



# RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 12, dezembro 2017, ISSN 1809 - 2632

# 12



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL  
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

# Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632

## **REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia

## **GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**

Ministro Sérgio Westphalen Etchegoyen

## **AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA**

Diretor-Geral Janér Tesch Hosken Alvarenga

## **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Secretário Antonio Augusto Muniz de Carvalho

## **ESCOLA DE INTELIGÊNCIA**

Diretor Luiz Alberto Santos Sallaberry

### **Editora-Chefe**

Ana Maria Bezerra Pina

### **Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência**

Ana Maria Bezerra Pina, Delanne Novaes de Souza, Fábio Nogueira de Miranda Filho, Joannis Brito Gonçalves, Marcos Rosas Degaut Pontes, Roniere Ribeiro do Amaral, Uver Oliveira Cabral.

### **Pareceristas**

Ana Maria Bezerra Pina, César Luiz Bernardo, Daniel Almeida de Macedo, Delanne Novaes de Souza, Edson de Moura Lima, Fábio Nogueira de Miranda Filho, Joannis Brito Gonçalves, José Renato de Oliveira, Marcos Rosas Degaut Pontes, Olívia Leite Vieira, Paulo Roberto Moreira, Pedro Jorge Sucena Silva, Pedro Nogueira Gonçalves Diogo, Roniere Ribeiro do Amaral, Ryan de Sousa Oliveira, Tarcísio Franco, Thiago Lourenço Carvalho, Uver Oliveira Cabral.

### **Capa**

Carlos Pereira de Sousa

### **Editoração Gráfica**

Giovani Pereira de Sousa

### **Revisão**

Caio Márcio Pereira Lyrio, Geraldo Adelano de Faria, Thiago Lourenço Carvalho.

### **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 D

CEP: 70610-905 – Brasília/DF

E-mail: [revista@abin.gov.br](mailto:revista@abin.gov.br)

Tiragem desta edição: 300 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. 12 (dez. 2017) – Brasília : Abin, 2005 –

124 p.

Anual

ISSN 1809-2632

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

CDU: 355.40(81)(051)

## Sumário

- 5 Editorial
- 7 O PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO E A AMEAÇA TERRORISTA NO CONTEXTO BRASILEIRO A PARTIR DA OPERAÇÃO HASHTAG  
Thiago A. - Augusto O. - Allan S.
- 21 ESTUDO DOS SERVIÇOS DE INTELIGÊNCIA:  
UMA ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA COMPARADA  
Roberto Numeriano
- 35 QUANDO O SEGREDO É A REGRA:  
ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL  
Gills Vilar-Lopes
- 51 A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA COMO OBJETO DE ESTUDO  
PARA O CAMPO DA DEFESA NO BRASIL  
Arthur Macdowell Cardoso
- 65 REFERENCIAIS BÁSICOS PARA A CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS  
DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL  
Hélio Hiroshi Hamada - Renato Pires Moreira
- 77 A MODERNIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NA  
PERSPECTIVA DA SEGURANÇA HUMANA  
Danilo Coelho
- 91 INDICADORES ECONÔMICOS NA ANÁLISE DE INTELIGÊNCIA –  
ESTUDO SOBRE OS ÍNDICES DE RISCO SOBERANO  
Eduardo Castello
- 107 PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA A  
PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA  
Pablo Duarte Cardoso
- 117 ABSTRACTS



## Editorial

A demanda por Inteligência vem crescendo substancialmente por parte dos mais diversos segmentos do Estado brasileiro, o que inclui das Forças Armadas e polícias a órgãos do Judiciário e áreas específicas, a exemplo da penitenciária. Nota-se que, pouco a pouco, o sistema universitário brasileiro vem adotando a Inteligência como disciplina ou objeto de estudo, algo já consolidado em várias partes do mundo.

Assim como cresce o interesse pela Inteligência, também aumenta a necessidade de integração entre órgãos do aparato estatal e da sociedade civil nessa matéria. Esse desafio de maior e efetiva cooperação se refletiu, neste ano, no trabalho conjunto do Sistema Brasileiro de Inteligência para elaboração da Estratégia Nacional de Inteligência e do Plano Nacional de Inteligência.

Nesse contexto, a 12ª edição da Revista Brasileira de Inteligência traz novas e estimulantes contribuições para o estudo e o debate dessa atividade e para o reconhecimento do papel da Atividade de Inteligência em prol do bem-estar da sociedade e dos interesses nacionais. Este periódico existe para contribuir no desenvolvimento dessa percepção da Inteligência como ferramenta imprescindível para o país. Os textos reunidos neste número retratam essa intenção.

O presente número é inaugurado por um texto que representa uma visão analítica da Operação Hashtag, que, sob a nova lei de antiterrorismo no Brasil, atuou sobre os chamados atos preparatórios de terrorismo, no contexto das Olimpíadas Rio 2016. Já para o fechamento desta edição, selecionamos um ensaio que contempla, sob a perspectiva da diplomacia brasileira, avanços e desafios institucionais da Atividade de Inteligência, a partir da recente Política Nacional de Inteligência.

Dois outros textos abordam a relação da Atividade de Inteligência com o regime democrático brasileiro. Um deles trata da compatibilização do sigilo, característico da Atividade, com o direito de acesso à informação presente na democracia. O outro demonstra as possibilidades que a análise em ciência política tem para tornar as agências de Inteligência conhecidas e compreendidas pela sociedade.

A perspectiva de Inteligência como elemento de capacitação é contemplada de duas formas: num texto, como objeto de estudo em programas acadêmicos de ensino; noutra, como conteúdo necessário à formação de servidores no setor de segurança pública.

Ratificando a percepção do crescente papel da Atividade de Inteligência na sociedade, um dos artigos demonstra como os limites na utilização desse recurso têm sido esten-

didos do campo típico das ameaças à segurança do Estado para um paradigma relacionado às múltiplas ameaças à população. Por fim, outro artigo atrela a Inteligência à Economia, apontando indicadores para a avaliação da situação econômica de um país.

Para além de informar e esclarecer, desejamos que este número contribua para a ampliação de um profícuo debate sobre Inteligência.

Que a leitura seja instigante!

**Comissão Editorial**

# O PROCESSO DE RADICALIZAÇÃO E A AMEAÇA TERRORISTA NO CONTEXTO BRASILEIRO A PARTIR DA OPERAÇÃO HASHTAG

Thiago A.\*  
Augusto O.\*\*  
Allan S.\*\*\*

## Resumo

*Este artigo busca identificar aspectos da evolução do fenômeno do terrorismo no Brasil a partir da análise da radicalização de jovens brasileiros convertidos em curto período. Esses indivíduos, motivados pelos ataques perpetrados pelo Estado Islâmico (EI) na Europa Ocidental, valeram-se da facilidade de comunicação em mídias sociais para formar uma rede fechada de apoio às ações do EI no Brasil, fosse para emigrar para a Síria, fosse para uma ação violenta em solo pátrio. A rede de jovens radicalizados foi desmobilizada pela ação do Departamento de Polícia Federal (DPF), em julho de 2016, sob a nova lei antiterrorismo, na Operação Hashtag. É possível analisar o processo de radicalização observado no Brasil sob a ótica de cinco camadas sobrepostas: comunidades, doutrinadores, defensores do pensamento radical, radicalizados dispostos à ação e os já envolvidos na consecução de ações específicas.*

**Palavras-chave:** *Terrorismo; Processo de radicalização; Operação Hashtag.*

## Introdução

A percepção da ameaça terrorista pela Inteligência brasileira passou por várias fases nas últimas duas décadas. Essas fases acompanharam os rearranjos observados no seu objeto, ou seja, os grupos terroristas, conforme suas características de maior ou menor grau de centralização,

autonomia decisória, organização, métodos de propaganda e fundamentação ideológica, e suas implicações no contexto temporal político e social brasileiro até o estágio mais recente, precedido por uma real ameaça detectada alguns meses antes dos Jogos Olímpicos Rio 2016.<sup>1</sup>

---

\* Oficial de Inteligência.

\*\* Oficial de Inteligência.

\*\*\* Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>1</sup> O presente ensaio se baseia primordialmente nos dados e informações revelados e disponíveis publicamente na denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) no contexto da chamada Operação Hashtag e na posterior sentença prolatada pelo juiz federal Marcos Josegri da Silva, da 14ª Vara Federal, em Curitiba/PR, primeira sentença no Brasil sob a égide da Lei nº 13.260/2016, que disciplina o crime de terrorismo e correlatos. Links para acessar essas duas peças podem ser vistos nas referências bibliográficas.

Durante a década passada, a Inteligência estudou o fenômeno do terrorismo a partir da análise dos diferentes grupos terroristas internacionais, identificação de possíveis células atuantes no Brasil e acompanhamento de indivíduos, residentes ou em trânsito no país, vinculados ou ideologicamente simpáticos a grupos extremistas. A preocupação quanto à ameaça de um atentado terrorista de matiz islâmico, nesse período, residia na eventual possibilidade de uma ação planejada e coordenada utilizando o Brasil, se não como alvo, mas como palco, a partir de uma célula cuja unidade de comando estaria fora do país, vinculada a grupos como Al Qaeda.

Entretanto, até o período dos grandes eventos sediados no Brasil nos últimos anos, o risco de um atentado em território nacional sempre foi tido como mínimo, considerando principalmente fatores socioculturais, contexto de inserção das comunidades muçulmanas nos estados da federação e posicionamentos da política externa brasileira.

A partir de 2014, com o despontamento do grupo terrorista autodenominado Estado Islâmico (EI)<sup>2</sup> como principal ameaça terrorista no cenário internacional, esse fenômeno manifestou-se no Brasil com características próprias relacionadas principalmente a fatores socioculturais, particularmente no que diz respeito à dinâmica de comunicação em

redes sociais dos jovens brasileiros e à forma de inserção destes na comunidade muçulmana. Apesar de o processo de radicalização de nacionais nesses últimos anos ter se iniciado a partir de ideologia disseminada pela Al Qaeda, com o EI esse processo se expandiu de maneira significativa, o que possibilitou a formação de uma efetiva rede extremista identificada no país em 2015.

Em face à imagem de brutalidade exposta pelo EI e estimulada pelas preocupações decorrentes dos vários grandes eventos sediados no Brasil nos últimos anos, a postura de negação do fenômeno como uma preocupação nacional, defendida por muitos operadores da política externa brasileira<sup>3</sup>, diminuiu, e os dirigentes passaram a considerar o terrorismo como uma ameaça potencial. Os órgãos competentes esforçaram-se, então, para adequar seus métodos a essa nova realidade, com consequentes mudanças na estrutura pública ligada ao tema e no ordenamento jurídico, o que resultou na promulgação da Lei nº 13.260/2016.

Este ensaio será dedicado ao estudo dos processos de radicalização e formação de redes extremistas, com base no caso da rede identificada em 2015, tendo como fontes primárias a denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal (MPF) e a sentença exarada pelo juiz do caso. Em um primeiro momento, serão apresentadas hipóteses que ajudem a

<sup>2</sup> Sobre a discussão a respeito de como se deve chamar esse grupo terrorista – se Estado Islâmico, ISIS, ISIL, Daesh etc. – cf. HASHIM (2014) e Zach Beauchamp, “ISIS, Islamic State or ISIL? What to call the group the US is bombing in Iraq”, *OSINT Journal Review*, 17 set. 2014. Em consonância com o exposto nessas referências, optou-se por utilizar somente “Estado Islâmico” ou EI neste artigo.

<sup>3</sup> Cf. CUNHA (2009), cap. 5 – “O regime em construção – posições brasileiras”, em especial o item 5.1 – “Baixa prioridade do tema na agenda externa”, p. 113.

compreender como se deu a formação da rede em tão curto período e por que ela era composta, em sua maior parte, de nacionais brasileiros. Posteriormente, abordar-se-ão características da rede, classificando sua estrutura conforme atributos e posicionamentos dos membros dentro dos processos de radicalização e da ação terrorista, utilizando para isso um modelo analítico proposto como adequado ao contexto do contraterrorismo no Brasil.

### O grupo Estado Islâmico e radicalização de brasileiros

O *framework* terrorista introduzido pela Al Qaeda ao longo da década de 2000 e início da atual, baseado na disseminação coordenada de sua base ideológica em células (subordinadas a uma liderança central forte)<sup>4</sup>, com forte uso da propaganda virtual, que sustentou o grupo mesmo durante seu progressivo enfraquecimento naquele período, encontrou no Brasil atores isolados e favoreceu, ainda que de forma incipiente, o início de processos de radicalização de brasileiros. Alguns indivíduos, que manifestavam pensamento extremista e demonstravam simpatia pelo grupo, utilizavam as redes sociais para atingir seguidores e, possivelmente, radicalizá-los.

Entretanto, a abordagem adotada, com ênfase no domínio da ampla base juris-

prudencial e teológica (*suras* do Corão e *ahadith* da *Sunna*<sup>5</sup>) que justificaria as ações violentas da Al Qaeda à luz do Islã, restringiu o público no Brasil aos que se ocupavam em se aprofundar na doutrina e difundi-la, tendo, mesmo assim, pouco alcance radial. Esses poucos indivíduos da primeira geração de radicais frequentavam pequenas comunidades religiosas, comunicavam-se virtualmente e encontravam-se em eventos religiosos, mas comumente eram rechaçados pelas comunidades muçulmanas tradicionais, sempre preocupadas em evitar uma imagem na opinião pública que associasse o Islã ao terrorismo. Havia no país, portanto, pouco espaço para a formação de uma estrutura celular brasileira com capacidade de ação no nível de organização e complexidade dos ataques assinados pela Al Qaeda.

Em 2015, as inovações implementadas pelo EI a partir do método de doutrinação da Al Qaeda<sup>6</sup>, que foram determinantes para a expansão e capilaridade alcançadas pelo grupo no mundo desde o início de sua formação, encontraram campo fértil em parte dos jovens muçulmanos sunitas no Brasil. Apontar alguns ingredientes do modelo de propagação do EI – e em especial elementos distintos do receituário da Al Qaeda, que encontraram grande receptividade entre os brasileiros convertidos – torna possível

<sup>4</sup> Cf. SCHWEITZER; LONDON (2009) e SEDGWICK (2004).

<sup>5</sup> Sunna (“hábito”, “modo de agir” em árabe, pl. *sunan*) é a coleção de ditos, pregações, registros de como o profeta Muhammad agiu em várias situações com que se deparava, base, junto com as *suras* (capítulos) do Corão, de toda a jurisprudência islâmica, transmitida oralmente por décadas ou séculos e registrada por escrito posteriormente sob a forma de *ahadith* (plural de *hadith*, “relato”, “narrativa”).

<sup>6</sup> Cf. AL-TAMIMI (2004, 2013).

compreender as razões por trás desse processo<sup>7</sup>. Destacam-se, entre outros, elementos de propaganda virtual e o esmero em sua produção, estruturação em rede, disseminação do pensamento radical sem o rigor doutrinário fundamentalista e a mensagem do califado<sup>8</sup>. Apontar-se-ão também, por outro lado, características observadas nos perfis desses jovens brasileiros que eventualmente podem contribuir para o processo de absorção da narrativa extremista. Para isso, o estudo se iniciará com uma rápida análise sobre as barreiras e rupturas muitas vezes enfrentadas nas trajetórias de conversão desses jovens.<sup>9</sup>

Percebe-se que o processo de conversão<sup>10</sup> dos brasileiros costuma ser difícil, não envolvendo apenas os desafios de inserção na nova religião, mas uma complexa readaptação social, psicológica e cultural. Essa percepção é compartilhada

por MARQUES (2010). Os brasileiros convertidos trazem consigo características próprias da cultura ocidental de tradição cristã. Eles são normalmente originários de famílias católicas ou evangélicas e geralmente se veem afastados do convívio familiar após a conversão. Introduzem-se na comunidade muçulmana, tão estranha às suas formações originais, e com ela passam a conviver com frequência. Esforçam-se para se aproximar de uma realidade cujo extremo seria a profundidade das atividades religiosas mescladas às práticas culturais tradicionais das famílias muçulmanas estrangeiras e de seus descendentes.<sup>11</sup>

Já os estrangeiros muçulmanos, mesmo que bem adaptados à cultura brasileira, conservam características de suas raízes, carregadas de uma complexa sobreposição identitária étnica, política e religiosa. Em razão disso, os converti-

---

<sup>7</sup> SILVA (2017, *mimeo*) analisa perfis de terroristas envolvidos nos principais atentados ocorridos nos últimos anos, apontando elementos observados em suas trajetórias de radicalização e características no modo de atuação do Estado Islâmico, que possibilitam melhor compreender o fenômeno do terrorismo na atualidade. A abordagem do autor quanto ao cenário internacional norteou a elaboração do conteúdo apresentado ao longo desse capítulo, em que trabalhamos processos de radicalização observados no Brasil.

<sup>8</sup> Califado (árabe, *khilafah*), nesse contexto, se refere ao modelo de organização política, de Estado confessional idealizado no Islã, tendo como referência o reinado dos primeiros quatro califas (árabe, *khalifah*, "sucessor") após a morte do profeta Muhammad. O grupo terrorista Estado Islâmico, em sua tentativa de se afirmar como entidade estatal de *facto* e de legitimar o papel de liderança sobre toda a comunidade islâmica mundial, que pretenderia exercer, chama a si mesmo de califado e a seu líder, Abu Bakr al-Baghdadi, de califa. O termo serviu ao longo da história do Islã, de acordo com DANFORTH (2014), mais como slogan utilizado por grupos isolados em tentativas frustradas de legitimarem-se como liderança política em conflitos localizados.

<sup>9</sup> Não há dados precisos que quantifiquem num espaço temporal o crescimento da população de brasileiros convertidos ao Islã nos últimos anos. Todavia, é possível afirmar que é inegável, a partir de informações das principais organizações muçulmanas e do acompanhamento empírico do fenômeno no período, que este apresentou expressivo crescimento nos últimos cinco anos.

<sup>10</sup> A conversão para o Islã é chamada pelos seguidores dessa religião de "reversão". Eles professam que todos nascem muçulmanos, mas as famílias e sociedades em que estão inseridos pervertem essa inclinação inata e fazem com que sigam outras fés. Ao encontrarem o Islã mais tarde em suas vidas, os convertidos estariam apenas *retornando* ou *revertendo* à sua fé original.

<sup>11</sup> Cf. MARQUES (2010).

dos geralmente se agrupam com outros brasileiros que compartilham a mesma situação. A essas diferenças, que sobrecarregam o processo de adaptação, somam-se as dificuldades étnico-linguísticas que dificultam ou retardam a absorção cultural, teórica e prática da religião por parte dos brasileiros.

Nos processos de transição para uma identidade muçulmana observados em grande parte dos indivíduos identificados na rede extremista brasileira alvo deste estudo, os convertidos passaram por uma trajetória de distanciamento familiar, ruptura compelida de práticas da cultura ocidental secular e de parte de seu vínculo pátrio, passando por fases de isolamento social<sup>12</sup>. Aqueles que não participavam de alguma comunidade física (a maioria deles) – que passaram por experiências isoladas de conversão e cujas práticas religiosas eram fomentadas por pares nas redes sociais – comumente reclamavam que sofriam discriminação por parte de familiares ou pessoas de seu convívio. Esses indivíduos passaram por

progressivo processo de isolamento social e imersão no mundo virtual.<sup>13</sup>

Nesse meio também foram observados<sup>14</sup> sentimentos de inferioridade, carências relacionadas ao sentimento de pertencimento, problemas conjugais, desemprego e baixas perspectivas laborais. Certamente, outros elementos relacionados à história de vida desses potenciais jovens radicais, anteriores ou não ao processo de conversão, muitas vezes difíceis de identificar sem uma análise mais criteriosa por parte de um psicólogo clínico, somaram-se a esse processo de adaptação e contribuíram na formação de um perfil suscetível ao discurso radical. Muitos se viam perdidos em meio a essa transição ou não encontravam substitutos para ocupar os vazios deixados pelas rupturas da conversão. A maioria recorreu a substitutos dissonantes: o discurso radical supriu os anseios de superioridade, os líderes jihadistas ocuparam o espaço de carência paternal, a irmandade dos *mujahedin* substituiu a família, o ideal do califado, sua pátria, o *jihad*, sua causa.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Cf. BHUI et al. (2012) e KHADER (2016), p. 300.

<sup>13</sup> Importante destacar, nesse ponto, o momento político e social vivido no Brasil no período que indiretamente pode ter influenciado o processo de radicalização dos jovens brasileiros. O Brasil vivia um momento de forte mobilização social e experimentava a impressionante capacidade de organização, mobilização e disseminação de protestos pelos jovens nas redes sociais. Eles encontravam na internet o seu campo de batalha inicial em meio aos movimentos contra a corrupção na política brasileira. Os jovens perceberam o seu poder na sociedade por meio de mobilizações organizadas online. É possível apontar esse fato como um processo no inconsciente coletivo juvenil, que contribuiu paralelamente para a ampliação da exposição desses jovens nas redes sociais, no tocante a discussões sobre o EI. Tal hipótese, porém, requer estudo mais profundo, que fugiria ao escopo do presente ensaio.

<sup>14</sup> Observados na literatura a respeito de processos de radicalização referenciada neste artigo e depreendidos do conteúdo da denúncia do Ministério Público Federal (MPF), da sentença judicial e de material de interrogatórios e entrevistas com os réus, divulgados no decorrer do processo.

<sup>15</sup> Não cabe neste texto discutir os diversos sentidos da palavra *jihad* (lit. “esforço”). É sabido que o discurso apologético e proselitista do Islã e de suas lideranças busca enfatizar que o vocábulo não tem uma conotação violenta, que faria referência a um “esforço interno” do fiel para combater sua negatividade e ser uma pessoa melhor. Entretanto, é inegável que esse termo foi e é usado na história e na jurisprudência do Islã desde as primeiras décadas da Hégira como uma referência explícita a esforços violentos e militares para proteger e expandir a religião. Há todo um gênero de literatura islâmica clássica (séculos 11 e 12) a que se dá o nome de “*Kitab al-Jihad*” (Livro do Jihad), que são livros de estratégia puramente militar.

O poder de arregimentação do EI, com base nos fatores acima analisados, tornou-se particularmente maior perante o público jovem. Apesar das diferenças em relação ao fenômeno na Europa, os jovens brasileiros radicalizados apresentam a semelhança da vulnerabilidade social e etária.

Na Europa<sup>16</sup>, a radicalização ocorre frequentemente em um contexto de ressentimento pela forma como os imigrantes oriundos de ex-colônias de maioria muçulmana são acolhidos e integrados nas antigas metrópoles, muitas vezes ocorrendo no ambiente prisional, em que essa parcela marginalizada da população é desproporcionalmente representada. No Brasil, diferentemente, a radicalização alcança indivíduos sem quaisquer laços prévios com o Islã, que veem nele, no califado e na promessa de recompensas do martírio, um escape perfeito para suas frustrações familiares e sociais.

Na maioria dos casos observados no Brasil, os convertidos radicais são jovens sem vínculos identitários com o Islã. Eles não pertencem às comunidades muçulmanas brasileiras históricas, formadas pelas famílias de imigrantes de origem árabe que vieram ao Brasil desde o final do século XIX.

Enquanto a Al Qaeda ainda era a principal fonte de inspiração para radicais pelo mundo, pregadores e disseminadores do ideal combatente atuavam

isoladamente no Brasil, protegidos pela ausência de instrumentos legais que permitissem qualquer tipo de ação repressiva ou preventiva – e utilizavam as redes sociais para disseminar os pensamentos radicais difundidos pelos canais de comunicação extremistas, como a revista *Inspire*. Esses indivíduos, que buscavam os fundamentos e preceitos do Islã baseados nos complexos discursos dos porta-vozes da Al Qaeda – mas que eram vozes isoladas em suas comunidades, normalmente tachados de terroristas – passaram a ver no EI uma oportunidade até então despercebida.

