf>.

BRUNEAU, Thomas C. Intelligence Reform in Brazil: a long, drawn-out process. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 28, n. 3, p. 502-519, fall 2015.

CEPIK, Marco; ANTUNES, Priscila. Brazil's New Intelligence System: an institutional assessment. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 16, n. 3, p. 349-373, fall 2015.

CEPIK, Marco; AMBROS, Christiano. 2014. Intelligence, Crisis, and Democracy: institutional punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. *Intelligence and National Security*, v. 29, n. 4, p. 523-551, 2014.

O papel da Escola de Inteligência para o avanço dos estudos em inteligência no Brasil

CONDEIXA, Fábio. M. S. P. Counterterrorism in Brazil: with an eye on the upcoming Olympics. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 28, n. 4, p. 710-716, oct. 2015.

FONSECA, Diogo R et. al. *Sistema de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização*. Brasília: Enap, 2015. (Cadernos ENAP, 40).

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. Intelligence Studies: some thoughts on the state of the art. *Annals of the University of Bucharest / Political science series*, v. 14, n. 1, p. 5-17, 2012. Disponível em: <<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-389493> >.

GONÇALVES, Joannisval B. The Spies Who Came From The Tropics: Intelligence Services and Democracy in Brazil. *Intelligence and National Security*, v. 29, n. 4, p. 581-599, July 2014.

JOHNSON, Loch K. National Security Intelligence. In Loch Johnson (ed.) *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 3-32.

JOHNSON, Loch K. & SHELTON, Allison M. Thoughts on the State of Intelligence Studies: a survey report. *Intelligence and National Security*, v. 28, n. 1, p. 109-120, feb. 2013.

LANDON-MURRAY, Michael. Moving U.S. Academic Intelligence Education Forward: a literature inventory and agenda. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 26, n. 4, p. 744-776, winter 2013-2014.

MARRIN, Stephen. Improving Intelligence Studies as an Academic Discipline. *Intelligence and National Security*, 22 oct. 2014. Disponível em: <www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02684527.20014.952932 >.

MARRIN, Stephen. Training and Educating U.S. Intelligence Analysts. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 22, n. 1, p. 131-146, dec. 2008.

ESPIONAGEM E DIREITO

Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa*

Resumo

O artigo trata de aspectos jurídicos da espionagem tanto no direito internacional como no direito pátrio. No plano do direito internacional, aborda-se o tratamento jurídico da espionagem e a controvérsia sobre a sua licitude em tempos de paz. Com relação ao ordenamento jurídico brasileiro, faz-se uma exposição de precedentes históricos e judiciais sobre o tema e uma análise crítica da legislação pertinente.

Uma análise jurídica da espionagem pode ser feita a partir de duas perspectivas: do direito internacional e do direito interno de determinado país. Este artigo aborda aspectos jurídicos da espionagem tanto no plano do direito internacional quanto no plano do ordenamento jurídico brasileiro.

A espionagem no direito internacional

No âmbito do direito internacional, a principal questão acerca da espionagem está em saber se ela constitui ou não um ilícito internacional, isto é, se viola as normas que regem as relações entre os Estados nacionais. Mas, antes de entrarmos nessa questão, convém delimitar o conceito de espionagem.

Não há um conceito único de espionagem entre os estudiosos da questão. O histo-

riador britânico Michael Burn¹ destaca alguns atributos específicos dos espões:

1. envolvimento deliberado com a entrega de informações sobre pessoas ou coisas recentemente observadas;
2. aquisição e envio sigilosos dessas informações;
3. uso das informações por pessoas hostis ou suspeitas às pessoas a que se referem, geralmente envolvendo questões governamentais;
4. enganação consciente.

Gerard Cohen-Jonathan e Robert Kovar² apontam os elementos constitutivos da espionagem, que podem ser resumidos no seguinte esquema:

- a) elemento material → objeto da espionagem;

* Oficial de Inteligência, advogado e mestre em ciência política. Atua como professor e pesquisador na ESINT/ABIN. É autor de diversos artigos sobre legislação de inteligência e dos livros *Princípio da Simetria na Federação Brasileira* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011) e *Direito Constitucional Brasileiro* (Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014).

¹ BURN, Michael apud DEMAREST, 1995-1996.

² COHEN-JONATHAN, Gerard; KOVAR, Robert, 1960.

b) elemento subjetivo → intenção ou dolo de espionar;

c) elemento pessoal → vítima e beneficiário da espionagem.

A espionagem geralmente está associada à atuação de serviços de inteligência, embora essa relação não seja necessária. Se entendermos, de forma ampla e genérica, a espionagem como a obtenção clandestina de informações, poderíamos incluir nessa prática não apenas agentes estatais como também agentes a serviço de grupos e organizações privados, tal como ocorre com a espionagem industrial. Não obstante, limitar-nos-emos aqui à espionagem fruto da ação estatal, porquanto o que está em jogo no direito internacional é precisamente a ação dos Estados como entes jurídicos.

[...] ao disporem sobre os espões em contexto de guerra, em nenhum momento as convenções apontam para a ilicitude da espionagem em si. Fica evidente, pois, que a legislação internacional considera que a espionagem “faz parte do jogo” em uma guerra [...]

No contexto dos conflitos armados entre países, a espionagem é consensualmente entendida como uma prática lícita, isto é, não violaria as leis de guerra do direito humanitário, também chamadas de *ius in bello*. O corpo de normas do direito humanitário está presente nas Convenções de Haia sobre o Direito e os

Costumes de Guerra Terrestre de 1899 e 1907 e nas Convenções de Genebra de 1864, 1906, 1929 e 1949, além de nos três protocolos adicionais desta última. A Convenção de Haia de 1907 foi internalizada no Brasil pelo Decreto nº 10.719 (BRASIL, 1914); a Convenção de Genebra de 1949, pelo Decreto nº 42.121 (BRASIL, 1957a); seus dois primeiros protocolos adicionais, pelo Decreto nº 849 (BRASIL, 1993), e seu terceiro protocolo, pelo Decreto nº 7.196 (BRASIL, 2010).

No Anexo II da 1ª Convenção de Haia (1899), encontramos um capítulo dedicado aos espões e seu tratamento em situações de guerra. O texto traz a seguinte definição de espião:

Somente será considerado espião o indivíduo que, agindo clandestinamente ou sob falsos pretextos, obtenha ou busque obter informações na zona de operações de um [Estado] beligerante, com a intenção de comunicá-las à parte adversa. Desse modo, os militares não disfarçados que hajam penetrado na zona de operações do exército inimigo com o objetivo de obter informações não serão considerados espões. Da mesma forma, não serão considerados espões: soldados ou civis cumprindo ostensivamente sua missão, encarregados de transmitir expedientes tanto para seu próprio exército quanto para o de seu inimigo. A essa categoria pertencem igualmente os indivíduos enviados em balões aerostáticos para transmitir expedientes e, de forma geral, para manter a comunicação entre as diversas partes de um exército ou de um território. (Tradução nossa).

A Convenção de Haia define o que deve ser entendido como espião com o objetivo de resguardar os combatentes osten-

sivos, que gozam de uma maior proteção das leis de guerra, pois é sabido que os países costumam adotar leis severas contra inimigos, especialmente espões.

De todo modo, ao disporem sobre os espões em contexto de guerra, em nenhum momento as convenções apontam para a ilicitude da espionagem em si. Fica evidente, pois, que a legislação internacional considera que a espionagem “faz parte do jogo” em uma guerra, assim como os assassinatos cometidos em situação de combate. Por essa razão, há consenso entre os autores que se dedicam à matéria no sentido de que a espionagem é uma prática admitida pelo direito internacional, se ocorrer num contexto de conflito armado.

Todavia, fora do contexto de guerra, há controvérsias sobre a licitude da espionagem. Isso se dá pela ausência de tratados internacionais sobre a matéria, o que é reforçado pela falta de precedentes judiciais da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, conhecida como Corte de Haia.

A espionagem não compõe o grupo de delitos sujeitos à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, logo não pode haver responsabilização penal internacional do agente que a pratica³. Outra questão é saber se o Estado para o qual trabalha o espão violou o direito internacional. E é aí que reside a controvérsia, da qual surgiram três correntes: *ilicitude*, *licitude* e *casuismo*.

Ilicitude

A primeira corrente entende que atos de espionagem perpetrados por agentes estatais contra outros Estados em tempos de paz são ilícitos internacionais, isto é, constituem violação do direito internacional. Esse posicionamento, defendido por Manuel Garcia-Mora, Quincy Wright e Ingrid Delupis, baseia-se em duas proibições estabelecidas em tratados internacionais: 1) a proibição de ingerência arbitrária na vida íntima dos indivíduos (art. 17 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (BRASIL, 1992)); e 2) a proibição de violação da integridade territorial e independência política de um Estado por outro (art. 2º da Carta das Nações Unidas (BRASIL, 1945). Esse também foi o entendimento da Suprema Corte do Canadá, que negou o direito do serviço de inteligência externa canadense de realizar operações de inteligência no exterior que implicassem violação da privacidade e do direito local, por considerar que, com isso, estariam violando o direito internacional⁴.

Licitude

Outra corrente entende que a prática da espionagem nesse contexto é lícita no plano internacional, ainda que possa ser considerada ilícita segundo a legislação interna de cada país. Isto é, um espão, caso seja pego, pode ser julgado e condenado segundo as leis locais, mas o país para o qual trabalha não poderia ser res-

³ Os crimes de competência do Tribunal Penal Internacional são: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de agressão. Este último tipo não foi regulamentado.

⁴ Re CANADÁ, 2008.

ponsabilizado pelas suas ações perante a Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas. A base para esse entendimento seria a ausência de proibição expressa da espionagem em convenção internacional e o direito de legítima defesa dos Estados, previsto no art. 51 da Carta das Nações Unidas. A espionagem, segundo essa corrente, funcionaria como uma espécie de “legítima defesa preventiva”, porquanto propiciaria a antecipação de eventuais agressões. Argumenta-se, ainda, que a espionagem seria até desejável para a manutenção da ordem internacional, pois permite que os Estados verifiquem, eles próprios, se os outros estão cometendo algum ilícito internacional. Entre os defensores dessa corrente estão Geoffrey Demarest e Roger Scott.

É muito comum que um espião atue em outro país com cobertura diplomática, gozando, portanto, das imunidades previstas na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.

Casuísmo

Por fim, há uma terceira corrente, que sustenta que a espionagem pode ou não ser lícita perante a ordem internacional, em tempos de paz, cabendo uma análise casuística, isto é, a verificação da ilicitu-

de seria feita caso a caso. Não haveria que se falar em ilicitude da espionagem em si, mas, sim, das condições em que determinado ato de espionagem se deu. São defensores dessa corrente Christopher Baker, Daniel Silver, Frederick Hitz, Craig Brown, Gerard Cohen-Jonathan e Robert Kovar.

Na prática, os países abstêm-se de levar a questão à Corte Internacional de Justiça, preferindo optar por soluções no campo diplomático, seja negociando a troca de espiões, seja aplicando sanções de outra ordem. É muito comum que um espião atue em outro país com cobertura diplomática, gozando, portanto, das imunidades previstas na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. Nesse caso, quando descoberto o espião, costuma-se aplicar-lhe a sanção de declaração de *persona non grata* prevista na convenção, seguida de sua retirada do país⁵. Foi o que ocorreu no caso da prisão do corpo diplomático estadunidense no Irã, durante a revolução de 1979. As autoridades iranianas afastaram a imunidade diplomática dos agentes norte-americanos sob a alegação de que perpetravam atos ilegais de espionagem, alheios à função diplomática. A Corte Internacional de Justiça entendeu que a imunidade diplomática dos agentes devia ser respeitada, cabendo ao Estado acreditado apenas aplicar-lhes a punição de *persona non grata*, segundo a sua discricionariedade⁶. Com isso, a Corte não se pronunciou propriamente sobre a ilicitude da espionagem em tem-

⁵ Convenção de Viena (BRASIL, 1968, art. 9º).

⁶ EUA v Irã, 1981 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1981).

pos de paz, mas indicou a possibilidade de o Estado considerá-lo.

Acontece, ainda, de o país vítima da espionagem solicitar, informalmente, a retirada dos espões. Foi isso o que ocorreu no caso Gouzenko, criptógrafo soviético acreditado em missão diplomática no Canadá que desertou em 1945 para o país, revelando uma rede de espionagem voltada para os segredos nucleares dos EUA. Outro caso, recente (de 2013), foi entre a Alemanha e os Estados Unidos, no qual a chanceler alemã solicitou a retirada do responsável pela sucursal da CIA em seu país.

Na legislação interna dos países, a espionagem costuma ser juridicamente entendida como obtenção sub-reptícia e indevida de informação sigilosa do Estado.

Durante a guerra fria a troca de espões foi uma prática recorrente nas relações entre EUA e URSS. O exemplo mais célebre foi o da troca do piloto do avião de reconhecimento U-2 abatido pelo exército da URSS, Francis Gary Powers, em 1960, pelo espão soviético “Rudolf Ivanovich Abel”, cujo nome real era Vilyam Génrikhovich Fisher, preso nos EUA pelo FBI por comandar uma rede de informantes que vazavam segredos nucleares e militares norte-americanos. Mais recentemente, em 2010, dez espões do serviço de inteligência externa da Rússia,

o SVR, foram presos pelo FBI em solo norte-americano e trocados por quatro cidadãos estadunidenses que cumpriam pena por espionagem na Rússia.

A espionagem no direito brasileiro

Na legislação interna dos países, a espionagem costuma ser juridicamente entendida como obtenção sub-reptícia e indevida de informação sigilosa do Estado. Esse tipo de conduta é criminalizado pela legislação de cada país. O mesmo se pode dizer do vazamento, que guarda estreita relação com a espionagem e que consiste na divulgação indevida de informações por quem tem o dever legal do sigilo.

A espionagem é um dos poucos crimes na legislação brasileira que podem, em tempo de guerra, levar à pena de morte, seja o condenado nacional ou estrangeiro, civil ou militar, além de sujeitar o militar que a pratique à indignidade para o oficialato.

No Brasil, a espionagem e o vazamento, além de poderem configurar crimes segundo a legislação penal, também podem ter repercussão jurídica na esfera administrativa (sanção funcional), cível (dever de indenizar) e política (cassação de mandato e suspensão de direitos políticos), conforme o caso.

A espionagem é um dos poucos crimes na legislação brasileira que podem, em tempo de guerra, levar à pena de morte, seja o condenado nacional ou estrangeiro, civil ou militar⁷, além de sujeitar o militar que a pratique à indignidade para o oficialato⁸.

Se praticada por autoridade superior, a espionagem pode configurar, além de infração penal, crime de responsabilidade, que, a despeito do nome, não tem natureza criminal em sentido técnico, mas, sim, de infração política sujeita a cassação de mandato e suspensão de direitos políticos (*impeachment*). Assim, o art. 5º, n. 4, da Lei de Crimes de Responsabilidade⁹ prevê como infração política contra a existência política da União o ato de “revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação,” praticado pelo presidente da República ou ministro de Estado¹⁰.

Precedentes brasileiros de espionagem

Há precedentes no país de condenação criminal pelo crime de espionagem, com base em leis anteriores. Talvez, o mais importante seja relativo ao ex-capitão do Exército Túlio Régis do Nascimento, chefe de uma rede de espionagem nazista que funcionou no Brasil entre 1942 e 1943¹¹. Conhecido pelo codinome “Capitão Garcia”, Nascimento, além de ter sido julgado indigno do oficialato, foi condenado pelo delito de espionagem do art. 21 da vetusta Lei de Segurança Nacional da Era Vargas¹².

Na ocasião, o réu impetrou ação de *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal, arguindo incompetência da Justiça Militar, responsável pela condenação. Argumentou a defesa que a constituição então vigente, de 1946, estabelecia – à semelhança da atual Constituição de 1988 – que a competência para julgar

⁷ Art. 366 do Código Penal Militar (BRASIL, 1969). A pena de morte no Brasil só é admitida no caso de guerra declarada (Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 5º, XLVII, ‘a’)) e está prevista apenas na legislação penal militar, que, no entanto, também é aplicável a civis. A pena capital no Brasil só pode ser executada por fuzilamento, conforme dispõe o Código Penal Militar (BRASIL, 1969, art. 56).

⁸ Código Penal Militar (BRASIL, 1969, art. 100).

⁹ Lei federal nº 1.079 (BRASIL, 1950).

¹⁰ Os crimes de responsabilidade do presidente e vice-presidente da República, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, do procurador-geral da República, do advogado-geral da União e dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público são julgados pelo Senado Federal, assim como os crimes de responsabilidade dos ministros de Estado e dos comandantes das Forças Armadas quando conexos às infrações de mesma natureza praticadas pelo presidente e vice-presidente da República (Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 52, I e II).

¹¹ O caso foi noticiado pelo Jornal A Noite, Rio de Janeiro, de 30 de março de 1943, edição nº 11.182. Ver também: HILTON, 1977.

¹² “Promover ou manter, no território nacional, serviço secreto destinado a espionagem: Pena - reclusão, de oito a vinte anos, ou morte, grau máximo e reclusão por vinte anos, grau mínimo, se o crime for praticado no interesse de Estado em guerra contra o Brasil, ou de Estado aliado ou associado ao primeiro.” (Decreto-lei nº 4.766 (BRASIL, 1942, art. 21)).

crimes políticos era, em primeiro grau de jurisdição, da Justiça Federal e, em grau de apelação, do Supremo Tribunal Federal¹³. Entendeu a Corte que a expressão *crime político* prevista na Constituição de 1946 foi empregada em sentido estrito, abrangendo apenas a segurança interna, e não a segurança externa do país, caso que configuraria crime militar¹⁴.

De nossa parte, embora não tenhamos encontrado solução melhor, entendemos problemático esse critério de distinção entre crimes políticos e crimes militares, uma vez que há situações em que a segurança interna e externa se confundem ou se sobrepõem. Melhor seria que houvesse uma sistematização da legislação de segurança nacional e da legislação penal militar na qual os campos de incidência fossem mais bem definidos ou, ainda melhor, que a legislação de segurança nacional fosse integrada à legislação penal comum e militar.

Outro importante precedente sobre espionagem envolvia disputas comerciais entre as empresas de aviação civil Pan Air, dos EUA, e Condor, da Alemanha, na década de 1940. O caso também foi levado à Justiça Militar, uma vez que a

aviação civil era controlada pelo Ministério da Guerra. No caso, as empresas foram acusadas de lançar mão da espionagem para se beneficiarem na seleção de rotas. Não obstante, apenas integrantes da empresa alemã foram condenados. Segundo o jurista Evandro Lins e Silva, advogado de defesa do principal réu e dirigente da Condor, Ernesto Hölck, a condenação deveu-se a motivos políticos, visto que naquele momento o Brasil alinhava-se aos Estados Unidos, contra a Alemanha¹⁵.

Legislação penal pertinente à espionagem e ao vazamento

Não raro vemos os tribunais brasileiros utilizarem os termos *espionagem* e *vazamento* desatrelados do contexto de serviços de inteligência e dos segredos de Estado, abrangendo situações como as de detetives particulares, de violação de segredo industrial e de ações policiais abusivas contra cidadãos ou até mesmo criminosos comuns¹⁶. Nesse sentido mais amplo – não relacionado a segredos de Estado –, a espionagem e o vazamento estão tipificados nos seguintes delitos previstos na legislação penal:

¹³ Constituição de 1946 (BRASIL, 1946, art. 101, II, c; art. 105, § 3º, e) e Constituição de 1988 (BRASIL, 1988, art. 102, II, b; art. 109, IV).

¹⁴ HC 31.552/DF (BRASIL, 1951b)

¹⁵ SILVA, 1977.

¹⁶ Menções à espionagem: STJ, RHC 1458/SP (BRASIL, 1994); TJSP, Apelação Criminal nº. 1.033.718.3/6-00; TJPR, Apelação Cível nº. 0149919-4 (PARANÁ, 2004); TJSP, Agravo de Instrumento nº. 332.040-4/3-00; TJSC, Apelação Cível nº. 96.001828-0 (SANTA CATARINA, 1996); Menções ao vazamento: STJ, AGARESP 459202 (BRASIL, 2014b); TRF da 5ª Região, ACR 10292 (BRASIL, 2013).

- **Código Penal (BRASIL, 1940)**
 - Violação de comunicação telegráfica, radioelétrica ou telefônica (art. 151, § 1º)¹⁷
 - Divulgação de segredo particular (art. 153)
 - Invasão de dispositivo informático (art. 154-A)
 - Inserção de dados falsos em sistemas de informações da Administração Pública (art. 313-A)
 - Modificação ou alteração não autorizadas em sistemas de informações da Administração Pública (art. 313-B)
 - Violação de sigilo funcional (art. 325)
- **Código Penal Militar (BRASIL, 1969)**
 - Sobrevôo em local interdito (art. 148)
 - Violação de correspondência (art. 226)
 - Violação de recato (art. 229)
 - Violação ou divulgação indevida de correspondência ou comunicação (art. 325)
- Violação de sigilo funcional (art. 326)
- **Lei Federal nº 9.296 – Lei das Interceptações Telefônicas (BRASIL, 1996b)**
 - Interceptação ilegal das comunicações telefônicas, informáticas ou telemáticas e quebra de segredo de justiça (art. 10)
- **Lei Federal nº 9.472 – Lei das Telecomunicações (BRASIL, 1997b)**
 - Atividade clandestina de telecomunicação (art. 183)
- **Lei Federal nº 9.279 – Lei de Propriedade Industrial (BRASIL, 1996a)**
 - Violação de segredo industrial (art. 195, XI e XII)
- **Lei Complementar Federal nº 105 – Lei de Sigilo Financeiro (BRASIL, 2001)**
 - Violação de sigilo financeiro (art. 10)
- **Lei Federal nº 6.538 – Lei de Serviços Postais (BRASIL, 1978)**
 - Violação de correspondência (art. 40)¹⁸

¹⁷ Há controvérsia sobre a vigência dos crimes de violação de comunicação telegráfica, radioelétrica ou telefônica previstos no art. 151, § 1º, incisos I, II e III, do Código Penal (BRASIL, 1940). Autores como Rogério Greco (2009) entendem que esses tipos penais não mais subsistem e que seria aplicável apenas o art. 10 da Lei das Interceptações. Outra corrente, na qual se insere Guilherme de Souza Nucci (2008), entende que as modalidades de violação das comunicações do art. 151, § 1º, incisos I, II e III do Código Penal coexistem com o tipo penal do art. 10 da Lei das Interceptações. Filiamo-nos a esta última, porquanto o tipo penal do art. 151, § 1º do Código Penal é mais amplo que o do art. 10 da Lei das Interceptações. O primeiro incrimina o ato de divulgar, transmitir, utilizar abusivamente e impedir comunicação por qualquer daqueles meios. O segundo refere-se apenas à realização de interceptação.

¹⁸ A doutrina de direito penal é no sentido de que o art. 40 da Lei de Serviços Postais revogou tacitamente o art. 151, caput, do Código Penal, que também trata de violação de sigilo postal.

Já com relação aos segredos de Estado, há a previsão específica de figuras delituosas no Código Penal, no Código Penal Militar, na Lei de Segurança Nacional e na Lei de Responsabilidade Civil e Criminal por Atos Relacionados à Atividade Nuclear. Vejamo-las:

- **Código Penal** (BRASIL, 1940)
 - Divulgação de segredo de Estado (art. 153, § 1º-A)
- **Código Penal Militar** (BRASIL, 1969)
 - Consecução de notícia, informação ou documento para fim de espionagem (art. 143)
 - Penetração com o fim de espionagem (art. 146)
 - Elaboração de desenho ou levantamento de plano ou planta de local militar ou de engenho de guerra (art. 147)
 - Violação de sigilo funcional (art. 326)
 - Informação ou auxílio ao inimigo em tempo de guerra (art. 359)
 - Traição imprópria em tempo de guerra (art. 362)
 - Espionagem em tempo de guerra (art. 366)
 - Penetração de estrangeiro para fins de espionagem em tempo de guerra (art. 367)

- **Lei Federal nº 7.170 – Lei de Segurança Nacional** (BRASIL, 1983)

- Violação de segredo de Estado contra a Segurança Nacional (art. 13)
- Violação de sigilo funcional relativo a planos, ações ou operações militares ou policiais contra rebeldes, insurretos ou revolucionários (art. 21)

- **Lei Federal nº 6.453 – Lei de Responsabilidade Civil e Criminal por Atos Relacionados à Atividade Nuclear** (BRASIL, 1977)

- Transmissão de segredo nuclear (art. 23)

Não há na legislação brasileira uma definição precisa do que seja segredo de Estado.

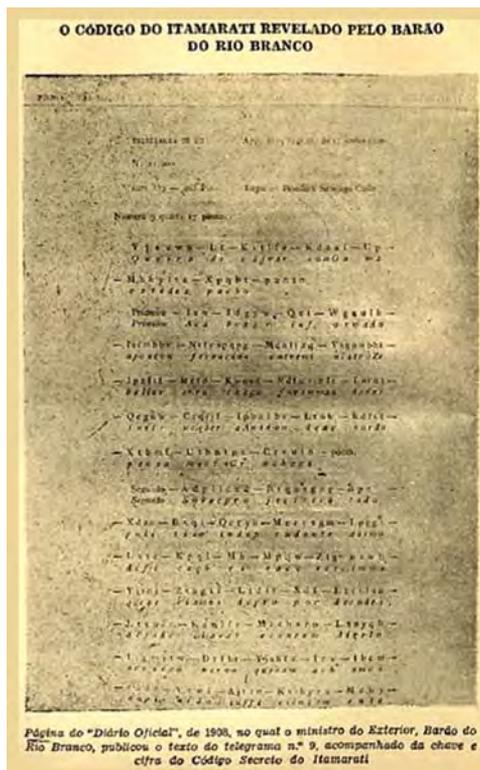
Delimitação do segredo de Estado

No Brasil a questão da violação de segredos de Estado não é de hoje. Em 1908, o Barão de Rio Branco revelou o conteúdo de uma correspondência oficial a fim de se defender contra acusações proferidas por Estanislao Zeballos, que havia deixado recentemente a pasta de ministro das relações exteriores da Argentina. Zeballos apresentou uma versão falsificada do Telegrama nº 9, do Itamaraty, em que o chanceler brasileiro teria

determinado algumas medidas às representações diplomáticas brasileiras na América do Sul. O Barão de Rio Branco defendeu-se expondo não apenas o inteiro teor do referido documento, como o código utilizado na sua cifração¹⁹.