O EI inova e aprimora a propaganda visual e simplifica a linguagem da Al Qaeda, utilizando grande aparato tecnológico e propagação na internet, com forte apelo emocional, alcançando espaço na mente de vários jovens brasileiros. Esses jovens passam, por meio de um simples juramento de lealdade, a *bay'ah*, a fazer parte de um forte aparato militar e combater por uma causa divina. Agora é a luta pelo reestabelecimento dos preceitos, da tradição do Islã, a *Umma*,<sup>17</sup> a *Dawla*,<sup>18</sup> o califado (*khilafah*) do século VII, um estado para todos muçulmanos independentemente de suas origens, sob o comando de um sucessor do profeta.

Ao contrário da Al Qaeda em seu auge e outros grupos terroristas tradicionais, o EI não se preocupa em incentivar formação de células dirigidas diretamente por um comando central que planeja to-

<sup>16</sup> Cf. AZZAM (2007) e MURSHED e PAVAN (2009) para comparar duas visões contrastantes sobre essa questão.

<sup>17</sup> Comunidade de fiéis.

<sup>18</sup> Estado; manifestação do Islã na esfera política.

das as ações em detalhes, mas estimula seus combatentes (todo aquele que fez a *bay'ah*) a agirem localmente e de maneira simples, mas efetiva. Atentados recentes na Europa com o uso de facas ou caminhões são um exemplo dessa transição no *modus operandi*.

Em meados de 2015, tornou-se evidente<sup>19</sup> uma maior movimentação em grupos nas redes sociais e em algumas comunidades muçulmanas em torno de longos debates sobre a legitimidade da existência e das ações do EI, apontando para a formação de um grupo em processo de rápida radicalização. Após um período de agrupamentos e reagrupamentos físicos e virtuais, com participação de indivíduos com diferentes graus de instrução, chegou-se, pouco antes dos atentados na França, em 13 de novembro de 2015, a um conjunto de indivíduos que representavam o que se pode chamar de uma “rede extremista brasileira” e cujo marco focal foi a criação de um grupo secreto no Facebook denominado “Defensores da Sharia”.<sup>20</sup>

No final de novembro de 2015, pouco após os atentados em Paris, os mais radicalizados saíram ou deixaram de participar do grupo de discussões Defensores da Sharia e passaram a se comunicar em

aplicativos móveis criptografados. Ao longo dos meses seguintes, outros grupos menores foram se formando nesses aplicativos e o nível do discurso radical aumentou progressivamente entre os membros. Os principais grupos passaram a tratar, entre outros assuntos, da formação de células para treinamento e preparação física e espiritual em favor do *jihad*, de recursos e meios de migração para combater na Síria (*hijra*) e, já próximo das Olimpíadas, da possibilidade de executar um atentado terrorista no Brasil. Não eram típicas células terroristas nos moldes da Al Qaeda, mas uma rede de extremistas do EI formado por potenciais terroristas brasileiros.

Em julho de 2016, mais de uma dúzia de indivíduos foram presos em quatro etapas operacionais executadas pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), acusados de praticarem crimes previstos na lei que disciplina o terrorismo, entre eles indivíduos que faziam parte da rede de radicais islâmicos identificada no Brasil. Em setembro do mesmo ano, oito indivíduos foram denunciados pelo Ministério Público Federal (MPF) pelos crimes de promoção de organização terrorista e atos preparatórios de terrorismo, entre outros.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Cf. Denúncia do MPF e sentença judicial.

<sup>20</sup> Segundo perícia policial referida na denúncia.

<sup>21</sup> Os indivíduos denunciados e, posteriormente, sentenciados foram descritos amplamente na imprensa e por algumas autoridades como “amadores” e como não representando grande ameaça real, uma vez que estavam espalhados pelo território nacional sem estarem reunidos fisicamente; não possuíam poder de fogo de fato, nem teriam sido treinados por grupo terrorista estrangeiro. Essa análise revela uma falta de compreensão, à época, da mudança de paradigma representada pela ascensão do EI e de seu modo de recrutar combatentes e pô-los em ação.

## **Análise e identificação de radicais**

É possível, a partir de uma análise criteriosa da experiência brasileira, formar alguns conceitos e taxonomias que permitam compreender de maneira mais objetiva e didática como têm ocorrido processos de radicalização no País.

Pode-se afirmar que o processo de radicalização de muçulmanos tem início com a exposição do indivíduo a um ambiente psicossocial que lhe ofereça condições propícias para que venha a ser introduzido ao pensamento radical. Essa exposição é o primeiro passo de um ciclo que resulta num ponto focal, porém abstrato, que seria o momento em que poder-se-ia atribuir-lhe o adjetivo de “radical”.

Um indivíduo já radicalizado, ou seja, que completou o que se chama aqui de “ciclo<sup>22</sup> de radicalização” pode ou não iniciar outro processo, o “ciclo da ação”, que o leva ao cometimento de fato de uma ação terrorista. Este ciclo pode incluir várias etapas, como a absorção do ideal terrorista, a decisão da ação, o planejamento e a preparação do atentado. Ambos os ciclos, de radicalização e da ação, formariam o que aqui se denomina, para fins didáticos, “ciclo completo da ação terrorista”. No entanto, fatores subjetivos anteriores ao ciclo do radicalismo são igualmente ou até mais importantes no estudo desse processo, ou seja, as condições psicossociais do indivíduo, expectativas de futuro, história pregres-

sa, formação educacional, vida familiar, experiências vividas etc.

No caso da rede de extremistas identificada no Brasil, é possível afirmar que a passagem de parte dos membros do grupo do Facebook “Defensores da Shari’a” para grupos menores em aplicativos móveis, com aumento contínuo na preocupação quanto à segurança<sup>23</sup>, representaria a transição de indivíduos que completaram um ciclo de radicalização para o início do ciclo da ação. O marco dessa transição foi observado no final de novembro de 2015, após um período de pouca atividade no grupo do Facebook em razão do impacto causado pelos atentados na França. Esse evento serviu como certo “divisor de águas”, que trouxe aos indecisos do grupo, ainda não completamente radicalizados, o questionamento definitivo sobre o caráter terrorista da organização EI, fator que levou os mais radicalizados a migrarem para canais de comunicação criptografados, em que passaram a tratar da formação de uma célula extremista.

Os atores relacionados ao ciclo completo da ação terrorista podem ser classificados de diversas formas, conforme o papel que desempenham no grupo, seu nível de radicalização e de ação ou qualquer outra forma de atuação que auxilie no planejamento de suas ações. Por exemplo, definir o ambiente de maior atuação do indivíduo radicalizado, seja virtual ou físico, e o papel que desempe-

<sup>22</sup> Utilizou-se ao longo do artigo o termo “ciclo” por este ser muito comum na literatura especializada. No entanto, tratam-se de processos e subprocessos complexos, não necessariamente cíclicos ou fechados, mesmo que possa haver elementos de retroalimentação.

<sup>23</sup> V. Denúncia do MPF e sentença.

nha dentro de um determinado contexto, como “disseminador do pensamento radical” ou “disposto à ação violenta”, é essencial na definição da estratégia analítica e operacional de acompanhamento desses indivíduos.

Para fins de análise dos casos relacionados ao extremismo islâmico no contexto brasileiro, utilizou-se aqui um modelo<sup>24</sup> de classificação que mescla, em camadas ou níveis sobrepostos, vários atributos, como o ambiente de radicalização, a função que determinado ator desempenha no grupo, o grau de radicalização do indivíduo radical e a disponibilidade dele à ação. Essa metodologia, apesar de simples, permite trilhar um caminho lógico cuja correta análise, desde o enfoque da primeira exposição ao pensamento radical, facilita a identificação de indivíduos radicalizados nas camadas subsequentes, até o nível maior da ameaça, ou seja, o indivíduo na iminência de execução de uma ação terrorista. São cinco as camadas: comunidades, doutrinadores, defensores do pensamento radical, radi-

calizados dispostos à ação e os já envolvidos no ciclo da ação.

### Identificação de redes extremistas

Utilizando o modelo de classificação por camadas mencionado anteriormente, é possível analisar como exemplo, de forma mais objetiva, parte da rede identificada no Brasil. Antes, porém, importa pontuar que fogem dessa metodologia casos genuínos de agentes isolados, indivíduos que passam por todo o ciclo de radicalização e cometimento de um atentado sem nenhuma ou com mínima participação de terceiros.<sup>25</sup> Tais casos são extremamente difíceis de identificar e requerem métodos variados que envolvem vários atores na estrutura de enfrentamento ao terrorismo.

O primeiro nível de análise, pelo qual se inicia a prospecção do indivíduo radical, é a camada referente à comunidade ou grupo em que o extremista possa estar inserido. É o ambiente primeiro de exposição do indivíduo ao processo de radicalização. Identificam-se assim am-

<sup>24</sup> O modelo empregado no artigo, detalhado em seguida no texto, se trata de um conjunto de características apreendidas empiricamente dos dados constantes no caso em questão, acrescidas de substrato teórico obtido na revisão da literatura, organizados pelos autores em uma taxonomia analítica capaz de auxiliar na compreensão de processos de radicalização observados no País. É um modelo empírico inédito, sujeito a constante atualização.

<sup>25</sup> É deliberada a opção de não utilizar o termo “lobos solitários”, amplamente difundido. Apesar de alguns autores repudiarem a existência da figura do lobo solitário terrorista, sob o argumento de que nenhum indivíduo chega ao ponto de cometer um atentado terrorista de matiz islâmico de sua inteira e autônoma vontade, sem qualquer ingerência ou participação mesmo que motivacional de terceiros, falta nessa discussão uma uniformidade conceitual na compreensão do termo. Não se trata de comparar tais casos às ações observadas em outros matizes em que o indivíduo atua a partir de uma ideologia adquirida autonomamente e imbuído geralmente de distúrbios psicológicos, o que recai em discussões desnecessariamente complexas. Por isso, prefere-se o uso do termo “agente isolado”, entendido como o indivíduo que, sem a participação ativa e direta de terceiros e a partir unicamente de acesso a material doutrinário, considerando todos os fatores subjetivos adjetos ao ciclo de radicalização, pode adquirir a motivação necessária e cumprir todas as etapas de um ciclo completo do atentado, indo inclusive ao encontro do que hoje é amplamente incitado pelos principais grupos terroristas islâmicos e tende a aumentar com o fim do califado enquanto proto-Estado.

bientes na sociedade propícios a um processo de radicalização, sejam comunidades religiosas, grupos de discussão virtual, grupos de estudos etc.

Em comunidades islâmicas formais (incluindo, nessa camada, ambientes físicos e virtuais), por exemplo, é necessário inicialmente compreender a linha doutrinária empregada, a escola de pensamento seguida pelos seus principais líderes e *sheikhs*. Não se trata apenas de identificar pregadores oriundos de escolas *wahhabitas* ou salafitas<sup>26</sup>, o que por si só não sugere posicionamento extremista; mas de conhecer seus verdadeiros direcionamentos doutrinários, muitas vezes sutis e manifestados apenas a um público específico. Sem qualquer pretensão de achar indivíduos radicalizados nesse nível analítico, procura-se aqui identificar as portas que vão dar acesso ao primeiro e complexo corredor de introdução ao pensamento radical.

Essa primeira camada analítica pode ser a menos importante e, por vezes, infrutífera na detecção de indivíduos radicalizados. Atualmente, as lideranças religiosas podem ter pouca ou nenhuma influência nos processos de radicalização de seus seguidores, dada a estratégia do EI de utilização maciça do poder midiático e da violência como espetáculo, propagada indiscriminadamente nas

redes sociais. Há pouca ênfase no embaçamento teológico (embora ele exista), o que permite disseminar a ideologia do combate e atingir os níveis menos instruídos das comunidades sunitas, arregimentando *jihadistas* por meio de um simples juramento de fidelidade, independentemente da chancela de qualquer liderança. Esse processo, porém, também pode ocorrer sob a leniência e negligência das lideranças religiosas.

Vários fatores inibem a grande maioria das autoridades religiosas islâmicas de manifestarem diretamente qualquer pensamento radical. Mesmo os mais extremistas, em público ou para a comunidade aberta, se valem constantemente do discurso antiterrorista. Podemos confirmar essa observação nos próprios indivíduos da rede extremista brasileira quando concluem, segundo relatado pelo MPF, “que nenhum sheik (líder religioso) que comande uma mesquita oficialmente no Brasil declararia seu apoio expresso ao EI”.<sup>27</sup>

A propagação do pensamento radical em rede, que atinge indiscriminadamente amplo público de pretendentes à radicalização, mas sem estruturação clara, pode gerar, de certa forma, um obstáculo ou atraso no ciclo de cometimento do atentado, justamente pela insegurança derivada da ausência de um líder religioso.

<sup>26</sup> Aqui, e em boa parte da literatura, *salafita* e *wahhabita* são tratados como sinônimos, para se referir a um movimento reformista ultra-conservador dentro do Islã sunita. Embora tenham origens distintas, por razões históricas e econômicas eles, na prática, se fundem a partir da década de 1960, em especial no que se refere a sua manifestação no Ocidente ou na relação de países árabes ou muçulmanos com os países ocidentais. Isso ocorre, principalmente, devido ao poder econômico da Arábia Saudita e sua política continuada de financiar centros islâmicos ao redor do mundo, além da formação acadêmica e religiosa de suas lideranças.

<sup>27</sup> Denúncia do MPF, p. 49.

Isso é o que, de fato, se pôde verificar nas amplas discussões dentro dos grupos fechados da rede identificada no Brasil.<sup>28</sup> Em determinado momento, membros do grupo sugerem nomes, entre os indivíduos reconhecidos por possuírem mais conhecimento do Islã de linha radical, para desempenharem o papel de possíveis líderes religiosos da célula.<sup>29</sup> Alguns, inclusive, chegaram a ser convidados para serem “imã” do grupo. Nesse sentido, pode-se especular que muitos desses indivíduos, pela ausência de uma liderança religiosa que chancelasse suas ações, permaneceram no estágio de transição entre os ciclos de radicalização e da ação até a operação policial que interrompeu as atividades do grupo. Essa parece ser uma situação peculiar ao caso brasileiro, em função do baixo conhecimento religioso e grau de radicalização dos membros da rede, que não conseguiram alcançar um estágio de organização física e logística, dentro do ciclo da ação, necessário para um processo estruturado da ação, como observado em diversos casos de atentados perpetrados na Europa por redes de imigrantes ou descendentes de imigrantes com vínculo direto às regiões mais conflituosas e maior comprometimento com a causa terrorista.

Após membros da rede em análise terem excluído a possibilidade de ter um *sheikh* como seu líder, partiram para a seleção de alguns nomes que julgavam adequados para serem seu imã. O grupo buscou um único nome entre os indivíduos que

reconhece como líderes tácitos, em relação ao qual está disposto a submeter-se declaradamente. Essas pretensas autoridades ou líderes religiosos, de fato, já há muito exerciam forte influência no processo de radicalização de seus liderados desde o início do ciclo de radicalização, independentemente de ser ou não um processo consciente. Isso leva à próxima camada analítica na prospecção de indivíduos radicalizados, os doutrinadores.

Próximas ou não aos líderes religiosos tratados na primeira camada, é possível identificar lideranças religiosas de *facto* em grupos de indivíduos em processo de radicalização. Esses geralmente não possuiriam interesse de se engajar pessoalmente em uma ação extremista, mas são indivíduos já radicalizados que possuem conhecimento religioso mais consistente, têm forte capacidade de persuasão doutrinária e desempenham, em grupos, o papel de difusores do pensamento radical. É o que se observa, no exemplo estudado, quando os jovens da rede buscam líderes, apontando pessoas entre os que respeitam como conhecedores dos fundamentos do Islã.<sup>30</sup> Ao redor dessas lideranças religiosas tácitas, muitas vezes aninham-se indivíduos inexperientes, mas com perfis adequados ao processo positivo de radicalização e, por isso, essa é uma das principais camadas no processo de prospecção de radicais.

Esses doutrinadores desempenham importante papel no ciclo de radicalização, pelo seu poder de persuasão, e manifes-

<sup>28</sup> Denúncia do MPF pp. 41-52.

<sup>29</sup> Denúncia do MPF pp. 49 e 66-71.

<sup>30</sup> Denúncia do MPF, pp. 49 e 66-71.

tam diretamente posicionamentos radicais, além de não estarem limitados às restrições políticas observadas nas lideranças religiosas oficiais identificadas na camada anterior. Como tratado anteriormente, alguns indivíduos já radicalizados e formados pela doutrina pregada pela Al Qaeda se destacavam isoladamente nas comunidades físicas e redes sociais e passaram, a partir de 2015, com o EI, a ter um papel relevante na formação da rede extremista.

No caso brasileiro, além da atuação da Inteligência, com foco nesse nível de doutrinação, e dependendo da forma do discurso empregado, tornou-se recentemente possível o início de uma investigação criminal pela polícia judiciária competente, com base no crime tipificado pelo art. 3º. da Lei n.º 13.260/2016, o crime de promoção de organização terrorista. Entretanto, a aplicação desse tipo penal, cujo núcleo consiste no verbo “promover”, denota amplo campo conceitual, requerendo, por essa razão, mais esclarecimento, a ser alcançado por decisões judiciais futuras.<sup>31</sup> O art. 4º da lei, originalmente, previa o crime de apologia ao terrorismo – poder-se-ia argumentar mais adequado para a presente hipótese –, porém, o dispositivo foi vetado pela Presidente da República, Dilma Rousseff.

Nos próximos dois níveis, defensores do pensamento radical e radicalizados dispostos à ação, encontram-se os indivíduos radicalizados, mas que ainda não

partiram efetivamente para alguma etapa executiva no ciclo de cometimento de um atentado. O que difere as duas camadas é unicamente a disposição do indivíduo à ação, fator essencial na definição da estratégia e da prioridade de seu acompanhamento. São pessoas que apoiam organizações e defendem o cometimento de ações terroristas. Na rede em estudo, os indivíduos dessas camadas representavam o maior número e contribuíam consideravelmente para a manutenção do discurso extremista nos grupos, radicalizando e incitando outros envolvidos.

A atividade analítica nessas camadas requer acompanhamento contínuo, avaliação psicológica sistemática dos indivíduos e obtenção de dados que possibilitem a compreensão precisa da disposição dos indivíduos de partirem para a ação. Também se faz imperativo uma boa articulação entre os órgãos de prevenção e investigação da ameaça terrorista.

A camada mais crítica refere-se aos indivíduos que iniciaram alguma atividade relacionada ao planejamento e preparação para a ação terrorista. É o caso de um dos denunciados, considerado líder intelectual do principal grupo identificado na rede, que foi condenado pelo crime de atos preparatórios de terrorismo (art. 5º da Lei n.º 13.260/2016).

Nessa camada ocorrem as etapas finais do ciclo da ação, período em que as ações de Inteligência dão lugar primordialmente aos procedimentos investi-

<sup>31</sup> No entanto, a sentença judicial a que esse ensaio faz referência já avançou muito nesse sentido. O juiz federal dedicou grande parte de sua fundamentação a um estudo detalhado do significado do verbo “promover” e, por fim, o interpretou de maneira ampla e profunda. Tal decisão deverá ter influência em casos subsequentes de aplicação da Lei 13.260/2016.

gativos de obtenção de provas que vão fundamentar imputações aos indivíduos envolvidos nos principais crimes tipificados na lei que regula o terrorismo. Esse processo de transição das ações de Inteligência e policiais pode ser bastante delicado e depende sobremaneira da estrutura orgânica executiva e do ordenamento jurídico de cada país. Geralmente, os processos de Inteligência e investigativo nessas camadas vão recair numa ação ostensiva repressiva ou ação policial controlada. No caso de iminente ação terrorista ou atentado em curso, no ordenamento brasileiro, passam a atuar os batalhões especializados das forças armadas especialmente treinados para essas situações.

### Conclusão

Sem deixar de lado o que já se conhece a respeito da radicalização islâmica em regiões do mundo que a confrontam há mais tempo do que o Brasil, e a alteração da dinâmica do terrorismo internacional representada pela ascensão do

Estado Islâmico como maior ameaça, em substituição ao modelo anterior da Al Qaeda, é necessário conhecer e compreender como isso tem ocorrido no contexto brasileiro.

A desmobilização de uma rede extremista composta por cidadãos brasileiros, trazida a público com a divulgação da Operação Hashtag e dos inquéritos, denúncias e processos judiciais subsequentes – experiência piloto de aplicação da Lei nº 13.260/2016, que disciplina o combate ao terrorismo no País – fornece subsídios para que se elaborem arcabouços analíticos que permitam vislumbrar os processos que concorrem para a construção da ameaça, em especial no que se refere à dinâmica de radicalização dos indivíduos envolvidos, desde o encontro com a ideologia violenta até a disposição e emprego efetivo da força em atentados terroristas.

A taxonomia do processo de radicalização apresentada nesse artigo representa uma contribuição para o debate a respeito.

### Bibliografia

AL-TAMIMI, Aymenn Jawad. *The Islamic State of Iraq and al-Sham*. Middle East Review of International Affairs, Vol. 17, No. 3 (2013), pp. 19-44.

\_\_\_\_\_. *The Dawn of the Islamic State of Iraq and ash-Sham*. Current Trends in Islamic Ideology, Vol. 16 (2014), pp. 5-15.

AZZAM, Maha. *The Radicalization of Muslim Communities in Europe: Local and Global Dimensions*. Brown Journal of World Affairs, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 123-134.

BHUI, Kamaldeep; DINOS, Sokratis; JONES, Edgar. *Psychological Process and Pathways to Radicalization*. Journal of Bioterrorism and Biodefense, Vol. Especial 5, 2012.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro*. Dissertação (Mestrado), Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 216p.

DANFORTH, Nick. *The Myth of the Caliphate – the political history of an idea*. The ISIS Crisis, Foreign Affairs Anthology Series, 2014.

HASHIM, Ahmed S. *The Islamic State: from Al-Qaeda affiliate to Caliphate*. Middle East Policy, Vol. 21, No. 4, 2014, pp. 69-83.

JUSTIÇA FEDERAL. 14ª Vara Federal de Curitiba. Ação Penal Nº 5046863-67.2016.4.04.7000/PR. Juiz Federal Marcos Josegredi da Silva. Evento 613 – Sentença. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/05/Evento-613-Sent1.pdf> Acessado em: 31 jul. 2017.

KHADER, Majeed (Ed.). *Combating Violent Extremism and Radicalization in the Digital Era*. 2016. 582p.

MARQUES, Vera Lúcia Maia. *Convertidos ao Islã: brasileiros e portugueses*, Horizonte, Vol. 8, No. 17, 2010, pp.125-145.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Denúncia Pública*, Curitiba:PR, 2016. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-hashtag/> Acessado em: 31 jul. 2017

MURSHED, Syed Mansoob e PAVAN, Sara. *Identity and Islamic Radicalization in Western Europe*. Economics of Security Working Paper 14, 2009.

SCHWEITZER, Yoram; LONDON, Sean. *Al-Qaeda's Radicalization Doctrine: Concept and Execution*. NATO Science for Peace and Security Studies – E: Human and Societal Dynamics, Vol. 60, 2009, pp. 134-142.

SEDGWICK, Mark. *Al-Qaeda and the Nature of Religious Terrorism*. Terrorism and Political Violence, Vol. 16, No. 4 (2004), pp. 795-814.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira *A Conversão e o Juramento: o terrorista "conectado" do Daesh* (Mimeo) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2017.