Em 1919, Ruy Barbosa revelou, numa conferência proferida em São Paulo, o conteúdo de uma comunicação do Itamaraty a que teve acesso, denunciando o que ele considerava ser uma orientação indevidamente favorável à Alemanha²⁰. No início da década de 1940, um secretário da embaixada brasileira na Espanha, num surto de insanidade, entregou o código criptográfico do Itamaraty ao então ministro das relações exteriores espanhol, Serrano Suñer²¹. Já nos anos 1950 o político Carlos Lacerda foi acusado do crime de divulgação de informação sigilosa, mas, como era deputado, gozava de imunidade parlamentar, e a Câmara dos Deputados não concedeu licença para que ele fosse processado²². Mais recentemente, a mídia noticiou casos de vazamentos que teriam ocorrido na própria Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)²³.

Figura 1. Código do Itamaraty revelado pelo Barão de Rio Branco



Extraído do livro *O Caminho da Liberdade*, de Carlos Lacerda (2ª Ed., Rio de Janeiro, p. 180)

Não há na legislação brasileira uma definição precisa do que seja segredo de Estado. Encontramos, a princípio, referência a *informação sigilosa*. A sua base constitucional está no art. 5º, XXXIII, *in fine*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que ressalva o direito universal de acesso à informação do Poder Público nos casos em que o sigilo seja *imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*.

¹⁹ ETCHEPAREBORDA, 1978, p. 154-155.

²⁰ LACERDA, 1957, p 73-74.

²¹ LACERDA, 1977.

²² Resolução nº 127 (BRASIL, 1957b).

²³ Revista Exame (20 set. 2012, 9 abr. 2013); Jornal Estado de São Paulo (27 out. 2013).

A Lei de Acesso à Informação define informação sigilosa como *aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado*²⁴. Ao tratar da restrição de acesso à informação, a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011) prevê a classificação sigilosa nos graus reservado, secreto e ultra-secreto, com os prazos de sigilo de cinco, 15 e 25 anos, respectivamente. A prorrogação é possível somente neste último caso e por uma única vez, pelo mesmo período²⁵. Assim, a Lei de Acesso à Informação prevê as seguintes hipóteses de classificação sigilosa:

[...] podemos conceituar o segredo de Estado como a informação, passível ou não de classificação sigilosa, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

A Lei de Acesso à Informação ressalva ainda o direito à informação relativa às demais hipóteses de sigilo previstas em lei²⁶, ao segredo de justiça e aos segredos industriais decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público²⁷. Além disso, essa lei afasta o

²⁴ Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011, art. 4º, III).

²⁵ Ibid, art. 24 § 1º - Os graus de sigilo estão dispostos neste artigo. As informações classificadas como reservadas por poderem colocar em risco a segurança do presidente e vice-presidente da República e respectivos cônjuges e filhos podem ficar sob sigilo até o término do segundo mandato, em caso de reeleição. Portanto, nesta hipótese, é possível que o prazo de sigilo de informação reservada exceda o limite de cinco anos.

²⁶ Como exemplos de hipóteses de sigilo previstas em lei podemos citar o sigilo das propostas em licitações públicas e das votações parlamentares e eleitorais.

²⁷ Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011, art. 22).

direito de acesso às informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado²⁸. Aí poderíamos encontrar segredos de Estado.

Assim, imaginemos que o governo brasileiro esteja desenvolvendo um submarino nuclear. Trata-se de um projeto científico-tecnológico que, se revelado, pode pôr em perigo a segurança do Estado e da sociedade. Nesse caso, não há que se falar em classificação sigilosa (graus reservado, secreto ou ultra-secreto). A restrição de acesso dá-se *per se*, isto é, independe de um ato administrativo de classificação em grau de sigilo. O processo de patenteamento de novas tecnologias nesse caso seguiria o rito da Lei de Propriedade Industrial e de regulamento específico²⁹.

Outro exemplo poderia ser a informação sigilosa transmitida por país estrangeiro ou organismo internacional na forma de acordo ou ato internacional celebrado para essa finalidade. Nessa hipótese, a Lei de Acesso à Informação ressalva a aplicação do regime de sigilo nela previsto³⁰.

Diante disso, podemos conceituar o segredo de Estado como *a informação, passível ou não de classificação sigilosa, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado*.

²⁸ Ibid., art. 7º, § 1º.

²⁹ Lei nº 9.279 (BRASIL, 1996) e Decreto nº 2.553 (BRASIL, 1998).

³⁰ Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011, art. 36).

³¹ Ibid., art. 4º, IV; e art. 31.

Convém observar que o sigilo se faz necessário em contextos que transcendem os casos de segredo de Estado. A Lei de Acesso à Informação também determina que seja protegida a *informação pessoal*, isto é, *aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável*, devendo o Poder Público tratá-las *com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais*³¹. Nesse caso, a restrição de acesso prescinde de classificação sigilosa e se estende pelo prazo de 100 anos. No entanto, a proteção às informações pessoais é a concretização do direito fundamental à privacidade, e não do direito à segurança. Portanto, não há que se falar, aqui, de segredo de Estado.

Crime de divulgação de segredo de Estado

O crime de divulgação de segredo de Estado do art. 153, § 1º-A, do Código Penal foi ali inserido pela Lei Federal nº 9.983 (BRASIL, 2000), com a seguinte redação:

§ 1º-A. Divulgar, sem justa causa, informações sigilosas ou reservadas, assim definidas em lei, contidas ou não nos sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública:

Pena – detenção, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2º Quando resultar prejuízo para a Administração Pública, a ação penal será incondicionada.

Nesse particular, a Lei nº 9.983 cometeu quatro impropriedades, a saber:

- 1) Inseriu o crime no Título I, que trata dos crimes contra a pessoa, em lugar de inseri-lo no Título XI, que trata dos crimes contra a Administração Pública;
- 2) Falou em “informações sigilosas *ou* reservadas”, dando a entender que são categorias distintas, quando, na verdade, as informações reservadas são espécies de informações sigilosas³²;
- 3) Limitou a hipótese de ação penal pública incondicionada aos casos em que há prejuízo para a Administração, criando a possibilidade de ação condicionada para crime contra a Administração, sem indicar a autoridade competente para apresentar a representação³³;
- 4) Limitou o tipo à divulgação da informação sigilosa, deixando de tipificar a mera *obtenção*.

O tipo penal do art. 153, § 1º-A pode levantar dúvidas sobre sua aplicação no caso de divulgação de segredo de Estado por servidor público, pois o crime de violação de sigilo funcional do art. 325

do Código Penal também seria, a princípio, aplicável. Assim dispõe o art. 325:

Violação de sigilo funcional

Art. 325 - Revelar fato de que tem ciência em razão do cargo e que deva permanecer em segredo, ou facilitar-lhe a revelação:

Pena - detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, se o fato não constitui crime mais grave.

§ 1º Nas mesmas penas deste artigo incorre quem:

I – permite ou facilita, mediante atribuição, fornecimento e empréstimo de senha ou qualquer outra forma, o acesso de pessoas não autorizadas a sistemas de informações ou banco de dados da Administração Pública;

II – se utiliza, indevidamente, do acesso restrito.

§ 2º Se da ação ou omissão resulta dano à Administração Pública ou a outrem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Ocorre que o parágrafo 2º do art. 325, também inserido pela Lei nº 9.983, previu a hipótese qualificada para o caso de a ação ou omissão resultar em dano à Administração Pública. A violação de segredo de Estado em si é um dano. E não se trata aqui de presumir o dano.

O sigilo de informações sob custódia da Administração Pública pode decorrer da

³² A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011) prevê a classificação sigilosa nos graus reservado, secreto e ultra-secreto. Nem se pode argumentar que a Lei de Acesso à Informação é posterior à Lei nº 9.983 (BRASIL, 2000), pois, àquela altura, vigorava o Decreto Presidencial nº 2.134 (BRASIL, 1997a), que trazia classificações sigilosas semelhantes, com a diferença de que contava ainda com o grau confidencial.

³³ A ação penal condicionada é aquela que depende de representação para que possa ser iniciada pelo Ministério Público. De modo geral, essa representação é feita pelo ofendido ou por seu representante legal. Há, contudo, dois casos em que a requisição deve ser feita pelo ministro da Justiça. No caso em apreço, não é aplicável nem a regra geral da representação pelo ofendido, tampouco é designada a autoridade competente para fazê-lo.

proteção à intimidade individual³⁴ ou da proteção da segurança da sociedade e do Estado³⁵. Na primeira hipótese, não há que se falar em segredo de Estado, embora também haja dever de sigilo por parte dos servidores públicos, pois se trata daquilo que a Lei de Acesso à Informação designou como *informação pessoal*³⁶. Já o segredo de Estado, este, sim, está diretamente relacionado à segurança da sociedade e do Estado. Sendo assim, a sua mera exposição já configurará dano, pois todas as medidas de proteção do sigilo da informação serão tornadas vãs.

Entendemos, portanto, que a divulgação de segredo de Estado por servidor público que dele teve ciência em razão de seu cargo deve responder pela modalidade qualificada de violação de sigilo funcional do art. 325, § 2º, com pena de reclusão de dois a seis anos e multa, quando não aplicável o Código Penal Militar, a Lei de Segurança Nacional ou a Lei de Responsabilidade por Atos Relativos à Atividade Nuclear.

Tratamento das informações classificadas

As regras de tratamento das informações classificadas estão descritas no Decreto Presidencial nº 7.845 (BRASIL, 2012). Entre as medidas previstas, estão a utilização de algoritmo de Estado para a cifração eletrônica e a utilização de envelopes duplos para a tramitação de documentos físicos. Com relação especificamente aos sistemas de informação que armazenem ou por que transitem informação classificada, exige-se a utilização de canais seguros, criptografia e controle e registro de acesso³⁷.

O acesso a informação classificada limita-se às pessoas com necessidade de conhecer e com credenciamento de segurança, sem prejuízo dos agentes públicos autorizados por lei³⁸. Excepcionalmente, admite-se o acesso a pessoas sem credenciamento, mediante assinatura de Termo de Compromisso de Manutenção de Sigilo³⁹. O credenciamento de segurança, comumente designado por *clearance* em inglês, é uma autorização especial concedida para o tratamento de informação sigilosa classificada.

³⁴ Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 5º, X).

³⁵ Ibid., art. 5º, XXXIII, in fine.

³⁶ Lei Federal nº 12.527 (BRASIL, 2011, art. 31).

³⁷ Especificamente quanto ao registro de acesso a esses sistemas de informação, o prazo de armazenamento das transações realizadas deve ser igual ou superior ao prazo de sigilo da informação (Decreto nº 7.845 (BRASIL, 2012, art. 38, § 4º)). Essa determinação, contudo, é difícil de ser operacionalizada, visto que esses sistemas contêm diversas informações, cada uma com seu prazo específico de sigilo. Melhor seria que o decreto tivesse previsto um prazo fixo de cinco ou dez anos para a guarda desses dados, como é feito pelas legislações de retenção de dados (data retention), a exemplo da Lei de Uso da Internet (Lei Federal nº 12.965 (BRASIL, 2014a)).

³⁸ Lei 12.527 (BRASIL, 2011, art. 25, § 1º); Decreto nº 7.724 (BRASIL, 2012, art. 43); e Decreto nº 7.845 (BRASIL, 2012, art. 18).

³⁹ Decreto nº 7.845 (BRASIL, 2012, art. 18, parágrafo único).

A legislação brasileira não traz nenhuma regra específica quanto ao acesso judicial a documentos classificados. Aí é o caso de sabermos se um juiz pode solicitar uma informação classificada para instruir um processo judicial. Entendemos que, pelo princípio da inafastabilidade do poder jurisdicional prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, não há como negar o acesso dos magistrados a informações classificadas. Todavia, entendemos também que o Poder Judiciário, ao recebê-las, deve decretar o sigredo de justiça e tomar medidas de salvaguarda a fim de assegurar-lhes o sigilo.

Melhor seria que a legislação brasileira contasse com uma sistemática semelhante à da legislação italiana⁴⁰, que prevê as categorias do *segredo de Estado* e da *classificação sigilosa*. A primeira categoria é atribuída pelo primeiro-ministro e é não- oponível ao Poder Judiciário (exceto a Corte Constitucional). A segunda, acessível à autoridade judicial por mandado, é atribuída por demais autoridades legalmente autorizadas.

Conclusão

A espionagem, como fenômeno social, pode ter diversas repercussões no mundo jurídico. No plano do direito internacional, a espionagem entre Estados é admitida como ato lícito no contexto de conflitos armados, mas há controvérsia sobre a sua licitude em tempos de paz, derivando daí três correntes distintas: uma posicionando-se pela *ilicitude*, outra pela *licitude*, e uma terceira pelo *casuismo*, segundo o qual a ilicitude só pode ser aferida no caso concreto.

No campo do direito interno brasileiro, diversos são os tipos penais que podem se relacionar, direta ou indiretamente, à espionagem e ao vazamento, chegando a haver sobreposição de normas no tocante à segurança nacional e à legislação penal militar. Para que se evite essa sobreposição de normas, faz-se necessária uma reforma da legislação pertinente, de preferência integrando a legislação de segurança nacional à legislação penal comum e militar. Enquanto essa reformulação não ocorre, cabe ao operador do direito verificar caso a caso a melhor solução jurídica possível.

⁴⁰ Lei nº 124 (ITÁLIA, 2007) - Dispõe sobre sistema de inteligência italiano e sobre a disciplina do sigilo. O limite do prazo de sigilo dos segredos de Estado italianos é de 30 anos; o das informações classificadas, de 20 anos, passíveis de prorrogação pela autoridade classificadora ou, quando a prorrogação foi superior a 15 anos, pelo primeiro-ministro.

Referências bibliográficas

BAKER, Christophe. Tolerance of international espionage: a functional approach. *American University International Law Review*, v. 19, n. 5, p. 1091-1113, 2004.

BRASIL. Código Penal. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm >.

BRASIL. Código Penal Militar. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001Compilado.htm >.

BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm >.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >.

BRASIL. Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997a. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Revogado Pelo Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm >.

BRASIL. Decreto nº 2.553, de 16 de abril de 1998. Regulamenta os arts. 75 e 88 a 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2553.htm >.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012a. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm >.

BRASIL. Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012b. Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7845.htm >.

BRASIL. Decreto nº 10.719, de 4 de fevereiro de 1914. Promulga as Convenções, firmadas pelos Plenipotenciários do Brasil na Segunda Conferência da Paz em 1907 na Haya. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-10719-4-fevereiro-1914-575227-publicacaooriginal-98294-pe.html> >.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm >.

BRASIL. Decreto nº 42.121, de 21 de agosto de 1957a. Promulga as convenções concluídas em Genebra a 12 de agosto de 1949, destinadas a proteger vítimas de defesa. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-42121-21-agosto-1957-457253-publicacaooriginal-1-pe.html> >.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. Promulgação. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm >

BRASIL. Decreto nº 849, de 25 de junho de 1993. Promulga os Protocolos I e II de 1977 adicionais às Convenções de Genebra de 1949, adotados em 10 de junho de 1977 pela Conferência Diplomática sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário aplicável aos Conflitos Armados. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0849.htm >.

BRASIL. Decreto nº 7.196, de 1º de junho de 2010. Promulga o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 relativo à Adoção de Emblema Distintivo Adicional (Protocolo III), aprovado em Genebra, em 8 de dezembro de 2005, e assinado pelo Brasil em 14 de março de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7196.htm >.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.766, de 1º de outubro de 1942. Define crimes militares e contra a segurança do Estado, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4766-1-outubro-1942-414873-publicacaooriginal-1-pe.html> >.

BRASIL. Decreto-Lei nº 48.295, de 27 de março de 1968. Aprova para adesão a Convenção sobre Relações Diplomáticas, celebrada em Viena em 18 de abril de 1961. Disponível em: < <http://www.careproject.eu/database/upload/PTother020/PTother020Text.pdf> >.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm >.

BRASIL. Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977. Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6453.htm >.

BRASIL. Lei nº 6.538, de 22 de junho de 1978. Dispõe sobre os Serviços Postais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6538.htm >.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm >.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996a. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9279.htm >.

BRASIL. Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996b. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9296.htm >.

BRASIL. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997b. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm >.

BRASIL. Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9983.htm >.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm >.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014a. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/12965.htm >.

BRASIL. Lei complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp105.htm >.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. Projeto de Resolução nº 127, de 09 de setembro de 1957b. Concede licença para processar o deputado Carlos Lacerda. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=236443> >.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus nº 31.476/DF, da 2ª Turma, Rio de Janeiro, DF, 25 de janeiro de 1951a. Relator: Ministro Orozimbo Nonato. Diário da Justiça, 18 set. 1951.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas-corpus nº 31.552/DF, Rio de Janeiro, DF, 31 de julho de 1951b. Relator: Ministro Rocha Lagôa. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=618725> >.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 459202, da Segunda Turma. Processual civil. Improbidade administrativa. Violação do art. 535 do CPC não configurada. Art. 17, § 8º, da lei 8.429/1992. Índícios suficientes para o recebimento da petição inicial. Entendimento diverso. Revisão da matéria fático-probatória. Incidência da súmula 7/STJ. Relator: Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça, 25 jun. 2014b. Disponível: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25178284/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-459202-rs-2014-0002127-7-stj/inteiro-teor-25178285> >.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas-corpus nº 1458/SP, da Quinta Turma. Relator: Ministro Assis Toledo. 30 de novembro de 1994. Diário da Justiça, 6 fev. 1995.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Processual Penal. *Apelação Criminal* nº 10292, da 10ª Vara Criminal do Rio Grande do Norte. Delegado da Polícia Federal. Violação de sigilo funcional (Art. 325, & 2º, do Código Penal) em concurso formal com delito de colaboração com grupo ligado ao tráfico de drogas (art. 37c/c, art. 40, II, da Lei nº 11.343/06). 07 (sete) anos e 06 (seis) meses de reclusão e multa. Relator: Marcelo Navarro. Recife, PE, 05 de dezembro de 2013. Disponível em: < http://www.trf5.jus.br/data/2013/12/00017915920114058401_20131209_5254043.pdf >.

BROWN, Craig. *Espionage in International Law: a necessary evil*. (Public International Law LAW-427A). Ontario, CA: Faculty of Law - University of Western Ontario, dec. 3, 1999. Disponível em: <<http://cv.jmellon.com/law.pdf>>.

CANADÁ. Supreme Court. *Canadian Security Intelligence Service Act (Re), 2008, FC 301 (CanLII)*. Disponível em: < <http://www.canlii.org/en/ca/ct/doc/2007/2007canlii62002/2007canlii62002.html> >.

CHESTERMAN, Simon. The spy who came in from the cold war: intelligence and international law. *Michigan Journal of International Law*, v. 27, p. 1071-1130, 2006.

COHEN-JONATHAN, Gerard; KOVAR, Robert. L'espionnage en temps de paix. *Annuaire français de droit international*, v. 6, n.1, p. 239-255, 1960. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/-prescript/article/afdi_0066-3085_1960_num_6_1_903>.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Considerações Sobre o Direito de Privacidade no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 4142, 23 out. 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/33093/consideracoes-sobre-o-direito-de-privacidade-no-brasil>>. Acesso em: 3 nov. 2014.

_____. Cooperação entre a Abin e órgãos de persecução penal. *Evocati Revista*, n. 61, 12 jan. 2011. Disponível em: < http://www.evocati.com.br/evocati/interna.wsp?tmp_page=interna&tmp_codigo=461&tmp_secao=16&tmp_topico=direitopenal >.

_____. A espionagem no Direito brasileiro. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 17, n. 3371, 23 set. 2012. Com atualizações. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/22668>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. Interceptação das Comunicações de Estrangeiros Não-Residentes. *Revista de Criminologia e Ciências Penitenciárias*, São Paulo, ano 3, n. 4, fev. 2014.

CONVENÇÃO DE GENEBRA. Convenção para Melhorar a Situação dos Feridos e Doentes das Forças Armadas em Campanha (1949). Adotada a 12 de agosto de 1949 pela Conferência Diplomática destinada a elaborar as Convenções Internacionais para a Protecção das Vítimas da Guerra, que reuniu em Genebra de 21 de abril a 12 de agosto de 1949. Entrada em vigor na ordem internacional: 21 de outubro de 1950. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/dih-conv-1-12-08-1949.html>>.

CONVENÇÃO DE HAIA (1899). Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1899. A Convenção foi substituída, nas relações entre as Partes, pela Convenção com o mesmo objeto de 18 de outubro de 1907. Permanece, no entanto, em vigor nas relações entre Portugal e os Estados que não ratificaram a Convenção de 1907. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/Haia1899.pdf>>.

CONVENÇÃO DE HAIA (1907). Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1907. Disponível em: <<http://bo.io.gov.mo/bo/ii/2012/12/aviso10.asp#ptg>>.

DEMAREST, Geoffrey B. Espionage in the International Law. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 24, 1995-1996.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1978.

FLECK, Dieter. Individual and state responsibility for intelligence gathering. *Michigan Journal of International Law*, v. 28, p. 687-709, 2006-2007.

FORCESE Craig. Spies without borders: international law and intelligence collection. *Journal of National Security Law & Policy*, v. 5, p. 179-210, 2011.

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2009. Parte Especial, v.II.

HILTON, Stanley E. Suástica Sobre o Brasil: a história da espionagem alemã no Brasil, 1943-1944. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

ITÁLIA. Lei nº 124, de 3 de agosto de 2007. Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto. Disponível em: <<http://www.camera.it/parlam/leggi/07124l.htm>>.

LACERDA, Carlos. *Depoimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1977.

_____. *O Caminho da Liberdade* (Discurso na Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados). 2. ed. Rio de Janeiro: 1957.

LAFOUASSE, Fabien & BROCHAND, Pierre. *L'espionnage dans le droit international*. [S.l.] : Nouveau monde, 2012. (Collection Le Grand Jeu).

LENZ, Sylvia Ewel. Aviação Civil em Tempos de Guerra: o Sindicato Condor (1927-1942). *Revista Brasileira de História Militar*, v. 3, p. 3-18, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Leis Penais e Processuais Comentadas*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. *Caso relativo ao corpo diplomático e consular dos Estados Unidos em Teerã (Estados Unidos da América v. Irã)* (1979-1981). 1981. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/05/casos-conteciosos_1979.pdf>.

PAECHT, Arthur. Rapport sur les systèmes de surveillance et d'interception. *Assemblée Nationale*, n. 2623, de 11 out. 2000.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº. 0149919-4, 5ª Câmara Cível. Ação de indenização por danos morais. Abordagem em supermercado. Suspeita de espionagem. Lesividade comprovada. Critério de fixação dos danos. Excessividade. Relator: Rosene Arão de Cristo Pereira. Curitiba, 13 de abril de 2004. Disponível em: <<http://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6381648/apelacao-civel-ac-1499194-pr-0149919-4/inteiro-teor-12498543>>.

RADSAN, A. John. The unresolved equation of espionage and international law. *Michigan Journal of International Law*, v. 28, p. 595-623, spring 2007.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. Primeira Câmara de Direito Comercial. Apelação Cível nº. 96.001828-0. Responsabilidade civil - dano moral - empresa que pede abertura de inquérito policial, com base em indícios de prática de crime de espionagem industrial, indicando os possíveis envolvidos. Relator: Eder Graf. Florianópolis, 28 de maio de 1996. Disponível em: <<http://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4884130/apelacao-civel-ac-18280/inteiro-teor-11433370>>.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº. 332.040-4/3-00.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Apelação Criminal nº. 1.033.718.3/6-00.

SCOTT, Roger D. Territorially Intrusive Intelligence Collection and International Law. *The Air Force Law Review*, v. 46, p. 217-226, 1999.

SHULL, Aaron. Cyber Espionage and International Law. In: Global Internet Governance Academic Network (GigaNet) Annual Symposium, 8th, 21 out. 2013. Bali, Indonesia. [*Anais eletrônicos...*]. Bali, 2013. Disponível em: <<http://giga-net.org/page/2013-annual-symposium>>.

SILVA, Evandro Lins e. *O Salão dos Passos Perdidos: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.

STANGER, Roland J. (Org.). *Essays on Espionage and International Law*. Columbus, OH: Ohio State University Press, 1962.

SULMASY, Glenn & YOO, John. Counterintuitive: Intelligence Operations and International Law. *Michigan Journal of International Law*, v.28, p.625-638, 2006-2007. Disponível em: <<http://scholarship.law.berkeley.edu/facpubs/657>>.

WILLIAMS Robert D. (Spy) game change: cyber networks, intelligence collection, and covert action. *The George Washington Law Review*, v. 79, n. 4, p. 1162-1200, jun. 2011. Disponível em: <http://www.gwlr.org/wp-content/uploads/2012/08/79-4-R_Williams.pdf>.

VASCONCELOS, Clever Rodolfo Carvalho e MAGNO, Levy Emanuel. *Interceptação Telefônica*. São Paulo, Atlas, 2011.

INTELIGÊNCIA: EM BUSCA DA SINGULARIDADE

Marcelo Oliveira* e Eder Nonato**

Resumo

O artigo aborda características da Inteligência, em suas três acepções (atividade, conhecimento e organização), explorando pontos de aproximação e divergência em relação a campos similares. Propõe a existência de três aspectos específicos que perpassam esse tripé de sustentação e que, em conjunto, acabam por singularizar a Inteligência. Analisa, ainda, questões concernentes à Inteligência de Estado e destaca elementos fundamentais da atividade, considerando a sua delimitação como importante para debates contemporâneos na área, tais como aquele relativo ao controle e à fiscalização da atividade no Brasil.

Aspectos Singulares da Inteligência

Mesmo fora do âmbito das ciências cognitivas, é comum que nos deparemos com situações cotidianas em que o termo “Inteligência” é empregado. É o caso do diretor que deseja reforçar a necessidade de otimização de recursos em uma empresa (“Precisamos investir em Inteligência, antes de lançarmos o novo produto”) ou de alguém que gostaria de atribuir credibilidade a uma situação (“Mandaram a notícia no meu celular. Dizem que vem de dados secretos da Inteligência”). O selo da “Inteligência” parece conferir respeitabilidade a algo, ainda que seu uso inapropriado tenha substituído “pesquisa de mercado”, no primeiro exemplo, e induzido alguém a acreditar em um boato, no segundo. Mas, afinal, o que é a Inteligência?

(1967) e retomada por Schulsky & Schmitt (2002), agrega três níveis indissociáveis de sustentação: atividade, conhecimento (produto) e organização. O presente artigo busca utilizar essa tríade como guia para identificar pontos de contato e dissociação entre a Inteligência e campos similares. Propõe, ainda, a existência de três aspectos que entrelaçam esse tripé de sustentação e que, em conjunto, acabam por singularizá-la. Os aspectos singulares são: ciclo de Inteligência, finalidade de assessoramento e sigilo.

No âmbito jurídico brasileiro, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), aborda a Inteligência com a seguinte definição:

A Inteligência, exposta em sua vertente moderna de modo seminal por Kent

“§2º – Para efeitos de aplicação desta lei, entende-se inteligência a atividade que

* Especialista e Mestre em Psicologia.

** Especialista em Direito e MBA em Gestão Empresarial.

objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

§3º Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa". (BRASIL, 1999, art. 1º)

Como explicitado nesses artigos do balizador legal da realidade brasileira, a ênfase na definição de Inteligência se constrói sob o prisma da atividade e da consecução de seu resultado. A atividade, por seu turno, engloba tanto a sua vertente de produção de conhecimento, quanto de proteção e integridade deste, no caso da contrainteligência.

Para Kent (1967), a Inteligência compreendida no sentido de conhecimento envolve a definição de prioridades na abordagem de situações relevantes que, após tratamento, deverão resultar em um produto.

Tendo isso em mente, em que medida poderíamos, por exemplo, diferenciar o trabalho realizado por um profissional de Inteligência daquele levado a cabo por um jornalista investigativo? E por um cientista social? Um órgão governamental de assessoria técnica, ao divulgar dados econômicos, estará fazendo Inteligência?

Abordaremos, em seguida, algumas questões específicas atinentes às três acepções do termo Inteligência, tecendo

comentários e comparações no sentido do propósito deste artigo. Feito isto, apresentaremos alguns desdobramentos contemporâneos derivados dessa discussão, no contexto brasileiro, tal como a consolidação da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), instância de controle parlamentar da atividade de Inteligência desenvolvida por órgãos e entidades da administração pública federal brasileira.

Ciclo de Inteligência

Para Kent (1967), a Inteligência compreendida no sentido de conhecimento envolve a definição de prioridades na abordagem de situações relevantes que, após tratamento, deverão resultar em um produto. A linguagem coloquial, por sua vez, costuma tratar da matéria-prima sobre a qual o profissional de Inteligência irá atuar sob a denominação genérica de informações, em uma consideração implícita de que, por si só, o acesso a elas seria o suficiente para se chegar ao produto almejado. Entretanto, também é sabido que a multiplicidade de compreensão entre as pessoas, decorrente dos seus filtros subjetivos e culturais, gera interpretações diferentes do mesmo fenômeno (HEUER, 1999). Partindo da premissa de que a Inteligência exerce uma função de assessoramento, o risco é que a informação enviesada iluda o decisor.

Um episódio ocorrido às vésperas da Segunda Guerra Mundial traduz de modo eloquente a distorção involuntária derivada da informação bruta. Graças à sua proximidade com oficiais alemães, o avia-

dor estadunidense Charles Lindbergh empenhou-se na obtenção de informações inacessíveis aos seus compatriotas. Entretanto, fascinado pela tecnologia e disciplina exibidas pelos nazistas e suas aeronaves, reproduziu os exageros teutônicos a que havia sido apresentado - desencorajando a intervenção de seu país e antevendo uma flagrante derrota britânica em poucas horas de ataque aéreo germânico, bem como a capitulação da Europa ao bel-prazer do poderio alemão (BREDEMUS, 2013; VOLKMAN, 2013).

Assim, para a Inteligência, as garantias indispensáveis de fidedignidade e precisão das informações provocarão a existência de um processo particular, com o fim de assegurá-las.

Nesse caso, a informação em estado bruto, isto é, sem análise, seguiu à Divisão

de Informação Militar do Exército dos Estados Unidos e assim foi repassada ao *Army Air Corp*, carregando consigo o risco inerente a um dado não-processado. A História acabou por desmentir Lindbergh, com a resistência aérea inglesa forjando um dos mais nobres capítulos do desenrolar desse conflito, na conhecida Batalha da Inglaterra.

Assim, para a Inteligência, as garantias indispensáveis de fidedignidade e precisão das informações provocarão a existência de um processo particular, com o fim de assegurá-las. Tal processo envolve julgamento criterioso da fonte das informações e do conteúdo, com vistas ao esclarecimento mais próximo possível da situação factual a um decisor.

Essa necessidade acarretará o estabelecimento de um conjunto detalhado de etapas que permita situar a informação em um espectro mais abrangente que, confirmando ou não a sua validade, acabe por ressignificá-la. O produto resultante é chamado de conhecimento. Sem esse

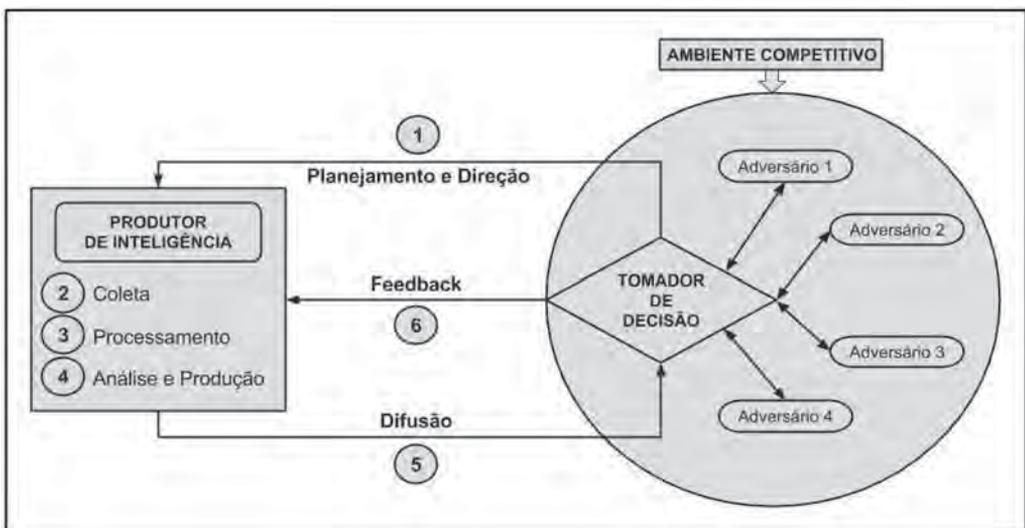


Figura 1 – Ciclo de Inteligência

Fonte: Elaborada pelos autores com base em Schulsky & Schmitt (2002) e Office of The Director of National Intelligence (ESTADOS UNIDOS, 2013)

processo de ressignificação, o trabalho de Inteligência é descaracterizado.

O desígnio da Inteligência como produtora de conhecimento - garantindo-lhe uma sequência lógica, previsível e estruturada e, em um nível mais abrangente, compartilhada entre os pares – resulta, portanto, no estabelecimento de um circuito conhecido como ciclo de Inteligência (Figura 1). Esse processo tradicional envolve, geralmente, 6 etapas: planejamento e direção, coleta, processamento, análise e produção, difusão e *feedback* (avaliação). Em que pese a variação na denominação e na quantidade de fases, de acordo com a doutrina de cada órgão ou país, essa estrutura básica replica-se, em geral, com bastante similaridade.

Por parte de quem recebe o produto da Inteligência, a efetividade derivada do conhecimento pode resultar em uma ação imediata, uma ação futura ou mesmo em uma escolha pela não-ação.

A definição desse processo de trabalho, ainda que se apresente empiricamente com várias conformações, não foge a essa estrutura mais ampla e se torna um dos marcos mais característicos da atividade (BRUNEAU, 2002). Tal ciclo, que envolve em sua disposição mais tradicional fases que vão desde o planejamento do processo até sua avaliação (*feedback*), passando por coleta, processamento e análise, acaba sendo reproduzido em diversos âmbitos onde a Inteligência se faz presente.

Assim, na doutrina de Inteligência, conhecimento não se confunde com informação (LOWENTHAL, 2009). Enquanto esta é gênero, aquele é espécie. A informação, em sentido amplo, abrange um espectro que abarca, por exemplo, o senso comum, os dados da imprensa e a produção científica. Conhecimento, por sua vez, é um tipo de informação, produzido de forma consciente e organizada, por meio de um ciclo específico (à semelhança do esquematizado na Figura 1), com o objetivo de aperfeiçoar a escolha de um tomador de decisão. O conhecimento, por assim dizer, é a Inteligência acabada, pronta para ser consumida.

Mark M. Lowenthal (2009, p.1) distingue os dois termos da seguinte maneira:

"Information is anything that can be known, regardless of how it is discovered. Intelligence refers to information that meets the stated or understood needs of policymakers and has been collected, processed, and narrowed to meet those needs. Intelligence is a subset of the broader category of information. [...] All intelligence is information; not all information is intelligence".

Assessoramento

Percebe-se, ainda, como traço peculiar ao campo da Inteligência, o destinatário a quem esses conhecimentos se dirigem: um indivíduo ou um grupo de pessoas capaz de intervir de modo significativo em uma realidade específica e ao qual já fizemos menção anteriormente na figura do decisor. O contexto dessa intervenção pode estar assentado, por exemplo, em um ambiente policial, um teatro de operações militares ou em um tabuleiro

de implicações políticas, econômicas e diplomáticas para um Estado. Por parte de quem recebe o produto da Inteligência, a efetividade derivada do conhecimento pode resultar em uma ação imediata, uma ação futura ou mesmo em uma escolha pela não-ação.

A bem da comparação anterior com a atividade jornalística, a tarefa da Inteligência não visa a alimentar o leitor com dados que lhe sirvam de esteio para formação e desenvolvimento de uma opinião sobre um tema, despertar de uma curiosidade até então insuspeita ou mero entretenimento. Uma autoridade política pode usar os produtos do jornalismo como base para alguma tomada de decisão, mas as notícias não existem necessariamente para exercer esse papel, como é função do produto da Inteligência.

[...] a iniciativa própria apresentada por agências de Inteligência na elaboração de seus produtos emerge, por vezes, ocupando o vácuo deixado pela não especificação ou imprecisão de alguns decisores sobre a definição daquilo que necessitam saber.

Por outro lado, se o conhecimento de Inteligência comporta uma ou várias dessas facetas, o faz como estágio intermediário, já que o seu compromisso com o destinatário é o de assessoramento.

A noção de assessoramento como finalidade fundamental da Inteligência encontra guarida, inclusive, em dispositivos

de regulamentação em diferentes países. Encontra-se, por exemplo, nas diretrizes de fundação da *Central Intelligence Agency* (CIA), que atribuem à então agência incipiente a missão de assessoramento ao Conselho de Segurança Nacional (KENT, 1967). No caso brasileiro, a Lei nº 9.883 (BRASIL, 1999, art. 4º, I) designa o Presidente da República como destinatário do conhecimento produzido pela ABIN.

Frequentemente, no âmbito da Inteligência, será a própria demanda do decisor que irá pautar os assuntos a serem por ela explorados. Entretanto, como nos recorda Lares (2013), a iniciativa própria apresentada por agências de Inteligência na elaboração de seus produtos emerge, por vezes, ocupando o vácuo deixado pela não especificação ou imprecisão de alguns decisores sobre a definição daquilo que necessitam saber. Embora, para os fins deste texto, não nos detenhamos, tal como faz Afonso (2009), em esmiuçar as tensões inevitáveis envolvidas nessa relação produtor-usuário de Inteligência, devemos assinalar que, nessa interação, cabe ao decisor o desafio de escolher como e quando poderá fazer uso do produto ou, mais precisamente, do conhecimento que lhe é entregue.

Sigilo

Não basta, para a Inteligência, municiar o seu usuário com qualquer tipo de conhecimento. Dois pressupostos são relevantes para delinear a arena significativa do trabalho da atividade: o conhecimento que interessa ao campo da Inteligên-

cia é aquele que a) emerge a partir de um conflito de interesses e b) é utilizado para assegurar vantagem estratégica sobre o interesse adverso. Para assegurar essa vantagem, o processo utilizado para produzir ou proteger conhecimentos é resguardado pelo sigilo. Este, como defende Cepik (2003), é indispensável à produção de Inteligência, tornando-se uma de suas feições mais características.

Guedes (2006) defende que a transmutação de informações para Inteligência não se caracteriza apenas pela divulgação restrita de seu apanhado, mas pelo sigilo envolvido desde a coleta. Isso, todavia, não significa dizer que a Inteligência dependa somente da conquista do dado não-disponível ou do dado negado. Ainda que eles sejam, sem dúvida, auspiciosos, há Inteligência que se faz, por exemplo, a partir de fontes abertas (AFONSO, 2006). Nesse diapasão, a fonte da informação pode ser ostensiva, mas o ato de selecioná-la, a natureza da informação coletada, o processamento desta e a difusão do produto, em alguma medida, precisam ser resguardados.

Lowenthal (2009, p. 1), analisando a Inteligência de Estado, afirma que o segredo é uma das características que a diferencia das outras funções do aparato estatal: "*Intelligence exists because governments seek to hide some information from other governments, which, in turn, seek to discover hidden information by means that they wish to keep secret. Record, ainda, que "Secrecy does make intelligence unique"*. (Ibid., p. 4)

Gill & Phythian (2012, p. 18) também abordam esse ponto:

"Is secrecy essential to a definition of intelligence? Warner goes so far as to suggest that, 'Without secrets it is not intelligence'. We also think that secrecy is important to intelligence. A lack of secrecy endangers the comparative advantage sought from intelligence. If a target is aware that information is being collected on it, that knowledge could impact on the process by allowing the target to feed (dis) information into it, or adopt other countermeasures".

Os autores concluem que "*secrecy is essential to the comparative advantage being aimed for*" (Ibid., p. 18).

Proteger conhecimentos e/ou informações estratégicos e descobrir quais deles são protegidos por adversários conferem vantagem competitiva ao detentor desse instrumento (RORATTO, 2012). O produto da Inteligência a ser posteriormente entregue ao usuário seria rotulado desde sua concepção com um grau de restrição ao seu acesso ou, utilizando a terminologia da área, "classificado". Em outras palavras, o sigilo decorre de uma necessidade estratégica destinada a assegurar vantagem sobre o interesse adverso.

Inteligência e Organização

Retornando ao exemplo inicial do presente artigo, os cientistas sociais ou assessores técnicos do governo, ao produzirem pesquisas e levantamentos, eventualmente podem encontrar obstáculos virtualmente intransponíveis às suas análises - porque dados essenciais estão intencionalmente protegidos por quadrilhas, exércitos ou Inteligências adversas. Em oposição a esse cenário de exceção para aqueles, esse é o territó-

rio clássico da Inteligência (SCHULSKY; SCHMITT, 2002).

Para serem obtidos, tais dados poderiam requisitar um esforço específico e orientado de atores de quem se explorem habilidades, competências e ações singulares: profissionais de Inteligência que atuem operacionalmente em campo, sob cobertura. A estes, abre-se uma possibilidade mais plausível de acesso ou extração de informações negadas, por meio do uso de técnicas de Inteligência.

As ameaças contemporâneas mais comuns são: espionagem, sabotagem, terrorismo, interferência externa, ataques cibernéticos, crime organizado, atividades envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, entre outras.

Dentro da mesma organização, doutrinariamente, outro grupo de profissionais irá empreender a construção de um cenário geral de análise, a fim de criar “quadros compreensíveis” (KENT, 1967, p.18) consubstanciados em documentos capazes de favorecer o posicionamento do decisor. Para esse fim, dependendo da situação planejada, os extratos provenientes do trabalho operacional poderão ser necessários aos analistas. Convém lembrar, contudo, que nem sempre a ação operacional é demandada pelo trabalho analítico.

Portanto, para levarem a cabo sua atividade - de maneira coordenada, estrutu-

rada e amplamente efetiva - dentro de uma perspectiva que transcenda suas necessidades individuais, tanto o profissional de análise quanto o de operações estão ligados a um modelo de organização de Inteligência. É este o arcabouço capaz de institucionalmente abrigar uma atividade que sob o manto legal esteja sujeita a supervisões que funcionariam como respaldo às suas ações.

O desenvolvimento da Inteligência para Marrin (2005), um misto de saber técnico e artesanal, ensejaria etapas de educação, treinamento e desenvolvimento de programas que favoreçam a profissionalização e o conseqüente aumento da confiança dos usuários ou principais destinatários do produto desta atividade.

Torna-se curioso percebermos que de acordo com o ambiente em que a Inteligência é empregada ela agrega em sua apresentação o epíteto de sua origem (Inteligência policial, militar ou de Estado, para ilustrar alguns exemplos). Longe de quereremos negar especificidades e manifestações peculiares nessas e noutras esferas (SILVA, 2012), é imprescindível notar que o uso do termo substantivo idêntico pressupõe colocar as “diversas” Inteligências compartilhando uma mesma essência, que seria apenas contextualizada ao ambiente no qual se aplica. E qual seria ela?

Partimos, portanto, do pressuposto que “as várias Inteligências” possuem um substrato comum em seu processo e seu produto, a despeito de onde operem. Arriscaríamos dizer que mais que um rol de interesses em comum - em geral definido pelas prioridades de cada área

- todas elas partilham doutrinariamente aspectos associados à tríade apresentada por Kent (1967): o ciclo de Inteligência, a finalidade de assessoramento e o sigilo. São essas insígnias, em última instância, que caracterizarão a Inteligência como atividade, conhecimento e organização.

Inteligência de Estado

No caso da Inteligência de Estado, especificamente, interesses de indivíduos, grupos ou de outros Estados frequentemente se contrapõem aos interesses nacionais estratégicos, criando um ambiente de conflito. Esses interesses adversos podem causar ameaças, reais ou potenciais, aos interesses nacionais. Não existe um rol definitivo e exaustivo sobre quais sejam essas ameaças ou sobre quais sejam os interesses nacionais a serem protegidos em face delas. As ameaças contemporâneas mais comuns são: espionagem, sabotagem, terrorismo, interferência externa, ataques cibernéticos, crime organizado, atividades envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, armas de destruição em massa, entre outras. Em último caso, estão as agressões militares.

Cada Estado aponta, por meio de seus representantes políticos, quais são os interesses nacionais a serem protegidos de forma prioritária em determinado momento histórico. Os assuntos sobre os quais se debruçam os órgãos de Inteligência não são, e jamais podem ser, um rol estanque. As necessidades e as circunstâncias variam, de acordo com as particularidades espaciais e temporais de cada país. Assim, cabe a cada nação definir, por meio de um plano nacional

ou marco legal assemelhado, quais são os interesses estratégicos e as principais ameaças a eles. Esse plano deve ser submetido a revisões periódicas, em adaptação às transformações sociais.

A Inteligência de Estado, em sentido estrito, por meio de ações prioritárias de promoção, tem por objetivo fazer prevalecer os interesses nacionais em face dos interesses adversos. Identificar interesses contrários com antecedência confere vantagens competitivas em relação aos adversários. Isso acontece quando, por exemplo, um país A toma conhecimento da posição política do país B em momento prévio à votação de uma resolução no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A contrainteligência, por meio de ações prioritárias de proteção, visa a impedir a Inteligência externa ou outros adversários de colocarem em risco conhecimentos, materiais, pessoas ou instalações nacionais. O membro de um serviço secreto estrangeiro interessado na tecnologia de exploração em águas profundas da Petrobrás, por exemplo, seria alvo da contraespionagem brasileira. Também seria alvo um brasileiro que, a serviço de um laboratório farmacêutico privado estrangeiro, praticasse biopirataria na Amazônia.

Conclusão

A complexidade na delimitação da Inteligência talvez se deva à sua natureza tripla, assim como proposta por Kent (1967), envolvendo dimensões específicas da atividade, conhecimento e or-

ganização, aludidas no decorrer desse artigo. Ao ser contrastada com campos semelhantes, tais quais o jornalismo ou as ciências sociais, fica claro que as aproximações podem se dar em um ou dois aspectos singulares da Inteligência (ciclo de Inteligência, finalidade de assessoramento e sigilo), mas não em todos simultaneamente.

Sendo assim, legislação que não ampare adequadamente o exercício da atividade ou adote definição excessivamente vaga de Inteligência gera dificuldades no controle de seus limites, bem como potencializa vulnerabilidades em seu emprego.

Isso porque as três seções integradas atendem como bases indispensáveis de um tripé às seguintes demandas expostas à Inteligência: o que informar (eixo conhecimento), como fazê-lo (eixo atividade) e a quem ela se destina (eixo organização-usuário). Os aspectos destacados, como o seu ciclo de produção, a finalidade de assessoramento e o sigilo, ajudam à caracterização da atividade desenvolvida por uma organização dessa natureza como algo singular.

Sob as perspectivas pública e jurídica, o debate sobre a delimitação da Inteligência assume maior relevância uma vez que ela se configura instrumento de poder do Estado. Como tal, no contexto de um Estado Democrático de Direito, sofre restrições legais e controles externos. Sendo assim, legislação que não ampare adequadamente o exercício da atividade ou adote definição excessivamente vaga de Inteligência gera dificuldades no controle de seus limites, bem como potencializa vulnerabilidades em seu emprego. Exemplo da fragilidade legal são as ausências no ordenamento jurídico brasileiro de medidas de proteção de identidade dos agentes ou mesmo de interceptação de comunicações.

No Congresso Nacional, a já destacada atuação da CCAI prenuncia futuro promissor para o aprimoramento de discussões sobre a área em nosso país. Tal colegiado concentra, entre suas atribuições, a fiscalização e o controle da atividade de Inteligência brasileira no Legislativo, representando um *locus* de tratamento especializado do tema, antes disperso no âmbito do Parlamento. A CCAI conta, ainda, com a prerrogativa de apresentação de pareceres sobre propostas legislativas referentes à atividade de Inteligência, bem como apresentação de sugestões para o aperfeiçoamento da Política Nacional de Inteligência.

Referências

AFONSO, Leonardo Singer. Fontes Abertas e Inteligência de Estado. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, v.2, n.2, p. 49-62, abr. 2006.

_____. Considerações sobre a relação entre as Inteligências e seus usuários. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, v.5, n.1, p. 7-19, out. 2009.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>.

BREDEMUS, Jim. *The "Lonely Eagle": Charles Lindbergh's involvement in WWII politics*. Disponível em <<http://www.traces.org/charleslindbergh.html>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRUNEAU, T. C. Intelligence as profession. In: *Intelligence and Democratization: the challenge of control in new democracies*. Monterey: Naval Postgraduate School, 2000.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ESTADOS UNIDOS. National Intelligence. *U.S. National Intelligence (USNI): an overview 2013*. Disponível em: < http://www.dni.gov/files/documents/USNI%202013%20Overview_web.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark. *Intelligence in an insecure world*. 2 ed. Fully rev. and Updated. Cambridge: Policy Press, 2012.

GUEDES, Luís C. A mãe das Inteligências. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, v.2, n.2, p. 21-35, abr. 2006.

HEUER, Richards J. *Psychology of Intelligence Analysis*. Washington: CIA-Center for the Study of Intelligence, 1999.

KENT, Sherman. *Informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1967.

LARES, Vítor S. Repensando comportamentos: reflexão sobre comportamentos e direção do ciclo de Inteligência. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, n.8, p. 69-79, set. 2013.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 4 ed. Washington D.C.: CQ Press., 2009.

MARRIN, Stephen. *Intelligence analysis: turning a craft into a profession*. Arlington, VA: Univ. of Virginia, [2005]. Disponível em: < http://aofi.org.br/images/inteligencia/IA_Turning_Craft_into_Profession_Marrin.pdf >. Acesso em: 06 set. 2015

RORATTO, João M. Acepções e Conceitos de Inteligência de Estado. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, n.7, p. 31- 40, jul. 2012.

SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. *Silent warfare: understanding the world of intelligence*. 3 ed. Washington, DC: Potomac Books, 2002.

SILVA, Wellington C. P. O conceito da atividade de Inteligência policial. *Jus Navigandi*. Teresina, v. 17, p. 3444, 2012.

VOLKMAN, Ernest. *A História da Espionagem*. São Paulo: Escala, 2013.

A DIVISÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO EM 1977 E OS IMPERATIVOS DE SEGURANÇA NACIONAL

Daniel Almeida de Macedo*

Resumo

Os governos militares pós-64 tinham uma proposta geopolítica a ser implementada na região Centro-Oeste. Para executar esse projeto, os militares se valeram de um elaborado instrumento de planejamento estruturado nos conceitos de “progresso” e “desenvolvimento”, termos elaborados pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), concebida e lapidada pela Escola Superior de Guerra (ESG).

A campanha “Marcha para o Oeste” concretizou uma estratégia geopolítica que enfocava os Estados-Nação como organismos em luta pelo “espaço vital” e centrados na necessidade de expansão e ocupação territorial como forma de afirmação da soberania e projeção de poder. No Brasil, porém, a geopolítica não propôs a conquista de espaços fora de seu território, mas em seu próprio território, ou seja, o “espaço vital” a ser conquistado estava dentro de nosso imenso território, ou dentro de nosso próprio “espaço”.

Enquanto a ascensão do MDB na segunda metade dos anos setenta indicava que se aproximava o fim do regime autoritário, o governo militar ainda precisava concluir o seu projeto geopolítico de conquista do “espaço vital” e colocar o país no rumo duradouro do “desenvolvimento com segurança”. Em razão da perspectiva do fim do regime e impulsionados pelo crescimento político do MDB, os militares passaram a intensificar a realização de seu projeto geopolítico. A divisão do estado de Mato Grosso ocorrida em 1977 e os grandes projetos de ocupação e desenvolvimento na região Centro-Oeste que acompanharam esta decisão governamental representam uma expressão desta singular conjuntura histórica.

A descompressão política e o fortalecimento do Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Na década de 1970, ao passo que o governo militar lograva executar os mais arrojados planos de desenvolvimento nacional, que incluíam projetos como

o reordenamento territorial, com fulcro na Doutrina de Segurança Nacional, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) avançava politicamente no país com uma

* É Oficial de Inteligência, Mestre em Direito Internacional pela Universidad de Chile e Doutorando em História Social pela USP.

determinação impressionante, empunhando a bandeira da redemocratização.

Já na segunda metade dos anos setenta, os emedebistas e os militares passaram a comungar a percepção fina de que um novo período histórico-político se aproximava. Em razão da perspectiva do fim do regime, a relação entre o MDB e os militares intensificou-se e os movimentos do governo tornaram-se, em certa medida, mais influenciados pelo MDB. Os militares, em suas manobras políticas, passaram a considerar com mais cuidado as reações do principal partido oposicionista do governo, que poderia, em breve, se tornar o próprio governo, invertendo dramaticamente os polos da relação.