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

Roberto Numeriano\*

## Resumo

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

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

## Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

### Do método comparativo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Dos referenciais teóricos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusão

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

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

---

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

## Bibliografia

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

# QUANDO O SEGREDO É A REGRA: ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Gills Vilar-Lopes\*

## Resumo

*É possível compatibilizar o sigilo característico e vital à Atividade de Inteligência com a democracia? Responder a tal indagação é o objetivo principal deste trabalho. Como marcos teóricos, opta-se pelos seguintes arcabouços conceituais: a teoria do accountability, de Guillermo O'Donnel; o preceito de limitação temporal do segredo, popularizado por Norberto Bobbio; e o pressuposto defendido por Paulo Bonavides de que o direito à informação se encontra no bojo dos chamados direitos humanos de quarta dimensão. Ademais, doutrinadores da área do Direito – p. ex., José dos Santos Carvalho Filho e Gilmar Mendes – e da Atividade de Inteligência – p. ex., Joaisval Brito Gonçalves e Marco Cepik – ajudam a lançar luz sobre o tema em tela. Por fim, elege-se uma metodologia mista, ou seja, qualitativa e quantitativa, cujas fontes primárias são a Constituição Federal de 1988, tratados internacionais, leis infraconstitucionais – com especial atenção à Lei de Acesso à Informação (LAI) – e dados extraídos do Portal Acesso à Informação, para a criação e a manipulação de um banco de dados.*

**Palavras-chave:** *Atividade de Inteligência; Legislação de interesse da Atividade de Inteligência; Lei de Acesso à Informação.*

Sigilo e inteligência[...] são temas sobre os quais seria oportuno que cientistas políticos[...] e juristas se debruçassem mais detidamente. Reconhecendo os problemas que as discussões sobre sigilo e agências de inteligência trazem para todas as democracias do mundo, o pior que se pode fazer é fingir que eles não existem. (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p. 92).

## Introdução

A razão de ser deste trabalho gira em torno da relação entre o sigilo da Atividade de Inteligência, de um lado, e a questão democrática, do outro. No atual estado de coisas jurídico brasileiro, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei

nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – determina a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011, art. 3º, I). Todavia, essa lógica parece colocar em rota de colisão duas idiosincrasias das atuais

---

\* Doutor em Ciência Política (Relações Internacionais) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Rondônia (UNIR).

democracias liberais: (i) a tutela do direito fundamental de acesso à informação; e (ii) a atuação inerentemente sigilosa dos seus serviços secretos.

A Atividade de Inteligência – também conhecida por Inteligência de Estado ou espionagem – visa a coletar, analisar e disseminar informações relevantes para o processo decisório (CEPIK, 2003, pp. 13 e 21). No caso brasileiro, ela se liga umbilicalmente ao assessoramento estratégico do Presidente da República (BESSA, 2014, p. 68; BRASIL, 1999, art. 4º, I; GONÇALVES, 2013; PROENÇA JR; DINIZ, 1998). Para atingir esse intento, a legislação de interesse da Atividade de Inteligência garante ao órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), ou seja, à Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a possibilidade de recorrer a métodos sigilosos. Não é à toa, pois, que o sentido restrito de Inteligência aqui empregado é sinônimo de segredo e informação secreta (CEPIK, 2003, p. 28).

Diante dessa relação entre publicidade e sigilo governamentais, surge o seguinte problema de pesquisa: em que medida a Atividade de Inteligência limita o direito de acesso à informação no Brasil? A fim de responder a essa pergunta, parte-se da hipótese principal de que a concretização do direito de acesso à informação não encontraria impedimentos frente à Atividade de Inteligência. Assim, surgem as hipóteses secundárias de que (i) a informação sigilosa – matéria-prima de qualquer serviço secreto – seria compatível com a democracia; e (ii) o sigilo

inerente à Atividade de Inteligência não obstaria o exercício do controle social.

Logo, analisar a aparente relação contraditória dos itens (i) e (ii) é o objetivo geral deste trabalho, tendo, ainda, como objetivos específicos (i) analisar a natureza democrática do sigilo inerente à Inteligência de Estado e (ii) compreender sua coexistência com o direito de acesso à informação, no âmbito do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com o fito de manter uma lógica argumentativa entre problema de pesquisa e literatura especializada, utilizam-se marcos teóricos tanto da Ciência Política quanto do Direito, a exemplo da teoria de *accountability* (O'DONNELL, 2002), do preceito de limitação temporal do segredo (BOBBIO, 1997) e do pressuposto de que o direito à informação se encontra no bojo dos chamados direitos humanos de quarta dimensão (BONAVIDES, 2014).

Para testar a hipótese principal, opta-se metodologicamente por uma abordagem mista, utilizando-se tanto métodos quantitativos quanto qualitativos. No que tange aos métodos quantitativos, elege-se a estatística descritiva, a partir de dados oriundos do [site acessoinformacao.gov.br](http://site.acessoinformacao.gov.br). Quanto aos métodos qualitativos, enfatiza-se a revisão bibliográfica de normas sobre Atividade de Inteligência e acesso à informação, tendo como fontes primárias a Carta Magna brasileira de 1988, tratados internacionais e leis infraconstitucionais, especialmente a LAI.

O presente trabalho divide-se em duas seções principais. Na primeira, abarcam-

-se questões mais conceituais. Já a segunda seção analisa a coexistência entre Atividade de Inteligência e direito de acesso à informação no Brasil. Destaca-se que o desenho de pesquisa foi elaborado com o intuito de que cada uma das duas principais seções – segunda e terceira – englobe uma hipótese secundária e um objetivo específico, de modo que, agindo dessa forma, deixam-se para a Conclusão tanto o teste final da hipótese principal quanto o atingimento ou não do objetivo geral já mencionados.

### **Delineando o problema: a aparente incompatibilidade da Atividade de Inteligência com a democracia**

Analisa-se aqui a natureza do sigilo inerente à Atividade de Inteligência, bem como sua relação – aparentemente conflituosa – com um dos principais pressupostos democráticos da atualidade jurídica: o direito de acesso à informação.

A diferença entre direito à informação e direito de acesso à informação dos órgãos públicos contém suas nuances.

De acordo com a doutrina administrativista, p. ex., o primeiro direito, “embora nascido com o timbre de direito individual, atualmente [...] espelha dimensão coletiva, no sentido de que a todos, de um modo geral, deve assegurar-se o direito” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 27). Já o segundo direito é fundamental (BRASIL, 2015a, p. 79) e objetiva “[...]viabilizar o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, desde que respeitadas o direito à intimidade (art. 5º, X, CF) e as situações legais de sigilo (art.

5º, XXXIII, CF)” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 27, grifo nosso).

Se o direito de acesso à informação está diretamente relacionado à publicidade (CARVALHO FILHO, 2014, p. 26), pode-se dizer que a Atividade de Inteligência está estritamente ligada ao sigilo (CEPIK, 2003, pp. 27-28). Porém, como nota a ex-presidente da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional, Deputada Federal Jô Moraes, a Inteligência brasileira não lida apenas com questões de Defesa Nacional, mas também com Segurança Nacional, tais como “[...] o acompanhamento de movimentos de fronteira, [...]a localização de indícios de praga criminoso numa produção agrícola ou de crescimento do desmatamento” (MORAES, 2015). Portanto, trata-se de atividade necessária para assessorar a tomada de decisão no mais alto escalão da política nacional; daí a importância do sigilo em seus planejamentos e ações (BRASIL, 1999).

O tipo de sigilo aqui analisado é, portanto, aquele imprescindível à própria existência da Atividade de Inteligência e à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII). Logo, não se estudam aqui, p. ex., o sigilo preceituado para o inquérito policial, de que trata o art. 20 do Código de Processo Penal nem os sigilos bancário, fiscal, industrial, empresarial, das Sociedades Anônimas, decorrente de direitos autorais ou de risco à governança empresarial (BRASIL, 2015a, pp. 67-77), da correspondência ou das comunicações. Mais especificamente, trata-se do “[...]sigilo

das atividades de inteligência, como as da Abin, que permanecem sob restrição de acesso caso devidamente classificadas, conforme disposto no inciso VIII do art. 23 da LAI” (BRASIL, 2015a, p. 77). Entrementes, não se pode banalizar as ressalvas constitucional e legais, sob o risco de degenerar o próprio direito (MENDES; BRANCO, 2014, p. 450).

Diante das ações sigilosas, características dos serviços de Inteligência, é até natural que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, preceitos como transparência e *accountability* entrem em conflito com o segredo (CEPIK, 2003, p. 137). É nesse sentido que Proença Jr. e Diniz (1998, p. 90) apregoam que “a tensão entre sigilo e democracia é uma das mais delicadas dentre todas as discussões sobre governos democráticos”.

Democracia, *accountability* e transparência são conceitos interrelacionados, porém diferentes (GONÇALVES, 2008, p. 229). Embora não haja consenso sobre o conceito de democracia (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 648), percebe-se que sua definição subminimalista – a qual defende a tese econômica de que democracia é apenas a expressão do voto popular – é atualmente minoritária, fazendo surgir uma gama de definições outras atrelando democracia à concretização e à efetividade de direitos fundamentais, tal como o direito à informação. *Accountability*, por sua vez, traz a ideia de prestação de

contas (CEPIK, 2003, pp. 138 e 183; SOUSA, 2012, p. 28) e de responsabilidade pública (MAINWARING; BRINKS; PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 651). Consoante tipologia amplamente difundida por O’Donnel (2002), destaca-se a versão vertical de *accountability*, em que cidadãos e sociedade civil organizada estabelecem controles sobre o Estado.

Para se chegar a um alto grau de *accountability* vertical, é necessário também que os governados possam ter acesso a informações públicas, providas mediante transparência – ativa e passiva – de quem os governa. Assim, transparência é um imperativo das democracias contemporâneas (CEPIK, 2003, p. 15) e “[...]pode ser percebida como a necessidade de ampla publicidade dos atos de Estado e de governo. Nesse caso, o acesso à informação é elemento fundamental da transparência[...].” (GONÇALVES, 2008, p. 229), uma vez que “[...] a transparência no trato da coisa pública não é apenas um direito do cidadão, mas um dever do Estado” (FIGUEIREDO, 2015). Esses elementos mantêm uma relação diretamente proporcional entre si: quanto mais transparência, mais *accountability* e, conseqüentemente, mais democrático um regime político é.

Assume-se também o direito à informação como direito fundamental de quarta dimensão<sup>1</sup>. Isso quer dizer que a democracia positivada só será “[m]aterialmente possível graças ao avanço da tecno-

<sup>1</sup> A teoria tridimensional dos direitos humanos, popularizada por Norberto Bobbio, encontra bastante consonância na literatura jurídica, tendo na primeira dimensão os direitos civis e políticos; na segunda, os sociais, econômicos e culturais; e na terceira, os chamados direitos coletivos, como meio-ambiente e paz. Atualmente, questões como patrimônio genético e acesso à informação e à Internet vêm sendo alocados em outras dimensões.

logia de comunicação, e legitimamente sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema” (BONAVIDES, 2014, p. 586).

Por seu turno, Bobbio (1997) lança luz sobre a limitação temporária do segredo pelo Estado, legítimo corolário da transparência pública. Para ele, “[...]o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que *o segredo é justificável apenas se limitado no tempo*[...]” (BOBBIO, 1997, p. 86, grifo nosso).

Bobbio credita a ideia-chave da limitação temporal do segredo/sigilo a Natale (1976 *apud* BOBBIO, 1997, p. 86, grifo nosso), o qual registrou que “todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, *exceto algumas medidas de segurança pública*, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo”. Observa-se esse pensamento também no fato de que:

[...]a Constituição de 1988 institui uma ordem democrática fundada no valor da publicidade[...], substrato axiológico de toda a atividade do Poder Público. No Estado Democrático de Direito, a publicidade é a regra; o sigilo, a exceção[...]. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 407, grifo do autor).

De forma contrária, a ordem jurídica imediatamente anterior à atual Carta Maior de 1988 preconiza a obrigatoriedade de os órgãos públicos responderem às consultas do cidadão, desde que relacionadas a seus legítimos interesses e pertinentes a assuntos específicos da repartição requerida, ressalvados os de caráter sigiloso (BRASIL, 1967,

art. 176). Essa lógica foi aperfeiçoada, de modo que a Constituição Cidadã, ao elencar a legalidade e a publicidade como princípios da Administração Pública (BRASIL, 1988, art. 37, *caput*; CARVALHO FILHO, 2014, p. 26), buscou garantir a “[...]chamada máxima divulgação [das informações públicas], em que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção” (BRASIL, 2015a, p. 52), adotada também pela LAI.

Esse estado de coisas faz surgir a seguinte dúvida: como, então, certificar que uma atividade de Estado seja, majoritariamente, realizada de forma sigilosa, porém dentro dos princípios norteadores da *res publica* brasileira? Posto de forma diferente: como garantir ao cidadão o direito à informação pública quando, em casos excepcionais, o sigilo é a regra, e a publicidade, a exceção?

Diante dessa problemática, Sousa (2012, p. 27) fornece um indício de resposta, ao ponderar que a contradição entre sigilo-democracia e segredo-transparência pode ser superada com um eficiente controle público sobre a Atividade de Inteligência. Pode-se complementar tal ideia da seguinte forma: se accountability é central para a manutenção das democracias hodiernas, ela

[...]torna-se muito mais relevante em situações onde a transparência é limitada por comprometer, por exemplo, a segurança nacional – como ocorre com a atividade de inteligência. Daí se dizer que determinada ação ou conduta, ainda que não possa ser transparente para o público em geral, deve estar sujeita ao *controle* daqueles legal ou constitucionalmente competentes para isso. (GONÇALVES, 2008, pp. 229-230).

Uma vez que, ainda, lembra Gonçalves (2013), mesmo que as informações relacionadas à Inteligência de Estado sejam sigilosas e, portanto, fechadas ao público em geral, cabe aos representantes políticos fazer seu controle precípuo.

A LAI é outra importante fomentadora do controle da Atividade de Inteligência, que ajuda a manter a excepcionalidade do sigilo e, ao mesmo tempo, busca garantir a publicidade até mesmo de partes de documentos considerados sigilosos.

Como se vê, a tensão entre publicidade, transparência, acesso à informação e sigilo é permanente, mas compatível, sobretudo em países democráticos que possuem um eficaz sistema de controle sobre a Inteligência de Estado.

### Atividade de Inteligência à luz da LAI

Esta seção põe à prova a segunda hipótese secundária de que, no Brasil, o

sigilo inerente à Atividade de Inteligência não obstará o exercício do controle social. Assim, assume-se que o sigilo inerente à Atividade de Inteligência não atrapalha o direito de acesso à informação; restando saber se essa compatibilidade jurídica encontra efetividade nas leis e políticas públicas brasileiras de acesso à informação. Emprega-se o conceito de controle social aqui em seu sentido amplo, embora órgãos de controle – p. ex., o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) – atrelem-no, em sentido estrito, ou seja, à fiscalização de gastos públicos, e, portanto, ligado a *accountability*.

Antes da publicação da LAI em 2011, já existia significativo arcabouço legal sobre o tema. O Quadro 1 elenca leis brasileiras e tratados internacionais que, de alguma forma, interessam ao direito de acesso à informação e à Atividade de Inteligência.

QUADRO 1: Rol legal sobre direito de acesso à informação e Atividade de Inteligência.

Ano <sup>a)</sup>	Dispositivo	Referência ao direito de acesso à informação	Referência à Atividade de Inteligência
1948	Declaração Universal dos Direitos Humanos	art. 19	--
1966	Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos (Decreto nº 592/92)	art. 19, § 2º-3º	art. 19, § 3º, “b”
1969	Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de San José da Costa Rica	art. 13, itens 1-5	art. 13, item 2, “b”
1988	Constituição da República Federativa do Brasil	art. 5º, X, XII, XIV, XXII, XXXIII, LX e LXXII; art. 37, § 3º, II; art. 216, § 2º	art. 5º, XXXIII
1990	Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis da Administração Pública Federal (Lei nº 8.112)	art. 116, V, “a”; art. 117, II	art. 116, V, “a”
1991	Política Nacional de Arquivos (Lei nº 8.159)	art. 4º-5º; art. 14; art. 18-21; art. 25	art. 4º
1991	Lei sobre os Acervos Documentais Privados dos Presidentes da República (Lei nº 8.394)	art. 4º; art. 6º, II-III; art. 8º, VIII e XI; art. 10; art. 15, § 2º	art. 6º, parágrafo único
1994	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal	itens VII-VIII; XIV, “s”; XV, “h” e “l”	item VII
1999	Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784/1999)	art. 2º, V	art. 2º, V

2000	Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão	item 4	item 4
2005	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	art. 10; Art. 13, 1-2	art. 13, 1, d
2009	LC 131	tudo	--
2011	Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011)	tudo	art. 7º, VII; art. 23-24; art. 35, § 1º, III; art. 35, § 2º; art. 37, II
2012	Regulamento da LAI (Decreto nº 7.724)	tudo	art. 6º; art. 25-27; art. 47, IV; art. 49
2012	Decreto nº 7.845 <sup>b)</sup>	tudo	art. 45-47
2012	Regimento Interno da CMRI <sup>c)</sup>	tudo	art. 1º, IV

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

- a) A variável Ano refere-se à publicação da norma original, e não, p. ex., à do Decreto que internaliza tratado no ordenamento jurídico pátrio.
- b) Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação sigilosa e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.
- c) CMRI = Comissão Mista de Reavaliação de Informação. Conferir, ainda, Atas, Decisões e Súmulas da Comissão, a partir de 2012, disponíveis em <http://acessoainformacao.gov.br/assuntos/recursos/recursos-julgados-a-cmri>.

Como se pode observar, os primeiros dispositivos sobre direito de acesso à informação são esparsos, internacionais e “principiológicos”. Ao se analisar o Quadro I, percebe-se que, ao longo da série temporal, ocorreu um triplo movimento, no sentido de (i) os tratados internacionais apenas repetirem o mantra positivado pelo art. 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, (ii) mais recentemente, as leis brasileiras reproduzirem *ipsis litteris* a ressalva do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF88) e (iii) a criação, a partir de 2011, de uma “cultura de acesso” ou, nas palavras da LAI, uma “cultura de transparência na administração pública” (BRASIL, 2011, art. 3º, IV).

Destaca-se também o fato de que as ressalvas ou previsões de exceções ao direito de acesso à informação pública não aparecem na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que apenas declara, como seu próprio nome já remete, o direito à informação como universal. Somente em 1966 é que o § 3º do art. 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis

e Políticos (BRASIL, 1992) traz ressalvas a tal direito, entre elas a “salvaguarda da segurança nacional”. Já a CF 88 cita, *in verbis*, o parâmetro legal para o acesso à informação, bem como a exceção a esse direito, que passa a ser o norte da atuação da Atividade de Inteligência no Brasil:

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, art. 5º, XXXIII, grifo nosso).

Ora, em plena Era da Informação, cabe, cada vez mais, a máxima de que informação é poder (BESSA, 2014, p. 104) e que, no âmbito da Inteligência de Estado, “a Informação estratégica importante, assim como o poder, não se entrega a ninguém; [...]têm de ser conquistados” (BESSA, 2014, p. 128).

Por sua vez, a LAI deve ser observada por todos os entes federativos, a fim de que os direitos à informação e ao acesso

à informação sejam garantidos (CARVALHO FILHO, 2014, pp. 26-27; MENDES; BRANCO, 2014, p. 464). Já que nenhum direito fundamental é absoluto (MENDES; BRANCO, 2014, pp. 139, 142-144), a LAI trata de definir a ressalva constitucional do sigilo a partir do momento em que esta se mostra imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Mas o que se quer dizer por “segurança da sociedade e do Estado”? Diante da imprecisão do constituinte originário, a CGU lembra que o legislador da LAI criou um rol exaustivo dos tipos de informações que se aplicam à ressalva constitucional, instituindo também processos e prazos específicos para a restrição de acesso a tais informações (BRASIL, 2015a, p. 78), a saber:

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 estratégicos 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. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Como se vê, a LAI elenca, taxativamente, oito hipóteses em que informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado podem ser “classificadas”<sup>2</sup>, destacando-se a derradeira hipótese, comprometer atividades de Inteligência.

Ademais, seguindo Bobbio (1997) e seus pressupostos de temporariedade do segredo público, a LAI ainda apresenta os seguintes tipos e prazos máximos da informação classificada quanto à sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado brasileiro:

Art. 24. [...]

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no *caput*, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I. ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II. secreta: 15 (quinze) anos; e

III. reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e

<sup>2</sup> “O ato de estabelecer que determinada informação se sujeita a tais hipóteses chama-se classificar a informação e o ato administrativo decisório que classifica a informação chama-se Termo de Classificação da Informação – TCI” (BRASIL, 2015a, pp. 78-79, grifo nosso).

respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I. a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II. o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final. (BRASIL, 2015b, grifo no original).

Como observa Brasil (2015a, p. 80), a única classificação da informação passível de prorrogação é a ultrassecreta – uma única vez e por igual período (BRASIL, 2011, art. 35, § 1º, III; § 2º). Neste ponto, podem-se esperar corri-

queiras classificações de informações – sobretudo, ultrassecretas – por parte do serviço secreto brasileiro. Pondo de forma diferente: parte-se da hipótese de que a Atividade de Inteligência brasileira exerceria um efeito positivo sobre o nível de classificação de informações.

Para testar essa hipótese, constrói-se um banco de dados a partir do *Levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do Poder Executivo Federal*, do Portal Acesso à Informação.

Antes, porém, registre-se que, apesar de Brasil (2015c) informar que o número total de observações – quantidade de órgãos ou entidades que responderam à pesquisa – ser de 167, por alguma razão desconhecida, a planilha eletrônica disponibilizada pela CGU contém 168 observações/linhas. Logo, o banco de dados, aqui nomeado *inf\_classif\_brasil.dta*<sup>3</sup>, é constituído por uma amostra (n=168) oriunda de uma população (N=305) baseada exclusivamente em órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sendo composto pelas variáveis listadas no Quadro 2.

QUADRO 2: Variáveis do banco de dados *inf\_classif\_brasil.dta*.

Variável	Descrição	Tipo
orgao	Nome do órgão ou entidade do Executivo Federal	Qualitativa
ic_reserv	Número de informações classificadas no tipo reservada (5 anos)	Quantitativa
ic_sec	Número de informações classificadas no tipo secreta (15 anos)	Quantitativa
ic_ultrassec	Número de informações classificadas no tipo ultrassecreta (25 anos)	Quantitativa
ic_total	Somatório de informações classificadas	Quantitativa
inf_desclassif	Número de informações desclassificadas	Quantitativa

Fonte: Elaboração própria.

<sup>3</sup> O banco de dados está disponível irrestritamente em repositório virtual, no endereço: <https://github.com/gillsvilarlopes/lai-e-inteligencia>.

Selecionando apenas órgãos públicos que possuem, pelo menos, uma informação classificada, obtém-se que 42 das 168 ob-

servações – exatamente 25% da amostra – variam entre 1 e 45.935 informações classificadas, conforme a Tabela 1 apresenta.

TABELA 1: Órgãos públicos federais com pelo menos uma informação classificada (2015).

Órgão	Informação reservada	Informação secreta	Informação ultrassecreta	Total
Comaer -----Comando da Aeronáutica	45.248	687	0	45.935
MRE -----Ministério das Relações Exteriores	17.552	4.082	151	21.785
GSI-----Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	4.090	3.800	0	7.890
MD -----Ministério da Defesa	2.825	764	33	3.622
Anac-----Agência Nacional de Aviação Civil	2.842	11	0	2.853
Infraero -----Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	2.099	0	0	2.099
CEX-----Comando do Exército	811	1.056	0	1.867
UFSC-----Universidade Federal de Santa Catarina	866	3	0	869
UFMT -----Fundação Universidade Federal de Mato Grosso	383	0	0	383
Antaq-----Agência Nacional de Transportes Aquaviários	268	0	0	268
Capes -----Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	3	243	0	246
AGU -----Advocacia-Geral da União	220	0	0	220
AEB-----Agência Espacial Brasileira	10	182	0	192
Ibama -----Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	146	0	0	146
MF -----Ministério da Fazenda	139	0	0	139
BNB-----Banco do Nordeste do Brasil S.A.	96	29	0	125
MCT -----Ministério da Ciência e Tecnologia	87	23	0	110
LNA -----Laboratório Nacional de Astrofísica	100	0	0	100
AmE -----Amazonas Distribuidora de Energia S.A.	91	0	0	91
CDP -----Companhia Docas do Pará	91	0	0	91
BNDES -----Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	56	0	0	56
Fiocruz-----Fundação Oswaldo Cruz	0	54	0	54
MTE -----Ministério do Trabalho e Emprego	32	0	0	32
ANS-----Agência Nacional de Saúde Suplementar	31	0	0	31
SEP-----Secretaria de Portos	27	0	0	27
MP -----Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	18	4	0	22
CGU -----Controladoria-Geral da União	15	0	0	15
ANP-----Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	10	4	0	14
Inep-----Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	10	0	0	10
Imbel -----Indústria de Material Bélico do Brasil	7	0	0	7
SAC-----Secretaria de Aviação Civil	7	0	0	7
Ancine-----Agência Nacional do Cinema	5	0	0	5
UFABC-----Fundação Universidade Federal do ABC	4	0	0	4
Telebrás ----Telecomunicações Brasileiras S.A.	1	2	0	3
Unifei -----Universidade Federal de Itajubá	0	3	0	3
Codesp ----Companhia Docas do Estado de São Paulo	2	0	0	2
Huol-----Hospital Universitário Onofre Lopes	2	0	0	2
CEF-----Caixa Econômica Federal	1	0	0	1
HNSC -----Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A.	1	0	0	1
MDIC -----Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	0	0	1	1
UFCSA----Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	1	0	0	1
UFTM -----Universidade Federal do Triângulo Mineiro	1	0	0	1
<b>Total</b>	<b>78.198</b>	<b>10.947</b>	<b>185</b>	<b>89.330</b>

Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015.xlsx>.

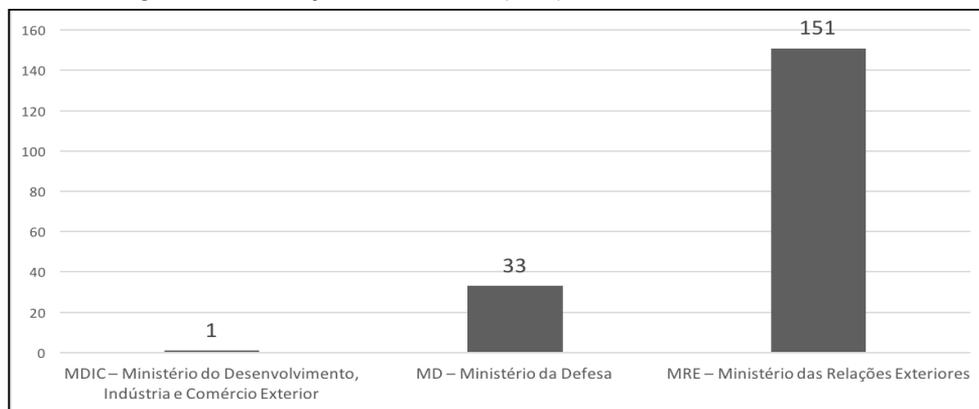
Nota: Última atualização em 1º ago. 2015.

Antes de analisar a Tabela 1, é necessário compreender algumas questões institucionais brasileiras que envolvem tanto o direito de acesso à informação quanto a Atividade de Inteligência. Uma delas diz respeito à atualização do *Levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do poder executivo federal* aqui utilizada, de 1º de agosto de 2015. Até essa data, a Abin vinculava-se ao então “antigo” Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR). Mas, com a Reforma Ministerial de outubro de 2015, mudanças profundas na Atividade de Inteligência ocorreram: a Abin desvinculou-se do GSI e se subordina à recém-criada Secretaria de Governo; o GSI perde o status de Ministério e volta a se chamar Casa Militar (AQUINO, 2015; BRASIL, 2015e). Todavia, a Lei nº 13.341, de

29 de setembro de 2016, por seu turno, traz a primeira reforma ministerial do Governo Temer, que restaura o “novo” GSI no lugar da Casa Militar, com status de Ministério, e a Abin volta a se subordinar a ele (BRASIL, 2016b, pp. 3-4).

Nesse sentido, não é por acaso que a Tabela 1 apresente o GSI como o terceiro órgão público federal que mais classifica informações, haja vista que, além de suas próprias classificações, estão também incluídas nele as da Abin<sup>4</sup>. Mesmo assim, os dois principais órgãos da Atividade de Inteligência de Estado, Abin e GSI, detinham aproximadamente um terço do número de classificações em relação ao segundo colocado e não possuíam sequer uma informação classificada no grau ultrassecreto, conforme mostra o Gráfico 1.

GRÁFICO 1: Órgãos com informações ultrassecretas (2015).



Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaoclassificada2015-xlsx.xlsx>.

Nota: Última atualização em 1º ago. 2015.

<sup>4</sup> As informações da Abin estão disponíveis no seguinte endereço: <http://www.abin.gov.br/acesso-a-informacao/informacoes-classificadas>. Ademais, ainda em 1999, a lei que cria a Abin já previa que seus atos “[...], cuja publicidade possa comprometer o êxito de suas atividades sigilosas, deverão ser publicados em extrato. § 1º Incluem-se entre os atos objeto deste trabalho os referentes ao seu peculiar funcionamento, como às atribuições, à atuação e às especificações dos respectivos cargos, e à movimentação dos seus titulares. § 2º A obrigatoriedade de publicação dos atos em extrato independe de serem de caráter ostensivo ou sigiloso os recursos utilizados, em cada caso” (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Da mesma forma que o número de informações classificadas é conhecido pelo cidadão, o de informações desclassificadas<sup>5</sup> também o é. Por meio de manipulações no banco de dados, é

possível conhecer quais órgãos públicos federais – e que, obrigatoriamente, responderam ao *Levantamento* da CGU – desclassificaram informações, consoante a Tabela 2.

TABELA 2: Órgãos públicos federais com pelo menos uma informação desclassificada (2015).

Órgão	Informações desclassificadas
Comaer – Comando da Aeronáutica	43.187
MRE – Ministério das Relações Exteriores	17.544
CEX – Comando do Exército	17.224
GSI – Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	1.437
MD – Ministério da Defesa	651
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil	593
Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.	195
UFSCar – Fundação Universidade Federal de São Carlos	105
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora	100
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar	26
MF – Ministério da Fazenda	20
Cetene – Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste	9
BNB – Banco do Nordeste do Brasil S.A.	8
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária	8
AEB – Agência Espacial Brasileira	4
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego	4
CGU – Controladoria-Geral da União	3
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2
CDP – Companhia Docas do Pará	1
<b>Total</b>	<b>81.121</b>

Fonte: Elaboração própria.

Fonte dos dados: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacaooclassificada2015-xlsx.xlsx>.

O valor qualitativo “GSI”, na Tabela 2, corresponde ao quarto órgão da Administração Pública Federal que mais desclassificou informações. Embora aquém dos três primeiros, está, igualmente, muito acima do restante.

Como se vê nos números totais das Tabelas 1 e 2, houve quase 90.000 classificações de informações e aproximadamente 80.000 desclassificações. Por parte dos órgãos de Inteligência de

Estado, esses números são aproximadamente 8.000 e 1.500, respectivamente, ou seja, menos de 10% do total. Logicamente que se esperava um número de classificações grande, porém o fato de haver quase 1.500 desclassificações também demonstra o alto grau de observância do serviço secreto brasileiro ao direito de acesso à informação. Não menos importante é ressaltar o fato de que um documento estar classificado como sigiloso não quer dizer que ele

<sup>5</sup> Cf. BRASIL, 2011, art. 29-30.

está totalmente inacessível (BRASIL, 2011, art. 7º, § 2º), o que torna ainda mais presente o respeito ao princípio da transparência pública, mesmo quando o sigilo é a regra.

## Conclusão

A primeira parte deste trabalho examinou a hipótese secundária de que o sigilo seria compatível com os regimes democráticos, ainda mais quando existe um eficaz sistema de controle sobre a Atividade de Inteligência. Assim, entende-se que o primeiro objetivo específico – analisar a natureza democrática do sigilo característico da Inteligência de Estado – foi alcançado.

A segunda parte evocou a LAI e o regime constitucional e internacional de acesso à informação, para lançar luz sobre a Inteligência brasileira. Após apresentação e análise de dados, entende-se que não se pode refutar a segunda hipótese secundária, de que, no Brasil, o sigilo inerente à Atividade de Inteligência não obstará o exercício do controle social democrático. Além disso, o segundo objetivo específico – compreender a coexistência entre o sigilo da Atividade de Inteligência e o direito de acesso à informação no Brasil – é também alcançado. Resta, por fim, conhecer da conclusão sobre a hipótese principal e o objetivo geral apresentados na seção introdutória.

A simples existência de documentos – e partes destes – sigilosos não obsta o exercício de uma efetiva gestão pública e de um efetivo controle social da informação, ainda mais quando o tema do sigilo das informações carrega consigo um vas-

to arcabouço legal e institucional de mecanismos de controles interno e externo.

Como este trabalho busca demonstrar, a coexistência entre o direito de acesso à informação e a Atividade de Inteligência de Estado pode ser justificada por dois grandes motivos que confluem para a manutenção – e o aperfeiçoamento – do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O primeiro desses motivos aponta para o fato de que um cidadão desinformado sobre seu próprio Estado está passível de manipulação/alienação, seja por parte de terceiros ao governo, seja pelo próprio governo. É mediante o princípio republicano e democrático da transparência (CEPIK, 2003, p. 16) que esse mesmo cidadão pode “empoderar-se” de ferramentas e informações capazes de ajudá-lo a cobrar, eficaz e eficientemente, as autoridades públicas por seus atos e omissões.

O segundo motivo diz respeito à relevância da Atividade de Inteligência para a própria sobrevivência e a manutenção do regime democrático no Brasil, as quais podem ser, sumariamente, vistas na afirmação de que “[...]a mais importante razão para a existência de uma estrutura de Inteligência estatal é a produção de análises e avaliações estratégicas de interesse para o processo decisório nacional[...].” (BESSA, 2014, p. 68). Logo, a inexistência tanto de acesso à informação quanto da Atividade de Inteligência põe em risco o próprio Estado brasileiro, seja em sua dimensão democrática, seja estratégica. É nesse sentido que Gonçalves (2008, p. 216) assevera que é “difícil discordar de que

a atividade de inteligência é imprescindível em qualquer democracia[...]”.

Após analisar considerável leque normativo nacional e internacional, bem como doutrina brasileira sobre a Atividade de Inteligência, constata-se que tal Atividade de Estado não obsta nem o controle social nem o princípio da transparência pública, por, entre outros, não só levar em conta os princípios democráticos,

republicanos e de direitos humanos em seus considerandos e dispositivos legais, como também é o que demonstra seu trato com a informação sigilosa.

Diante dos aspectos acima analisados, chega-se à conclusão de que o Estado Democrático de Direito brasileiro não encontra impedimentos frente à Atividade de Inteligência. Na realidade, ambos se legitimam.

## Bibliografia

AQUINO, Y. Dilma anuncia redução de oito ministérios. *Empresa Brasil de Comunicações*, 2 out. 2015. Disponível em: <<http://ebc.com.br/noticias/politica/2015/10/dilma-reduz-oito-ministerios>>. Acesso em: 9 mar. 2017.

BESSA, Jorge. *O escândalo da espionagem no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 2014.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 6 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União – CGU. *Aplicação da Lei de Acesso à Informação em recursos à CGU*. Brasília: CGU, 2015a.

\_\_\_\_\_. CGU. *Coletânea de acesso à informação*. Brasília: CGU, 2015b.

\_\_\_\_\_. CGU. *Informações classificadas: levantamento de informações classificadas e desclassificadas dos órgãos do poder executivo federal*. Brasília: CGU, 2015c. Disponível em: <<http://www.acesoainformacao.gov.br/assuntos/relatorios-dados/informacoes-classificadas/informacoes-classificadas>>. Acesso em: 9 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0592.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm)>. Acesso em: 8 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 3 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sisbin e cria a Abin. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/CCiVil\\_03/Leis/L9883.htm](http://planalto.gov.br/CCiVil_03/Leis/L9883.htm)>. Acesso em: 1º fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 2 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm)>. Acesso em: 9 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 set. 2016b. Seção 1, pp. 2-8.

CARVALHO FILHO, José dos S. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2003.

FIGUEIREDO, Lucas. Sem segredos. *Estadão*, São Paulo, 10 out. 2015. Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,sem-segredos,10000000300>>. Acesso em: 7 fev. 2017.

GONÇALVES, Joanisval B. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. 3. ed. Niterói: Impetus, 2013.

\_\_\_\_\_. *Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da Atividade de Inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 797 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. *Dados*, v. 44, n. 4, 2001, pp. 645-687.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Jô. Relato sobre a visita dos integrantes da CCAI à sede da Abin. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/CLk0Hf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

O'DONNELL, G. Acerca de varias accountabilities y sus inter-relaciones. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (Ed.). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas Grupos Editorial, 2002. pp. 87-102.

PROENÇA JR, Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: Editora UnB, 1998.

SOUSA, Diego A. F. de. *Controle da Atividade de Inteligência de Estado*. 2012. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.



# A IMPORTÂNCIA DA INTELIGÊNCIA COMO OBJETO DE ESTUDO PARA O CAMPO DA DEFESA NO BRASIL

Arthur Macdowell Cardoso\*

## Resumo

*Essencial para que todas as ações no campo da defesa sejam desenvolvidas com base em conhecimentos precisos e oportunos, a Inteligência desempenha um papel crucial na Defesa Nacional. Como elemento intrínseco à defesa, a Atividade de Inteligência proporciona a capacidade de produzir conhecimentos estratégicos por meio de uma metodologia que busca ser isenta de viés e imparcial. Apesar de sua importância para a defesa, a Inteligência é pouco contemplada como objeto de estudo no campo acadêmico dos estudos estratégicos no Brasil. Este trabalho aborda o papel da Inteligência nesse campo de estudos, sua importância como ferramenta para o assessoramento estratégico aos processos decisórios do Estado no âmbito da defesa e o atual cenário dos estudos voltados à Inteligência no campo dos estudos estratégicos no Brasil.*

**Palavras-chave:** *Atividade de Inteligência; Defesa nacional; Estudos estratégicos; Inteligência de defesa.*

## Introdução

A partir da redemocratização do Brasil, concretizada com a Constituição Federal de 1988, iniciou-se um prolongado processo de transformação da estrutura da Defesa Nacional. Este processo foi responsável pela extinção do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), do Conselho de Segurança Nacional e pela criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999. Tal reforma teve como objetivo modernizar a estrutura da Defesa, buscando aproximá-la dos padrões vigentes em outras repúblicas democráticas (OLIVEIRA, 2005).

Outra reformulação conduzida no mesmo período e que merece destaque foi a alteração na estrutura da Atividade de Inteligência do país. O Serviço Nacional de Informações (SNI), criado em 1964 para desenvolver a atividade de Inteligência, foi extinto em 1990. De 1990 a 1999, a unidade responsável pela atividade de Inteligência do país sofreu muitas alterações de nome e de subordinação. A Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, reestruturou a atividade de Inteligência: criou o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) e a Agência Brasileira de Inte-

---

\* Graduando do bacharelado de Defesa e Gestão Estratégica (DGEI/UFRJ) e pesquisador voluntário do Laboratório de Segurança Internacional e Defesa Nacional (LABSDEN/CEE/ESG).

ligência (Abin), órgão central do novo sistema, subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR). Como atribuições legais da Abin, podemos destacar o planejamento, a execução, a coordenação, a supervisão e o controle das Atividades de Inteligência no país e a implementação de medidas para a proteção de informações de interesse estratégico relativas à segurança do Estado e da sociedade. Como órgão central, também é sua responsabilidade coordenar e integrar as atividades do Sisbin.

Em 2002, o MD, membro integrante do Sisbin e responsável pelo fornecimento de dados e conhecimentos específicos relacionados à defesa, criou o Sistema de Inteligência de Defesa (Sinde) por meio da Portaria Normativa nº 295, de 3 de junho. Com isso, procurava otimizar a estrutura de Inteligência voltada para o desempenho e a coordenação da Atividade de Inteligência de Defesa.

As reformas implantadas na defesa ocasionaram uma considerável desmilitarização da sua estrutura nos níveis político e estratégico, tornando crescente a necessidade da formação de profissionais civis para atuarem no campo da Defesa. A Estratégia Nacional de Defesa (END), documento responsável pelo estabelecimento das diretrizes estratégicas no âmbito da Defesa Nacional, define capacitação de especialistas civis no campo da defesa como de interesse estratégico do Estado, sendo responsabilidade do Governo Federal o apoio às universidades no desenvolvimento de estudos relativos à defesa (END, 2012).

Com o auxílio de iniciativas federais, a exemplo do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), criado pelo MD em 2005, buscou-se incentivar projetos capazes de criar redes de cooperação acadêmica na área de Defesa Nacional no país.

As mudanças impostas às estruturas da Defesa nacional, bem como a criação de cursos de graduação e pós-graduação no campo da Defesa, são marcos no desenvolvimento de uma nova mentalidade de Defesa Nacional no Brasil e desempenham um papel importante na formulação do arcabouço teórico de futuros profissionais da Defesa.

Tendo como objetivo a produção e a difusão de conhecimentos estratégicos capazes de auxiliar os processos decisórios do Estado, a Atividade de Inteligência desempenha papel essencial na Defesa Nacional. Embora valiosa como ferramenta para a elaboração e a condução de políticas públicas voltadas à defesa, a Inteligência está pouco presente no campo dos estudos estratégicos no Brasil.

O objetivo deste trabalho é abordar a importância da Inteligência como objeto de estudo para o aprimoramento das capacidades analíticas inerentes à formulação e à coordenação das políticas e estratégias da Defesa Nacional. Serão primeiro apresentados os principais documentos que norteiam as ações do Estado voltadas à defesa, sendo destacado o papel da Inteligência e da capacitação dos recursos humanos, em especial os civis, para o campo. Em seguida, será abordada a Atividade de Inteligência e seu papel

como ferramenta de assessoramento à defesa. O tópico seguinte será dedicado ao estudo da defesa em instituições civis no Brasil, sendo, em seguida, abordado o estudo da Inteligência nestes espaços. Por fim, serão expostas algumas breves considerações finais.

### **A Política e a Estratégia Nacionais de Defesa**

A partir da Lei Complementar nº 97, de 1999, instrumento normativo que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (FAs), fica estabelecida a responsabilidade do poder Executivo em enviar, para apreciação do Legislativo, três documentos fundamentais da Defesa Nacional, a Política Nacional de Defesa (PND), a END e o Livro Branco de Defesa Nacional, todos obrigatoriamente renováveis em um período de quatro anos.

A PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à Defesa nacional. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Estado, em prol da Defesa Nacional (PND, 2012).

A PND explicita os conceitos de Segurança e Defesa Nacional, em que a Segurança é definida como: “a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais”. Já a Defesa Nacional é

definida como: “conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a Defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (PND, 2012, pp.1-2).

Além da definição dos conceitos fundamentais relacionados à Defesa Nacional, a PND contextualiza o cenário internacional contemporâneo, enfatizando a delicada posição ocupada pelo Brasil e sua postura perante aquele. Explicitadas as questões relativas ao Brasil, seu entorno estratégico e o contexto internacional, a PND estabelece oito Objetivos Nacionais de Defesa a serem alcançados para a preservação da soberania e dos interesses nacionais, sendo também determinadas orientações para guiar o cumprimento destes (PND, 2012).

A partir das premissas e dos Objetivos Nacionais de Defesa estabelecidos pela PND, foi elaborada a END, documento que busca propiciar a execução da PND. Configurada para a construção de uma estratégia de caráter dissuasório, a END busca o aperfeiçoamento das capacidades de preparo e emprego das FAs e da sociedade civil em prol da Defesa Nacional.

A Inteligência é descrita pela END (2012) como uma atividade voltada para o acompanhamento de situações e atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado e para proporcionar o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças. Por meio dela, busca-se que todos os planejamentos – políticos, es-

tratégicos, operacionais e táticos – e sua execução sejam desenvolvidos com base em conhecimentos confiáveis e oportunos (PND, 2012, p.33).

A END (2012) também aborda diretamente o ensino e a capacitação de profissionais civis para o campo da Defesa, definindo como objetivo:

“Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à Defesa, através, entre outros, de convênios com Instituições de Ensino Superior e do fomento à pesquisa nos assuntos de Defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados aos assuntos estratégicos de Defesa” (END, 2012, p. 41).

Uma vez que o papel das Instituições de Ensino Superior (IES) tido como fundamental para a participação da sociedade brasileira nos assuntos da defesa, o documento busca se aprofundar no direcionamento ideal das questões relativas ao ensino. Dessa forma, a END atribui ao MD a responsabilidade de promover estímulos a encontros, simpósios e seminários destinados à discussão de assuntos de relevância estratégica à Defesa Nacional. Determina, também, que o ministério deverá implementar ações e programas voltados à promoção e à disseminação de pesquisas essenciais à formação de recursos humanos para a área da Defesa. Para o cumprimento dessas atribuições, a END determina que o MD deverá manter uma Política de Ensino de Defesa (PEnsD)<sup>1</sup>, tendo como objetivo acelerar o processo de interação do

ensino militar, em particular no nível de Altos Estudos, e capacitar civis e militares para a própria Administração Central do ministério e para outros setores do governo, de interesse da Defesa (END, 2012). A PEnsD reconhece como objetivo a capacitação de recursos humanos da área de Inteligência, com ênfase na elaboração de documentos prospectivos e na análise nos campos científico, nuclear, cibernético e espacial.

No intuito de promover essa capacitação, o Governo Federal deve apoiar, nas universidades, um amplo espectro de programas e cursos que versem sobre a Defesa (END, 2012). Buscando atender a esta demanda estratégica por especialistas civis em assuntos de defesa, crescente desde a criação do MD em 1999, foram idealizados os primeiros cursos dedicados ao campo da defesa em IES do Brasil.

### **A Atividade de Inteligência**

Conforme definido na Lei nº 9.883/1999, a Abin é responsável por planejar e executar ações, inclusive sigilosas, referentes à obtenção e à análise de dados destinados à produção de conhecimento para o assessoramento à Presidência da República. Também é sua responsabilidade a execução de medidas de proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses nacionais e à segurança do Estado e da sociedade. A mesma lei determina, ainda, que compete à Abin promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de Inteligência, assim como a realização de estudos e pesquisas para

<sup>1</sup> Cf. Decreto nº 7.247, 25 de agosto de 2010. Publicado no D.O.U. de 26/08/2010, p.8.

o exercício e o aprimoramento da atividade de Inteligência (BRASIL, 1999, Art. 4º, V). A Escola de Inteligência<sup>2</sup> (Esint/Abin) é responsável pela formação, pela capacitação e pelo aperfeiçoamento dos profissionais de Inteligência da Abin e, também, pela qualificação e pelo aprimoramento em Inteligência de servidores de órgãos integrantes do Sisbin.