Desta forma o governo Geisel, em 1974, coloca em prática uma estratégia de “liberalização controlada”, caracterizada primordialmente pela suposta gradual e crescente valorização do processo político-eleitoral.

As eleições de 1974 adquiriram características peculiares e marcaram um novo momento de luta política para o país. A ascensão da oposição tornou-se uma “pedra no caminho do regime militar” (ANDRADE, 2012). O MDB ganha vulto e projeção, especialmente nas capitais e centros urbanos do Brasil, impulsionando o processo de democratização. Em Convenção Nacional, realizada em 23 de setembro de 1973, o MDB lançou, como candidatos à presidência e à vice-presidência, Ulysses Guimarães e

Barbosa Lima Sobrinho. Como as eleições eram um jogo cujo resultado já se sabia de antemão, Ulysses se apresentou ao país como “anticandidato” e viajou pelo país denunciando a “anti-eleição”. Sem surpresa, venceu a chapa Ernesto Geisel-Adalberto Pereira dos Santos. Apesar da derrota previsível, o episódio deu ao presidente do MDB visibilidade e prestígio (BARROSO, 2008, p. 7).

A Lei Falcão foi criada para evitar o debate político e garantir a vitória dos parlamentares do partido Aliança Renovadora Nacional (Arena), que apoiava o governo; portanto, tinha o inequívoco objetivo de conter o avanço da oposição.

Para refrear este avanço do MBD (ALVES, 1984), o governo militar adotou um conjunto de medidas destinadas a assegurar vitória nas urnas. Desta forma o governo Geisel, em 1974, coloca em prática uma estratégia de “liberalização controlada”, caracterizada primordialmente pela suposta gradual e crescente valorização do processo político-eleitoral. Na data de 24 de junho de 1976 o governo militar promulga a “Lei Falcão” (Lei nº 6.339 (BRASIL, 1976)). Como resultado, pontua Fabiana da Cunha Saddy, “[...] a primeira metade de 1976 foi marcada por crescente estremecimento das coalizões civil e militar que vinham dando suporte ao regime desde, pelo menos, 1968” (SADDI apud SANTOS, 1978, p. 135).

A Lei Falcão foi criada para evitar o debate político e garantir a vitória dos parlamentares do partido Aliança Renovadora Nacional (Arena), que apoiava o governo; portanto, tinha o inequívoco objetivo de conter o avanço da oposição. Efetivamente, a Lei Falcão deu nova redação ao artigo 250 do Código Eleitoral (BRASIL, 1965), determinando limitações na propaganda eleitoral. As limitações da Lei Falcão só foram revogadas em 1984, quando foi liberada a propaganda eleitoral na televisão (LEI Falcão..., 2006).

À medida que declinava a euforia do período do “milagre econômico”, o MDB recebia mais votos a cada eleição para o legislativo.

Já em abril de 1977, Ernesto Geisel aprovou o “Pacote Abril”, e, para tanto, fechou o Congresso Nacional por meio do AI-5 (BRASIL, 1968). O Pacote Abril incidiu sobre as regras do direito eleitoral, impedindo que as bancadas estaduais tivessem mais de 55 deputados ou menos de seis. Com esta estratégia, estados menos populosos do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, onde a oposição ao regime militar era mais branda, inclusive por estarem sob o controle da Arena, teriam força política e representatividade no parlamento federal que atenuaria a oposição do numeroso eleitorado das regiões Sul e Sudeste (BARROSO, 2008). A Lei Falcão e o Pacote Abril, portanto, revelaram-se eficazes para garantir a Geisel maior controle sobre a dinâmica política, conferindo sobrevida ao regime

e proporcionando espaço para implementar as incontornáveis reformas políticas que, em breve, alterariam o quadro político nacional.

Todavia, as medidas adotadas pelo governo federal não tiveram o condão de apaciar o crescimento da oposição. Nas eleições gerais do Brasil em 15 de novembro de 1974, o MDB foi vitorioso na maior parte dos estados da região Sudeste e em todos os estados da região Sul. Ademais, os candidatos da oposição obtiveram votação superior à da Arena nas demais unidades federativas, com exceção do Piauí, Maranhão e Mato Grosso.

O balanço do pleito eleitoral foi revelador: até mesmo em regiões mais urbanizadas de estados menos desenvolvidos do Norte e Nordeste (capitais e municípios polos), o MDB havia conquistado expressivo apoio nas urnas e o reduto eleitoral da Arena se reduziu às áreas de base rural. À medida que declinava a euforia do período do “milagre econômico”, o MDB recebia mais votos a cada eleição para o legislativo. Para Mário Schmidt (2002, p. 282) “[...] Geisel e Figueiredo perceberam que o governo militar estava esgotando os seus recursos”.

A posse do General João Baptista Figueiredo, em 15 de março de 1979, ocorreu após a revogação dos atos institucionais, que representavam a legalidade paralela e supraconstitucional do regime militar. “A Emenda Constitucional nº 11, de 13.10.1978, revogou todos os atos institucionais e os atos complementares que lhes davam execução” (BARROSO, 2008, p. 7). Figueiredo então deu con-

tinuidade à “descompressão política” (processo de ampliação gradativa da participação política), promovendo a “anistia e a liberdade partidária”.

A Marcha para o Oeste e a luta pelo “espaço vital”

Os governos militares pós-64 tinham uma proposta geopolítica a ser implementada na região Centro-Oeste e estavam determinados a realizá-la antes que a oposição assumisse o governo. Para executar esse projeto, os militares se valeram de um elaborado instrumento de planejamento estruturado nos conceitos de “progresso” e, em especial, de “desenvolvimento”, termos vinculados à ideia de Segurança Nacional. Para a adequada compreensão daquele período é importante, portanto, considerar o pensamento geopolítico brasileiro da época, uma vez que esta concepção pautava uma série de medidas do governo, que influenciaram, inclusive, o processo de divisão do Estado de Mato Grosso.

Na classificação do esquema geopolítico de Golbery do Couto e Silva, era necessário integrar “três grandes penínsulas” de “circulação precária”: a nordestina, a do extremo Sul e a goiano-mato-grossense.

A campanha “Marcha para o Oeste”, em termos de política nacional adotada pelo governo militar, assentava-se em fundamentos teóricos da geopolíti-

ca, concepção que nasceu às vésperas da Primeira Guerra Mundial. Tais fundamentos enfocavam os Estados-Nação como organismos em luta pelo “espaço vital” (MARTINS, 1993), centrados na necessidade de expansão e ocupação territorial como forma de afirmação da soberania e projeção de poder.

Cumprir destacar que, no Brasil, os ameaçadores episódios separatistas e confrontos armados do início do século XIX levaram os militares a considerar a necessidade de se “alinhar com mais consistência a nação”, a partir da adoção de uma política nacional de interiorização do país e controle do espaço territorial pelo Estado.

No Brasil, porém, a geopolítica não propôs a conquista de espaços fora de seu território, mas em seu próprio território, ou seja, o “espaço vital” a ser conquistado estava dentro de nosso imenso território, ou dentro de nosso próprio “espaço”. Essa formulação geopolítica nacional se sustentava em três pilares:

- a) o pensamento de Mário Travassos, consubstanciado na obra *Projeção Continental do Brasil* (1931), na qual manifestava preocupação pela interiorização do Brasil, em especial a ocupação do Oeste do Brasil;
- b) a obra *Marcha para Oeste* (1940) de Cassiano Ricardo, que exerceu forte influência sobre o regime do Estado

A divisão do estado de Mato Grosso em 1977 e os imperativos de segurança nacional

Novo e que afirma a excelência da fronteira como elemento constitutivo da nacionalidade; e

- c) a determinação do Presidente Getúlio Vargas ao refutar a tese de que o governo tivesse pretensões imperialistas em relação aos vizinhos, já que “o imperialismo brasileiro” consistia exclusivamente “na expansão demográfica e econômica dentro do próprio país”, por isso lançou a campanha Marcha para o Oeste.

Portanto, se fazia necessário todo empenho para efetivar este projeto nacional e colocar o país no rumo duradouro do “desenvolvimento com segurança”. O governo militar cada vez mais precisava se esmerar em sua argumentação para promover as vultosas transformações no país; entre estas, a alteração no contorno político-territorial de Mato Grosso.

Na classificação do esquema geopolítico de Golbery do Couto e Silva, era necessário integrar “três grandes penínsulas” de “circulação precária”: a nordestina, a do extremo Sul e a goiano-mato-grossense. Da conjugação dessa concepção geopolítica com os anseios separatistas existentes no Sul de Mato Grosso é que surgirá a possibilidade de dividir o Estado. Contudo, a concretização dessa possibilidade, isto é, a transformação do ideal em realidade, não se fez durante essa ditadura (BITTAR, 2009, p. 263-264).

Cumprir destacar que, no Brasil, os ameaçadores episódios separatistas e confrontos armados do início do século XIX levaram os militares a considerar a necessidade de se “alinhar com mais consistência a nação”, a partir da adoção de uma política nacional de interiorização do país e controle do espaço territorial pelo Estado. Esta nova forma de se pensar a integração do país por meio da interiorização e controle levou os militares a conceber formas de colonizar vastas regiões como o Centro-Oeste.

Neste plano, a divisão de Mato Grosso seria um importante componente de uma ampla estratégia nacional por meio da qual milhares de brasileiros seriam fixados em regiões desocupadas e desguarnecidas do Brasil. Este plano de colonização proporcionaria ao governo militar melhores condições de controlar a nação, alinhando-a com cidadãos brasileiros estabelecidos nessas remotas regiões. No caso do Estado de Mato Grosso, a região a ser ocupada, além de ser periférica em relação à região Sul e Sudeste, possui uma vasta fronteira internacional, o que tornava ainda mais premente a necessidade de implementar formas eficazes de proteção e defesa.

A Doutrina da Escola Superior de Guerra (ESG)

Ao final dos anos setenta, enquanto a ascensão do MDB indicava que se aproximava o fim do regime autoritário, o governo militar ainda precisava concluir o seu projeto geopolítico de conquista

ta do “espaço vital”. Portanto, se fazia necessário todo empenho para efetivar este projeto nacional e colocar o país no rumo duradouro do “desenvolvimento com segurança”. O governo militar cada vez mais precisava se esmerar em sua argumentação para promover as vultosas transformações no país; entre estas, a alteração no contorno político-territorial de Mato Grosso.

O arcabouço técnico-argumentativo de que dispunha o governo militar estava fundamentado na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), concebida e lapidada pela Escola Superior de Guerra (ESG). Guardadas as devidas proporções, esse arcabouço se assemelha às atuais normas constitucionais programáticas. A estratégia política, por sua vez, era formulada com o apoio do Serviço Nacional de Informações (SNI), por meio dos mapas eleitorais e levantamentos variados produzidos pelo órgão de inteligência.

A DSN era um documento de planejamento que, quando aplicado, conduziria a resultados reputados benéficos para a sociedade”, ao passo que a livraria de ameaças advindas do plano externo, leia-se, o comunismo. Tal qual as atuais normas constitucionais programáticas, a DSN indicava os objetivos a serem atingidos pelo Estado por intermédio da melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população. Alguns autores consideram, inclusive, que a DSN apresentava maior efetividade social e jurídica do que as próprias normas constitucionais programáticas (SANTOS, 2004, p. 5).

A instância formuladora da DSN - a ESG - foi instituída pela Lei nº 785 (BRASIL, 1949). Entre seus fundadores estavam oficiais que haviam participado da Força Expedicionária Brasileira, na Itália, sob o comando dos Estados Unidos. Esta ligação com os EUA caracterizará a ESG desde sua idealização. Este organismo tinha como objetivo “dirigir e planejar” a segurança nacional, associada ao desenvolvimento do país (segurança e desenvolvimento compreendidos como elementos interdependentes). Assim, a Política Nacional, na concepção “esguiana”, se bifurca em duas vertentes:

[...] a Política Nacional se desdobra em Política de Desenvolvimento e em Política de Segurança, admitindo, respectivamente, os seguintes conceitos:

Política Nacional de Desenvolvimento, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional no sentido de seu fortalecimento global, visando à conquista e à manutenção dos Objetivos Nacionais.

Política Nacional de Segurança, integrada na Política Nacional, é a arte de orientar o Poder Nacional, visando a garantir a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais (BRASIL, 1975, p. 83, grifo nosso).

Dentro dessa concepção, a diferença entre as políticas é sutil, porém significativa. A Política Nacional de Desenvolvimento (PND) e a Política Nacional de Segurança (PNS) integram a chamada Política Nacional e são ambas definidas como “arte” (na acepção de “ofício”). A PND orienta o Poder Nacional no sentido de seu fortalecimento global, visando a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais; a PNS também orienta o Poder Nacional,

visando, no entanto, garantir a conquista ou a manutenção dos Objetivos Nacionais. Enquanto a PND orienta-se pelo alcance dos Objetivos Nacionais, a PNS é posterior e visa assegurá-los.

Segundo essa formulação os fins do Estado são a Segurança, visando a criar e a manter a ordem política, econômica e social, e o Desenvolvimento, visando a promover o Bem Comum. O Bem Comum corresponde ao objetivo nacional e se caracteriza por ser perene (inalterável) e universal (abrangente), composto pelos valores “segurança e desenvolvimento, interdependentes” (BRASIL, 1975, p. 35). Ao Estado compete: “cumprir essa ordem, administrando os interesses coletivos, gerindo os bens públicos e atendendo às necessidades gerais, função executiva ou administrativa” (Ibid., p. 27). Assim, quando se fala em “Estratégia Política”, segmento em que se discutem eventuais alterações na configuração territorial do país, a finalidade é:

[...] criar e fortalecer laços de coesão interna e de cooperação externa, em benefício da consecução e salvaguarda dos Objetivos Nacionais, ao mesmo passo que busca dissociar e enfraquecer a coesão e cooperação com que possam contar os antagonistas considerados (Ibid., p.157, grifo nosso).

Os fatores para análise da conjuntura, por sua vez, são:

No âmbito nacional – cultura política do povo, organização administrativa, estrutura política, dinâmica partidária, grupos de pressão, etc; no campo internacional – antagonismos e fricções, cooperação internacional, acordos e tratados, alianças e contra alianças, organismos supranacionais, etc. (Ibid., p.253, grifo nosso).

Mas o que suscitava o estremecimento dos laços de coesão e produzia antagonismos e pressões no país da década de setenta? Para o governo militar muitos fatores ameaçavam a ordem política, econômica e social naquele momento. No plano social, vale destacar que crescia o descontentamento agrário e social no Sul do Brasil. Um produtor rural sulista que fosse proprietário de pequeno lote de terra, com o tempo teria que dividi-lo com muitos filhos; e a chegada da máquina no campo, por sua vez, impulsionava ainda mais o desemprego naquela região. Começaram, então, os movimentos de sedição e pedidos de terras, desestabilizando a “ordem social”. Haveria meios de resolver a situação se o regime militar fizesse desapropriações em grandes propriedades, mas não era esse o caminho dos militares no Brasil ou em toda a América Latina. A estratégia seria retirar o problema agrário do Sul promovendo grandes fluxos migratórios para o enorme vazio demográfico no Norte de Mato Grosso.

Ao combinar segurança e desenvolvimento, a DSN vigente à época seria o instrumento de planejamento que auxiliaria o processo de resolução do sério problema agrário da região Sul do Brasil. A DSN era uma ferramenta abrangente, detalhada e interconectada de que o Presidente Ernesto Geisel dispunha para, recorrendo a um vasto e minucioso arcabouço conceitual, efetuar a tomada de decisões para a ação governamental. Em outras palavras, a DSN dava guarida para fundamentar quaisquer atos e deliberações sob a égide dos imperativos de Segurança Nacional, inclusive a divisão de um estado da Federação.

Alterações na circunscrição federativa do Brasil

Quando Vargas lançou a Marcha para o Oeste, objetivou a integração territorial, a ocupação dos espaços ditos vazios e o redimensionamento das relações sociais. A conquista do Oeste significava para o regime varguista a integração territorial como substrato simbólico da união de todos os brasileiros. A ocupação dos espaços ditos vazios não significava, portanto, apenas e simplesmente a exploração econômica da terra.

**A Marcha para o Oeste
impulsionou e deu coerência
ao projeto militar de integrar
o país, mas isso apenas
não seria suficiente.**

Transformadas em geradoras de riquezas por meio da fixação do trabalhador rural, as terras em “grandes vazios” seriam trabalhadas por meio de métodos cooperativos, redimensionando as conturbadas relações sociais e reduzindo as tensões produzidas no Sul. A transformação do Oeste conquistado era também apreciada como suporte de sustentação para o “novo”, que estava sendo implantado nas cidades, e sua extensão para o campo era tida como movimento natural e inerente de acabamento da nova ordem que se pretendia estabelecer.

A Marcha para o Oeste impulsionou e deu coerência ao projeto militar de integrar o país, mas isso apenas não seria suficiente. Ainda que a alteração autoritária dos limites entre Estados brasileiros

não fosse algo trivial, pois se tratava de uma decisão governamental com amplas repercussões para as populações envolvidas, até mesmo uma ação como essa poderia ser efetivada segundo as necessidades de “segurança”. Desde que tivessem o propósito de reforçar os laços de coesão interna e reduzir antagonismos e pressões, mudanças na circunscrição federativa do Brasil seriam realizadas a despeito de qualquer dificuldade.

O governo militar então editou uma política territorial que reforçou o discurso varguista-regionalista pela “cruzada patriótica” de ocupação. O Plano de Integração Nacional (PIN), implementado pelo governo militar, (re)adotou o mito bandeirante para promover a ocupação e colonização das regiões Centro-Oeste e da Amazônia - fato que impactou os destinos da capital de Mato Grosso, em especial com o evento da divisão do Estado.

Em razão desse movimento de ocupação do Norte de Mato Grosso nos anos 1970, mote da política de segurança nacional dos governos militares, Lylia Galletti (2012) identificou, inclusive, a reativação dos discursos heroicos fabricados pelos intelectuais do Instituto Histórico Geográfico de Mato Grosso (IHMT) nas décadas de 1920 e 1930, e também do governo de Getúlio Vargas, durante o Estado Novo.

É de fato surpreendente verificar a recorrência histórica dos discursos que fazem ressurgir o mito heroico-patriótico, como forma de fundamentar estratégias de poder ou dissimular os verdadeiros propósitos dos governos. Neste sentido, se aplica exatamente à prática política

a célebre conclusão de Antoine L. de Lavoisier, pai da química moderna: “Na natureza nada se cria, nada se perde, tudo se transforma”. No caso em tela, nada se cria na política, tudo é resgatado de experiências pretéritas. As estratégias para se conquistar ou manter o poder são sempre reedições de velhas práticas que, no entanto, são reapresentadas em novas e atraentes molduras culturais destinadas a convencer cidadãos de diferentes épocas (ASHALL, 2001).

A estratégia política para garantir a Segurança Nacional, por sua vez, exigia a análise de vários fatores, entre eles a coesão interna, a cultura política do povo, a organização administrativa, a dinâmica partidária e a estrutura política da nação.

Desenvolvimento e Segurança para o governo militar

Ainda que o plano de desmembramento de Mato Grosso tivesse propósitos eleitorais subjacentes, dentro de um projeto amplo e reservado de poder, que incluía assegurar a eleição do General João Batista Figueiredo e conquistar uma representação mais robusta no Congresso Nacional, esse plano era, em sua forma e conteúdo, completamente legítimo e coerente com as propostas formuladas pela ESG, pois encontrava ampla guarida na abrangente DSN.

A estratégia política para garantir a Segurança Nacional, por sua vez, exigia a análise de vários fatores, entre eles a coesão interna, a cultura política do povo, a organização administrativa, a dinâmica partidária e a estrutura política da nação. Na prática isto significava conceder a prerrogativa para o governo efetuar ações de ingerência em todos estes processos. Nesta conjuntura, portanto, pairava acima de tudo (e de todos) os “imperativos” de Segurança Nacional, que proporcionavam ao Estado meios legais para se opor a quaisquer manifestações e suas ameaças que visassem à “conquista subversiva do Poder”. A articulação para a aplicação do conceito de Segurança Nacional criava um conveniente e oportuno espaço para uma interpretação extensiva do que seriam manifestações e suas ameaças.

Segurança e desenvolvimento eram conceitos caríssimos ao governo militar, a ponto de representarem uma verdadeira obsessão. O desenvolvimento seria alcançado por meio de ações basilares, como investimentos infraestruturais e eventual apropriação direta dos recursos naturais. Essas ações teriam, também, o condão de garantir a segurança do país. Em outras palavras, segurança e desenvolvimento eram conceitos simbióticos, faces de uma mesma moeda.

Uma expressão da estratégia desenvolvimentista propugnada pelo governo militar foi a construção da rodovia Cuiabá-Santarém (BR 163), que se tornou um fator importante na história da colonização de Mato Grosso, facilitando o acesso ao Norte do Estado. Antes da constru-

ção dessa rodovia, a forma de acesso era através dos rios Arinos e Teles Pires ou de estradas (picadas) utilizadas por seringalistas e seringueiros.

É evidente que o conceito de Segurança Nacional, estruturado na ESG, foi muito além de um conceito apenas de defesa do território. O conceito de Segurança Nacional objetivou incorporar diversos significados, muitos deles originariamente afetos à economia, à política e à gestão governamental.

A BR 163 começou a ser construída em 1971, no Governo Médici, e em 1976 foi entregue oficialmente ao tráfego, pelo Presidente Ernesto Geisel. Sua construção foi executada pelo 9º Batalhão de Engenharia e Construção (9º BEC). Na década de 1980, por meio do Programa de Desenvolvimento Rural Integrado do Noroeste do Brasil (Polonoroste), foi reestruturada e pavimentada a BR 364, ligando Cuiabá (MT) ao município de Porto Velho, no Estado de Rondônia. O espaço compreendido pela BR 64 era considerado um “deserto humano” e atualmente representa um dos mais importantes eixos de desenvolvimento de Mato Grosso.

É evidente que o conceito de Segurança Nacional, estruturado na ESG, foi muito além de um conceito apenas de defesa do território. O conceito de Segurança

Nacional objetivou incorporar diversos significados, muitos deles originariamente afetos à economia, à política e à gestão governamental. Com isso, foi construído um conceito de grande relevância para justificar a classe militar como a elite dirigente, bem como para outorgar ao chefe do Poder Executivo uma importante prerrogativa de expedir decretos-leis. Como exemplo da abrangência do conceito de segurança, é possível citar o Decreto-lei n.º 200 (BRASIL, 1967), que instituiu a Reforma Administrativa – diploma que até hoje é vigente, no qual constam importantes conceitos relativos ao Direito Administrativo –, editado com fundamento no artigo 9.º, § 2.º, do AI-4 (BRASIL, 1966).

A abrangência do conceito de Segurança Nacional, ainda durante o governo autoritário, no entanto, passou a ser questionada. Sobre o sentido axiológico do conceito “Segurança Nacional”, Miguel Seabra Fagundes, em pleno governo militar, explicava corajosamente que “a Segurança Nacional só tem sentido enquanto se reflete, nas suas consequências, como um fator de tranquilidade e paz para todos. (...) A segurança não existe como uma abstração, isto é, por si e para si, porém, como instrumento para o bem coletivo” (FAGUNDES, 1974, p. 97). Não obstante, na perspectiva autoritária do governo militar em que nada escapava à atuação do Estado cioso da segurança de seus cidadãos, a possibilidade de intervenção na configuração geográfica de algumas partes do país, como foi o caso da divisão do Estado de Mato Grosso, era uma iniciativa plena-

A divisão do estado de Mato Grosso em 1977 e os imperativos de segurança nacional

mente justificável sob o ponto de vista da segurança e do desenvolvimento.

Considerações finais

A proposta geopolítica do governo militar para a região Centro-Oeste significava conquistar o “espaço vital” nos limites do vasto território brasileiro e colocar o país no rumo duradouro do desenvolvimento com segurança. Para executar este grandioso projeto nacional, o governo de Ernesto Geisel valeu-se de um elaborado instrumento de planejamento estruturado nos conceitos de “progresso” e “desenvolvimento”, termos definidos pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN).

A análise dos manuais da ESG, que conferiam coerência doutrinária às ações de governo, demonstra que a divisão de Mato Grosso foi amplamente inspirada nos conceitos da geopolítica nacional vigentes e estruturada a partir dos imperativos da segurança e do desenvolvimento.

Ao passo que a ascensão do MDB ao final da década de setenta indicava que se aproximava o fim do regime autoritário, eram intensificadas as ações dos militares para realizar o seu projeto geopolítico. O desmembramento do Estado de Mato Grosso originando o estado de Mato Grosso do Sul, em 1977, é uma expressão deste formidável entrelaçamento histórico de fatos e acontecimentos.

Referências

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Editora Vozes, 1984.

ANDRADE, Carlos Drummond de. *Sentimento do mundo. No meio do caminho*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASHALL, Frank. *Descobertas Notáveis - Do Infinitamente Grande ao Infinitamente Pequeno*. Lisboa: Replificação, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: o Estado a que chegamos. RDE: *Revista de Direito do Estado*, v. 10, 2008.

BITTAR, Marisa. *A construção de um estado: regionalismo e divisionismo no sul de Mato Grosso*. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009.

BLOCH, Marc. A história, os homens e o tempo. In: BLOCH, Marc. *Apologia da história ou o ofício do historiador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ato institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966. Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm > .

BRASIL. Ato institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais,

- e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm >.
- BRASIL. Código eleitoral. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737compilado.htm >.
- BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm >.
- BRASIL. Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949. Cria a Escola Superior de Guerra e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L785.htm >.
- BRASIL. Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm >.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra. Departamento de Estudos. *A Escola Superior de Guerra: origem – evolução – tendências - C1 – 123 – 72*. Rio de Janeiro, 1972. Mimeografado.
- _____. *Currículos dos Cursos – D1 – 74*. Rio de Janeiro, 1974. Mimeografado.
- _____. *Manual básico – MB - 75*. Rio de Janeiro, 1975.
- COMBLIN, Joseph. *A Ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- DUARTE, Luiz Cláudio. Os conceitos de segurança e desenvolvimento: desvelando o discurso esguiano. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 26., julho 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2011.
- FAGUNDES, M. Seabra. Direitos do homem, ordem pública e segurança nacional. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano 7, v. 30, 1974.
- GALETTI, L. S. G. *Sertão, fronteira, Brasil: imagens de Mato Grosso no mapa da civilização*. Cuiabá: Ed. UFMT; Entrelinhas, 2012.
- LEI Falcão faz 30 anos (A). *Senado Notícias*, Brasília, DF, 3 jul. 2006. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2006/07/03/lei-falcao-faz-30-anos> >. Acesso em: 20 set. 2014.
- MARTINS, L. *Friedrich Ratzel através de um prisma*. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.
- SADDI, Fabianax da Cunha. Política e economia no federalismo do governo Geisel. *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 2, abr.-jun. 2003.
- SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das normas constitucionais: as normas programáticas e a crise constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 204, 2004.
- SCHMIDT, Mário Furley. *Nova História Crítica*. São Paulo: Nova Geração, 2002.
- SILVA, G. C. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

A COOPERAÇÃO SINO-RUSSA: As implicações do “Pacto de Segurança Cibernética” e as relações sino-russas

Guilherme Henrique Lima de Mattos*

Resumo

A cooperação sino-russa, desenvolvida desde o fim da União Soviética, alcançou um patamar mais estável durante os anos 2000. Foram diversos acordos para fomentar a aproximação do relacionamento entre China e Rússia nas áreas militar, econômica, política e cultural, tanto bilateralmente, quanto em organismos multilaterais. Historicamente, essas relações têm como característica a não-vinculação dos Estados a alianças de segurança ou de qualquer outra categoria. No entanto, a atualidade apresenta uma nova característica dessa relação bilateral, pois estes Estados têm realizado diversos acordos militares e de segurança que vinculam um ao outro. Exemplo disso é o Pacto de Segurança Cibernética de 2015, que permite um maior fluxo sino-russo de informações de inteligência e promove a cooperação em defesa contra ataques cibernéticos recíprocos e também aqueles realizados por terceiros. Esse acordo demonstra os esforços dos Estados chinês e russo para o desenvolvimento da sua aliança e uma maior identificação mútua de interesses, aspirações e objetivos no cenário internacional. Assim, o acordo sobre a área de inteligência é central para entender o futuro das relações sino-russas e funciona como uma forte expressão dos anseios de ambos os Estados para com a ordem mundial vigente.

Introdução

Este artigo se propõe a tratar as implicações que o Pacto de Segurança Cibernética de 2015 entre China e Rússia tem sobre as relações sino-russas e o que ele representa para o desenvolvimento desse relacionamento e para o cenário internacional. Os governos chinês e russo vêm se aproximando política e economicamente nos últimos tempos. Isso acontece, principalmente, desde os anos 2000 e, mais precisamente, desde

o governo de Vladimir Putin no Estado russo. Essa aproximação pode ser constatada pela grande quantidade de acordos bilaterais que têm sido concordados entre os Estados e pelas categorias desses acordos e das ações conjuntas que eles vêm articulando.

A cooperação nos âmbitos político, militar, cultural e econômico tem aproximado os dois Estados e fomentado a confiança

* Graduando do curso de Relações Internacionais pelas Faculdades de Campinas (FACAMP), em Campinas – SP, e possui amplo interesse em relações sino-russas e continente asiático, atuando recentemente em pesquisas nas áreas de Inteligência, economia política internacional e ordem mundial.

entre eles. Este sentimento fica expresso nos tratados assinados entre China e Rússia no mês de maio de 2015, entre estes, o Pacto de Segurança Cibernética. Esse acordo refere-se, entre outros aspectos, ao intercâmbio de conhecimentos de inteligência e à proibição de ataques cibernéticos entre as contrapartes do tratado. Existiria, portanto, um novo grau de engajamento internacional entre esses dois atores do sistema internacional, uma vez que são atribuídas características não observadas anteriormente nas relações entre a China e a antiga União Soviética?

O início das relações contemporâneas entre China e Rússia se deu por interesses regionais de estabilização, para que ambas pudessem gerar desenvolvimento e crescimento nacionais, inclusive considerando-se que, a partir dos anos 2000, a China passa a ganhar mais relevância econômica no cenário internacional.

Para responder a esta pergunta, o artigo é dividido em três partes: a primeira seção é direcionada à cooperação sino-russa e seus principais aspectos nos anos 2000 e na atualidade, expondo as áreas principais de cooperação e os acordos principais que a balizam. A segunda seção está direcionada ao pacto de segurança cibernética, seus principais dispositivos e suas implicações para o cenário internacional; nesta parte, analiso, ainda,

o conteúdo do documento e as interpretações que são geradas a partir dele. Nessa seção, fica exposto o impacto deste acordo sobre as relações sino-russas e o aprofundamento da conexão que existe entre essas nações. A última seção contém as considerações finais que trazem a importância desse tipo de tratado para a aliança existente entre os dois Estados. O instrumento internacional possui um caráter de superação de desconfianças históricas nas relações entre China e Rússia, já que, em um passado recente, em razão de questões territoriais não resolvidas, estas nações estiveram posicionadas em polos antagônicos.

Características principais das relações sino-russas nos anos 2000

Desde 1992, a Rússia recém-formada e a China, desenvolvem oficialmente esforços para aproximar suas relações com qualidade amigável entre eles. Em 1997, as duas nações elaboraram uma declaração conjunta defendendo um mundo multipolar e o estabelecimento de uma nova ordem mundial. Porém, somente em 2001, esses esforços atingiram a legitimidade de um acordo entre as duas nações: o Tratado de Boa-Vizinhança, Amizade e Cooperação (TREATY..., 2001). Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) apresentam que, de 1974 a 2008, apesar de um distanciamento de 20 anos, dos anos 1970 aos anos 1990, as votações no Conselho de Segurança das Nações Unidas da nação chinesa e da nação russa tiveram um percentual de votos idênticos de 65,99% de um total de 3.384 votos (FERDINAND, 2011), o que demonstra um comporta-

mento em votações muito próximo entre as duas nações e também um desejo comum em imprimir determinadas características às relações internacionais.

O início das relações contemporâneas entre China e Rússia se deu por interesses regionais de estabilização, para que ambas pudessem gerar desenvolvimento e crescimento nacionais, inclusive considerando-se que, a partir dos anos 2000, a China passa a ganhar mais relevância econômica no cenário internacional. Atualmente, a China se propõe ao desenvolvimento pacífico, que abrange o crescimento econômico sem gerar conflitos com as grandes potências do sistema internacional (LANTEIGNE, 2009). A Rússia, por sua vez, desponta como um parceiro importante devido à capacidade de prover os recursos naturais que a China não possui e de suprir demandas de equipamentos de defesa que a nação chinesa não produz. Este último elemento alcança o montante de US\$559 milhões em 2010 nas importações de equipamentos de defesa russos comprados pela China (FERDINAND, 2011). Assim, as relações sino-russas são caracterizadas principalmente pelos elementos econômico e político para a estabilização regional: a primeira característica serve para gerar desenvolvimento para a região, e a segunda, para garantir que esse desenvolvimento aconteça sem grandes problemas com as grandes potências do mundo capitalista.

Uma vertente importante das relações sino-russas, conseqüentemente, é a cooperação militar, que tem apresentado grande crescimento nos anos 2000. A

cooperação militar sino-russa, atualmente, adquire especial significado ao se considerar os conflitos entre Ucrânia e Rússia, e seus impactos no Ocidente e no Mar do Sul da China, e a contraposição por parte dos Estados Unidos da América (EUA).

Essa aproximação entre os dois países e uma identificação recíproca das partes permitiram a celebração de um avançado acordo em segurança da informação e outros instrumentos internacionais correlatos destinados à eliminação de ataques cibernéticos, como o acordo de abril de 2015.

Tais aspectos trouxeram a cooperação militar a um avanço importante, pois faz aumentar os investimentos tanto chineses como russo na área de desenvolvimento militar de tecnologias e armas, modernização dos equipamentos e das estratégias regionais (KULIKOVA, 2015). Dessa maneira, os anos de 2014 e 2015 têm sido palco de novos acordos entre as nações asiáticas. Apesar do que afirma Ferdinand (2011, p. 37) sobre a China ser avessa a qualquer tipo de aliança formal, a cooperação tem mostrado um nível profundo de engajamento entre os dois países. Dispositivos jurídicos têm sido elaborados para aproximar as nações, e estudos sobre as respectivas culturas têm sido amplamente fomentados, além da articulação de inúmeras operações e treinamentos militares conjuntos entre o

exército russo e o exército chinês. Além do empenho em fomentar as relações culturais, a China demonstra forte interesse em implementar alianças em matéria de segurança com os soviéticos, o que tem resultado na celebração de dezenas de acordos bilaterais entre os presidentes Putin e Xi Jinping (ROTH, 2015).

Esses acordos tiveram como objetivo reafirmar e elevar o bom e estruturado relacionamento entre as duas nações a novos patamares, o que tem promovido uma identificação entre as partes em suas decisões no sistema internacional, engajando os comportamentos desses dois países em questões de segurança e política internacional.

[...] a aproximação entre esses dois Estados na área de segurança da informação representa um fenômeno importante para as relações internacionais, pois aproxima seus sistemas de inteligência e prioriza a ação de espionagem e ataques cibernéticos para fora da cooperação sino-russa. O tratado representa o esforço da cooperação montada entre os dois países para o questionamento da ordem mundial atual liderada pelos EUA, que propõe limites aos interesses estratégicos russos e chineses.

Essa aproximação entre os dois países e uma identificação recíproca das partes permitiram a celebração de um avançado acordo em segurança da informação e outros instrumentos internacionais correlatos destinados à eliminação de ataques cibernéticos, como o acordo de abril de 2015. O pacto propõe alto fluxo de informações secretas entre China e Rússia, por meio de formas e jurisdições concordadas entre eles, bem como estabelece que os Estados não realizarão ataques cibernéticos à contraparte no futuro, para que ambos possam, em conjunto, defender-se de ataques externos contra seus governos. Tal acordo envolve os sistemas de inteligência dos Estados e seus serviços de informação interna e externa.

Propostas do acordo de maio de 2015 e suas implicações

A cooperação estabelecida entre os dois maiores Estados asiáticos teve um novo avanço no dia 08 de maio de 2015, pois foi firmado um novo acordo de cooperação que toca as áreas de informação, inteligência e segurança cibernética. Diferentemente de acordos anteriores de cooperação, esse novo pacto estabelece limites às ações tomadas no que se refere à informação entre China e Rússia. O instrumento internacional celebrado define o compromisso de se obter permissão do outro Estado para o uso de informações obtidas por um deles em relação ao outro. Além disso, o Pacto de Segurança Cibernética estabelece a decisão por um maior fluxo de informações entre os dois países, a fim de desenvolver suas

relações de cooperação econômica e política, mas também promover paz e segurança no sistema internacional. Desse modo, vale analisar as partes desse tratado, para se compreender as implicações reais desse movimento político para as relações sino-russas.

Tanto a Rússia como a China têm destacado como atores relevantes no que concerne à segurança cibernética, uma vez que ambos são atores que têm desenvolvido equipamentos capazes de operar remotamente para fins de espionagem e sabotagem em localidades distantes. A Rússia historicamente avança na área da informação e da tecnologia (LEE, 2015), principalmente aquelas que são pensadas para o uso do Serviço Federal de Segurança (FSB) em operações a mando do governo russo, o que se intensificou a partir dos eventos de 11 de setembro de 2001 para o desenvolvimento de estratégias antiterrorismo.

O Estado russo ainda criou o seu próprio comando cibernético, cujo mandato é o desenvolvimento de operações de ataque cibernético, espionagem e sabotagem de inimigos da nação russa (CLAPPER, 2015). Enquanto isso, a China também tem demonstrado esforços extremamente significantes quanto à segurança cibernética, uma vez que, apesar do uso de equipamentos mais robustos (Ibid., 2015), foi capaz de construir um sistema de *firewall* eficiente o bastante para aprimorar o controle de informações que entram e deixam o Estado chinês. Juntamente a isso, foi criado o projeto “*Online Blue Army*”, uma força-tarefa chinesa direcionada à proteção dos sistemas do país contra-ataques cibernéti-

cos a alvos das mais variadas naturezas (BEECH, 2011). O desenvolvimento de ambos os Estados na área de tecnologia cibernética tem avançado com rapidez e demonstra seus interesses, cuja raiz está atrelada à independência e autonomia em relação aos líderes ocidentais: EUA e União Europeia.

Desse modo, a aproximação entre esses dois Estados na área de segurança da informação representa um fenômeno importante para as relações internacionais, pois aproxima seus sistemas de inteligência e prioriza a ação de espionagem e ataques cibernéticos para fora da cooperação sino-russa. O tratado representa o esforço da cooperação montada entre os dois países para o questionamento da ordem mundial atual liderada pelos EUA, que propõe limites aos interesses estratégicos russos e chineses.

O Pacto de Segurança Cibernética, assinado no dia 9 de maio de 2015, por sua vez, refere-se pontualmente aos aspectos para a cooperação sino-russa no âmbito da segurança da informação. Nele são delimitados termos para a cooperação e suas interpretações, para que sejam usados como balizadores para os dois lados no momento de uso do tratado. Da mesma maneira, são definidos os elementos cuja categoria de qualificação se encaixa em ameaça à segurança da informação, isto é, saber o que seria considerado uma ameaça aos sistemas de informação, aos interesses do Estado e ao próprio Estado (LEWIS, 2015).

No segundo dispositivo do Pacto de Segurança Cibernética de 2015, são descritos os elementos que passam a

ser considerados ameaçadores pela cooperação. Neles estão incluídas tecnologias de comunicação e de informação que tenham o propósito de prejudicar a sociedade nos seguintes aspectos: a) soberania e integridade do Estado; b) economia e infraestrutura; c) terrorismo ou sua promoção; d) ação criminosa contra o Estado ou contra particulares; e) interferência em assuntos internos e incitação de ideologias que prejudiquem os indivíduos, provocando violência e instabilidade na sociedade; e, f) disseminação de informações que prejudiquem o ambiente cultural, político e socioeconômico de outros Estados (LEWIS, 2015).

Há que se considerar que o volume de informações que serão trocadas sobre ameaças será alto, e a ação para detê-las poderá ter uma maior eficácia e abrangência pela dupla interpretação e análise mais profunda a partir dos serviços de inteligência chinês e russo: [...]

Logo, o pacto mostra-se abrangente na delimitação das ameaças, o que pode ser usado posteriormente para encaixar diversas ações como ameaças aos interesses de ambas as partes do acordo.

Ademais, o que pode ser observado é um empoderamento do Estado em relação ao tratamento dos assuntos internos, pois, com este acordo, permite-se identificar uma extensa gama de grupos que podem ser reprimidos futuramente

te por questões sensíveis e subjetivas. Isto porque as interferências a assuntos internos podem vir dos mais variados grupos sociais que defendam ideias adversas ao que propõe oficialmente o governo, ou àquilo que é interesse e aspiração do Estado. No entanto, é importante ressaltar que o acordo revela o esforço dos dois países em combater o terrorismo e defender a expressão dos ideais religiosos e culturais nacionais. Nele os Estados se propõem a se engajar a favor da estabilidade social e em oposição a movimentos que possam ser ofensivos às culturas ou aos indivíduos.

Intercâmbio sino-russo de conhecimentos de inteligência e tecnologia militar

Toda a vasta gama de ameaças cobertas pelo pacto estaria sujeita à cooperação para a segurança nos dois países. Para isso, ficaram determinadas, no pacto, as áreas de cooperação e a responsabilidade de analisar e determinar o que fazer quanto às ameaças. O principal meio é o intercâmbio de informações e a transferência de tecnologias entre os Estados para que se possa expandir as vias de ação (LEWIS, 2015), a fim de solucionar crises e deter ameaças com mais agilidade por ambas as partes. Isso toma proporções interessantes quando se recorda que as partes dessa cooperação são uns dos maiores desenvolvedores de tecnologias voltadas à censura no ciberespaço e ao movimento de informações, tanto nacionais quanto internacionais. Há que se considerar que o volume de informações que serão trocadas sobre ameaças

será alto, e a ação para detê-las poderá ter uma maior eficácia e abrangência pela dupla interpretação e análise mais profunda a partir dos serviços de inteligência chinês e russo: o Ministério de Segurança do Estado (MSE), Agência de Segurança da China, e o FSB, Agência de Inteligência da Federação Russa.

Como exemplo de confiança, insere-se um importante e novo aspecto referente à proteção de informações governamentais na cooperação sino-russa: a proteção do ciberespaço.

No arcabouço de cooperação já estabelecido desde 2001 entre os dois países com o “Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amistosa entre a República Popular da China e a Federação Russa” (TREATY..., 2001), o Pacto de Segurança Cibernética ressalta e reforça os aspectos mais importantes das relações sino-russas: a) atenção à lei internacional; b) intercâmbio de informações; c) desenvolvimento de operações conjuntas; d) desenvolvimento de pesquisas e treinamento de especialistas (neste caso, para a área de segurança cibernética); e, e) identificação de riscos e oportunidades de ambas as partes (LEWIS, 2015). Logo, existe um esforço, demonstrado por esse pacto bilateral, no compartilhamento das ameaças aos Estados, o que propõe um engajamento entre eles que exporia à contraparte diversas informações sobre os pontos críticos da sua segurança.

Anulação recíproca das ameaças e redirecionamento dos ataques cibernéticos

Em relação a este aspecto, existe aqui um nível preocupante de liberação de informações secretas entre os Estados que podem gerar certo nível de vulnerabilidade para ambos, caso exista um novo episódio de cisão na aliança sino-russa. Esta constatação leva à conclusão de que a aproximação entre os países aumenta o “front cibernético” das duas nações, já que permite a preocupação com disputas importantes comuns, ou não, entre eles, o que imputa uma maior atenção à área de guerra cibernética nos dois Estados (BERNSTEIN, 2015). Existe aqui um elemento profundo de confiança fomentada nessas relações bilaterais, pois alocam, em caráter secundário, os pontos divergentes entre as duas nações para dar lugar principal à liberação de informações para segurança mútua.

Como exemplo de confiança, insere-se um importante e novo aspecto referente à proteção de informações governamentais na cooperação sino-russa: a proteção do ciberespaço. Pelo tratado em questão, fica acordado entre as partes que os Estados da China e da Rússia têm direito de proteção quanto às suas informações e concordam em não promover ataques cibernéticos à contraparte (RISSEN, 2015). Esta cláusula tem diversas implicações para a inteligência e para a segurança internacional, considerando-se que estamos tratando de duas potências em segurança cibernética, pois reduz as preocupações existentes entre Rússia e China para ataques cibernéticos oriundos de algum deles.

Ademais, Rússia e China passarão a monitorar com mais rigor o ambiente doméstico, em seus recíprocos territórios, para que não sejam deflagrados ataques cibernéticos à contraparte. Isto permite a constatação de que não apenas ataques cibernéticos oficiais fazem parte do acordo, mas também estão abrangidos ataques provenientes de particulares. Entretanto, não é prudente dizer que essas preocupações são definitivamente excluídas, pois os serviços de inteligência trabalham, a todo momento, com movimentos de informações secretas que têm relação com diversas instâncias do meio internacional, e não se pode afirmar a origem delas e muito menos o processo realizado para sua obtenção. Além disso, dado o avanço do terrorismo e o aumento da desconfiança entre a maioria dos Estados, é improvável que haja uma completa extinção da atividade de espionagem e ataques cibernéticos públicos ou privados, mesmo entre partes de um tratado de cooperação na área de segurança. Haverá sempre limites para a cooperação entre países.

Em relação a este aspecto, diversas indagações têm sido feitas quanto aos limites da cooperação em segurança cibernética. A principal delas questiona se a anulação das ameaças entre China e Rússia permitiria um redirecionamento quase que instantâneo dos ataques cibernéticos de ambos os Estados para os EUA (LYNGAS, 2015). É inquestionável que existe essa possibilidade, já que são diversos os campos em que seria interessante para os dois asiáticos terem a influência e o poder dos norte-americanos estruturalmente diminuídos; contudo, essa relação não pode ser tomada instantaneamente.

Observa-se, assim, mais um movimento de aproximação entre os Estados da China e da Rússia, que vem promovendo diversos acordos de cooperação política, econômica, militar e cultural.

Apesar da volatilidade que a hegemonia dos EUA tem demonstrado, ela ainda existe e atua firmemente no cenário internacional por vias políticas, militares e econômicas. Adiciona-se a isso a quantidade de acordos econômicos que ambos, China e Rússia, têm com os EUA, e que podem ser prejudicados com tal direcionamento estratégico (FERDINAND, 2011). Também se deve ressaltar que, em grande parte dos acordos e nos diálogos existentes entre China e Rússia, as nações não discursam sobre uma estratégia contra os EUA. China e Rússia ponderam seus acordos como pactos de duas nações que procuram mútuo benefício e que não envolvem terceiras partes em suas decisões (ROTH, 2015). Dessa maneira, uma conexão direta desses argumentos torna-se falaciosa e inconsistente quando se observa o cenário atual: existem aspectos que permitem a inferência dessas interpretações, no entanto, elas não se sustentam se colocadas à prova de fatos.

Observa-se, assim, mais um movimento de aproximação entre os Estados da China e da Rússia, que vem promovendo diversos acordos de cooperação política, econômica, militar e cultural. O serviço de inteligência de um Estado é parte im-

portante de um governo e está frequentemente alinhado a ele, para que possa promover as informações necessárias para a tomada de decisão e para realizar operações que beneficiem os interesses e aspirações dessa entidade governamental. Um aspecto importante no Pacto de Segurança Cibernética de 2015 é que este instrumento conecta informações de sistemas de inteligência e permite um maior fluxo de informações secretas e de categoria de segurança. Pode gerar, por outro lado, alto nível de vulnerabilidade e riscos aos Estados-parte. Há pouco tempo na história dos dois países, as relações entre eles encontravam-se prejudicadas por questões territoriais, que foram sanadas em 2001 com o tratado assinado em julho, já mencionado (TREATY..., 2001). A cooperação que vem sendo desenvolvida entre esses dois Estados asiáticos demonstra um novo momento das relações sino-russas, que passa a ser caracterizada pelo engajamento profundo entre as partes, em prol de um objetivo de seus Estados frente ao Ocidente.

A Rússia, desde o fim da Guerra Fria em 1991, mostra-se debruçada sobre questões internacionais e demonstra o vínculo de defesa claro a determinados países na política internacional a fim de privilegiar seus interesses no mundo. A China, historicamente, tem uma política externa de neutralidade e não-envolvimento de alianças (LANTEIGNE, 2009), como a que vem sendo desenvolvida com os vizinhos russos. A nação chinesa posiciona-se em assuntos que estão conectados a ela, como a questão de Taiwan, ou as questões do Mar do Sul da China, po-

rém, a historiografia registra que o vínculo feito recentemente como a Rússia somente pode ser comparado à aliança com a antiga União Soviética.

Opostamente a essas características, as relações sino-russas atuais demonstram um ótimo relacionamento entre os governos de Vladimir Putin e Xi Jinping, por meio da participação conjunta nos exercícios militares, afinização cultural entre as populações, transferência de tecnologia, intercâmbio de informações estatais, acordos comerciais, preferência para exportação e importação de produtos e, atualmente, cooperação na área de inteligência no que toca o ciberespaço, a defesa contra ataques cibernéticos e os ataques conjuntos ainda com possibilidades de serem articulados.

Considerações finais

As relações sino-russas muito têm a ganhar com a assinatura deste pacto de segurança cibernética. Desde muito, os países vêm desenvolvendo acordos para benefício mútuo, estabilização regional e independência dos ditames ocidentais. Esses acordos permitiram que os países se identificassem o bastante para começar a agir conjuntamente em áreas como a segurança da informação sem preocupações maiores que possam minar as relações repentinamente. O pacto de segurança cibernética é um exemplo claro disso e sinaliza o profundo grau do relacionamento entre os dois países por meio do aumento do fluxo de informações classificadas como de alta impor-

tância para os Estados. Isso representa um avanço importante para as relações sino-russas, pois, muito provavelmente, dependendo do comprometimento das partes com o conteúdo do acordo, o nú-

mero de acordos e ações conjuntas entre esses Estados aumentará, aprofundando ainda mais o grau do relacionamento e da confiança gerada entre as nações, suas populações e seus governos.

Referências

BEECH, H. Meet China's newest soldier: an online blue army. *Time*, may 27, 2011. Disponível em: <<http://world.time.com/2011/05/27/meet-chinas-newest-soldiers-an-online-blue-army/>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

BERNSTEIN, L. Ex-US intelligence officer worries about Russia-China cyber security pact. *Sputnik*, may 12, 2015. Disponível em: <<http://sputniknews.com/military/20150512/1022061006.html>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

CLAPPER, J. *Statement for the record: Worldwide threat assesment of the US intelligence community*. Senate Armed Services Committee, feb 26, 2015. Disponível em: <http://cdn.arstechnica.net/wp-content/uploads/2015/02/Clapper_02-26-15.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2015.

FERDINAND, P. Sino-Russian relations: an analytical overview. In: MOSHES, A.; NOJONEN, M. (Orgs.). *Russia-China relations: current state, alternative futures, and implications for the West*. Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs, 2011. p. 22-37.

KULIKOVA, A. China-Russia cybersecurity pact: should the US be concerned? *Russia Direct*, may 21, 2015. Disponível em: <<http://www.russia-direct.org/analysis/china-russia-cyber-security-pact-should-us-be-concerned>>. Acesso em: 28 jun. 2015.

LANTEIGNE, M. *Chinese foreign policy: an introduction*. Nova York: Routledge, 2009.

LEE, N. *Counterterrorism and cybersecurity: total information awareness*. 2. ed. Nova York: Springer, 2015.

LEWIS, J. Sino-Russian cybersecurity agreement 2015. *CSIS Strategic Technologies Program*, may 15, 2015. Disponível em: <<http://www.csistech.org/blog/2015/5/11/sino-russian-cybersecurity-agreement-2015>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

LYNGAAS, S. Debating the Sino-Russian cyber pact. *FCW – The Business of Federal Technology*, may 12, 2015. Cibersecurity. Disponível em: <<http://fcw.com/articles/2015/05/12/russian-chinese-cyber.aspx>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

RISEN, T. China, Russia seek new internet world order: the two nations' recent cybersecurity pact shows their goal of undermining America's Internet dominance. *US News and World Report*, May 14, 2015. Disponível em: <<http://www.usnews.com/news/articles/2015/05/14/china-russia-seek-new-internet-world-order>>. Acesso em: 27 jun. 2015.