Servindo como instrumento legislativo complementar, o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sisbin, composto por representantes de diversos ministérios, sem vínculo de subordinação. Cabem aos integrantes do Sisbin, a produção de conhecimentos, o planejamento e a execução de ações relativas à obtenção e à integração de dados e informações, o intercâmbio destas informações, bem como o fornecimento de conhecimentos de Inteligência à Abin, seu órgão central. Uma das mais desafiadoras atribuições do Sisbin é a identificação e a prevenção de ameaças internas e externas à ordem constitucional (BRASIL, 1999), função que demanda um acompanhamento permanente de inúmeras ameaças concretas e potenciais. Para a execução desta tarefa, é essencial que o Sistema disponha de profissionais com altas capacidades analíticas, aptos a considerarem uma ampla variedade de fatores multidisciplinares para a produção de conhecimentos úteis ao assessoramento, nas suas esferas de atribuições.

## **A Política Nacional de Inteligência (PNI)**

A Política Nacional de Inteligência (PNI) é o documento de mais alto nível para a orientação da atividade de Inteligência no país e já estava previsto na Lei nº 9.883/1999. Foi aprovado em 2016 pelo presidente interino Michel Temer e publicado no Diário Oficial da União, em 29 de junho, por meio do Decreto nº 8.793/2016.

Responsável pela definição dos parâmetros e limites da Atividade de Inteligência e seus executores, a PNI (2016) estabelece seus pressupostos, instrumentos, diretrizes e objetivos no âmbito do Sisbin. Como instrumento de gestão pública, a PNI (2016) busca estar em perfeita sintonia com os preceitos da Política Externa Brasileira e com os interesses estratégicos definidos pelo Estado, como aqueles consignados na PND e na END.

Os recursos humanos são definidos como um fator estratégico, sendo enfatizadas as ações de capacitação, formação e desenvolvimento de pessoal para a Atividade de Inteligência (PNI, 2016). Portanto, há uma sintonia entre a PNI (2016) e a PEnsD no que tange à capacitação de recursos humanos para a Atividade de Inteligência e aos benefícios que essa proporciona às capacidades de produção de conhecimentos estratégicos úteis ao Estado e à Defesa Nacional.

As capacidades analíticas proporcionadas pela capacitação no campo da Inteligência, voltadas ao assessoramento de processos decisórios desenvolvidos pelo

<sup>2</sup> Sobre a ESINT ver: [www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/escola-de-inteligencia/](http://www.abin.gov.br/atividadeinteligencia/escola-de-inteligencia/). Acesso em 25/7/2016.

Estado e ao acompanhamento permanente de circunstâncias de interesse estratégico, permitem o emprego de técnicas capazes de produzir conhecimentos estratégicos objetivos.

### **A Inteligência de Defesa**

Conduzida em caráter permanente mesmo em situação de paz, a Atividade de Inteligência de Defesa (AID) é definida como o conjunto de ações de Inteligência desenvolvidas “no interesse da Defesa, englobando os ramos Inteligência e Contra-inteligência” (MD, 2002). Sua finalidade é o acompanhamento de situações e atores que possam vir a representar potenciais ameaças ao Estado, permitindo o alerta antecipado ante a possibilidade de concretização de tais ameaças.

Conduzida pelo MD através do Sinde, a AID é responsável pela coleta e pela análise de informações de interesse estratégico para a defesa, utilizados para o assessoramento a decisores políticos e estratégicos. Instituído por meio da Portaria Normativa nº 295/2002 do MD, o Sinde é a plataforma responsável pela integração das ações de planejamento e execução da AID, tendo como integrantes todos os órgãos de Inteligência do MD e das FAs, sistemicamente conectados sem vínculos de subordinação.

A produção de conhecimento, principal objetivo da AID, é regulada por meio da Doutrina de Inteligência de Defesa (DID), definida como: “o conjunto de conceitos, princípios, normas, métodos e processos que orienta e disciplina a Atividade de Inteligência no âmbito do SINDE” (MD, 2002).

O Sinde foi idealizado para aperfeiçoar e integrar as Atividades de Inteligência já conduzidas pelos Órgãos de Inteligência do MD e das FAs. Através dele, é realizado o assessoramento ao Ministro da Defesa e ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (CEMCEFA), respectivamente, os decisores estratégico e operacional de mais alto nível no âmbito da defesa.

Na defesa, a Inteligência está presente em todos os níveis de seus processos decisórios. Seu emprego é essencial para que todas as ações desenvolvidas no campo da defesa sejam conduzidas com base em conhecimentos confiáveis e oportunos (END, 2012).

### **O estudo da Defesa em instituições civis no Brasil**

Desenvolvidos quase que exclusivamente em instituições de caráter militar até o final do século XX, os estudos de Defesa só foram introduzidos em instituições civis do Brasil após a reformulação da estrutura da Defesa Nacional, no início da década de 1990.

A formulação da PND e da END foi conduzida especialmente com a ideia de que “a Defesa do país é inseparável do seu desenvolvimento” e que “preservar a segurança requer medidas de largo espectro”, envolvendo várias áreas e instituições nacionais, muitas das quais não implicam qualquer envolvimento das FAs (PND, 2012). Essa nova mentalidade criou uma demanda por profissionais capacitados para atuação com diferentes especialidades e perspectivas. Tal demanda impulsionou a criação dos

curso de graduação e pós-graduação dedicados ao campo da defesa. Em abril de 2017, foi assinado e homologado o parecer do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior nº 147/2017, que autoriza a inserção da Defesa no rol das Ciências estudadas no país (MEC, 2017).

Neste tópico, serão apresentados os atuais cursos de graduação, pós-graduação e Altos Estudos destinados à formação de profissionais para o campo da defesa, com ênfase nos conduzidos por meio de IES de caráter civil.

Criada pela Lei nº 785/1949, publicada em 20 de agosto de 1949, a Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>3</sup> é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa e tem como objetivo desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela inclusive os aspectos desenvolvimentistas introduzidos pela PND (2012). Como principal centro de estudos dedicado aos Altos Estudos da Defesa no país, a escola é responsável pela realização de cursos, pesquisas, palestras, seminários e outras atividades acadêmicas dedicadas ao tema. É através da ESG que o MD realiza a maioria de suas ações e programas para a promoção e a disseminação de pesquisas essenciais à formação de recursos humanos para a área da Defesa. Hoje subordinada diretamente ao gabinete do Ministro da Defesa, a ESG também atua como uma das principais plataformas para o ministério promover

maiores integração e participação dos setores civis e governamentais na discussão de temas ligados à defesa. Embora idealizada inicialmente para a capacitação de oficiais dos estamentos superiores das três forças, a busca pelo estímulo intelectual multidisciplinar fez que, a partir de 1951, a ESG recebesse também a contribuição de civis de diversos segmentos profissionais.

A criação do MD e o desejo pela construção de uma nova mentalidade de defesa no Brasil levaram também à criação das primeiras graduações e pós-graduações dedicadas aos estudos estratégicos e de defesa no país.

Conduzido por meio do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) é o primeiro curso de uma IES de caráter civil a contemplar os estudos da defesa. Tendo início a partir do Programa Pró-Defesa, foi autorizado em dezembro de 2007 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação (MEC) e iniciou suas atividades em 2008.

A única outra IES no Brasil a se dedicar aos estudos estratégicos no nível de pós-graduação é a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), responsável pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI), criado em 2010. No PPGEEI, são conduzidos os cursos de Mestrado e Doutorado em Estudos Estratégicos.

<sup>3</sup> Informações detalhadas sobre a ESG podem ser obtidas na página da instituição na internet: <http://www.esg.br>. Acesso: 7/9/2017.

Instituído a partir do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão de Universidades Federais (REUNI) em 2009, o Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) foi o primeiro curso de graduação criado para a formação de profissionais civis para a área da defesa e ainda é o único. Idealizado como essencialmente multidisciplinar, o curso é atualmente ministrado em diversos institutos do campus da Cidade Universitária, tais como o Centro de Letras e Artes, o Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza e o Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD)<sup>4</sup>.

A graduação promove anualmente a Semana de Defesa e Gestão Estratégica Internacional (SDGEI). O evento proporciona uma plataforma para o aperfeiçoamento das capacidades acadêmicas dos alunos de DGEI, em que os graduandos desfrutam de uma rara oportunidade de apresentar estudos especificamente dedicados à temática de defesa. Não limitada à participação de graduandos do curso, a SDGEI é também uma importante plataforma para a maior integração do DGEI com outras instituições, cursos e a sociedade em geral, importante também para a consolidação dos estudos estratégicos como uma área de conhecimento essencialmente multidisciplinar.

A criação do DGEI foi um importante marco para o aprimoramento das capacidades de defesa do país. Os estudos da defesa foram ampliados em direção a uma

variedade de campos de conhecimento, ajustando-se ao contexto essencialmente multidisciplinar introduzido pela PND, e não são, portanto, percebidos como área de interesse exclusivamente militar. Norteados por essa mentalidade, o Bacharelado em DGEI foi idealizado com o objetivo de:

“[...] preparar gestores e operadores com sólida formação em estudos estratégicos e defesa capazes de formular, coordenar e aplicar políticas e recursos, prospectar cenários, lidar com situações de risco e de incerteza e executar operações diversas nos planos doméstico e internacional.” (UFRJ, 2009).

A cooperação entre os acadêmicos da defesa e as FAs na produção de conhecimento se dá, especialmente, por meio de atividades promovidas por instituições de ensino e pesquisa do MD. Em busca de conhecimentos mais específicos ao campo da defesa, muitos acadêmicos frequentemente recorrem a essas instituições. Esse relacionamento é excepcionalmente produtivo por meio das atividades conduzidas pelos centros de pesquisa de duas destas instituições: o Centro de Estudos Estratégicos (CEE) da ESG e o Centro de Estudos Políticos e Estratégicos da Escola de Guerra Naval (EGN). Há ainda o Instituto Brasileiro de Estudos de Defesa Pandiá Calógeras (Ibed), centro de pesquisas que, como a ESG, é responsável por assessorar diretamente o MD, tendo como objetivos produzir análises, promover o diálogo e estimular a produção de conhecimentos acadêmicos sobre temas de interesse estratégico à Defesa Nacional.

<sup>4</sup> O bacharelado de DGEI é a única graduação a desfrutar o privilégio de ter disciplinas ministradas pelo COPPEAD, instituto de excelência no campo da administração, antes dedicado exclusivamente à pós-graduação.

## O estudo da Atividade de Inteligência no campo dos estudos no Brasil

Como ferramenta voltada ao acompanhamento de circunstâncias e atores estratégicos aos interesses nacionais, a Inteligência desempenha um papel importante no assessoramento dos processos decisórios desenvolvidos pelo Estado, sobretudo no âmbito da defesa.

Embora definida pela END (2012) como ferramenta pela qual os conhecimentos essenciais aos processos decisórios da defesa são elaborados, a Inteligência é pouco contemplada como um objeto de estudo formal no campo dos estudos estratégicos no Brasil.

A Atividade de Inteligência, como conjunto de ações voltadas à produção de conhecimentos estratégicos capazes de assessorar na elaboração e na implementação de políticas públicas, bem como ao acompanhamento de ameaças concretas ou potenciais ao Estado e à sociedade, possui um potencial considerável no aperfeiçoamento das capacidades analíticas de acadêmicos da defesa. A chegada desta nova geração de estudantes e futuros profissionais do campo da defesa, indivíduos com capacidades desenvolvidas em ambientes com metodologias distintas de seus antecessores, está sendo responsável por uma transformação nas relações entre civis e militares. A inserção da Inteligência como objeto de estudo nestes espaços, além de aperfeiçoar as capacidades analíticas dos alunos e familiarizá-los com as estruturas nacionais operantes no âmbito do Sisbin, poderia contribuir também com a disseminação da cultura de Inteligência, aproximando-a

da esfera acadêmica e colaborando para a valorização da Inteligência como atividade essencial do Estado.

Como argumenta Martins (2015), o avanço de estudos e pesquisas dedicados à Inteligência contribui não apenas para o aprendizado dos que a estudam, mas também para o aperfeiçoamento das noções metodológicas da própria 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” (MARTINS, 2015, p. 17).

No campo da defesa, a capacitação de recursos humanos para a Inteligência permite o aperfeiçoamento de técnicas voltadas à produção de conhecimentos imparciais úteis ao assessoramento dos processos decisórios em todos os níveis da defesa. Ela é também uma ferramenta essencial para o processo de avaliação de riscos impostos por ameaças à defesa e de possíveis vulnerabilidades nacionais.

A ESG foi a primeira instituição nacional a se dedicar ao estudo da Atividade de Inteligência, buscando institucionalizar a formação de recursos humanos na área. Em 1996, foi instituído o Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE), reformulado em 1999, com a criação do MD. Conduzido ao longo de vinte semanas, o CSIE permanece como um dos principais mecanismos para a capacitação de recursos humanos para a Atividade de Inteligência, tendo formado 468 profissionais desde sua restauração (CSIE, 2016).

Além do CSIE, a ESG também promove outras atividades acadêmicas dedicadas à Inteligência. Em 2014 e 2015, foi realizado o Seminário de Inteligência Estratégica, evento que possibilitou uma inovadora aproximação dos Altos Estudos de Inteligência Estratégica promovidos pela ESG com acadêmicos. O seminário abordou questões contemporâneas relativas ao papel da Inteligência e seu uso como ferramenta pelo Estado, possibilitando aos acadêmicos presentes a oportunidade de se familiarizarem com o tema e as estruturas nacionais dedicadas a estas atividades. Em 2016, o Laboratório de Segurança Internacional e Defesa Nacional (LABSDEN) do CEE da ESG contemplou a Inteligência como uma de suas linhas de pesquisa, proporcionando uma rara oportunidade de iniciação científica no tema.

Nos poucos cursos dedicados ao estudo da defesa nas IESs de caráter civil no Brasil, a Inteligência permanece como uma temática pouco explorada. No bacharelado de Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI/UFRJ)<sup>5</sup> e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST/UFF)<sup>6</sup>, a Inteligência não é contemplada com uma disciplina própria. Na principal publicação acadêmica do Inest a Revista Brasileira de Estudos Estratégicos, um dos poucos periódicos acadêmicos dedicados aos estudos es-

tratégicos no Brasil, a Inteligência nunca foi contemplada como objeto de estudo por nenhuma de suas publicações<sup>7</sup>.

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS) se destaca por ser o único programa de pós-graduação de estudos estratégicos a possuir uma disciplina dedicada especificamente ao estudo da Inteligência. Intitulada: "Inteligência governamental na guerra e na paz", a disciplina tem como objetivo:

"discutir criticamente a literatura de inteligência governamental, introduzindo os alunos aos fundamentos conceituais do objeto, à história da atividade de inteligência desde o início do século XX, às relações entre a inteligência e a guerra e, por fim, as relações entre a inteligência e a política internacional." (UFRGS, 2017).

Sendo a Atividade de Inteligência essencial para que o planejamento e a execução de todas as ações conduzidas no âmbito da defesa desenvolvam-se com base em conhecimentos confiáveis e oportunos (END, 2012, p.33), os acadêmicos do campo da defesa precisam estar devidamente familiarizados com essa importante ferramenta do processo decisório para o qual estão sendo intencionalmente preparados para participar.

Tanto o bacharelado de DGEI (UFRJ) quanto o PPGEST (UFF) têm como objetivo a capacitação de profissionais para

<sup>5</sup> A estrutura curricular de DGEI está disponível em: [www.siga.ufrj.br/sira/repositorio-curriculo/distribuicoes/E51458A0-92A4-F79C-018B-32800BF8936D.html](http://www.siga.ufrj.br/sira/repositorio-curriculo/distribuicoes/E51458A0-92A4-F79C-018B-32800BF8936D.html). Acesso em: 5/9/2017.

<sup>6</sup> A estrutura curricular do PPGEST pode ser encontrada em: [www.ppgest.uff.br/index.php/estrutura-curricular](http://www.ppgest.uff.br/index.php/estrutura-curricular). Acesso em: 5/9/2017.

<sup>7</sup> Todas as edições da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos podem ser encontradas em: [www.inest.uff.br/index.php/rest/inicio](http://www.inest.uff.br/index.php/rest/inicio). Acesso em: 6/9/2017.

o assessoramento de alto nível no campo dos estudos estratégicos (UFRJ, 2009; INEST, 2017). Assim, é possível observar uma sintonia entre a proposta pedagógica desses cursos e os objetivos da Atividade de Inteligência, uma vez que ambos compartilham o compromisso com a produção de conhecimentos necessários ao aprimoramento das capacidades do Estado Brasileiro e à salvaguarda de sua sociedade.

Entretanto, o estudo da Atividade de Inteligência vem sendo negligenciado nestes raros espaços dedicados ao estudo da defesa no Brasil, espaços cuja proposta é, justamente, a capacitação de civis para o assessoramento estratégico a questões de defesa. A ausência da Inteligência como disciplina e a falta de um docente especialista no tema dificulta o desenvolvimento de artigos acadêmicos que contemplem a Inteligência como tema e distancia os alunos de uma área essencial para os processos decisórios da Defesa Nacional.

Até o momento (2017), nenhuma monografia defendida para a obtenção do diploma do bacharelado de DGEI (UFRJ) contemplou a Inteligência como objeto

de estudo. Tampouco foi a Inteligência contemplada como tema por sequer uma das sessenta e nove dissertação de mestrado do PPGEST(UFF)<sup>8</sup>. No PPGEI (UFRGS, 2017), único espaço a oferecer uma disciplina estritamente dedicada à Inteligência, também não há teses ou dissertações que tenham contemplado a Inteligência como tema<sup>9</sup>.

Salvo as periódicas atividades desenvolvidas no âmbito da ESG, das quais os acadêmicos eventualmente podem participar voluntariamente, são poucas as oportunidades disponíveis aos alunos para se familiarizarem com a Atividade de Inteligência. Uma das raras exceções se deu durante a terceira edição da SDGEI, em 2013, quando foi promovido o painel: "A comunidade de Inteligência brasileira: Espionagem para quem?", evento que contou com a presença de um Oficial de Inteligência da Abin como palestrante convidado<sup>10</sup>.

Para o aprimoramento das capacidades analíticas destes acadêmicos, seria ideal que estes fossem preparados para o uso da Inteligência como ferramenta para o assessoramento de processos decisórios no campo da defesa. Por meio do estudo da Inteligência, os graduandos poderiam

---

<sup>8</sup> As dissertações defendidas para a obtenção do título de mestre no PPGEST (UFF) podem ser encontradas em: [ppgest.uff.br/index.php/dissertacoes-defendidas-ppgest](http://ppgest.uff.br/index.php/dissertacoes-defendidas-ppgest). Acesso: 13/9/2017.

<sup>9</sup> As teses e dissertações defendidas no PPGEI (UFRGS) estão disponíveis em: [https://www.ufrgs.br/ppgeei/?page\\_id=272](https://www.ufrgs.br/ppgeei/?page_id=272), acesso: 10/9/2017.

<sup>10</sup> A III SDGEI ocorreu de 11 a 14 de dezembro de 2013, no auditório do Centro Cultural Professor Horácio de Macedo, localizado no Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Cidade Universitária, Rio de Janeiro, contando com a presença de estudantes do curso de DGEI, graduandos e pós-graduandos dos cursos de Direito, Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social, História, Ciências Econômicas, Geografia, Letras, Ciências Sociais, Ciências da Computação, Administração, Relações Internacionais, assim como de ouvintes de UFRJ, UFF, UFRRJ, PUC Rio, UnB, UFPR, IBMEC, ISE La Salle, UERJ, UniRio, USP, Colégio Pedro II, empresas, grupos e profissionais oriundos das Forças Armadas e das Forças Auxiliares (SDGEI, 2013).

aprender não apenas sobre a estrutura do Sisbin e suas atribuições, mas também técnicas para a produção de conhecimento em uma metodologia específica que busca a verdade, sem influências ideológicas ou outro viés.

Porém, não sendo a Atividade de Inteligência contemplada como um objeto de estudo específico nesse campo acadêmico, os estudantes que não buscam tais conhecimentos individualmente desconhecem, como boa parte da sociedade brasileira, a natureza da Atividade de Inteligência, sua estrutura institucional no Brasil e seu papel no processo decisório de políticas e estratégias nacionais. Privados de estudos idealizados para aperfeiçoar a produção de conhecimentos dedicados ao assessoramento em situações de tomada de decisão e gerenciamento de crises, os graduandos acabam por permanecer leigos quanto à importância da Inteligência para o Estado e a sociedade brasileiros.

### **Considerações finais**

Apesar do considerável avanço da defesa em se fazer presente na esfera acadêmica e incluir a sociedade civil e sua capacitação para o campo da defesa como elemento fundamental das capacidades nacionais, objetivo estratégico reconhecido pela END (2012), à luz do paradigma essencialmente multidisciplinar introduzido pela PND (2012), a Inteligência permanece pouco presente no campo dos estudos da defesa no Brasil.

Embora seja uma atividade essencial para o assessoramento dos processos

decisórios desenvolvidos pelo Estado para a elaboração e a implementação de políticas públicas, bem como para a condução de todas as ações desenvolvidas no âmbito da defesa (END, 2012, p. 33), a Atividade de Inteligência é negligenciada como objeto de estudo nos poucos espaços dedicados à defesa na esfera acadêmica civil. Salvo o programa de pós-graduação e o doutorado da UFRGS, nenhum outro curso de graduação ou pós-graduação dedicado à defesa possui disciplinas voltadas especificamente à Inteligência. A produção acadêmica dedicada ao tema nestes espaços também é modesta.

A inserção da Inteligência como objeto de estudo no campo da defesa permitiria aos discentes o aperfeiçoamento de técnicas voltadas para a produção de conhecimento em uma metodologia específica que busca ser isenta de viés e útil ao assessoramento estratégico. Também proporcionaria a familiarização com as estruturas nacionais dedicadas à Atividade de Inteligência e o papel do Sisbin na defesa dos interesses nacionais. Sobretudo, sua inserção na academia colaboraria para o aprimoramento da cultura nacional de Inteligência, proporcionando um espaço onde o tema poderia ser debatido e aprimorado, possibilitando também a aproximação da sociedade acadêmica de defesa com o tema e a valorização da Inteligência como uma atividade essencial para o Estado e à Defesa Nacional.

A consolidação dos estudos da defesa no contexto acadêmico foi um balizador para o avanço da produção de conhecimento neste campo. Orientados por

doutrinas de perspectivas abrangentes quanto à natureza da defesa e à sua multidisciplinaridade, as graduações e pós-graduações de estudos estratégicos se tornarão os principais núcleos para a capacitação de profissionais civis para o campo da defesa. Porém, a ausência da Inteligência como objeto de estudo nestes espaços poderá ter como consequência a preservação da distância

existente entre a Inteligência e a comunidade acadêmica no Brasil.

Conclui-se pela necessidade e pela importância de atividades de estudo e pesquisa voltadas ao tema da Inteligência no campo dos estudos estratégicos no Brasil, reconhecido como objetivo específico pela PEnsD e como um instrumento essencial da Inteligência Nacional pela PNI (2016).

## Bibliografia

BRASIL. *Lei nº 9.883*, de 7 de dezembro de 1999. Brasília, DF, 1999.

CSIE. *Curso Superior de Inteligência Estratégica (CSIE) – Resumo Histórico*, Escola Superior de Guerra, Ministério da Defesa, Brasília-DF, 2016. Disponível em: <[esg.br/images/resumo\\_historico\\_cursos/historico\\_csie.pdf](http://esg.br/images/resumo_historico_cursos/historico_csie.pdf)>. Acesso em: 23/9/16.