ROTH, A. Russia and China sign cooperation pacts. *The New York Times*, may 8, 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/05/09/world/europe/russia-and-china-sign-cooperation-pacts.html?_r=0>. Acesso em: 28 jun. 2015.

TREATY of good-neighborliness and friendly cooperation between the People's Republic of China and the Russian Federation. *Voltaire Network*, Moscow, Russia, july 16, 2001. Disponível em: <<http://www.voltairenet.org/article173177.html>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

INCOMPREENSÃO DO CONCEITO DE INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA PÚBLICA

Rodrigo Kraemer*

Resumo

A inteligência apresentada por autores clássicos é descrita enquanto produtora de conhecimentos para assessoramento ao escalão superior, e está inserida no processo decisório de alto nível. Mas o processo de construção e maturação da atividade de inteligência nos órgãos de justiça criminal brasileiros privilegiou o aspecto investigativo e operacional. Procurando os motivos que levaram a essa incompreensão do conceito de inteligência, foram identificados fatores de ordem cultural e histórica: a horizontalidade do Sisbin, que propiciou que os órgãos efetivassem suas áreas de inteligência de maneiras diversificadas; as técnicas operacionais semelhantes entre operações de inteligência e investigação; a palavra "operações" com conceitos diferentes na inteligência e nas polícias; a inexistência de manuais de trabalho na investigação; uma cultura de valorização da prática em detrimento da discussão acadêmica. Tais fatores, em conjunto, propiciaram a identificação da inteligência como uma espécie de investigação mais apurada. Falta ainda associar a inteligência à erudição, à pesquisa científica, faltando uma conexão a um patamar estratégico para a realização de ações que busquem auxiliar as várias instâncias de decisão.

Palavras-chave: inteligência, segurança pública, investigação, conceito.

No Brasil, a atividade de inteligência iniciou-se no século XX e passou por vários períodos de edificação, crescimento, supressão e reformulação, até chegar a ser criado o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) em 1999 (BRASIL, 1999).

A partir da criação do SISBIN, a atividade de Inteligência foi estendida a outros órgãos da administração pública federal, sobretudo às polícias, que implantaram, cada uma à sua maneira, núcle-

os, seções ou departamentos exclusivos para essa atividade.

A inteligência apresentada por autores clássicos é descrita enquanto produtora de conhecimentos para assessoramento ao escalão superior, e está inserida no processo decisório do mais alto nível. Mas o processo de construção e maturação da atividade de inteligência nos órgãos de justiça criminal brasileiros, após a criação do SISBIN, deu-se de forma confusa, privilegiando o

* É sociólogo (UFPR) com especialização em Inteligência de Segurança (UNISUL), diplomado no Curso Superior de Inteligência Estratégica (ESG). Policial Rodoviário Federal, ex-Coordenador de Inteligência da PRF, atua na Academia Nacional da PRF.

aspecto investigativo, de produção de provas, em detrimento do aspecto de produção de conhecimento, para auxiliar o processo decisório.

Quando determinado órgão diz que 'fez inteligência', no desbaratamento de ações ilícitas (...), está cometendo um equívoco, pois o fato delituoso já aconteceu – passado – e a ação, normalmente, desconectada de um contexto de nível estratégico, descaracteriza o que se entende por inteligência. (FERNANDES, 2006, p.17)

No caso específico do sistema de segurança pública, nota-se claramente que a inteligência assumiu uma configuração particular e se desvinculou da inteligência praticada pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), transformando-se em algo totalmente novo. Essa dissociação separou o que seria a inteligência realizada pela ABIN – agora adjetivada de “clássica” ou “de Estado” – e uma inteligência de segurança pública, realizada pelas polícias, como se fossem diferentes atividades e não uma única com objetos distintos.

Em que pese a existência de leis distinguindo ambas (inteligência e investigação), há segmentos discursando o contrário, resultando dessa posição uma dicotomia no âmbito do Sisbin” (PATRÍCIO, 2006, p. 56).

O conceito de inteligência foi interpretado de modo conturbado, ocorrendo uma “equivocada ideia de que inteligência é sinônimo de investigação policial” (PATRÍCIO, 2006, p. 56). Essa “equivocada ideia” de inteligência no meio policial está sendo embasada teoricamente, existindo autores que já defendem a inclusão de relatórios de inteligência, mesmos os

produzidos pela ABIN, em processos judiciais, que são típicos da esfera criminal (COSTA, 2009), o que mostra uma clara confusão do conceito de inteligência como assessoramento superior:

Tipicamente, enquanto as investigações criminais buscam elucidar a autoria de crimes e contravenções penais específicas, os alvos dos serviços de inteligência são atores e fenômenos mais abrangentes, os quais precisam ser conhecidos para que políticas públicas mais eficazes possam ser desenhadas. O produto final de uma investigação criminal é a instrução de um processo judicial, enquanto o produto de uma operação de inteligência é um relatório sobre o conhecimento adquirido (CEPIK, 2003, p. 116)

Conscientes dessa poderosa ferramenta que ajudaria a construir o futuro das nações, os Estados Nacionais desenvolveram a atividade criando organismos estatais de inteligência, pois ficou clara a necessidade de dados e informações integradas e analisadas sobre as ameaças, intenções e capacidades dos outros países.

Mas qual o motivo de a inteligência ter tomado esse rumo nas polícias? Seria uma questão histórica específica ou um padrão cultural que permeia as instituições policiais? Seria apenas um ou vários fatores que influenciaram o entendimento da atividade de inteligência enquanto sinônimo de investigação policial? Ao longo desse artigo, buscaremos as ori-

gens de uma concepção equivocada de inteligência como uma espécie de investigação mais apurada. Vários fatores, de ordem histórica mas também cultural, associados à inteligência mas também intrínsecos aos órgãos policiais, contribuíram para uma interpretação diferenciada do conceito de inteligência nos órgãos policiais.

A inteligência normalmente é apresentada como sendo uma atividade antiga que sempre acompanhou a humanidade, normalmente sendo exemplificada com casos na Bíblia e na obra de Sun-Tzu (FERRO, 2006, p. 82). Mas o surgimento do que entendemos por inteligência aconteceu apenas a partir do século XX, quando começou a se desenvolver a análise de inteligência – também chamada de segmento inteligência – e a se vislumbrar as possibilidades de se conseguir informações através de outros métodos que não apenas a espionagem, como as fontes abertas, e realizar a análise desses dados.

A concepção militar clássica da função das informações era simples e direta: um agente secreto conseguia um informe sensacional indicando o plano de batalha do inimigo, e com base nesse informe o comandante militar tomava sua decisão. Não foi senão depois de a 1ª Guerra Mundial ter-se desenrolado por algum tempo que ambos os lados começaram a perceber que a análise de materiais como jornais inimigos podia proporcionar informes importantes e, destarte, puseram-se a criar órgãos dedicados a essa espécie de trabalho. (HILSMANN, 1956, p. 6-7)

A pesquisa em fontes abertas propiciou um grande desenvolvimento dessa atividade e foi responsável por vantagens estratégicas fundamentais que ajudaram em muito a decidir a 2ª Guerra Mundial. O

importante não eram mais apenas as informações sobre as forças inimigas, mas sobre a produção de aço, a construção de estradas, o número de engenheiros de cada país e outras informações sobre a economia, a sociedade, a geografia, etc., propiciando análises mais profundas e produzindo estimativas e prospecções.

O uso das informações de combate é tão velho quanto a luta humana organizada. A produção de informações estratégicas, entretanto, numa escala abrangente e numa base sistemática, na paz e na guerra, não é mais antiga que a Segunda Guerra mundial (PLATT, 1967, p. 19-20).

Conscientes dessa poderosa ferramenta que ajudaria a construir o futuro das nações, os Estados Nacionais desenvolveram a atividade criando organismos estatais de inteligência, pois ficou clara a necessidade de dados e informações integradas e analisadas sobre as ameaças, intenções e capacidades dos outros países. E esses organismos começaram a desenvolver a análise de inteligência, juntando dados negados conseguidos através da espionagem com dados de fontes abertas, produzindo uma metodologia capaz de assegurar uma confiabilidade nas informações produzidas, por meio de técnicas desenvolvidas no meio acadêmico:

Quando o OSS [Escritório de Serviços Estratégicos], o serviço secreto de informações dos Estados Unidos durante a guerra, foi criado em 1941, uma das ideias básicas era a opinião diabólica, de que os eruditos, em certos aspectos, podiam ocupar o lugar dos espões. A ideia pareceu dar certo e desde o fim da guerra um número cada vez maior de pessoas passou a acreditar que é nas agências de informações estratégicas que a pesquisa

– e até mesmo as ciências sociais – encontrarão seu verdadeiro lugar dentro da estrutura formal do governo. (HILSMAN, 1966, Prefácio, p. 1)

Desse modo, as organizações de inteligência começaram a se espelhar nas universidades (Kent, 1967), contratando eruditos para responder aos desafios impostos à área, quando o conceito inicial de espionagem foi sobrepujado pelo novo conceito de inteligência.

A inteligência trabalha com uma específica forma de incerteza, com fragmentos de acontecimentos e intenções muitas vezes ocultas e não-declaradas, e necessita transformar esses dados dispersos em um conhecimento preciso, verdadeiro e confiável (AGRELL, 2002, p. 5). E esse elemento intelectual básico, capaz de manipular e tratar as incertezas, é normalmente chamado de análise de inteligência, uma atividade semelhante à pesquisa social, pois ela “implica em verificar a precisão das fontes, comparar relatos diferentes e obter perspectiva ampliando o campo de pesquisa (KENT, 1967, p. 148).

A análise de inteligência se parece com o trabalho de pesquisadores de uma universidade, e, como tal, necessita de pessoas treinadas para tal fim e de um método próprio (KENT, 1967, p. 81-82).

Assim, a inteligência foi moldada historicamente pela academia e pelos métodos de pesquisa, transformando o que antes era espionagem em algo novo que começou a se chamar inteligência. Mas o meio policial brasileiro, em geral, não está acostumado a se utilizar de te-

oria ou de pesquisa. Para exemplificar melhor essa constatação, Mingardi, ao pesquisar sobre o trabalho cotidiano da prática de investigação criminal de homicídios, mostra que as polícias trabalham sem nenhuma referência teórica sobre o assunto.

No Brasil temos pouquíssima literatura sobre o trabalho policial. Alguns podem objetar mostrando pilhas de livros sobre o inquérito policial, por exemplo, mas o conteúdo desses livros mostra apenas o ponto de vista jurídico, nunca o operacional. Eles têm mais a ver com o bacharelismo de nossas instituições policiais do que com o trabalho do dia a dia. (MINGARDI, 2006a, p. 9)

Embora haja uma farta discussão jurídica da questão policial, esta, por sua característica normatizadora, está inserida essencialmente no universo do “dever ser”, do ideal que a prática policial deve se concretizar no campo jurídico, não se concentrando no que realmente é, na realidade da prática cotidiana policial. E os referenciais teóricos utilizados para o aperfeiçoamento dessa atividade são apenas os retirados do campo do direito. Diagnósticos precisos realizados com método científico ou pesquisa empírica sobre como operam na prática os diferentes organismos responsáveis pela aplicação das leis não são utilizados, mas apenas os referenciais ideais, e essa dissociação entre teoria e prática é ilustrada através da supervalorização da experiência empírica acumulada pelo policial mais antigo (e acumulada apenas nele), que define basicamente o modo de ação. Sobre o distanciamento entre polícias e academia, Mingardi expressa seu diagnóstico:

Acredito que isso faz parte de uma forma de encarar a profissão que põe muita esperança no 'policial vocacionado' que, após vários anos na profissão, aprendeu inúmeros 'macetes'. Valorizamos apenas a prática, deixando pouco espaço para o aprendizado teórico. (MINGARDI, 2006a, p. 9)

Mas não é somente nas polícias judiciárias que existe esse saber prático da atividade, pois Muniz também notou que, nas polícias militares, ocorre o mesmo processo, a existência de um saber que se produz cotidianamente pelo policial da linha da frente que escapa à padronização, possuindo especificidades próprias:

O que os PMs sabem não está ordenado em um formato científico, não aparece quantificável ou traduzido nas estatísticas, não pode ser provado com números, tabelas e gráficos. Este saber atrelado ao episódico, constrangido pelas contingências, parece resistir à padronização (MUNIZ, 1999, p. 157).

Se a experiência cotidiana é que define a prática policial sem se utilizar da produção científica, não é de se estranhar a aparente confusão apresentada entre inteligência e investigação. Então, como primeiro fator explicativo sobre a confusão, temos uma cultura policial de valorização da prática em detrimento da teoria. Essa característica propiciou uma aversão à análise de inteligência – muito mais relacionada à pesquisa e às universidades – e uma valorização da busca, da área de operações.

A análise de inteligência seleciona dados, avalia, interpreta e integra, e também se utiliza de dados negados, provenientes da atividade de operações de inteligência, que completam a formação da imagem necessária à tomada de decisão.

Já a investigação possui características bem distintas da inteligência, pois, enquanto a primeira trabalha com o passado, com o que já aconteceu, buscando produzir provas e identificar autorias de crimes, tendo como cliente final o Judiciário, a inteligência trabalha principalmente com o presente e o futuro, buscando produzir conhecimentos para assessorar o processo decisório e tendo como destinatário final o Executivo.

Outro ponto é que o termo “operações” possui significados diferentes para a atividade de Inteligência e para o ambiente policial.

O que as duas possuem em comum são as técnicas operacionais utilizadas para a busca de dados negados. Essas técnicas, que, na inteligência, são oriundas da espionagem, podem ser utilizadas na investigação para a busca de provas para se chegar à autoria de um crime. Embora muito parecidas, elas possuem algumas nomenclaturas diferentes, como, por exemplo, a vigilância (na inteligência) e a campana (na investigação policial), e ambas se referem a buscar dados para produzir um conhecimento. O ponto de congruência entre as duas é a utilização de técnicas operacionais semelhantes, e é a partir disso que ocorrem incompreensões nas demais atribuições dessas diferentes atividades.

Então, como segundo fator, podemos perceber que as semelhanças entre as técnicas operacionais de inteligência

e as técnicas de investigação criminal podem ter contribuído para a compreensão errônea de que inteligência seria sinônimo de investigação.

Outro ponto é que o termo “operações” possui significados diferentes para a atividade de Inteligência e para o ambiente policial. Se, para aquela, significa um meio, um modo específico de se obter os dados negados que são necessários à análise – esta sim, a atividade-fim – para as polícias é muito mais uma forma finalística de trabalho, uma maneira de se obter a finalidade do órgão, seja a repressão ou a investigação. As polícias trabalham cotidianamente executando operações policiais que servem a determinado fim – prender uma quadrilha, controlar o tráfico de drogas, etc. Já a inteligência pode ou não executar uma operação de inteligência, pois dependerá do quanto de informações já possui e do quanto consegue coletar. Caso não sejam suficientes, daí sim é executada uma operação, mas com propósito bem definido, buscar dados necessários à construção de um conhecimento. Assim, como terceiro fator, temos a significação diferenciada do termo “operações”, que também pode ter contribuído para a confusão.

Outro fator se refere à própria estruturação do sistema. O Sistema Nacional de Informações – SISNI, era composto pelas Divisões de Segurança e Informações – DSI nos Ministérios civis e pelas Assessorias de Segurança e Informações – ASI nos órgãos e autarquias, que eram responsáveis por colher toda informação de interesse para o SNI, que era o órgão central do sistema (FIGUEIREDO,

2005). Já na criação do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN, a atividade de inteligência foi novamente estendida a outros órgãos da administração pública, sobretudo nas polícias, que implementaram, cada uma a sua maneira, núcleos, seções ou departamentos exclusivos para esse fim. O que foi diferente dessa vez é que a ABIN, embora seja colocada como órgão coordenador, central do sistema de inteligência, não possuía todas as prerrogativas e autonomia que tinha o SNI. Aconteceu uma espécie de horizontalidade, pois, “apesar da nomenclatura utilizada (a ideia funcionalista de sistema), o grau de centralização hierárquica ou mesmo de equilíbrio homeostático no SISBIN é bastante baixo” (ANTUNES; CEPIK, 2003, p. 119). Homeostático provém de homeostasia, e se refere ao processo de estabilização e reequilíbrio do meio interno, executado por todos os organismos.

O que ocorreu após a criação do SISBIN foi uma proliferação da inteligência, mas, em vez de a atividade se difundir, proliferou-se apenas a nomenclatura sem substancial alteração nas atribuições anteriormente desenvolvidas por cada órgão.

Se, no SNI, tínhamos um perfil centralizador e hierárquico, com um órgão central demandando dados e informações das DSI e ASI para produzir e difundir um conhecimento apenas ao decisor principal, o chefe do executivo, na nova

estrutura, temos uma espécie de horizontalidade nas relações de inteligência, pois o órgão central, nesse caso, não possui as prerrogativas que o seu antecessor possuía (FIGUEIREDO, 2005), e as estruturas de inteligência espalhadas pelos Ministérios não são padronizadas, como o eram anteriormente, mas estruturas criadas pelos órgãos de maneira singular, sem definição clara de normas e regras. O que resulta disso é que “o sistema de inteligência do Brasil apresenta um perfil institucional de ‘confederação’, muito mais do que de ‘federação’” (ANTUNES; CEPIK, 2003, p. 119). A diferença básica entre sistema federado e confederado é que o primeiro, embora possua certa liberdade para decisão, não pode se separar do poder central, enquanto o segundo possui total autonomia para decidir sobre sua permanência ou não no sistema. Esse novo sistema de inteligência deu mais liberdade aos Ministérios para efetivar sua própria área de assessoria em inteligência, e cada órgão implantou, à sua maneira, seções, núcleos, divisões, coordenações ou diretorias de inteligência. Mas essa liberdade de implantação acarretou uma maior descentralização do sistema, com cada órgão desenvolvendo também sua própria doutrina e seu método. O que notamos de imediato é que o único órgão de inteligência desse sistema é a própria ABIN, pois os demais são órgãos destinados a vários fins e possuem apenas uma pequena estrutura de inteligência. Para ser mais claro, enquanto a finalidade da ABIN é produzir inteligência, a finalidade da Receita Federal é arrecadar, a da Polícia Federal é investigar crimes, etc. Então, temos aqui uma situação dis-

tinta, pois, se antes as ASI eram mais ligadas ao SNI que ao próprio órgão, nessa nova configuração, temos o contrário, as seções de inteligência dos diferentes órgãos são “nativos” e têm mais afinidade com seus órgãos de origem que com a própria ABIN.

Se existe uma maior descentralização no SISBIN em comparação ao SISNI, e se cada órgão de inteligência nos diversos Ministérios possui estruturas diferentes e trabalham com inteligência à sua maneira e desenvolvem suas próprias doutrinas e métodos de trabalho, podemos perceber que esse pode ter sido um terreno fértil para reinterpretações diversas sobre o que seria inteligência.

Para ilustrar esse processo, podemos perceber que a inteligência está sendo adjetivada de diferentes maneiras, sendo chamada de inteligência de segurança pública, inteligência policial, inteligência criminal, além de algumas designações de inteligência de acordo com o órgão que a produz, como inteligência ministerial – esta seria a inteligência do Ministério Público – ou inteligência previdenciária – da Previdência Social.

O que ocorreu após a criação do SISBIN foi uma proliferação da inteligência, mas, em vez de a atividade se difundir, prolifera-se apenas a nomenclatura sem substancial alteração nas atribuições anteriormente desenvolvidas por cada órgão. Agrell exemplifica de maneira muito eficaz esse processo de proliferação e uso indiscriminado do conceito ao explicitar um caso que ocorreu em um banco sueco em que havia um departamento de inteligência, mas que esse

departamento já existia desde a década de 1920 com o nome de Estatísticas Internas e Externas, e a única alteração foi seu nome, pois o trabalho é essencialmente o mesmo: produzir estatísticas (AGRELL, 2002). No Brasil, parece ocorrer o mesmo fenômeno, cada órgão criou uma área de inteligência para fazer o que já faziam antes: a inteligência previdenciária faz investigação de fraudes, a inteligência policial faz investigação, etc. Assim, com essa proliferação, “a análise de inteligência corre o risco de terminar aqui. Quando tudo é inteligência – nada é inteligência.” (Ibid., p. 4)

Falta ainda uma maior discussão sobre a inteligência, seu papel e sua funcionalidade para servir a um processo decisório, nos diversos órgãos da administração pública.

Desse modo, a construção do SISBIN de maneira horizontalizada, pode ter sido outro fator que contribuiu com a confusão conceitual na qual inteligência se tornou sinônimo de investigação.

A inexistência de manuais de trabalho, uma cultura de valorização da prática em detrimento da discussão acadêmica, as técnicas operacionais semelhantes entre investigação e operações de inteligência e o fato de a palavra “operações” ter

conceitos diferentes podem ser os fatores que levaram a esse processo de confusão. Se juntarmos a eles a horizontalidade do SISBIN, que propiciou a criação de novas doutrinas e métodos de trabalho, notamos que a inserção da inteligência na segurança pública teve ingredientes dos mais diversos que, combinados, influenciaram uma interpretação equivocada (e já consolidada) de que inteligência seria uma investigação mais apurada.

Observamos que a inteligência precisa ainda evoluir na Segurança Pública, da mesma forma que evoluiu da espionagem para as organizações de inteligência modernas. O que falta é desenvolver a análise de inteligência, que tem sido menosprezada em relação à sua área subordinada, a unidade de busca, da mesma forma que a inteligência “clássica” se desenvolveu. (Mas a inteligência “clássica”, de Estado, estratégica, para assessorar o mandatário, é a “análise de inteligência”, não?) Falta associar a inteligência à erudição, à pesquisa científica, pois a inteligência de Segurança Pública está sendo interpretada como investigação, faltando uma conexão a um patamar estratégico para a realização de ações que busquem auxiliar as várias instâncias de decisão. Falta ainda uma maior discussão sobre a inteligência, seu papel e sua funcionalidade para servir a um processo decisório, nos diversos órgãos da administração pública.

Referências

- AGRELL, Wilhem. Quando Tudo é Inteligência – nada é inteligência. Tradução de Cel. Ivan Fialho. Publicação original em *Occasional Papers*, Suécia, v. 4, n. 4. 2002.
- ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: entre a teoria e a prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- ANTUNES, Priscila; CEPIK, Marco. Profissionalização da atividade de Inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In: SWENSON, Russel e LEMONZY, Susana. *Profesionalismo de Inteligencia en las Américas*. Washington D.C.: Joint Military Intelligence College, 2003. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/12133523/Profissionalizacao-Da-Atividade-de-Inteligencia-2003>>. Acesso em: 30 abr. 2012.
- BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Resolução nº 1, de 15 de julho de 2009. Regulamenta o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública - SISIP, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 ago. 2009. Seção 1.
- CEPIK, Marco. Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*, v. 2, n. 2, winter 2002.
- _____. *Nota técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência*. CGEE/MCT. 2009. Disponível em <<http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2012.
- _____. Regime político e Sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, mar. 2005.
- _____. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1. 2003.
- COBRA, Coriolano Nogueira. *Manual de investigação policial*. São Paulo: Saraiva, 1987.
- COSTA, Fabricio Piassi. O valor judicial dos documentos produzidos pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). *Jus Navigandi*, Teresina, PI, ano 14, n. 2112, 13 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12626>>. Acesso em: 12 mar. 2012.
- FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou Informações? *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 7-21, set. 2006.
- FERRO, Alexandre Lima. Inteligência de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 77-92, abr. 2006.
- FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. *A Inteligência e a Gestão da Informação Policial: conceitos, técnicas e tecnologias definidos pela experiência profissional e acadêmica*. Brasília: Fortium, 2008.
- FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- HILSMAN, Roger. Informações estratégicas e decisões nacionais. Traduzido do original em inglês *Strategic intelligence and national decisions* pelo Major Álvaro Galvão Pereira. [S.l]: SNI, 1966. Datilografado. Disponível em <<http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/Media/X9/BRANRIOX-90TAI208P1.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, A. P. M. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, 2º sem. 2000.

KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967.

LOWENTHAL, Mark M. *Inteligência: dos segredos a políticas*. 3. ed. [S.l.]: CQ Press, 2001.

MINGARDI, Guaracy. *A investigação de homicídios: construção de um modelo*. Relatório de pesquisa. Brasília: MJ - SENASP, 2006a.

_____. Inteligência policial e crime organizado. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de (Orgs.). *Segurança pública e violência: o estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006b.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é sobretudo uma razão de ser: cultura e cotidiano na Polícia Militar do Rio de Janeiro*. 1999. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

PATRÍCIO, Josemária da Silva. Inteligência de Segurança Pública. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, v. 2, n. 3, p. 53-58, set. 2006.

PLATT, Washington. *A produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir, 1967.

SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Gary J. *Silent Warfare: Understanding the world of intelligence*. Virginia: Brassey's Inc. Dules, 2002.

SUN-TZU. *A Arte da Guerra*. Obra traduzida do chinês por Thomas Cleary; tradução Euclides Luiz Calloni, Cleusa M. Wosgrau. São Paulo: Pensamento, 2007.

MILITARISMO NA VENEZUELA

Nabupolasar Alves Feitosa*

Resumo

Este artigo objetiva discutir o papel dos militares na Venezuela, apontando de que maneira estes assumiram funções tradicionalmente ocupadas por civis e modificaram a relação da caserna com o Estado a ponto de ser possível considerar que, atualmente, na Venezuela, existe o que se denomina militarismo.

Introdução

Desde o nascimento da República venezuelana, em 1830, o país tem tido a presença de militares no governo, porém foi a partir de 1999 que os militares assumiram cargos que tradicionalmente eram ocupados por civis, principalmente pela compreensão de que os militares não podem estar apartados dos civis porque é a estes que servem e protegem.

O ex-presidente Hugo Rafael Chávez Frías disse em entrevista: “Mao disse, como você sabe, que ‘as pessoas estão para o exército assim como a água está para o peixe’” (HARNECKER, 2005, p. 35). De fato, esse é o espírito do que está no Livro Vermelho de Mao Tsé-Tung, em que se lê que “o exército deve fundir-se com o povo, de maneira que este veja nele o seu próprio exército” (TSÉ-TUNG, 2002, p. 111), e onde se atribui ao exército tarefas de organização social e partidária.

E parece ter sido essa a base para a elaboração da Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana (LOFANB) (VENEZUELA, 2011), que reza que os militares, além das tarefas tradicionais de defesa, têm a função de, dentre as 22 listadas, “3. Preparar e organizar o povo para a defesa integral (...); 6. Apoiar os distintos níveis e ramos do Poder Público na execução de tarefas vinculadas aos âmbitos social, político, cultural, geográfico, ambiental, econômico (...)”.