END. *Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa, Brasília-DF, 2012.

INEST. *Perfil do profissional*. Instituto Nacional de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 2017. Disponível em: <[ppgest.uff.br/index.php/perfil-do-profissional-do-ppgest](http://ppgest.uff.br/index.php/perfil-do-profissional-do-ppgest)>. Acesso em: 9/9/2017.

MARTINS, Erika FS. *O papel da Escola de Inteligência para o avanço dos estudos em Inteligência no Brasil*. Revista Brasileira de Inteligência, 10ª Edição, Brasília, 2015. Disponível em: <[abin.gov.br/conteudo/uploads/2016/02/RBI-10.pdf](http://abin.gov.br/conteudo/uploads/2016/02/RBI-10.pdf)>. Acesso em: 9/9/2017.

MEC. *Parecer nº 147/2017*. Conselho Nacional de Educação da Câmara de Educação Superior, Ministério da Educação, 2017.

MD. *Portaria Normativa nº 295/2002*. Ministério da Defesa, Brasília-DF, 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. *Democracia e Defesa Nacional – A criação do Ministério da Defesa na Presidência de FHC*. Editora Manole Ltda., São Paulo– SP, 2005.

PND. *Política Nacional de Defesa (PND)*. Ministério da Defesa, Brasília-DF, 2012.

PNI. *Política Nacional de Inteligência (PNI)*. Decreto nº 8.793/2016, Brasília-DF, 2016.

SDGEI. *III Semana de Defesa e Gestão Estratégica Internacional*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <[semanadefesa.com.br/iisdgei](http://semanadefesa.com.br/iisdgei)>. Acesso em: 9/9/2017.

UFRGS. *EEI 18 (M/D) – Inteligência Governamental na Guerra e na Paz*. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017. Disponível em: <[ufrgs.br/ppgeei/wp-content/uploads/2017/05/eei18.pdf](http://ufrgs.br/ppgeei/wp-content/uploads/2017/05/eei18.pdf)>. Acesso em: 9/9/2017.

UFRJ. *Projeto Pedagógico do Curso de DGEI*. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas /Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), RJ, 2009.



# REFERENCIAIS BÁSICOS PARA A CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Hélio Hiroshi Hamada\*

Renato Pires Moreira\*\*

## Resumo

*Existe uma lacuna nas ações formativas de profissionais que atuam na atividade de Inteligência de Segurança Pública (ISP) no Brasil, que, por sua vez, está carente de referências que orientem o desenvolvimento de matrizes curriculares de cursos de capacitação. Por se tratar de uma atividade especializada, destinada à produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à tomada de decisão nos diversos níveis de assessoramento estatal, os profissionais que atuam nessa área necessitam de uma capacitação específica que contenha uma base filosófica e doutrinária capaz de proporcionar suporte a seu trabalho diário. Posto isso, foram analisadas literaturas especializadas em ISP e documentos que tratam de educação profissional nas instituições de segurança pública, o que gerou um resultado teórico-prático de referenciais básicos que auxiliam nas propostas de currículos de cursos de capacitação. Nesse sentido, os referenciais propostos partem das competências e missões das instituições de segurança pública, alinhados com os temas tratados no âmbito da Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública e suas conexões com os conhecimentos, habilidades e atitudes esperados dos profissionais de ISP.*

**Palavras-chave:** *Inteligência de segurança pública; Matriz Curricular Nacional; Segurança pública; Perfil profissiográfico; Mapeamento de competências.*

## Introdução

A atuação de profissionais de Inteligência de Segurança Pública (ISP) no Brasil surge como debate na medida em que há a necessidade de se qualificar a atividade e seus produtos voltados para o controle da criminalidade e da violência. A atividade de ISP é prioritariamen-

te executada pelas forças policiais nos níveis federal, estadual e municipal<sup>1</sup>, para subsidiar decisões estratégicas e operacionais que orientem as políticas e ações em suas respectivas áreas de atribuição e competência. Neste cenário, a capacitação de profissionais que atuam

---

\* Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atuação como chefe do Centro de Pesquisa e Pós-graduação da Polícia Militar de Minas Gerais.

\*\* Analista de Inteligência. Especialista em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública. Especialista em Política e Estratégica e em Polícia Judiciária Militar. 2º Sargento da Polícia Militar de Minas Gerais.

<sup>1</sup> Em se tratando de atividade de Inteligência, as demais agências que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) também colaboram com o fluxo de informações, a exemplo da Agência Brasileira de Inteligência, Exército, Marinha, Aeronáutica e Receita Federal, que mantém acompanhamento de campos de interesse na área da segurança pública.

nessa atividade é fundamental para que haja padronização e efetividade dos esforços institucionais.

O propósito do presente artigo é discutir questões que permeiam a capacitação de profissionais que lidam com a análise de informações, cujo emprego de técnicas especializadas e ações próprias da atividade de ISP têm a finalidade de produção de conhecimentos úteis e oportunos com vistas ao assessoramento do processo decisório. Por certo, esse campo da ISP se mostra carente de referências que orientem o desenvolvimento de matrizes curriculares de cursos de capacitação. Por cursos de capacitação, entende-se os direcionados a policiais já formados, designados para agências de Inteligência e que necessitam de conhecimento mais aprofundado e treinamento especializado para o exercício da função.

Para a discussão do assunto em pauta, emerge a seguinte problemática: quais são os referenciais básicos que devem orientar os currículos voltados para a capacitação de profissionais de ISP no Brasil? Nessa acepção, foi realizada uma pesquisa de natureza exploratória baseada em levantamento bibliográfico especializado no assunto e pesquisas em sites das diversas instituições de segurança pública do país, com o intuito de encontrar respostas ao questionamento em pauta.

Dessa forma, este artigo se desenvolve numa perspectiva teórico-prática para orientar ações formativas que envolvam profissionais que atuam na

atividade de ISP, de forma a auxiliar a elaboração de currículos de cursos de capacitação nas instituições que lidam com segurança pública.

### **Concepções sobre capacitação em Inteligência de Segurança Pública**

O surgimento de sistemas de Inteligência nas forças policiais não é um fenômeno recente. No entendimento de Cepik (2003), está inserido na terceira matriz histórica dos serviços de Inteligência contemporâneos<sup>2</sup>, inicialmente voltados para a manutenção da ordem interna, que remontam a atividades desenvolvidas na Europa na primeira metade do século XIX, principalmente em decorrência de movimentos inspirados na Revolução Francesa e do desenvolvimento do movimento operário anarquista e socialista. Segundo o autor, atualmente, tais sistemas ainda cuidam da segurança interna, porém com outros focos, a exemplo de terrorismo, crimes graves e proliferação de armas.

No Brasil, somente no ano 2000, por meio do Decreto nº 3.695, foi criado o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública (Sisp) no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). O Sisp é composto pelas instituições que atuam na segurança pública e tem por finalidades coordenar e integrar as atividades de ISP no Brasil e suprir os governos federal e estaduais de informações que subsidiem a tomada de decisão neste campo.

Notadamente, para a execução da ISP, é necessário que haja um corpo per-

<sup>2</sup> Segundo Cepik (2003), a primeira matriz refere-se à Inteligência externa, voltada para as atividades de diplomacia, a segunda à Inteligência de defesa, voltada para a busca de informações de guerra, e a terceira à Inteligência de segurança, com foco em policiamento.

manente e dedicado de integrantes nas agências de Inteligência das instituições de segurança pública. Gonçalves (2016, pp. 48-49) destaca que são objetivos da ISP “identificar, acompanhar e avaliar ameaças reais ou potenciais de segurança pública e produzir conhecimentos e informações que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza”. Para atingir tais objetivos, os profissionais de ISP precisam lidar rotineiramente com recursos especializados, o que exige um preparo para a função desempenhada. Nesse ponto, o foco recai sobre os recursos humanos, cujas instituições devem incentivar cursos de formação e aperfeiçoamento com o objetivo de capacitá-los para o desempenho de suas atribuições dentro de critérios de eficiência e eficácia.

As especificidades da atividade de ISP fazem que haja uma atenção para a capaci-

tação dos recursos humanos. Telemberg (2015, p. 108), afirma que “a formação na área de Inteligência segue a (sic) normas e padrões flexíveis e diferenciados, de acordo com sua finalidade e característica”. Assim, os recursos humanos a serem empregados devem receber o treinamento específico de acordo com cada segmento (Inteligência e Contra-inteligência) e a busca de conhecimento protegido ou negado (Operações de Inteligência), com o foco nos objetivos da atividade de ISP.

Do ponto de vista do tipo de formação, Telemberg (2015, pp. 111-112) apresenta um esquema de formação continuada para analistas e agentes de Inteligência que pode ajudar na formulação de currículos para capacitação de recursos humanos a serem empregadas na atividade de ISP, conforme se vê no QUADRO 1:

QUADRO 1: Conhecimentos necessários para a formação continuada de profissionais de Inteligência.

Nível de formação	Analista de Inteligência	Agente de Operações
<b>Básica</b>	Conhecimentos especializados compatíveis com o setor de atuação, aliado a algum treinamento quanto a técnicas, métodos e doutrina.	Domínio de técnicas especializadas, métodos e doutrina.
<b>Intermediária</b>	Ênfase na especialização, algum conhecimento interdisciplinar aliado a um sólido treinamento quanto a doutrina, técnicas e métodos de procedimento.	Ênfase em técnicas, métodos, procedimentos e doutrina, que visam, em especial, ao planejamento, aliado a algum conteúdo para adequar o profissional às coberturas mais comuns.
<b>Avançada</b>	Ênfase nos conhecimentos político-sociais, visão interdisciplinar, sólidos conhecimentos de doutrina, técnicas e métodos para a produção de documentos mais livres com vistas a valorizar a visão prospectiva.	Ênfase no treinamento individual capaz de adequar o profissional à estória-cobertura específica, aliado ao treinamento sobre o planejamento de operações, cujas técnicas, métodos e procedimentos já seriam do domínio do operador.

FONTE: Adaptado de Telemberg (2015, p. 103).

A partir da formação continuada proposta por Telemberg (2015), infere-se a necessidade de se ter parâmetros em matrizes curriculares para atender as demandas dos três níveis de formação dos profissionais de ISP.

### Discussões contemporâneas acerca da construção de matrizes curriculares

Em se tratando de capacitação de recursos humanos, há de se reportar, necessariamente, às matrizes curriculares de

curso para que elas atendam aos objetivos da profissionalização, no caso, de integrantes das instituições que compõem o Sisp para o exercício da atividade de ISP. Neste escopo, abre-se uma discussão para a questão do currículo, a partir de suas convergências e divergências do ponto de vista educacional.

Conforme Pacheco (1996), existe uma dificuldade quando se procura definir o currículo em razão de sua própria natureza e dimensão. Assim, o autor situa a divergência em seu aspecto conceitual em duas definições que se contrapõem, sendo uma formal, com um plano previamente definido a partir de seus fins e finalidades, e outra informal, como um processo decorrente de sua própria aplicação.

Na perspectiva formal, o currículo apresenta-se como o conjunto de conteúdos a serem ensinados e que se encontram organizados por disciplinas, temas e áreas de estudo. Na perspectiva informal, as definições são caracterizadas por um conjunto de experiências educativas que compõem um sistema dinâmico, probabilístico e complexo, sem uma estrutura predeterminada (PACHECO, 1996).

Nesta discussão, os problemas curriculares não passam somente pela solução teórica, mas também pela prática, pois o currículo possui fatores e variáveis que decorrem do discurso prático, reforçando a concepção como processo e não como produto. Mesmo assim, como explica Doll Junior (1997), a mudança de ênfase para a discussão do currículo com foco na prática não exclui a dimensão teórica, mas desenvolve a teoria a partir da prática.

Sacristán (2000) considera que o currículo é o cruzamento de práticas diversas e que decorre de uma construção social que leva a contextos concretos que vão dando forma e conteúdo, sendo convertido ou modelado de maneira particular na prática pedagógica. Assim, o autor descreve que o currículo é produzido sob contextos que se sobrepõem e se integram uns aos outros, dando significado a experiências obtidas por quem delas participa. Desta forma, o currículo passa a ser o cruzamento de práticas diferentes que convergem no que se pode denominar de prática pedagógica que se encontra ancorada em contextos diversos.

Nesta perspectiva, parte-se para o formato do currículo, que adquire uma forma singular, mas que não se traduz em mera seleção de conteúdos justapostos ou desordenados e sem critério. Como relata Sacristán (2000), o currículo deve ser organizado sob uma forma que seja apropriada ao nível educativo, derivando-se de importantes repercussões da prática. Assim, os objetivos e conteúdos devem estar agrupados sob um esquema de organização que componha um mosaico cujas peças se integrem e relacionem-se umas com as outras de forma aberta. Esta organização de conteúdos faz com que o currículo adquira sentido em sua forma prática, alcançando efeitos em seu aspecto educativo e no contexto social a que o indivíduo se encontra inserido.

A perspectiva formal do currículo adquire importância na medida em que contribui para apresentar os mecanismos para a organização de conteúdos. Zabala (1998) trata da organização dos conteúdos como unidades de intervenção que

se vinculam e definem a prática da aula, não se reduzindo ao trabalho de um único conteúdo, geralmente configurados em unidades, que, por sua vez, obedecem a critérios de seleção e tipo de relações entre eles, articulando-se em torno de temas, perguntas, tópicos, lições, entre outros. O entendimento é de que, quanto mais relacionados entre si estejam os conteúdos, maior será a potencialidade de uso e compreensão deles. Nesse sentido, o autor destaca que os conteúdos devem ser trabalhados conforme os “centros de interesse”, de modo a auxiliar na organização de unidades didáticas que são relevantes para a compreensão de realidades em seus diferentes graus de relação: multidisciplinares, interdisciplinares e transdisciplinares<sup>3</sup>.

A última expressão do valor do currículo dá-se quando ele é colocado em prática, na qual toda a intenção realiza-se e adquire significados definitivos para alunos e professores. Segundo Sacristán (2000), o currículo é a ponte entre teoria e ação, entre intenções ou projetos e realidade. Desta forma, não há contradição entre o currículo formal e o informal, mas, sim, uma complementaridade em que cada um contribui para o equilíbrio entre teoria e prática.

Uma vez apresentadas as particularidades da construção de currículos do ponto de vista educacional, parte-se para a discussão em relação à capacitação dos profissionais de ISP. Assim, para se atingir as áreas temáticas que

comporão tais currículos, são apontados, a seguir, os referenciais básicos para que esses conteúdos possam ser elaborados de acordo com as especificidades da atividade de ISP.

### **Competências e missões das instituições de segurança pública**

As instituições de segurança pública possuem competências específicas definidas na Constituição Federal de 1988, cujo artigo 144 determina que o exercício da preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio é realizado por meio de polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Na esfera federal, a polícia federal, a polícia rodoviária federal e a polícia ferroviária federal possuem papéis específicos descritos no mesmo dispositivo legal. Assim, à polícia federal cabe apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; exercer as funções de polícia marítima, aérea

<sup>3</sup> A multidisciplinaridade é a disposição de conteúdos independentes uns dos outros, em uma organização somativa. A interdisciplinaridade é a interação entre duas ou mais disciplinas. A transdisciplinaridade é o grau máximo de relações entre disciplinas que supõe integração global em um sistema (ZABALA, 1998).

e de fronteiras; e exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. O patrulhamento ostensivo nas rodovias federais cabe à Polícia Rodoviária Federal e nas ferrovias federais, à Polícia Ferroviária Federal.

Na esfera estadual, as polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares cumprem o papel estabelecido no caput do artigo 144. Às polícias civis foram incumbidas as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares. Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, e aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe à execução de atividades de defesa civil.

Ainda, a Carta Magna estipulou a possibilidade de formação de guardas municipais nos municípios, as quais ficam destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações públicas. Apesar de previsto desde a promulgação da Constituição Federal, a grande maioria dos municípios brasileiros ainda não possui estrutura para o funcionamento de uma guarda municipal. Segundo o levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2012<sup>4</sup>, do total de 5.565 municípios no país, somente 993 possuem o serviço, totalizando um efetivo total de 96.147 integrantes, do qual pouco mais da metade (49.280) encontra-se concentrado

nos municípios da região sudeste. Todavia, em quase todos os municípios com mais de 500.000 habitantes, há uma guarda municipal em funcionamento, o que denota a demanda por esse serviço nos grandes centros urbanos.

Além de conhecer as competências legais das instituições que cuidam da segurança pública, é importante saber como estas se encontram alinhadas estrategicamente, e o que pode ser analisado através das missões constantes nos planos estratégicos. A missão, conforme o pensamento estratégico, consiste na declaração sobre o que a organização quer, num propósito fundamental, definindo a finalidade de sua existência. Desta forma, foram realizados levantamentos em sites institucionais da polícia federal, da polícia rodoviária federal, das polícias militares e civis dos Estados e Distrito Federal<sup>5</sup> e de algumas guardas municipais<sup>6</sup> acerca do registro da missão num planejamento estratégico. Neste universo, foram coletados dados de 30 instituições de segurança pública atuantes no país que dispunham das informações requeridas.

Após a coleta de dados junto às instituições de segurança pública, foi realizada uma análise bibliométrica com o propósito de identificar os assuntos mais relevantes por meio da medição de fluxos de informação, resultando numa nuvem de palavras. Uma nuvem de palavras, segundo Lunardi, Castro e Monat (2008),

<sup>4</sup> BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Perfil dos Municípios Brasileiros 2012.

<sup>5</sup> Dos 27 entes federados, 13 polícias militares e 12 polícias civis possuíam disponíveis nos sites institucionais a respectiva missão estratégica.

<sup>6</sup> Foram encontrados registros da missão estratégica nas guardas municipais de Florianópolis/SC, Pelotas/RS e São Gonçalo/RJ.



Nessa perspectiva, por constituir um conjunto de conceitos, características, princípios, valores, normas, métodos, procedimentos, ações e técnicas norteadoras de ISP, atreladas à capacidade de padronização para a atuação das agências que integram o Sisp, torna-se necessário que esta doutrina seja discutida em cursos iniciais para os profissionais de segurança pública. Isso facilitará que a atividade seja desmistificada e, conseqüentemente, seja viável uma capacitação mais consistente e necessária aos profissionais de Inteligência de segurança pública para atuarem em prol da sociedade ordeira.

Ainda sobre a DNISP, vale esclarecer que a “qualificação do profissional de ISP deverá ser realizada por meio de específicos e sistemáticos programas de formação, de especialização, de aperfeiçoamento continuado e treinamento permanente” (BRASIL, 2009).

### **Eixos articuladores da Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública**

As ações formativas dos profissionais da área de segurança pública no Brasil são orientadas pela Matriz Curricular Nacional (MCN) (BRASIL, 2014) com seus eixos articuladores e áreas temáticas executados pela Senasp. Trata-se de um documento cuja abrangência faz-se em nível nacional e que recomenda que os currículos das ações de treinamento contemplem, entre outros, as diferentes formas de violência e criminalidade, a organização do Estado Moderno, papéis das instituições de segurança pública, as metodologias orientadas e focadas na

comunidade, colaboração e integração das ações de justiça e segurança, mediação de conflitos, administração do uso da força e gerenciamento de crises. Ainda, ações que permitam lidar com a complexidade, o risco e a incerteza e, por fim, a utilização de metodologias que possibilitem identificar problemas, buscar, implementar e avaliar soluções.

Para a MCN (BRASIL, 2014, p. 41), os eixos articuladores “estruturam o conjunto dos conteúdos de caráter transversal definidos por sua pertinência nas discussões sobre segurança pública e por envolverem problemáticas sociais de abrangência nacional”. E tais eixos “devem permear as diferentes disciplinas, seus objetivos, conteúdos, bem como as orientações didático-pedagógicas”.

Os eixos articuladores que compõem a Matriz são:

- a) sujeito e interações no contexto da segurança pública;
- b) sociedade, poder, estado e espaço público e segurança pública;
- c) ética, cidadania, direitos humanos e segurança pública;
- d) diversidade étnico-sociocultural, conflitos e segurança pública.

A MCN foi produzida por meio de um estudo profissiográfico e do mapeamento de competência realizado sob coordenação da Senasp e com viés no perfil dos cargos das instituições estaduais de segurança pública. Nesse sentido, o objetivo da MCN é orientar, por meio de um referencial teórico-metodológico,

as ações formativas dos profissionais de segurança pública em qualquer nível ou modalidade de ensino. As competências são as cognitivas (requerem o desenvolvimento do pensamento por meio da investigação e da organização do conhecimento), as atitudinais (visam a estimular a percepção da realidade, por meio do conhecimento e do desenvolvimento das potencialidades individuais) e as operativas (preveem a aplicação do conhecimento teórico em prática responsável, refletida e consciente).

A ISP apresenta-se, nesse contexto da MCN, como disciplina da área “comunicação, informação e tecnologias em segurança pública” e tem a seguinte temática: atividades, operações e análise de Inteligência (BRASIL, 2014). Nesse sentido, ressalta-se a importância da inclusão, nos currículos das instituições de segurança pública, da disciplina em questão, dada sua capacidade de levar, ao discente, conhecimentos oportunos sobre tal temática.

A disciplina Inteligência de Segurança Pública demanda, como competência associada, o conhecimento dos fundamentos das Atividades de Inteligência, cujo objetivo é criar condições para que os profissionais de segurança pública possam:

Ampliar conhecimentos para: conhecer os conceitos da atividade de inteligência de segurança pública, as redes e os respectivos sistemas de inteligência. Desenvolver e exercitar habilidades para: utilizar técnicas de inteligência de segurança pública; produzir conhecimentos necessários à tomada de decisões. Fortalecer atitudes para: proteger redes e sistemas de inteligência; reconhecer a importância de um comportamento devidamente regrado por princípios, características e valores éticos da atividade de inteligência de segurança pública (BRASIL, 2014, p. 173).

Para isto, de acordo com a MCN, o mapa de competências da disciplina deve obedecer aos critérios de aspectos conceituais, procedimentais e atitudinais, que deverão ser observados e planejados para cada discente que terá como repositório os conteúdos contidos na disciplina de ISP. O QUADRO 2 apresenta uma visão dessas competências.

QUADRO 2: Aspectos conceituais, procedimentais e atitudinais da disciplina Inteligência de Segurança Pública delineada na Matriz Curricular Nacional.

Aspectos conceituais	Aspectos procedimentais	Aspectos atitudinais
Histórico da atividade de Inteligência	Atividades de Inteligência	Compartilhamento e compartimentação responsáveis da informação
Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)	Produção do conhecimento	Objetividade e capacidade intelectual e analítica
Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública (DNISP)	Proteção do conhecimento	Preservar informações e ter ciência das consequências do destino indevido destas informações
Fundamentos jurídicos da atividade de inteligência	Segurança orgânica, segurança de assuntos internos e segurança ativa	Sigilo
-	Operações de Inteligência de segurança pública	-
-	Manejo seguro de informações; destinação e manejo de documentação sigilosa	-

FONTE: Matriz Curricular Nacional (BRASIL, 2014).

A partir das competências demonstradas acima, verifica-se que o conteúdo programático aborda os principais temas relacionados à atividade de Inteligência, no sentido estrito: os ramos Inteligência e Contrainteligência, as operações de Inteligência, os fundamentos jurídicos, arcabouço histórico, o Sisbin e a DNISP.

### **Perfil profissiográfico para o exercício da atividade de Inteligência de Segurança Pública**

O perfil profissiográfico tem por finalidade auxiliar na determinação de características desejáveis em um profissional, suas habilidades cognitivas, técnicas e comportamentais. Para isto, podem ser dimensionados conhecimentos, responsabilidades, experiências, habilidades, aptidões e atitudes do indivíduo que o qualifiquem para o desempenho de uma função.

Por se tratar de uma atividade especializada, a Inteligência de Segurança Pública requer de seus profissionais características capazes de atender a atividade de assessorar os tomadores de decisões com conhecimentos de Inteligência. Para executar essa atividade, esses profissionais podem atuar no campo da produção de conhecimento e/ou na condição de busca do dado negado quando da realização de operações de Inteligência.

Primeiramente, percebe-se a necessidade de que esses profissionais possuam formações específicas. Telemberg (2015) estabelece requisitos para a formação profissional de Inteligência destinado à produção de conhecimentos e para área de operações de Inteligência.

Para que a formação em ISP obedeça ao critério sugerido por Telemberg (2015) – o desenvolvimento gradual nos níveis básico, intermediário e avançado – é necessário delinear o perfil e mapear as competências necessárias para o desenvolvimento da atividade de ISP. Para isto, é necessário analisar-se os conhecimentos, habilidades e atitudes que possuem esses profissionais de ISP.

Alcântara (2008) afirma que o analista de Inteligência deverá possuir conhecimentos sobre contexto sociocultural local, regional e global, cultura profissional, ética profissional, informática, missão da Atividade de Inteligência e produção do conhecimento. Como habilidade, deve possuir capacidade de análise e síntese, disponibilidade para lidar com situações imprevistas, gerenciamento de dados, raciocínio crítico, resolução de problemas, trabalho em equipe e visão prospectiva. Como atitudes, Alcântara (2008) destaca comprometimento, confiabilidade, sinceridade, descrição, respeito às normas e às leis e responsabilidade.

Alcântara (2008) sugere um perfil considerado como desejável ao agente de Inteligência. Deve possuir conhecimentos de manuseio de armamento e equipamentos, noções de cultura profissional, defesa pessoal e uso de força, noções de geografia urbana, gerenciamento de crises, missão e técnicas operacionais da atividade de Inteligência. Como habilidades, deve ter a capacidade de empregar técnicas de análise, síntese, observação, memorização, descrição, trabalho em equipe e saber empregar corretamente essas técnicas nas atividades de Inteligência. Quanto a atitudes, deve sempre

agir com discrição, tranquilidade, prudência, firmeza e compromisso com o alcance de metas e resultados propostos, buscando atuar com respeito às normas e às leis.

### **Conclusão**

A capacitação de recursos humanos que compõem as agências de Inteligência das instituições de segurança pública é fator essencial ao êxito no cumprimento das missões a elas atribuídas, com a finalidade de garantir a ordem pública. Essas agências, como integrantes do Sisp, formam uma rede cujas instituições possuem características em comum, tais como, discutir ações formativas que promovam o aprimoramento de cursos de capacitação de profissionais de ISP. Notadamente, com a discussão da capacitação profissional no campo da ISP, pretende-se alcançar uma eficiência das instituições de segurança pública, com o enfoque na solução de problemas que envolvam o ambiente criminal.

Diante do contexto da educação profissional, a construção de um currículo que tenha experiências que convirjam para práticas pedagógicas direcionadas a conteúdos que tenham “centros de interesse”, auxilia na organização didática para compreensão das realidades no campo da ISP. Dessa forma, o presente artigo apresenta os referenciais básicos que possam direcionar a construção desses

currículos, de forma a abranger as competências das instituições e o perfil do profissional de ISP, num contexto doutrinário e específico da atividade.

Nessa concepção, os referenciais que formam a base para a construção de currículos para cursos de capacitação de profissionais de ISP devem levar em consideração, primeiramente, as competências e missões das instituições de segurança pública, pois constituem a atividade-fim das organizações. A DNISP, por sua vez, aponta para a padronização de conceitos e técnicas especializadas utilizadas na atividade de ISP. Já a MCN, elaborada pela Senasp, tem a pretensão de ser um referencial teórico-metodológico, que considera o ensino por competências como foco da formação de profissionais que atuam na segurança pública. Por último, o perfil profissiográfico dos profissionais de ISP como referencial demonstra as áreas de conhecimento e as habilidades que a capacitação deve atingir com prioridade.

Assim, como proposta de discussão de referenciais para a capacitação de profissionais de ISP, o presente artigo buscou reunir os aspectos básicos que permeiam a construção de um currículo que atenda às necessidades das instituições atuantes na segurança pública, no sentido de valorizar e qualificar a formação profissional dos recursos humanos que compõem o Sisp.

## Bibliografia

ALCÂNTARA, Ronaldo Silveira de. *Mapeamento dos principais componentes das competências gerais das funções de chefe, analista e agente do Sistema de Inteligência da PMMG*. 2008. Monografia (Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Direitos Humanos). Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais em parceria com o Centro Universitário Newton Paiva: Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública*. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Matriz curricular nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública*. Coordenação: Andréa da Silveira Passo [et al.]. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2014.

CEPIK, Marco A. C. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização dos serviços de inteligência*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

DOLL JÚNIOR, Willian E. *Currículo: uma perspectiva pós-moderna*. Tradução: Maria Adriana Veríssimo Veronese. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

FEITOZA, Denilson P. *Inteligência, segurança e direito: políticas e operações de inteligência*. Relatório (residência Pós-Doutoral) – Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

GONÇALVES, Joaquisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. 4. Ed. Niterói: Impetus, 2016.

LUNARDI, M. S; CASTRO, J. M. F. C; MONAT, A. S. *Visualização dos resultados do Yahoo em nuvens de texto: uma aplicação construída a partir de web services*. InfoDesign Revista Brasileira de Design da Informação, v. 5, n. 1, p. 21-35, 2008.

PACHECO, José Augusto. *Currículo: teorias e práxis*. Porto: Porto Editora, 1996.

SACRISTÁN, J. Gimeno. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. Tradução: Ernani F. da Fonseca Rosa. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

TELEMBERG, Márcia Stein. Formación en inteligencia. In: PAZ, José Gabriel; ROMÁN, Roberto. (Orgs.) *Inteligencia estratégica latinoamericana: perspectivas y ejes predominantes para la toma de decisiones estratégicas ante un mundo en cambio, antología*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ministerio de Defensa, 2015.

VANTI, Nadia Aurora Peres. *Da bibliometria à webometria: uma exploração conceitual dos mecanismos utilizados para medir o registro da informação e a difusão do conhecimento*. Ciência da Informação, v. 31, n. 2, p. 152-162, 2002.

ZABALA, Antoni. *A prática educativa: como ensinar*. Tradução: Ernani F. da F. Rosa. Porto Alegre: Artmed, 1998.

# A MODERNIZAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ESTRATÉGICA NA PERSPECTIVA DA SEGURANÇA HUMANA

Danilo Coelho\*

## Resumo

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

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

## Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Segurança humana e Inteligência Estratégica

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

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

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

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

O paradigma de segurança nacional como defesa precipuamente estatal tem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborado pelo autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FIGURA 2: Transecuritização da Inteligência de Estado.

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

Fonte: elaborado pelo autor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Considerações finais

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Bibliografia

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

# INDICADORES ECONÔMICOS NA ANÁLISE DE INTELIGÊNCIA – ESTUDO SOBRE OS ÍNDICES DE RISCO SOBERANO

Eduardo Castello\*

## Resumo

*O objetivo do presente artigo é determinar a adequação do uso de indicadores de risco soberano na análise de Inteligência. Entre os indicadores utilizados para se avaliar a situação econômica geral de um país, estão os de natureza estritamente quantitativa, como o EMBI+, e os ratings soberanos, que congregam características qualitativas e quantitativas. A razão para o uso disseminado desses índices é o fato de que eles resumem quantidade significativa de dados disponíveis para os agentes econômicos, com ênfase para aqueles que atuam no mercado financeiro, ao captar informações sobre os fundamentos econômicos de um país objeto de análise. Nesse sentido, busca-se tanto avaliar em que medida as duas categorias de indicadores são eficientes em sintetizar dados sobre fundamentos econômicos, quanto contextualizar de que forma esses indicadores servem como suporte para exercícios de análise de Inteligência Econômica. Conclui-se que é recomendável à análise de Inteligência utilizar ambos os índices de maneira complementar; aqueles puramente quantitativos possuem maior precisão, mas são menos abrangentes; os ratings soberanos contam com menor confiabilidade, mas têm maior completude.*

**Palavras-chave:** *Risco soberano; Inteligência Econômica; Análise de Inteligência.*

## Introdução

O objetivo do presente artigo é determinar as condições de utilização de tipo particular de indicador econômico, os índices de risco soberano, no processo de análise de Inteligência. Esses índices são comumente usados como referência em relatórios de consultorias econômicas e de analistas de fundos de investimento, com o intuito de nortear decisões de investimento. Sob a perspectiva analítica, avalia-se se esses indi-

cadores são eficientes ao sinalizarem o comportamento de variáveis atinentes à situação econômico-financeira de um país de interesse. Em outras palavras, questiona-se se eles sintetizam adequadamente as informações dos fatores subjacentes a esses índices, se o fazem de maneira tempestiva e fidedigna, e em que medida esses índices são úteis em avaliações de curto e de longo prazo para a economia em análise.

---

\* Oficial de Inteligência

Para se atingir esse objetivo, organizou-se o trabalho em cinco seções: primeiro, delinea-se o que são indicadores de risco soberano, qual sua relevância e em quais categorias eles podem ser organizados. Em seguida, avalia-se o que informam esses índices, em termos de dados econômicos e financeiros, e quão bem desempenham essa tarefa. Apresentamos uma breve revisão da literatura sobre o trabalho de Inteligência na área econômica, antes de ponderar quais os prós e os contras da utilização desses indicadores no contexto analítico. Por fim, concluímos o artigo, ao apontar quais as lacunas de conhecimento persistem a respeito do tema.

### **Tipos e características dos indicadores de risco soberano**

Indicadores de risco soberano são instrumentos criados para se avaliar o risco percebido por agentes econômicos a respeito dos títulos de dívida emitidos por Estados. A formação das expectativas dos investidores sobre a capacidade de pagamento desses títulos baseia-se, principalmente, em avaliações sobre variáveis econômicas relevantes, tais como a razão entre dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB), o estoque de reservas cambiais acumuladas junto à autoridade monetária (no Brasil, o Banco Central do Brasil – BCB), a razão entre essas reservas e volume de importações mensais do país, e a trajetória do comporta-

mento do Resultado Primário – superavitário ou deficitário – do governo federal ou esfera equivalente. Conjuntamente, esses indicadores são úteis para se julgar a solidez econômica e financeira dos países-alvos das avaliações. Um país que apresente bons indicadores é considerado possuidor de grau de investimento, ou seja, é reduzida a probabilidade de que o retorno sobre investimentos realizados ali sofra a influência negativa de fatores relacionados à condução econômica do país – p. ex., uma recusa ou incapacidade do governo de pagar os credores de parte das dívidas que emitiu no passado.

Existem duas categorias de indicadores de risco soberano<sup>1</sup>. A primeira é a dos indicadores que agregam informações de natureza estritamente quantitativa. Um índice comumente utilizado para mercados emergentes, como o Brasil, é o *Emerging Markets Bond Index* (EMBI+ Global, para o conjunto dos países emergentes, e EMBI+ específicos para cada país, como o EMBI+ *Brazil*), calculado pelo banco de investimento J.P. Morgan<sup>2</sup>. O EMBI compreende cestas de títulos de dívida externa de longo prazo (acima de um ano) dos países em análise, comparadas a conjuntos de títulos públicos dos Estados Unidos da América (EUA) de características semelhantes, como o prazo (no jargão, maturidade). O motivo dessa comparação é que os títulos estadunidenses são considerados, na

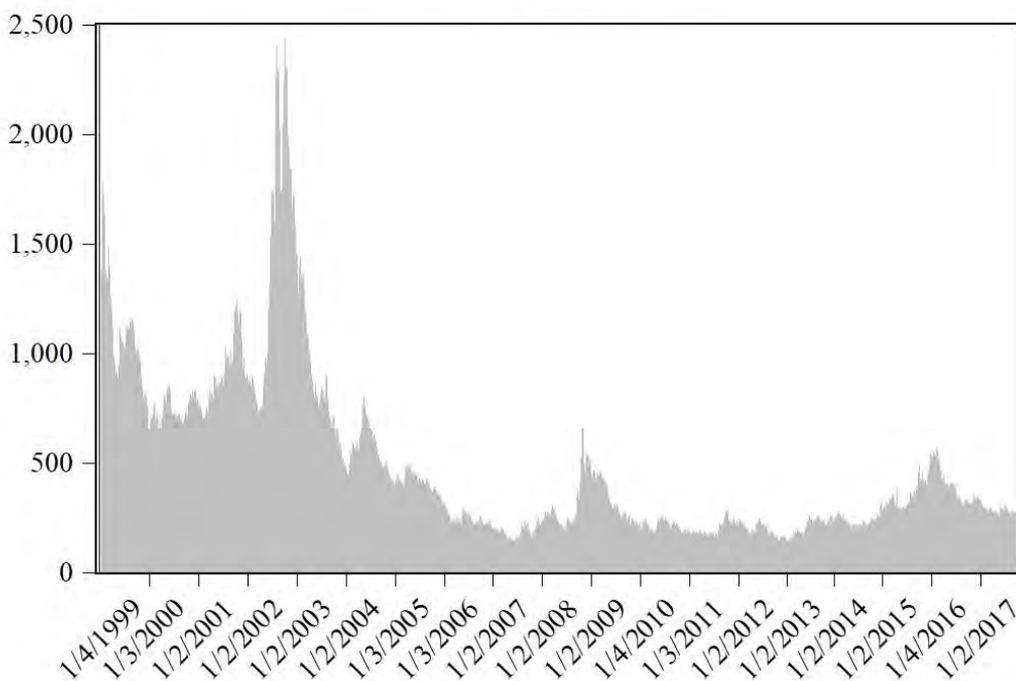
<sup>1</sup> Risco soberano e risco-país são conceitos distintos. O primeiro tende a levar em consideração elementos estruturais macro e microeconômicos nas avaliações, enquanto o segundo, além desses fatores, contempla fatores conjunturais, p. ex., o relacionamento político entre Executivo e Legislativo. Para explicações adicionais, cf. o material disponibilizado pelo BCB a respeito, disponível em <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-en/FAQs/FAQ%2009-Country%20Risk.pdf>.

<sup>2</sup> Cf. J.P. Morgan (1999).

prática, isentos de risco de calote; logo, são a referência para o que se denomina de instrumento livre de risco (em inglês, *risk-free benchmark*). O diferencial obtido entre os retornos totais dos títulos das duas cestas, comumente denominado *spread*, é resumido no indicador EMBI, em termos de pontos-base (um ponto-base corresponde a 0,01%). Esses retornos são função direta das taxas de juros ofertadas pelos emissores dos títulos, e função inversa do preço, ou do valor de face, desses títulos.

Variações no indicador de risco soberano são capazes de refletir mudanças na percepção de incertezas políticas e econômicas que possam ameaçar a dinâmica de pagamento da dívida. Aumentos nesse índice significam que os investidores consideram o país mais arriscado. Em decorrência disso, eles cobram taxas de juros mais altas para adquirir novos títulos. A análise do comportamento desse índice no caso brasileiro, de 1999 a 2017, conforme o Gráfico 1, é pertinente nesse contexto.

GRÁFICO 1: EMBI+ *Brazil* (1999:01 - 2017:09).



Fonte: adaptado de Ipeadata.

Em janeiro de 1999, com a adoção do modelo do tripé macroeconômico<sup>3</sup>, o risco-Brasil começa a ceder, resultado da melhora nas expectativas dos investidores em relação aos fundamentos econômicos

brasileiros. As eleições presidenciais em 2002 provocaram fortes incertezas, atribuídas à ausência de discurso econômico coeso da parte do comitê de campanha do Partido dos Trabalhadores (PT). O ín-

<sup>3</sup> Marco conceitual da teoria econômica, produto do consenso de que a estabilidade econômica requer, simultaneamente, compromisso com geração de superávits primários, flutuação cambial e metas de inflação. Para um tratamento atualizado sobre a adoção desse construto no Brasil, ver Bonomo, Brito e Martins (2014).

dice de risco variou mais de 200% entre março e julho desse ano, de 718 para 2.341 pontos-base. O “vale” entre os dois “picos” em 2002 é atribuído pela literatura econômica<sup>4</sup>, entre outros fatores, à publicação da “Carta ao Povo Brasileiro”, de autoria de Antônio Palocci, em 22 de junho.

O mercado internacional levou poucos dias para absorver a informação<sup>5</sup>, registrada na redução da média do índice observada em agosto. Os níveis de risco alcançariam patamares mais estáveis com a confirmação de Palocci como titular da pasta da Fazenda em 2003. A posse do novo ministro foi acompanhada de uma série de medidas favoráveis à captação de investimentos estrangeiros e da presença de sinais favoráveis à continuidade da política econômica da gestão anterior. Observe-se que, seis anos depois, no decorrer da crise de 2008, a amplitude das variações do EMBI foi reduzida, se comparada à de 2002 e à dos indicadores de outros países emergentes. Isso ocorreu devido à influência de variáveis econômicas brasileiras relacionadas ao setor externo, como a estratégia de acumulação de reservas de moeda estrangeira no Banco Central.

A segunda categoria de indicadores de risco soberano é composta por notas atinentes ao grau de solvência de países e de corporações privadas, chamados *ratings*. De acordo com o manual da Standard & Poor's (2012), as variáveis contempladas na análise estão agrupadas

em duas grandes categorias: o Perfil Institucional, de Governança e Econômico e o Perfil de Flexibilidade e Desempenho (este, composto pelos Escores Externo, Fiscal e Monetário). Os *ratings* correspondem a um conjunto determinado de notas, referentes a diferentes graus de solvência. Estes níveis de solvência são expressões de probabilidades de calote.

Na metodologia da S&P, essas notas estão compreendidas em um intervalo entre AAA+ (títulos com grau de investimento máximo, probabilidade de calote próxima de zero), passando por BB+ (títulos especulativos sem grau de investimento, probabilidade de calote de 5,7%), até SD/D (em calote seletivo ou generalizado). O Gráfico 2 mostra a trajetória dos *ratings* atribuídos ao Brasil de 1999 até 2017. A nota dos títulos brasileiros emitidos em moeda estrangeira até setembro de 2015 foi BBB-, a última nota de grau de investimento (probabilidade de calote de 3,02%, um nível acima de BB+). A partir dessa data, o país foi novamente rebaixado para BB+, com piora subsequente, até a nota atual, BB (referência: outubro de 2017), o que reflete uma deterioração da percepção de risco em relação ao Brasil. Ao comparar o gráfico 2 com o anterior, pode-se perceber que os *ratings* das agências não respondem da mesma maneira que o EMBI+, e tendem a ser mais rígidos; trataremos dessa questão adiante, ao contemplar as diferenças entre indicadores estritamente quantitativos e aqueles que combinam aspectos qualitativos e quantitativos.

<sup>4</sup> Cf. Giambiagi (2005, pp. 206-8).

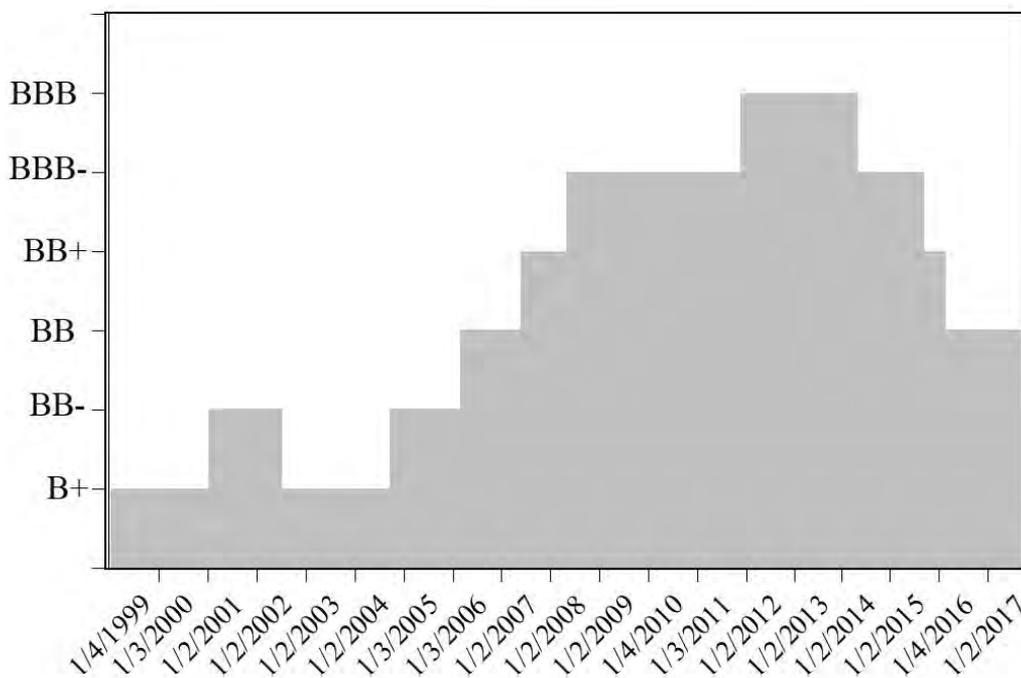
<sup>5</sup> No jargão do mercado financeiro, dir-se-ia que a informação foi “precificada”, pois ela foi incorporada ao preço do ativo financeiro.

Note-se que o marco cronológico abrangido pelos dois indicadores, durante os quais o país apresentou notas compatíveis com grau de investimento (abaixo de 200 pontos-base, no caso do EMBI+, ou grau BBB e BBB-, no caso do *rating* da S&P), é coincidente.

A combinação de elementos quantitativos e qualitativos possibilitaria corroborar ou refutar sinais de curto prazo e tendências de longa duração detectados nas variáveis. As agências, de acordo com Bhatia (2002, p. 12), desenvolveram métodos de tomada de decisão que conjugam a análise numérica e objetiva, com o exame qualitativo. O lado subjetivo da avaliação é feito por meio de entrevistas entre os funcionários das agências de

*rating* e autoridades governamentais da área econômica do país avaliado. Posteriormente, a avaliação será conduzida por um *desk* de análise, dividido por regiões geográficas. Os relatórios elaborados pelo *desk* são levados a um comitê deliberativo de alto nível na agência: essa é a instância responsável pela decisão sobre qual nota será conferida a determinado país e se devem ocorrer alterações<sup>6</sup>. A justificativa para que as notas não sejam baseadas apenas em indicadores objetivos é o fato de que um calote soberano pode não significar apenas a incapacidade financeira de cumprir os acordos de dívida, mas ser resultado de um cálculo político doméstico, como a suspensão temporária de pagamento de dívidas vencidas a credores externos.

GRÁFICO 2: *Ratings* atribuídos à dívida soberana do Brasil emitida em moeda estrangeira pela Standard & Poor's (1999:01 – 2017:09).



Fonte: adaptado de Standard & Poor's.

<sup>6</sup> Bhatia, op. cit., p. 26.

Além da S&P, outras agências de *rating*, como a Fitch e a Moody's, compartilham semelhanças metodológicas<sup>7</sup>. Além da utilização pelos agentes do mercado financeiro, os *ratings* soberanos tornaram-se objeto de atenção da mídia especializada por diversos motivos<sup>8</sup>: são mais simples de serem compreendidos que os indicadores puramente quantitativos; são ofertados por um conjunto crescente de instituições; e são utilizados para a avaliação tanto de títulos de dívida públicos, quanto de títulos corporativos – o *rating* de uma empresa é determinado, em grande medida, pela percepção do nível de risco do país onde ela está sediada.