Essa nova forma de compreender o papel das forças armadas fez com que os militares ocupassem ministérios, embaixadas, empresas e corporações estatais, as Regiões Estratégicas de Desenvolvimento Integral (REDI), controlassem a Assembleia Nacional e tivessem posições no gabinete do Presidente da República Nicolás Maduro.

Com uma população de cerca de 30 milhões de habitantes, segundo Donadio

* Doutor em Ciências Sociais: Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

(2014), o efetivo das forças armadas da Venezuela é de aproximadamente 194 mil (além de 70 mil voluntários das milícias bolivarianas). Esse número representa uma média de 63 militares para cada grupo de 10 mil habitantes, segunda maior média da América Latina, atrás apenas do Uruguai (com 66 para 10 mil) e superior à da Colômbia (55 para 10 mil). O Brasil, nas suas forças armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), tem a segunda menor média, com apenas 17 militares para cada 10 mil habitantes.

Toda essa situação tem levado a que se afirme que existe uma prevalência do setor militar na sociedade venezuelana, que viveria hoje um intenso militarismo, base de sustentação do bloco no poder atualmente.

Ainda de acordo com Donadio (2014), o orçamento militar da Venezuela (US\$ 5,5 bilhões) é apenas o quarto maior da região, ficando atrás de Brasil (US\$ 31 bilhões), Colômbia (US\$ 8 bilhões) e México (US\$ 7 bilhões), porém, no período de 2006 a 2014, esse orçamento cresceu quase 200%, enquanto o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu um pouco menos que 90%. Desse orçamento, o governo venezuelano gasta 34,3% com investimento e 49,4% com pessoal, além de uma série de benefícios normalmente negados a outras categorias de profissionais.

Toda essa situação tem levado a que se afirme que existe uma prevalência do

setor militar na sociedade venezuelana, que viveria hoje um intenso militarismo, base de sustentação do bloco no poder atualmente.

Militarismo na Venezuela

Historicamente, a presidência da Venezuela tem sido ocupada por militares. Em 200 anos de independência, os governantes militares somam cerca de 140 anos, exceção feita, principalmente, aos períodos de 1945 a 1948 e de 1958 a 1999, durante os quais o país foi governado por civis, como ocorre agora com Nicolás Maduro, também civil (FEITOSA, 2014). No entanto, a importância dos militares na Venezuela se intensificou no governo Hugo Chávez (1999-2013) e tem sido aprofundada no governo Nicolás Maduro (2013 até agora).

É certo que um dos pontos mais marcantes do Estado chavista (FEITOSA, 2014) é o seu caráter militarista, cuja influência na condução da Venezuela é determinante. Depois da ascensão de Chávez, os militares saíram dos quartéis para se instalar em praticamente todos os ramos da administração pública.

De 1999 até dezembro de 2013, pelo menos 1.614 militares já tinham ocupado cargos no governo. Do total, 1.246 foram designados por Chávez e 368 por Maduro (NEDERR, 2013). Os militares ocupam a direção das principais indústrias de base, como Siderúrgica do Orinoco Alfredo Maneiro (Sidor), Corporação Venezuelana de Guayana (CVG) e CVG Indústria Venezuelana de Alumínio (CVG VENALUM), bem como

administram outras empresas, como a estatal Produtora e Distribuidora de Alimentos (PDVAL) e Sociedade Mercantil Corporação Elétrica Nacional S.A. (Corpoelec). Já a Petroleos de Venezuela S.A (PDVSA), principal empresa do país, tem corpo diretivo civil, contudo, também conta com militares nos seus quadros.

Veja-se também que, além de estarem em vários ramos da administração federal, os militares são beneficiados com constantes promoções que o governo lhes oferece.

Outros setores importantes, como o Centro Nacional de Comércio Exterior (Cencoex), a Venezuelana de Importações e Exportações (Veximca) e a Superintendência Nacional Aduaneira e Tributária (Seniat) também são controlados por militares. Esses fatos apontam para a existência, na Venezuela, de um militarismo. Nesse contexto, é importante uma definição do fenômeno.

O militarismo se define, conforme o dicionário da Real Academia da Língua Espanhola, como “o predomínio do elemento militar no governo do Estado”¹. “A intromissão ou excessiva participação dos militares na política, nos negócios públicos, na organização social, com abandono de suas específicas funções de dispor a defesa nacional ou com perigosa acumulação de umas e outras tarefas” (TREJO, 2006, p. 314, tradução nossa)².

A descrição de Trejo (2006) sobre militarismo, como descrito acima, pinta em termos gerais a situação venezuelana, pois, para ele:

O militarismo se converteu em uma doutrina política e em uma forma de governo, com predomínio do elemento militar sobre o elemento civil dentro de um Estado, pretendendo submeter o povo de uma nação aos mandatos do chefe ou à direção militarista do governo, sem se submeter ao estado de direito, tratando de submeter ao regime militar a sociedade civil, com a massiva participação de militares ativos ou da reserva no exercício da função pública, com excessiva participação no orçamento da Nação, com excessivos privilégios na relação com a sociedade civil, com a adoção de um sistema contrário à existência e funcionamento dos partidos políticos, substituído por um governo populista e autoritário, ao lado de uma conduta internacional que favorece regimes similares em outros países, em clara intromissão na política interna daqueles, em aberta violação dos princípios do Direito Internacional (TREJO, 2006, p. 314).

Veja-se também que, além de estarem em vários ramos da administração federal, os militares são beneficiados com constantes promoções que o governo lhes oferece. Só de generais e almirantes a Venezuela conta com 1.875 em seus quadros, segundo o professor Hernán Castillo³, da Universidade Simón Bolívar, quando, na opinião do professor, não deveria passar de dez. Castillo afirma que o controle civil sobre os militares se debilitou com a chegada de Chávez ao

¹ Nesse ponto, Marcos Avilio Trejo (2006) faz a seguinte referência (sem informar a data da publicação): CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual*, T II. 9. ed. Buenos Aires: Ed. Heliasta, pág. 706.

² Todos os textos cujos originais estão em outros idiomas foram traduzidos pelo autor deste artigo.

³ Ver Entrevista do professor Hernán Castillo ao Jornal Tal Cual digital (ARAUJO, 2013).

poder. Primeiramente, porque a ascensão militar passou a ser um ato discricionário do Presidente da República, não passando mais pela Comissão de Defesa do Senado, como ocorria antigamente. No chavismo, ainda segundo o Professor, há pouco controle civil sobre os militares. No governo Nicolás Maduro, até 2014, pelo menos oito dos 27 ministérios e nove representações diplomáticas – embaixadas e consulados – tinham militares como titulares. Somando-se aos cargos que ocupam e às promoções, os militares estão cada vez mais apegados a privilégios, tais como o aumento no soldo acima da média recebido por outros servidores públicos e compensações oferecidas pelo Estado, e vêm acumulando fortunas em negócios com o Estado, fazendo nascer assim a burguesia bolivariana (boliburguesia). Matéria do El Universal, assinada por Francisco Oliveres, informa o quanto os militares foram ganhando cada vez mais importância no governo Chávez, traduzida na ocupação de cargos importantes, em bons soldos e em melhores condições de vida.

O informe 2011 da Agenda Nacional de Seguridad [ANS], ONG especializada em temas militares e de segurança, recorda que a partir de 1999 a FAN [Força Armada Nacional] tem seu primeiro aumento salarial de 30% e até junho de 2003 os aumentos foram de 30% cada ano. Em outubro de 2003, devido à conflitividade política no país, o Presidente anuncia que o aumento em 2004 seria entre 50 e 60%. Nos anos seguintes, desde 2005 até 2009, os aumentos se mantiveram em 30%. Em 2010 o Presidente os incrementou em 40% e em 2011 seria de 50%. Estes níveis estiveram muito acima dos aumentos nos entes públicos (OLIVARES, 2012).

Em 2011, o Presidente os incrementou em 40%. Em 2013, o governo deu um aumento linear de BsF 410,00. Estes são aumentos dos salários que os militares recebem por sua função, sem contar com o aumento no ganho dos militares pela ocupação de importantes funções no Estado, o que permitiu não apenas uma melhora significativa no padrão de vida, mas também deu aos militares acesso ao Estado e tudo quanto nele há, ocasionando assim o enriquecimento de muitos militares.

Ao longo dos anos, os militares foram se tornando, de maneira cada vez mais fiel, a base de sustentação do governo do Presidente Hugo Chávez, que percebeu que tinha de fazer as forças armadas à sua imagem e semelhança, e passar a ser o bastião de permanência do chavismo.

Mais importante ainda foram os gastos com pessoal. Por outras vias se fortaleceu a estrutura salarial dos militares com mecanismos de compensação, prêmios e bônus, ao ponto que os complementos ao salário aumentaram em média de 2.100%. Destaca o informe ANS 2011 que os gastos que equivalem a 8% do montante pago em salários em 1998 hoje representam 31% do salário e as políticas de compensação que representavam 23% do montante cancelado em salários, hoje representam 71% (ONAPRE). Se dolarizarmos o salário o aumento obtido pelos militares seria de 187% nos anos da gestão do Presidente Chávez (OLIVARES, 2012).

Em 1999, um subtenente “ganhava 355.509 bolívares, equivalentes a dois salários mínimos, um major do exército venezuelano, em 1998, ganhava 30 dólares menos que um soldado raso colombiano e 100 dólares menos que um soldado brasileiro” (OLIVARES, 2012), situação que Chávez inverteu com o aumento no preço do barril de petróleo a partir de 2001 e que, em setembro de 2013, girava em torno de US\$ 110 em virtude da crise na Síria, bem acima dos US\$ 7 dólares de 1999.

Ao longo dos anos, os militares foram se tornando, de maneira cada vez mais fiel, a base de sustentação do governo do Presidente Hugo Chávez, que percebeu que tinha de fazer as forças armadas à sua imagem e semelhança, e passar a ser o bastião de permanência do chavismo. Isso não foi feito de uma hora para outra, e, depois do golpe de 2002, ficou claro para Chávez que era preciso que as forças armadas fossem moldadas de forma a atender seu projeto de poder. Como entende o jornalista Teodoro Petkoff, crítico declarado do chavismo, “a Força Armada Nacional (FAN) constitui, na prática, tanto enquanto instituição e à margem de suas contradições internas e do maior ou menor mal-estar que possa existir em seu interior, a coluna vertebral do regime de Hugo Chávez” (PETKOFF, 2010, p. 32).

Depois de abril de 2002, vários militares golpistas foram para uma reserva forçada. Novecentos e oitenta oficiais deram baixa e outros foram relegados a trabalhos

administrativos. Feita a “depuração”, o Presidente começa a investir nas forças armadas, que foram reestruturadas e modernizadas com melhores equipamentos, armas e outros materiais bélicos. Até 2011, o governo Chávez havia gastado cerca de 20 bilhões de dólares com o reaparelhamento das forças armadas.

O governo também investiu nos militares com regalias que não chegam aos civis, como um programa de aquisição de automóveis para famílias de militares⁴. Aumentando ainda mais as fileiras militares e seu compromisso com o chavismo, durante seu governo cerca de 3 mil técnicos e suboficiais técnicos se tornaram oficiais das forças armadas, e continua aumentando a uma proporção de mais de mil por ano.

Os militares de alta patente, os mais proeminentes, incluídos aí os que assumem o Ministério da Defesa, têm declarado seu apoio ao projeto chavista, à “revolução” bolivariana, num desrespeito à proibição de se fazer proselitismo. O então ministro da defesa de Chávez, Diego Alfredo Molero Bellavia, engajou-se abertamente na campanha de Chávez e na de Maduro. Em 07 de julho de 2013, foi designado embaixador da Venezuela no Brasil.

Durante os três primeiros anos, o cimento ideológico para a FAN constituía a chamada Doutrina Bolivariana; (...) Todavia, de 2007 até hoje [2010], quando a “revolução” passou a se definir como “socialista”, o “bolivarianismo” tem sido complementado com uma confusa prédica “marxista”, ainda que muito mais

⁴ APRUEBAN plan para dotar de vehículos a familiares de militares. *El Universal*, Caracas, VE, 17 ene. 2013. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/economia/130117/aprueban-plan-para-dotar-de-vehiculos-a-familiares-de-militares>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

retórica do que substantiva, mas que antecipa, mais adiante, uma não improvável codificação daquela prédica no catecismo marxista-leninista. (PETKOFF, 2010, p. 36).

E essa é a contrapartida que os militares têm de oferecer ao chavismo: defender o projeto de poder adjetivado como socialista e bolivariano, embora ambas as caracterizações sejam inadequadas, sendo apenas resultado da manipulação que Chávez fez do mito de Simón Bolívar para benefício de seu projeto.

A manipulação que fez Chávez do nome e do pensamento de Simón Bolívar, e sua utilização completamente sectária, não tem outro objetivo que provocar no imaginário venezuelano uma equiparação entre “bolivarianismo” e “chavismo”. Não é sequer uma jogada subliminar (PETKOFF, 2010, p. 37-38).

Os militares chavistas, que hoje em dia são a maioria – se não em número, pelo menos em poder –, não escondem defender o ideal de Hugo Chávez. No Estado chavista, o militarismo faz uso também da referência a Simón Bolívar, também militar.

No caso da Venezuela se soma o que se consideram executores do legado moral e do ideário do Libertador. Tomando como pretexto tais ideais desenvolveu-se um militarismo bolivariano antipartidista, que além de se alimentar do tradicional “culto a Bolívar”, soube se aproveitar os fortes sentimentos contra os partidos que se haviam desenvolvido na opinião pública venezuelana (REY, 2011, p. 200).

O general Rangel Silva disse que a FANB “não aceitaria um comandante que não

fosse Hugo Chávez e que não aceitaria um Governo da oposição (...)” (OLIVARES, 2012). Da mesma forma, o Almirante Diego Molera, depois que assumiu o Ministério da Defesa em lugar de Rangel Silva, não perdeu a oportunidade de declarar publicamente sua defesa ao projeto de Hugo Chávez.

No dia 21 de março de 2013, o Almirante Molero baixou uma determinação obrigando a anteposição de “CHÁVEZ VIVE LA LUCHA SIGUE” ao lema “INDEPENDENCIA Y PÁTRIA SOCIALISTA... VIVIREMOS Y VENCEREMOS”. Essa defesa, ilegal, rendeu-lhe a aprovação do seu nome como embaixador da Venezuela no Brasil em 17 de setembro de 2013⁵. Isso ocorre a despeito de a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, no seu Capítulo III, Artigo 328, determinar que as Forças Armadas são uma instituição “essencialmente profissional, sem militância política, organizada pelo Estado para garantir a independência e soberania da Nação” (VENEZUELA, 1999, p. 332). No mesmo Artigo 328, a Constituição ainda determina:

No cumprimento de suas funções, [a Força Armada Nacional] está ao serviço exclusivo da Nação, e em nenhum caso ao de pessoa ou parcialidade política alguma. Seus pilares fundamentais são a disciplina, a obediência e a subordinação (Ibid., p. 332).

A Carta Magna autoriza os militares da ativa a votar, porém não podem “optar por cargo de eleição popular, nem participar em atos de propaganda, militância

⁵ EL PARLAMENTO autorizo el nombramiento de Diego Molero como Embajador de Venezuela em Brasil. *El Nacional*, Caracas, VE, 17 sept. 2013. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/politica/AN-nombramiento-Diego-Molero-Brasil_0_265773576.html>. Acesso em: 13 out. 2013.

ou proselitismo político”, conforme está escrito no Artigo 330. Mas essa interdição constitucional não foi suficiente para barrar a filiação de militares da ativa ao PSUV, como denunciou em 06 de maio de 2012 a Associação Civil Controle Cidadão, presidida pela intelectual Roscío San Miguel. O desrespeito à Constituição foi reforçado em forma de lei, pois a LO-FANB traz o seguinte texto introdutório:

Sob a alegação de que o povo deve auxiliar as Forças Armadas na defesa da pátria, Hugo Chávez criou a Milícia Bolivariana.

Com o supremo compromisso e vontade de obter a maior eficácia política, qualidade revolucionária na construção do socialismo, a refundação da Nação venezuelana, baseado nos princípios humanistas, sustentado em condições morais e éticas que perseguem o progresso da pátria e do coletivo (VENEZUELA, 2011).

“Essa lei afilia o componente armado ao projeto político de Hugo Chávez, contrariando a Constituição de 1999” (OLIVARES, 2012), mostrando assim que as Forças Armadas são postas acima da lei e da Constituição, mas subordinada à orientação discricionário do chavismo.

“Na Constituição de 1999 os grupos que se dizem bolivarianos se empenharam em eliminar (...) a norma tradicional que consagra o caráter não deliberante das forças armadas e seu apoliticismo” (REY, 2011, p. 202), ainda que o próprio Simón Bolívar não fosse de acordo com um militar tendo direito de delibe-

rar, pois afirmou: “o soldado não deve deliberar, e desgraçado do povo quando o homem armado delibera” (BOLÍVAR apud REY, 2011, p. 2002).

Em todo caso se abriu a possibilidade (...) de que a Força Armada, como corporação, ou de grupos militares dentro dela, participe nas polêmicas políticas e que, antes de cumprir as ordens que recebe do governo civil, delibere sobre a conveniência e oportunidade das mesmas e eventualmente as desobedeça. Isso é o que ocorreu cada vez com mais frequência, nos últimos tempos, até culminar nos atos que se desenrolaram a partir do último 11 de abril de 2002 (REY, 2011, p. 203).

Em 2012, dos 23 governos estaduais disputados, 12 ficaram com militares da reserva e 11 com civis. Dos doze militares eleitos, 11 são do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), e apenas um, Henri Falcón, foi eleito pela oposição para o governo do estado de Lara. Falcón, que foi suboficial da Armada e entrou para a política compondo o chavismo – do qual dissentiu mais tarde –, disputou com o tenente-coronel da Aeronáutica Luis Reyes Reyes. O estado de Lara, de toda forma, seria governado por um militar. Outro caso de comandante militar ocupando um cargo político é o do chefe do Governo do Território Insular Miranda, o vice-almirante Armando Laguna Laguna.

Na Constituição de 1999 o setor militar adquiriu o direito ao voto na Venezuela e ainda que se diga que não podem fazer proselitismo político, de fato é uma nova situação dentro da democracia venezuelana que não está resolvida muito claramente. Neste momento tem um status muito mais independente do sector civil do que tinham no passado e não está

muito resolvida sua subordinação ao setor civil, o que traz bastantes tensões dentro da Venezuela. Todavia, sem os setores militares não é possível pensar que o governo de Chávez houvesse sobrevivido ao golpe de 11 de abril ou que se tivesse podido recuperar a indústria petroleira se não tivesse entrado o setor das Forças Armadas não somente para retomar os campos mas também para tratar de apreender as máquinas, as refinarias, etc. (LÓPEZ MAYA et al, 2006, p. 64-65).

Sob a alegação de que o povo deve auxiliar as Forças Armadas na defesa da pátria, Hugo Chávez criou a Milícia Bolivariana. Em 02 de abril de 2005, foi criado o Comando Geral da Reserva Nacional e Mobilização Nacional. Em 2009, o comando passou a se chamar Comando Geral da Milícia Bolivariana e, mais tarde, passou a se chamar Comando Geral da Reserva Militar e Mobilização Nacional. O governo esclarece no sítio eletrônico oficial o que é a Milícia Bolivariana.

Dentro desta nova Força Armada, cria-se a Milícia Bolivariana, como um Corpo Especial, organizado pelo Estado Venezuelano para materializar o princípio de corresponsabilidade e tem como objetivo principal interagir com a sociedade em seu conjunto, para a execução da defesa integral da Nação⁶.

Quando criou as Milícias, Chávez tinha em mente o treinamento de venezuelanos para resistir a uma possível invasão estrangeira.

O grupo foi criado em 2005, porém não foi até 2010 quando a distribuição de armas se estendeu entre a milícia. Não obstante, em 2006 começaram os treinamentos para a população em táticas de defesa, com cursos organizados pelo Estado nos quais circulava o discurso sobre uma suposta conspiração da Casa Branca⁷.

A Milícia Bolivariana, que aprofunda o militarismo nas camadas populares e entre os civis, é acusada pela população civil de usar seu acesso às armas para cometer assaltos à mão armada, sequestros e crimes em geral, bem como alugar essas armas para outros criminosos. Não é por outra razão que Henrique Capriles Radonski, durante a campanha eleitoral de 2012, foi impedido pela Milícia Bolivariana de entrar no Bairro *23 de Enero* (23 de Janeiro), reduto chavista radical e uma das áreas mais violentas de Caracas.

Na Venezuela, quem controla o Estado controla também os meios de produção e tem o poder de determinar a organização da sociedade.

O projeto de poder de Hugo Chávez ajudou a reduzir a desigualdade social de forma irrefutável, mas também inarredável é o fato de que, na Venezuela, os militares são mais iguais do que os outros venezuelanos.

⁶ QUÉ ES la Milicia Bolivariana? In: VENEZUELA. Ministerio del Poder Polpular para la Defensa. Milicia Bolivariana. Sítio eletrônico da Milícia Bolivariana. Disponível em: <http://www.milicia.mil.ve/sitio/web/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=58>. Acesso em: 13 out. 2013.

⁷ 130.000 VENEZOLANOS armados forman la milícia bolivariana para “salvar a la pátria”. *Te Interessa*, Madrid, ES, 25 mayo 2013. Disponível em: <http://www.teinteresa.es/mundo/venezolanos-armados-milicia-bolivariana-patria_0_924509113.html>. Acesso em: 13 out. 2013.

Não se deve esquecer de que Simón Bolívar era militar e de que Hugo Chávez foi formado em uma academia militar. Sua visão, portanto, de administração e de política é militar, com uma permanente análise de situação para a qual contribuem conhecimento de tática e de estratégia a partir dos quais se vai para a batalha e para a guerra. Por isso mesmo, Chávez dizia que se para Clausewitz a guerra é a política por outros meios, para ele a política é a guerra por outros meios. Repetia sempre que a revolução era pacífica, mas não era uma revolução desarmada.

Conclusão

O papel que os militares desempenham na Venezuela atualmente, ocupando cargos e dominando a política e todo o poderoso aparato estatal do país, detentor da maior reserva mundial de petróleo no mundo, torna-os a categoria social⁸ mais importante da sociedade na Venezuela, pois, nesse país, o Estado é o dono do principal meio de produção. Na Venezuela, quem controla o Estado controla também os meios de produção e tem o poder de determinar a organização da sociedade. Mesmo que se argumente

que a Venezuela é governada por Nicolás Maduro Moros, um civil, o que ocorre no país atualmente é que, na realidade, existe uma autoridade civil sem dominação civil⁹.

Foi possível se chegar ao militarismo na Venezuela, entre outras razões, porque as instituições são frágeis, e as forças armadas assumiram o papel dessas instituições, e passaram a executar trabalhos de “políticas sociais, casos de emergência nos *barrios*, assistência, vacinações massivas, serviço odontológico etc. Ou de diferentes casos de Missões (...)” (LÓPEZ MAYA et al., 2006, p. 64-65).

O controle do Estado permitiu que os militares obtivessem privilégios para si e compusessem o que hoje se chama de boliburguesia, setor social e econômico dominante que atingiu esse importante patamar na estratificação social depois de sua relação estreita com o Estado. Para permanecer no controle do Estado, tem sido importante a afiliação dos militares à ideologia chavista, raiz da dominação carismática ainda remanescente no imaginário popular. Todavia, mais do que qualquer situação, a manutenção do Estado nas mãos dos militares está baseada no uso da força, ainda que careça cada vez mais de legitimidade.

⁸ Ver: FERNANDES, Heloísa. *Os militares como categoria social*. São Paulo: Global, 1978.

⁹ Cf. NORDEN, Deborah. Autoridad civil sin dominación? Las relaciones político-militares em La Venezuela de Chávez. *Nueva Sociedad*, n. 213, ene.-feb. 2008. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3501_1.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2015.

Referências bibliográficas

- ARAUJO, Elizabeth. "Hay 1.875 generales". *Tal Cual*, Caracas, VE, 9 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.talcualdigital.com/Nota/94860/Hay-1875-Generales>>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- DONADIO, Marcela; TIBILETTI, María de la Paz. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe: edición 2014*. Buenos Aires: RESDAL, 2014.
- FEITOSA, N. A. *A construção do Estado chavista: a influência bolivariana*. Fortaleza: Imeph, 2014.
- HARNECKER, Marta. *Understanding the Venezuelan revolution*. New York: Monthly Review, 2005.
- LÓPEZ MAYA, Margarita et al. Impactos y tendencias de los cambios. In: ELIAS, Antonio (Org.). *Los gobiernos progresistas en debate: Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Uruguay*. Buenos Aires: CLACSO; PIT-CNT Instituto Cuesta Duarte: Buenos Aires, jul. 2006. Segunda Parte. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/edicion/elias/SegundaParte.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.
- MARCANO, Cristina; BARRERA Tyszka, Alberto. *Hugo Chávez sin uniforme: una historia personal*. Buenos Aires: Debate, 2005.
- NEDERR, Sofía. 1.614 militares han ocupado cargos en el Gobierno desde 1999. *El Nacional*, Caracas, VE, 23 dec. 2013. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/politica/militares-ocupado-cargos-gobierno_0_325167554.html>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- OLIVARES, Francisco. La FANB de Chávez. *El Universal*, Caracas, VE, 12 feb. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120212/la-fanb-de-hugo-chavez>>. Acesso em: 28 ago. 2013.
- PETKOFF, Teodoro. *El chavismo como problema*. 3. ed. Caracas: Libros Marcados, 2010.
- REY, Juan Carlos. El ideário bolivariano y la democracia en la Venezuela del Siglo XXI. In.: RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo (Org.). *La revolución bolivariana: El pasado de una ilusión*. Mérida: La Hoja Del Norte, 2011.
- RODRÍGUEZ, Rafael. Chávez: La Fuerza Armada es chavista. *El Universal*, Caracas, VE, 02 feb. 2012. Disponível em: <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/120202/chavez-la-fuerza-armada-es-chavista>>. Acesso em: 21 jul. 2012.
- TREJO, Marcos Avilio. El militarismo, autoritarismo y populismo en Venezuela. *Provincia Especial*, Mérida, VE, p. 313-339, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55509816>>.
- TSE-TUNG, Mao. *O livro vermelho*. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- VENEZUELA. *Constitución de La República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Ediciones de La Asamblea Nacional, 1999.
- _____. Ley orgánica de La Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Decreto 8.096, de 09 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.mindefensa.gob.ve/muronto/index.php/zona-descarga/category/5-fundamentos-juridicos?download=32:fundamentos-juridicos>>.

Resenha

JEFFERY, Keith. *The secret history of MI6 1909-1949*. [S.l.], EUA: Penguin Books, 2011. 810p.

Rodrigo Barros Araújo*

Muitas coisas foram ditas e escritas sobre o Serviço Secreto Britânico – *Secret Intelligence Service* (SIS) – popularmente conhecido como MI6, sua designação em tempo de guerra, sigla para Inteligência Militar, Seção 6. Livros foram escritos sobre o SIS, e a BBC (o canal estatal britânico) tem produzido inúmeros documentários sobre o tema, facilmente acessados no sítio do *Youtube*, na internet. Contudo, o relato detalhado de Keith Jeffery sobre os primeiros 40 anos de existência do Serviço Secreto Inglês lança luz sobre um mundo secreto, revelando alguns fatos fascinantes que, de uma forma ou de outra, moldaram o curso da história na primeira metade do século vinte.

Tudo começou no dia 7 de outubro de 1909, com o intuito da Grã-Bretanha de coletar inteligência para fazer frente à crescente ameaça de uma Alemanha imperialista. Embora fossem procedentes do país mais poderoso no século anterior, com o maior império até então já visto, as autoridades britânicas começaram a testemunhar o poderio militar, uma marinha de guerra de primeira classe e o desejo de um domínio imperial global

por parte dos alemães. E havia razão para preocupação, pois a Grã-Bretanha firmara uma aliança com a França e a Rússia, rivais continentais da Alemanha, formando a Tríplice Entente. Havia, ainda, rumores de que espões alemães estavam atuando em solo britânico.

Ciente de que a melhor forma de defesa contra atentados é saber sobre eles antecipadamente, o SIS sempre se pautou por sua premissa mais importante para o êxito: recrutar as pessoas certas era a ferramenta mais valiosa para o jogo da espionagem. No começo, porém, havia muito pouco a fazer. Na verdade, no primeiro dia de trabalho, Mansfield Cumming, o primeiro diretor-geral do SIS, não fez nada e tampouco viu ou falou com alguém. Somente após um mês, ele pôde definir as obrigações da nascente organização. Ele contou com a ajuda do Capitão Vernon Kell, que, por seu turno, fora designado para comandar o MI5 – a inteligência doméstica, em território inglês.

Mansfield Cumming era um apaixonado por carros, barcos e máquinas engenhosas. Diferentemente de seu par no MI5,

* É linguista e professor.

ele não era um linguista, e, aparentemente, tinha pouca experiência prática com o trabalho em inteligência. Entretanto, ele foi capaz de recrutar simplesmente os melhores. Durante suas entrevistas, utilizava métodos pouco ortodoxos, tais como fincar uma faca na sua perna (ele tinha uma perna de madeira). Se o entrevistado não esboçasse nenhuma reação, seria adequado para trabalhar no SIS. Cumming costumava assinar documentos com a inicial de seu nome, "C", uma tradição mantida até os dias atuais por diretores do Serviço Secreto Inglês. Até hoje, o diretor-geral é chamado de "C" em tributo a Cumming e para preservar a ideia de continuidade; de que não houve nenhum rompimento com o passado. O primeiro diretor-geral também criou a tradição de assinar documentos com tinta verde, tradição herdada dos tempos em que servira à Marinha Britânica. Cumming sabia que seu dever maior era obter previamente informações confiáveis para revelar as reais intenções do inimigo. Ele tinha um diário, ao qual o autor Keith Jeffery teve acesso, em que mantinha anotações quase diárias e onde expressou as dificuldades de ter que se reportar à Secretaria de Relações Exteriores, ao Almirantado e ao Departamento de Guerra.

A Primeira Guerra Mundial

No diário de Mansfield Cumming, contudo, quase nada havia sobre a Grande Guerra que estava por vir. Nem uma palavra sequer foi escrita sobre o assassinato do arquiduque Franz Ferdinand em Sarajevo, no dia 28 de junho de 1914.

O SIS já tinha, nesse período, escritórios na França, na Bélgica e informantes espalhados por outros países europeus. O autor conclui, mesmo assim, que Cumming não pôde antever o derramamento de sangue que estava para assolar e assustar o mundo.

Com o começo da guerra, curiosamente, servir "três mestres" (a Secretaria de Relações Exteriores, o Almirantado e o Departamento de Guerra) foi extremamente benéfico para o SIS. Havia problemas de hierarquia e não se sabia ao certo quem estava no comando. A crescente demanda por conhecimentos de inteligência por parte dos "três mestres" trouxe status para Cumming, que agora visitava os três quase diariamente.

Cumming encorajava a pesquisa técnica e científica. Ele queria fazer uso de tintas invisíveis para que pudesse se comunicar sem ser pego, queria novas máquinas para garantir comunicações seguras e para decifrar os sinais dos inimigos. O legado dessa perspectiva é que, ao longo de sua história, o MI6 sempre teve um departamento especializado em desenvolver novos aparatos tecnológicos voltados para a atividade de inteligência.

A operação mais bem-sucedida durante a Primeira Guerra Mundial foi chamada de *La Dame Blanch*, um posto de observação estratégico que monitorava o movimento de trens que carregavam toda sorte de materiais para os alemães. Vale ressaltar, também, que Cummings foi muito admirado por aquilo que seria o princípio da "inteligência comercial", a análise da situação econômica da Europa e os prospectos para seu futuro.

Devido a alianças feitas durante a guerra, com a Rússia lutando com a França contra a Alemanha e o império austro-húngaro, Cummings teve que criar representações na Rússia, na Escandinávia e, de forma menos significativa naquele momento, nos Estados Unidos. Desde a abertura do Canal de Suez em 1877, a Grã-Bretanha tinha focado em assegurar seu domínio no Oriente Médio e na África. Por essa razão, a presença de *liaisons* no Mediterrâneo e além era vital.

Como pode ser visto, a origem e a existência do Serviço Secreto Inglês estão enraizadas com os militares. Nesta obra, o autor trabalha quase exclusivamente com essa característica, negligenciando um pouco uma outra característica marcante do Serviço Secreto: a ubiquidade da elite nos quadros que compõem a inteligência. No cenário pós-guerra e na véspera da Segunda Guerra Mundial, a habilidade de grandes espões, agentes e oficiais seria testada aos limites. Se a participação do Serviço Secreto foi modesta e não tão decisiva durante a Primeira Guerra Mundial, as coisas mudariam drasticamente ao se combater o Terceiro Reich vinte anos depois.

Apesar da vontade de Cumming de trabalhar em tempos de paz novamente, o começo dos anos vinte não trouxe a tranquilidade desejada. Mal sabia o diretor-geral que os maiores desafios para o Serviço Secreto ainda estavam por vir.

Reorganização no pós-guerra

Pelo bem da eficiência e do segredo no Serviço Secreto, Cumming queria o mínimo de contato com o Departamento

de Guerra. Ele reclamara bastante sobre o fato de ter “perdido” excelentes oficiais, que tiveram que ser transferidos para trabalhar para os “três mestres”. O ideal seria reportar-se, agora, somente à Secretaria de Relações Exteriores. Com o fim da Primeira Guerra, o futuro da inteligência estava sendo discutido e Cumming temia uma junção do MI5 (inteligência interna) e do MI6 (inteligência externa), e ele lutou bravamente contra essa ideia.

Como todos sabemos, os serviços secretos têm que se adaptar à realidade dos fatos. Surgiu no pós-guerra a decisão, por parte do governo, de aproximar o Serviço Secreto da Secretaria de Relações Exteriores. Essa decisão refletia a necessidade de análise política do cenário europeu. Houve também muita pressão para a redução de gastos no escritório de Cumming e em muitos outros departamentos. Com a crise econômica dos anos vinte, tal medida não era nenhuma novidade. Cumming e seus pares trabalharam arduamente para utilizar as organizações militares como cobertura para suas atividades e também para capitalizar parte de suas verbas.

Diante de dias difíceis, do ponto de vista econômico, vale muito ressaltar uma das passagens mais significativas de todo o livro. Trata-se da posição de Winston Churchill diante do corte de orçamento para a atividade de inteligência. Naquele período, Churchill era secretário executivo para questões militares e sabia como ninguém da importância de um serviço secreto eficiente e forte. Parafraseando suas palavras, ele deixou bem claro que anos de investimento na área não pode-

riam ser negligenciados com uma canetada que cortasse o orçamento. Não é de admirar que Churchill tornar-se-ia um dos maiores primeiros-ministros que o seu país já vira. A crença em um serviço de inteligência eficiente, com largos investimentos, acabaria lhe rendendo a vitória sobre os nazistas no futuro.

Após uma guerra sem precedentes e de anos de luta para manter o SIS funcionando, chegara a hora de Cumming se aposentar. Seu sucessor foi outro “homem da marinha”, o Almirante Hugh Sinclair, um oficial de 49 anos que estudara na Escola Naval Britânica. Cumming faleceu logo após deixar o Serviço. De acordo com o jornal britânico *The Times*, ele morreu no dia 14 de junho de 1923, em sua casa, tranquilamente.

Mirando a Rússia bolchevique. E comunismo no Brasil?

Com o ocaso da Primeira Guerra Mundial, o Serviço Secreto Britânico volta sua atenção à luta contra o comunismo internacional, patrocinado pela União Soviética. Sidney Reilly, conhecido como o “Ás dos Espiões”, teve um papel determinante ao sugerir a Cumming (que o recrutara anteriormente) formar uma rede de informações anti-bolcheviques. Reilly era fluente em sete idiomas e se passava por diferentes pessoas em variadas missões. Ele também era famoso por ser um galanteador e manipular pessoas para fazer o que ele determinava. Por tudo isso, personificava a ideia de ser o espião perfeito. Reilly, como a maioria dos heróis, pagou um preço muito alto por sua ousadia. Quando resolveu cruzar

a fronteira soviética sem comunicá-lo a seus superiores e, aparentemente, sem planejamento, ele foi capturado e executado pela polícia soviética.

Neste ponto da narrativa, Keith Jeffery cita um caso de extrema importância para nós brasileiros. Ele narra como, diante da dificuldade de combater a ameaça crescente do comunismo em locais como os Balcãs, a Europa Central e até o Oriente Médio, o Serviço Secreto Inglês foi capaz de adiar uma revolução comunista no Brasil. Os britânicos não tinham uma representação de inteligência por aqui, e nem queriam que o governo brasileiro suspeitasse de que havia espiões ingleses atuando em nosso território. Contudo, chegou a Londres a informação de que, se o movimento liderado por Luís Carlos Prestes tivesse êxito, todos os britânicos seriam deportados e os investimentos britânicos por aqui seriam perdidos. Um oficial do SIS contactou o embaixador britânico, que ligou para o Presidente Getúlio Vargas e o deixou a par da situação. De forma ainda mais efetiva, segundo o autor, o oficial também ligou para o diretor da companhia de energia do Rio, a Light. Ao se cortar a energia elétrica da região em que se encontravam os revolucionários, estes ficaram incapacitados de operar o rádio e de se comunicarem. Estas simples iniciativas minaram os planos dos revolucionários e ajudaram o governo brasileiro a frear a tentativa de uma revolução comunista por aqui.

Mais uma vez uma guerra se aproxima

Em uma horrível demonstração de como a história pode se repetir, as tensões

cresciam em todos os cantos da Europa, do Oriente Médio, da África e da Ásia. O orçamento apertado do SIS, que era a prioridade depois da Primeira Guerra Mundial, deu lugar a mais investimento nos anos trinta, devido aos inúmeros desafios internacionais. A ocupação da Manchúria, em 1931, por um Japão expansionista e agressivo desafiava os interesses britânicos no Extremo Oriente. Além disso, Mussolini planejava criar um novo império romano por todo o Mediterrâneo e pela África. E a ascensão de Adolf Hitler ao poder, em 1933, com todo o poderio bélico, assustava todo o continente e forçava a migração de milhares de refugiados para a região da Palestina (sob domínio britânico pelo Tratado de Versalhes). Sionistas queriam estabelecer um Estado Judeu também na região da Palestina, criando ainda mais instabilidade em uma região já muito instável. Na Espanha, uma guerra civil também estava no radar do Serviço. Todas essas crises são relatadas do ponto de vista de espiões que estavam lá, *in loco*, reportando o que viam, sentiam e liam. Uma análise mais acurada que essa é muito pouco provável de se encontrar.

As representações do Serviço na França, criadas na década de 1920, fomentaram uma relação muito especial com a inteligência francesa. Uma parceria semelhante seria formada entre o MI6 e a CIA (ou o que viria a ser a CIA) durante a Segunda Guerra Mundial. Desde 1937, o Serviço Secreto Britânico estava certo da inevitabilidade da guerra e a prioridade número 1 agora era conhecer os planos do Alto Comando Alemão. Inúmeros relatórios foram produzidos sobre as intenções de

Hitler. Para se preparar, o Serviço iniciou seu plano de criar a Escola de Cifração e de Códigos do Governo (GC&CS). Era premente a necessidade de recrutar as pessoas corretas, entre elas as “30 meninas” com conhecimentos em ao menos duas línguas estrangeiras relevantes. A ideia era fazer frente à demanda de decifrar sinais durante a guerra.

Temendo ser bombardeada pelos alemães caso ficasse em Londres, a central de comunicações do SIS operava em uma casa simples de interior a algumas milhas de Londres, chamada de Bletchley Park. Esta pequena e aconchegante casa minaria o segredo de todas as comunicações nazistas ao decifrar o Enigma (o sistema de criptografia alemão) poucos anos depois. Possivelmente, este foi o maior feito na história do SIS.

A segunda metade do livro traz o paradoxo de termos um dos períodos mais sombrios da humanidade e, ao mesmo tempo, a bravura e a astúcia de oficiais de inteligência que conseguiram criar soluções e desenvolver novas tecnologias. A melhor parte do livro não será analisada aqui, mas deixada para o deleite do leitor. O livro de Keith Jeffery é uma leitura essencial para todos aqueles que integram a comunidade de inteligência. Acima de tudo, ele lança luz sobre como a inteligência funciona: com discrição e conhecimento sobre os fatos ao redor do mundo. Diferentemente do que é mostrado nos livros de Ian Fleming, não se trata de uma atividade que busca glamour e vaidade extrema. E, definitivamente, é uma atividade essencial para a existência de qualquer país.

Resenha

OLSON, James M. *Fair Play: The moral dilemmas of spying*. Washington: Potomac Books, 2006.

Marcelo Oliveira*

Até que ponto é moralmente aceitável que uma agência de inteligência, à custa de violações de direitos humanos, financie, em outro país, o combate a um grupo terrorista que atacou sua embaixada? Ou ainda, é admissível, sob o ponto de vista moral, fornecer inteligência para direcionar ataques militares a um complexo de apartamentos onde moram civis, mas que abriga, simultaneamente, um laboratório de armas biológicas?

Esses são exemplos das instigantes questões que permeiam *"Fair Play: the moral dilemmas of spying"*, obra de James Olson. Lançado originalmente em 2006, o livro é alicerçado por vigas mestras que não perdem sua atualidade, justamente por inserirem elementos intrinsecamente atemporais em situações calcadas no real ou simplesmente hipotéticas. Estas acabam por compor os 50 cenários escolhidos por Olson para análise, realizada sob o ponto de vista da realidade estadunidense.

Ainda que sejam esses os parâmetros norte-americanos que ilustram as situações expostas no decorrer do texto, a ideia de Olson é agregar a dimensão ética à perspectiva técnica de um pro-

fissional de inteligência, seja ele de que país for. A reboque de uma realidade que envolve uma atuação de inteligência espalhada pelo mundo – sob os mais variados propósitos e ambientes – bem como interações de grandes e poderosas agências como a CIA, o FBI e a NSA, somos gentilmente convidados a extrair os dividendos éticos que cada um dos cenários apresenta.

O enlaçamento do leitor se inicia a partir da originalidade de perspectiva com que o autor começa a abordar o tema: antes de partir para análise extramuros, discute as especificidades que a carreira de inteligência lhe trouxe, a partir de seu próprio recrutamento a uma profissão que jamais sonhara quando criança. Uma das mais curiosas é relativa à decisão que Olson e os amigos devem tomar sobre a pertinência em revelar aos filhos a natureza de seus ofícios, para além de suas estórias-coberturas que adotam nos países que operam. Em seu caso, uma carta recebida quando trabalhava na Áustria, introduzida sob o preâmbulo de "Prezado Cão Infiel" e citando nominalmente seus filhos e sua esposa (também pertencente à CIA), foi convincente

* Especialista e Mestre em psicologia.

o bastante para que consolidasse a decisão de informar a verdade ao primogênito, pedindo seu auxílio na preservação da segurança da família.

Olson também é feliz ao reservar um capítulo à exposição de argumentos filosóficos e históricos que lançam luz sobre quais ações são permissíveis a um estado na busca de seus interesses. Sem a pretensão de desenvolver um estudo exaustivo dissociado da aplicação às questões relacionadas à espionagem e à moralidade pública, são expostas diversas visões sobre tentativas de deslinde de nós morais; para tanto, são enfocados argumentos contidos na Bíblia, desenvolvidos por pensadores como Aristóteles, Cícero, São Tomás de Aquino, passando por Maquiavel e Kant. É explorada, ainda, a projeção lançada a partir de pontos de vista com repercussões no campo das relações internacionais (*Realpolitik* e Utilitarismo), sob a questão fundamental que reside na distinção da escolha, dificilmente monocromática, entre o bem e o mal.

Outra discussão que merece um capítulo à parte no texto de Olson é a atitude dos Estados Unidos frente à espionagem. Recordando que as relações que o país estabelece com a inteligência oscilam entre o amor e o ódio – reticência que resultaria na instalação de um serviço civil relativamente tardio naquele país em relação a outros *global players*, com o estabelecimento do *Office of Strategic Services* in 1942 –, lança uma questão que ajuda a rastrear a desconfiança, talvez inconsciente, da população frente às atividades da área: “Espionagem e democracia poderiam conviver?”

Com a trajetória profissional de anos de experiência – inclusive como agente operacional instalando cabos de comunicação em plena Moscou, na Guerra Fria – Olson também replica sua audácia no campo teórico ao explorar questões como essa. Traz para a arena de discussão, desse modo, a contradição entre a vigilância democrática interna em seu país e a interferência em rumos da política doméstica em outras nações, vários dos quais citados no decorrer da exposição. Se a espionagem e a *covert action* no exterior estão amparadas legalmente, como no caso dos Estados Unidos, seriam elas mais justas e eticamente aceitáveis?

O livro recorda afirmações como a do ex-diretor da CIA, Allens Dulles, sublinhando que “há poucos arcebispos na espionagem” e a de Richard Helms, também ex-ocupante do mesmo cargo, malicioso na avaliação de que o pessoal de sua equipe “não integra os escoteiros”. Em sendo assim, quais seriam os contornos aceitáveis da plasticidade moral? Olson dá voz a opiniões discordantes, que repelem as *covert actions* como algozes da própria democracia, autodeterminação ou liberdade que, em última instância, intentam defender. De sua parte, contudo, em um viés pragmático que permeia “*Fair Play*”, Olson expressa que, sem determinados artifícios associados à espionagem, tais como a ilusão, a própria segurança em um mundo real estaria comprometida.

Ambas características acima citadas, ou seja, o respeito pela divergência e o pragmatismo, manifestam-se também no cerne do livro. Seu autor habilmen-

te esculpe os 50 cenários propriamente ditos percorrendo o fino liame do “se” e “quando” seria moralmente aceitável efetuar uma ação ou decisão de inteligência, a partir da abrangência de opiniões e da verossimilhança das situações expostas. Concebe isso de tal modo a ponto de o leitor, nos dilemas mais angustiantes, sentir-se um pouco mais aliviado por se perceber segurando apenas um livro intelectualmente provocador, em vez de angustiado em uma cadeira de chefia de operações, premido por um senso de urgência que a caneta na mão não lhe deixa esquecer.

Assim, a exposição de cada cenário é construída a partir de uma descrição da situação hipotética, seguida da questão motivadora – necessariamente um dilema moral – e opiniões diversas, finalizadas com um comentário do autor. Nessa estrutura, pessoas com diferentes *backgrounds* (estudantes de graduação, doutorandos, professores, diplomatas, oficiais de inteligência, militares, escritores, jornalistas e religiosos, por exemplo) posicionam-se em relação ao que fariam, justificando o porquê de suas decisões.

Seria obviamente tentador para um processo de simplificação da realidade encontrar uma uniformidade entre os profissionais de inteligência experientes em sua área de atuação ou categorizar opiniões em bloco a partir da formação técnica de cada um dos participantes. Não é o que acontece no texto, em larga escala. Contudo, cabem aqui duas observações.

A primeira diz respeito ao apelo à repercussão prática de determinada ação de que muitos dos colaboradores lan-

çam mão ao expressarem sua opinião. Esse recurso, é bem verdade, esmaece, em certa medida, a discussão cujo fluxo correria apenas em um leito moral. Por outro lado, ela inclui o vetor da consequência – incluindo o vazamento – como potencial inibidor de uma atuação profissional, cuidado que é perfeitamente plausível e considerado em qualquer *briefing* operacional.

Podemos percebê-la no discurso tanto de profissionais da comunidade de inteligência, quanto de pessoal externo a ela, às vezes, enfocando pontos diferentes dos resultados da intervenção proposta. Deste modo, há um jornalista que não vê implicação moral na hipotética situação de recrutamento de seus companheiros de profissão europeus pela CIA, desde que isso não redunde em desinformação à população estadunidense. Por outro lado, oficial da área de inteligência discorda da prática, por considerá-la imprópria moralmente, além de arriscada no aspecto prático – leia-se deletéria em caso de vazamento.

A segunda observação a ser levada em conta é relativa à validação entre o que é dito que seria feito e a decisão tomada, se o caso fosse real. Assim, a segurança embutida no campo especulativo da simples suposição pode inclinar os colaboradores a dispensarem as várias facetas envolvidas nos dilemas e frequentemente expressarem suas opiniões sem maiores ponderações, na busca apressada de um refúgio em um dos extremos da linha moral. O leitor, entretanto, mantém a oportunidade de seguir apreciando o desenrolar de um debate imaginário, à medida

que as opiniões são expressas e pode se surpreender, com frequência maior que a esperada, a terminar o dilema lido com sua opinião reposicionada pelos argumentos apresentados. Isso acaba por reproduzir, em uma escala individual e mais breve, os bastidores envolvidos na discussão e na aprovação de planos operacionais que ensejem intervenções como aquelas descritas por Olson.

São poucas as questões em que as opiniões são unânimes, mas elas também são reveladoras do que seriam (mais provavelmente) pontos de limite intransponíveis em situações reais. Uma delas, por exemplo, trata do cenário em que um membro do Vevak (Ministério da Inteligência e da Segurança Nacional iraniano), dependente de cocaína, vai ao FBI oferecer sua colaboração, incluído aí acesso a documentos classificados, em troca do sustento de sua dependência.

A oferta soa inaceitável nas opiniões de professora de ensino médio, estudante, ex-diretor de inteligência, oficial de inteligência e ex-agentes do FBI por variados motivos (morais e práticos). Olson recorda que não é raro que agentes peçam a seus encarregados de caso medidas ilegais para abreviar ações de Inteligência, levando em conta que estão sob cobertura e realizando em outro país atividade que seria considerada ilegal. Porém, não consideram que agências como FBI e CIA desaprovarem medidas que não estivessem expressas em normativas legais de seu país. Segundo defende, de forma incisiva, as acusações de ilegalidades realizadas pela CIA desde a Guerra do Vietnã – passando pelo apoio a Manuel Noriega no Panamá e ao apoio a traficantes

afegãos – nunca foram provadas, o que, contudo, não desmonta a existência de teorias nesse sentido.

Outra questão fictícia em torno da qual gravita rara unanimidade em *Fair Play* é aquela em que é exposta a situação de um funcionário do governo do Iêmen que possui uma filha de 9 anos com diagnóstico incerto em uma questão de saúde que vem trazendo à garota uma série de prejuízos. Até que ponto – indaga Olson – seria moralmente aceitável utilizar um diagnóstico falso agravando a doença da criança para convencer o pai a colaborar com a inteligência norte-americana, em troca do custeio de um suposto tratamento propiciado por uma medicação “cara”?

A rejeição a esse recurso é vividamente compartilhada, por exemplo, por um professor e poeta, por um estudante de graduação, mas também por ex-membros da CIA e pelo próprio autor, que argumenta que, em seus anos de profissão, jamais viu ser usado artifício como o descrito acima, no qual um falso diagnóstico é utilizado como base coercitiva para forçar a colaboração. O uso de uma criança como joguete em uma cartada da espionagem soa repulsivo a ponto de um dos colaboradores expressar que os “*good guys*” virtualmente representados pela CIA não fazem coisas como essas.

Um aspecto curioso na leitura e que se torna um atrativo involuntário do texto são as tarjas negras sobrepostas ao texto, capazes de cobrir as informações tidas como classificadas e, portanto, comprometedoras em caso de revelação. Às vezes, elas recaem sobre nome dos colaboradores (provavelmente, à época, na

ativa) e, em outras, suprimem parte da totalidade da página. Esse é o caso da exposição do autor de sua opinião sobre o uso de artifícios letais (leia-se medidas suicidas) distribuídos a agentes em ações muito arriscadas, como no caso dos pilotos dos aviões-espiões dos U-2, que passaram a sobrevoar a União Soviética no fim dos anos 1950. Notas de edição recordam que o material precisou, preventivamente, ser revisado pela CIA, e que as opiniões expressas individualmente pelo autor ou por colaboradores da agência ou de órgãos do governo estadunidense não expressam necessariamente o ponto de vista desse ente.

Fair Play merece estar na estante – ou, mais precisamente, na cabeceira – dos integrantes da comunidade de inteligência, estudiosos do tema ou simplesmente por leitores ávidos pela provocação intelectual da melhor estirpe. A definição do jornal *Washington Times*, para o qual o livro é, sobretudo, “fascinante (...)”, colocando assuntos melindrosos na mesa para uma discussão razoável”, ajuda a resumir, com elegância, a ousadia e a competência com que James Olson brinda o afortunado leitor de sua obra. E, dificilmente, haverá qualquer dilema quanto a isso.



www.abin.gov.br
revista@abin.gov.br
ouvidoria@abin.gov.br

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