### O conteúdo informacional dos indicadores de risco soberano

A fim de clarificar quais informações os índices de risco soberano são capazes de sinalizar, apresenta-se exemplo hipotético de situação em que a análise desses indicadores seria empregada para reduzir incertezas acerca de problema enfrentado pelo Brasil. Considere-se um cenário em que um país fornecedor de insumo relevante para o setor produtivo brasileiro, chamado Paribali, registre deterioração aguda, antecipada pelo mercado, de suas condições econômicas. Isso ocorre, p. ex., devido à imposição de sanções econômicas. A situação econômica desse país teria piorado de tal forma que a oferta desse insumo para o Brasil encontra-se ameaçada.

A utilização desse insumo comporta-se de forma análoga ao fornecimento energético: não é possível substituí-lo no curto prazo por outro tipo, assim como não é possível alternar entre o uso de carvão e de gás natural em uma mesma planta industrial. O encarecimento, a redução ou, no pior dos casos, a interrupção do fornecimento desse insumo provocaria impactos significativos nos parques industriais do Brasil, aos quais se seguiriam problemas macroeconômicos de natureza sistêmica, como redução da produção industrial, problemas na manutenção dos níveis de emprego em zonas industriais e desequilíbrios na balança comercial.

Nesse sentido, torna-se necessário analisar a causa eficiente dessa ameaça, a piora econômica em Paribali. Considerando-se que o mercado previu a evolução dessa deterioração, é seguro supor que os indicadores de risco soberano traduzam as expectativas negativas de investidores e de analistas financeiros. A trajetória histórica desses indicadores seria avaliada a fim de se estabelecer padrões sobre os fatores historicamente relacionados ao risco econômico-financeiro desse país, ou seja, sobre as variáveis que estejam correlacionadas com situações passadas análogas ao processo de desestabilização.

Historicamente, um indicador como o EMBI mostraria como os títulos de Paribali são avaliados, em termos de risco, pelo conjunto dos investidores desse

<sup>7</sup> Em estudo sobre as variáveis que influenciam os indicadores de risco soberano, Cantor e Packer (1996, p. 43) apontaram que a Moody's confere maior peso ao estoque de dívida externa, enquanto que a S&P valoriza mais o histórico de calotes.

<sup>8</sup> Para um exemplo de crítica a essa adoção ampla dos *ratings* pelo mercado financeiro, conjugada com uma avaliação dos fatores que tornam índices de risco soberano atraentes, cf. o artigo de Masciandaro (BIS paper no. 72), *Sovereign debt: financial markets over-reliance on credit rating agencies*, de 2012.

ativo financeiro. A trajetória desse indicador revelaria episódios de incerteza política e de fragilidade em variáveis macroeconômicas estratégicas – especialmente as que refletem a situação fiscal e externa do país. O EMBI refletiria também os momentos em que as autoridades econômicas foram bem-sucedidas em alinhar as expectativas do mercado e em conferir maior credibilidade às suas decisões. Em relação a Paribali, seriam duas as vantagens na utilização desse indicador: a primeira é a elevada capacidade de resumir os dados disponíveis para os agentes econômicos envolvidos no mercado de títulos públicos desse país<sup>9</sup>. Além disso, conforme observado no caso do Brasil, o hiato temporal que separa eventos positivos ou negativos no país-alvo e as respectivas variações no EMBI é, em geral, curto, embora não imediato. Em outras palavras, indicadores desse tipo responderiam de forma rápida a eventos econômicos e políticos que ocorram no âmbito doméstico.

Os relatórios de *ratings* soberanos de Paribali, por outro lado, apresentariam variáveis políticas e econômico-financeiras agregadas, que conferem suporte à nota dada pela instituição avaliadora. O ponto forte dos *ratings* é a completude: nos relatórios, as variáveis relevantes são apresentadas de maneira histórica, com comentários metodológicos que permitem ao leitor fazer inferências acerca da qualidade dos dados estatísticos que

subsidiaram o relatório. O relatório de avaliação do *rating* dado aos títulos públicos de Paribali seria forma eficiente de se acessar, em um mesmo documento, dados resumidos de diversas categorias financeiras, econômicas e políticas.

Existem, contudo, lacunas específicas a serem preenchidas para cada tipo de indicador utilizado na análise de Paribali. Em relação ao indicador quantitativo, há casos, como o da Argentina, em que os países estão ausentes do mercado internacional de dívida por tempo considerável, de forma que os indicadores de risco soberano permanecem em patamares críticos, e não respondem com precisão a eventos drásticos como os ocorridos em Paribali. Os investidores assumem que os títulos emitidos por esses países são de natureza arriscada – são chamados de “títulos-lixo”, ou *junk bonds*. Logo, a sinalização do indicador não responderia proporcionalmente à gravidade da situação.

Países emergentes como Paribali tendem a apresentar desempenho econômico mais volátil que o das economias desenvolvidas, logo, há probabilidade não desprezível de que um indicador semelhante ao EMBI apresente esse tipo de comportamento. Há outras situações em que uma convulsão política – como o caso da Bélgica no início dos anos 2010, em que o país ficou sem governo formado por quase dois anos – não é suficiente para

<sup>9</sup> Há literatura ampla na área microeconômica sobre a eficiência dos mercados, em termos de formação de preços, e o papel das expectativas dos agentes econômicos. As contribuições seminais nesse sentido foram dadas por Arrow e Debreu (1956), e Fama *et al.* (1969). Uma das condições para que um mercado seja fortemente eficiente é que toda a informação sobre um ativo financeiro (p. ex., uma ação) esteja contida nos preços desse ativo. Em outros termos, tudo que há para saber sobre esse ativo é de conhecimento de todos os participantes do mercado.

abalar os pilares de sustentação econômica do país. No caso belga, a inexistência de histórico de calote em títulos de dívida soberana e a presença de instituições econômicas supranacionais – nesse caso, o Banco Central Europeu – serviram para suavizar a percepção de risco.

Em relação aos *ratings*, não raro, as agências assumem postura de observação em face de eventos críticos, a fim de mitigar decisões precipitadas. Em decorrência disso, a resposta dos *ratings* a esses eventos é, em geral, lenta. Por esse motivo, esses indicadores são mais adequados como norteadores de decisões de investimento de longo prazo (mais de um ano), tendo menor serventia para aplicações de curto prazo (um ano ou menos). Além disso, o processo de tomada de decisão dos comitês deliberativos a respeito da nota de um país não é aberto ao público; dessa forma, não se pode conhecer diretamente a formação do elemento subjetivo dos *ratings*. As agências vendem suas notas para os emissores governamentais e corporativos, além de concorrerem entre si, o que contribui para que as notas possam ser artificialmente infladas<sup>10</sup>.

A forma como as agências de *rating* rebaixaram a nota dos títulos públicos da Grécia durante a crise de dívida soberana no país em 2010, de maneira abrupta, apenas quando os problemas mostraram-se evidentes, provocou questionamentos sobre a consistência desses

índices<sup>11</sup>. Seria incorreto dizer que os fundamentos da economia grega eram sólidos naquele ano, embora, com base nos *ratings*, poder-se-ia afirmar que a situação grega não periclitava: a nota, pela S&P, era BBB+, grau de investimento, em março de 2010, e caiu para BB+, grau especulativo, no mês seguinte; o mesmo processo demorou quase três anos no Brasil, conforme a descrição no gráfico 2. O efetivo rebaixamento do *rating* grego pela S&P, em 27 de abril de 2010, somente ocorreu quando os problemas tornaram-se óbvios. Esse país sofria de vulnerabilidades severas nas áreas fiscal e externa, que ameaçavam não apenas a solvência dos títulos emitidos pelo Tesouro da Grécia, mas colocavam em xeque o conjunto da economia nacional de forma sistêmica, ao prejudicar o pagamento a aposentados e o fornecimento de serviços públicos essenciais.

Com base nessa discussão, seria razoável supor um uso complementar dos dois indicadores de risco. Antes de evoluir para um debate mais pormenorizado nesse sentido, apresentamos algumas contribuições que auxiliam a localizar esse tema no contexto da área de Inteligência.

### **Análise de Inteligência na área econômica**

Na literatura, há contribuições que ressaltam o peso da análise econômica para o trabalho de Inteligência, e como essa tarefa articula-se com as demais atividades estatais e com as demandas da so-

<sup>10</sup> O conflito de interesses entre as agências de *rating* e os compradores de ativos financeiros cancelados por elas tornou-se caso paradigmático, além de fato amplamente divulgado na mídia. Ver, p. ex., o verbete *principal-agent problem* no site Investopedia ([www.investopedia.com](http://www.investopedia.com)), em que essa situação – a venda de *ratings* – é dada como exemplo.

<sup>11</sup> *Rating agencies criticized by European Commission* - <http://www.bbc.com/news/business-14043293>.

cidade. Lewis (1993), p. ex., enfatiza a importância de compreender de que forma tanto o mercado de capitais quanto o sistema bancário funcionam como engrenagens relevantes de uma economia nacional. Segundo o autor, nessas áreas, o trabalho de Inteligência insere-se, simultaneamente, como ferramenta de detecção de problemas em setores vulneráveis da economia nacional – p. ex., a exposição dos bancos a ações de organizações criminosas – e como instrumento de acompanhamento de situações no mercado financeiro internacional com capacidade de desestabilizar os setores produtivos domésticos.

Porteous (1995) levanta os desafios para o desenvolvimento da atividade de Inteligência nas áreas econômica e comercial, tendo como pano de fundo a realidade canadense. O autor descreve cinco tarefas (pp. 288-9) relacionadas ao desempenho histórico de ações na área, em ordem de sensibilidade: suporte de Contraineligência (a menos controversa, e produto tipicamente oferecido); provimento de Inteligência para autoridades sobre temas e países de interesse, cujo acesso é indisponível por outros órgãos governamentais; monitoramento de acordos comerciais, semelhante à atividade de *compliance*; influência, incluindo desinformação e ações encobertas em países de interesse; e espionagem econômico-comercial (a mais controversa).

De maneira semelhante, Luong (*in* Johnson, 2012) pondera sobre os prós e os contras da coleta de Inteligência Econômica, em face dos esforços crescentes

de determinados países em empreender ações de coleta ilegais. O autor tece considerações acerca da expansão dos sistemas de Inteligência contemporâneos na direção da coleta de dados econômicos (p. 164), em resposta ao aumento da competição internacional e ao maior grau de vulnerabilidade dos Estados a choques econômicos adversos vindos do exterior. Maior competição, conjugada com maior abertura do relacionamento comercial entre países, implica que mais agentes econômicos têm incentivos para burlar regramentos internacionais e executar ações hostis. Obter dados sobre esses problemas torna-se tarefa especializada, que, em geral, sobrepõe a capacidade dos ministérios de relações exteriores em lidar com esses desafios; firmas e órgãos de representação setorial também encontram limitações para a empreitada. Por conseguinte, essa tarefa torna-se cabível ao aparato de Inteligência estatal. Para o caso brasileiro, isso está explícito no texto da Política Nacional de Inteligência<sup>12</sup>, item quatro, onde se lê que a crescente relevância econômica e comercial do país, combinada à complexidade do cenário global, recomenda que a análise das ameaças seja feita de maneira integrada.

Por fim, a análise dos indicadores de risco soberano, da forma como foi exemplificada neste artigo, guarda proximidade com quatro pontos estabelecidos por Zelikow (1997), quando abordou quais as condições para o uso eficaz da análise de Inteligência Econômica. O primeiro é fornecer informações diferenciadas para os decisores, que é uma característica

<sup>12</sup> Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

típica da atuação de órgãos de Inteligência de Estado, na qual sombreamentos em relação a outros órgãos de governo devem ser evitados. Em seguida, o autor recomenda que se deva operar em áreas em que há poucas informações abertas, onde entra o problema de agregação de valor ao produto de Inteligência; abordaremos esse problema na próxima seção. O terceiro ponto é adequar os dados a demandas específicas: em geral, esses dados são de natureza estratégica, ou seja, atinentes a temas em que a competição entre agentes estatais prepondera sobre a cooperação entre eles.

Por último, é necessário agir em áreas onde a atuação de entidades privadas não é viável. Isso se seguiria por três motivos: i) por causa da necessidade de escala para as ações, ou seja, apenas o Estado seria capaz de concentrar os recursos necessários para financiar e organizar, sob padrões de segurança adequados, ações de coleta, de busca e de processamento de dados necessárias para a avaliação do tema; ii) pela existência de obstáculos legais para a atuação privada na área, apesar de existirem firmas capazes de arcar com os custos operacionais da atividade; e iii) o assunto em questão extravasa o interesse de uma firma singular e o de organizações de representação setorial, ao englobar segmentos mais amplos dos setores produtivo do país.

### **Indicadores de risco soberano sob a ótica da análise de Inteligência: vantagens e obstáculos**

Sob a perspectiva da análise de Inteligência propriamente dita, o uso de indicadores econômicos suscita, pelo menos,

três questões. A primeira é se índices de risco soberano são confiáveis, ou seja, se servem como insumo para o trabalho de Inteligência, ao sintetizar a percepção dos agentes econômicos a respeito do nível de risco a que estão expostos. A resposta a esse questionamento é positiva, com ressalvas, para ambos os índices estudados aqui. Indicadores como o EMBI tendem a ser precisos, pois os dados utilizados nos indicadores estão disponíveis em diversas fontes de dados estatísticos, e a fórmula adotada pelo JP Morgan para o cálculo é de amplo conhecimento. O uso desses indicadores seria mais seguro, garantido por sua objetividade intrínseca. Além disso, esses índices traduzem de maneira ágil a forma como o mercado molda suas expectativas acerca das vulnerabilidades dos fundamentos econômicos de países de interesse. Trata-se de um indicador eficiente para captar movimentos do mercado financeiro de curto prazo, em termos de dias ou de semanas.

Ao se observar a dinâmica do EMBI+ na situação do Brasil, pôde-se identificar o efeito da implementação de medidas econômicas após a crise cambial de 1999, que aprimoraram os fundamentos macroeconômicos brasileiros (redução de 48%, de 1.345 pontos-base em fevereiro de 2002, para 647 pontos em fevereiro de 2000). A ameaça, não consumada, do desmonte dessas medidas em 2002 também foi registrada de maneira precisa por esse indicador, conforme mencionado na seção 2. Com o benefício do olhar progressivo, é possível dizer que, para a realidade brasileira, esse indicador conseguiu traduzir em números as incertezas percebidas por agentes

econômicos. Em resumo, índices quantitativos são confiáveis, embora o escopo de inferências que se pode realizar a partir deles é restrito a asserções sobre a percepção dos agentes econômicos presentes no mercado financeiro – bancos, fundos de investimento etc. – em relação ao risco que o Brasil oferece para investimentos financeiros no país.

Em relação aos *ratings*, o grande obstáculo para se avaliar esse indicador é o desconhecimento sobre as decisões dos comitês deliberativos a respeito da nota a ser conferida a determinado país – isso afeta a rigidez a que se aludiu ao se comparar os gráficos do EMBI+ e o dos *ratings* da S&P. O componente político que envolve as decisões de *rating* influencia negativamente a utilidade deles para o trabalho analítico. O lado positivo desses indicadores é o fato de que os relatórios que acompanham as decisões de mudança ou manutenção de um *rating* soberano são, em geral, coerentes com a decisão, apresentam elementos de análise sobre o objeto de avaliação e contemplam número significativo de variáveis. Em comparação com os indicadores estritamente quantitativos, os *ratings* são menos tempestivos em relação ao fato que pretendem ilustrar. Pode-se dizer que são mais rígidos que indicadores como o EMBI para responder a eventos negativos, semelhantes àqueles ocorridos em Paribali, embora se deva frisar que a avaliação sobre a solvência de um ente nacional

terá horizonte temporal mais longo. Assim, trata-se de um índice melhor para se compreender a situação de longo prazo de um país de interesse, em termos de semestres ou de anos. Além disso, a variedade de dados considerados na elaboração das notas torna-os mais completos, capazes de permitirem inferências mais amplas sobre a situação estrutural da economia do país-alvo.

A segunda pergunta é como a análise sobre os dados disponíveis para os agentes econômicos no mercado, traduzidos pelo EMBI<sup>13</sup> e coletados de maneira abrangente pelas agências de *rating*, é apropriada para basear o assessoramento do processo de tomada de decisão, tarefa fundamental da Atividade de Inteligência. Trata-se aqui de se abordar o problema de agregação de valor à análise, especialmente quando o substrato dela é composto por dados de fontes abertas. O uso de dados dessa natureza é necessário, pois permite delimitar-se o problema econômico externo que gera a ameaça sobre os setores produtivos domésticos. Serve para: i) clarificar o entendimento a respeito dos condicionantes econômicos do processo; ii) conceber as trajetórias prováveis dessa ameaça na área econômica, ou seja, para fundamentar exercícios de cenários; e iii) condicionalmente a essas trajetórias, ponderar a dimensão dos impactos dessa ameaça sobre a economia brasileira.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Os conhecidos efeitos de “comportamento de manada” são referência quando se pondera acerca da conduta de investidores e da dinâmica do trânsito da informação nos mercados. Para um tratamento abrangente sobre as teorias a esse respeito, ver Hirshleifer & Teoh (2003).

<sup>14</sup> Sobre as possibilidades de aplicação de ferramentas estatísticas na Atividade de Inteligência, especialmente métodos inferenciais bayesianos, cf. o artigo de Jack Zlotnick, Bayes’ theorem for intelligence analysis, disponível em [www.cia.gov.br/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol16no2/html/v16i2a03p\\_0001.htm](http://www.cia.gov.br/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol16no2/html/v16i2a03p_0001.htm). Acessado em 6 de setembro de 2017.

A obtenção de fontes capazes de gerar dados mais específicos é elemento fundamental para se complementar o conhecimento obtido por meio de dados abertos, que gera diferencial ao produto de Inteligência em relação às informações geradas por outros entes governamentais e privados. Sem a pretensão de esgotar o assunto neste texto, pode-se afirmar que, sem uma contextualização apropriada, esforços de coleta e de busca mais pontuais tenderão a ser mal direcionados, ou a produzir resultados aquém do esperado. Segundo Coulthart (2017, pp. 373-374), é possível encontrar outras análises suficientemente próximas daquelas feitas por órgãos de Inteligência, de forma a servirem como elementos acessórios de trabalho. Mas o diferencial do trabalho de Inteligência, o sigilo das fontes de dados e dos métodos empregados para obtê-los, torna-o único, p. ex., em relação a relatórios de consultorias econômicas<sup>15</sup>. Em decorrência disso, a agregação de valor do produto da atividade de Inteligência demanda a combinação entre a abrangência da análise, e a precisão das ações de coleta e de busca.

A terceira pergunta é qual a racionalidade que norteia essa tarefa analítica como um todo, a análise de Inteligência

de corte econômico. Aqui é pertinente retornar ao caso hipotético apresentado neste artigo. A diferença – ou, de forma mais precisa, a assimetria – de informação existente entre, de um lado, os diversos agentes econômicos expostos diretamente à crise de Paribali e, de outro, as autoridades do país, que naturalmente conhecem melhor a gravidade da situação doméstica e os desdobramentos possíveis da crise, é evidente. A essência do problema reside na *magnitude* dos efeitos dessa assimetria para as duas grandes categorias de afetados: investidores e terceiros Estados.

O grau de aversão de firmas de investimento a crises é considerável, por causa das perdas de fluxos de caixa gerados pelos investimentos financeiros perdidos<sup>16</sup>. Mas a sensibilidade de autoridades responsáveis pela condução econômica de um país afetado de forma sistêmica, como o Brasil em relação a Paribali no cenário exposto, será radicalmente diferente, mais profunda. De maneira análoga, as formas de reação dos atingidos pela crise serão de caráter distinto. Investidores, como fundos de pensão, contratam consultorias econômicas e firmas de Inteligência privada para melhorar seu conhecimento sobre as incertezas em

---

<sup>15</sup> Uma passagem do texto do autor (ibidem) é pertinente ao tema aqui desenvolvido: “Apesar de não ser idêntico à análise de Inteligência, devido ao sigilo conferido a fontes e a métodos, o processo analítico [de consultorias privadas], em geral, é similar, uma vez que ele acontece em ambientes complexos e de alto risco, comumente sob pressão do tempo. Previsões de analistas financeiros, p. ex., incluem resultados altamente incertos sobre eventos que combinam baixa probabilidade e alto impacto, como a quebra de um mercado (...). Como resultado, estudos de fora da área de Inteligência são suficientemente semelhantes a ponto de serem úteis para os profissionais da área” (tradução nossa).

<sup>16</sup> Analistas financeiros dominam as teorias de composição de portfólios de investimento e os métodos de diversificação de risco; logo, é crível supor que investidores de junk bonds tenham noção clara do risco de calote. Sendo assim, exercerão controle sobre o grau de exposição dos investimentos a países como Paribali. Para maiores detalhes sobre as teorias de risco e retorno, ver, p. ex., Ross e Westerfield (2009), caps. 11 e 12.

países onde tenham investimentos. Estados, por sua vez, necessitam de instituições de maior porte, capazes de mobilizar recursos em maior escala.

Na medida em que estão expostos a um número maior de riscos, e que o número de afetados é muito superior (potencialmente, todos os cidadãos, incluídos os empresários, os trabalhadores etc.), Estados mantêm sistemas de Inteligência. Assim, por terem mais a perder em contextos de forte incerteza, torna-se necessário aos entes estatais recorrer a processos diferenciados de obtenção e de processamento de dados. A soma desses dois fatores, a assimetria de informação e a dimensão desproporcional do impacto de eventos econômicos adversos sobre os setores produtivos nacionais, resulta na produção de conhecimentos de Inteligência que conjuguem coleta, busca e processamento de dados abertos, sigilosos e, pontualmente, de dados negados.<sup>17</sup>

O exemplo hipotético de Paribali, somado ao debate acerca do uso de dados abertos e negados, ilustra situação típica enfrentada por uma fração de análise de Inteligência Econômica. Muitas vezes, informações detalhadas a respeito de temas estratégicos não existem, não atendem às necessidades mínimas de quem necessita saber o que fazer a respeito, ou não são suficientemente confiáveis. Aumentar o conhecimento sobre riscos escondidos em eventos críticos, em outras palavras, reduzir a incerteza de tomadores de de-

cisão sobre fatos que não são imediatamente dedutíveis dos dados existentes, é, em última instância, o objetivo que fundamenta a Atividade de Inteligência.<sup>18</sup>

### Considerações finais

Neste artigo, vimos que os indicadores de risco soberano possuem ampla aplicabilidade no trabalho de Inteligência voltado para a compreensão de desafios econômicos. Torna-se recomendável um uso complementar desses índices, uma vez que sinalizam com relativa eficiência a situação de curto e longo prazo de uma economia. Não representam solução pronta, mas são instrumentos úteis para se realizar três tarefas: diretamente, ajudam a avaliar o nível de fragilidade de variáveis estruturais, em termos econômico-financeiros, de países estratégicos para o Brasil, e a desenhar trajetórias prováveis de crises econômicas que ocorram nesses países; também permitem determinar a amplitude dos impactos dessas crises na interação entre o Brasil e os países-alvos da análise.

O exercício analítico proposto insere-se em um quadro mais amplo de trabalho de Inteligência. Conforme mencionado anteriormente, a análise dos vetores de ameaça contemporâneos exige esforço analítico que contemple não apenas elementos econômicos, mas também políticos, institucionais e sociais. A multidisciplinaridade tornou-se requisito para o melhor desempenho da atividade. A análise econômica, no entanto, não dispensa

<sup>17</sup> Sobre o papel da Inteligência Econômica na agenda de segurança regional, cf. Herzog (2008).

<sup>18</sup> Para uma discussão nesses termos, com ênfase no conceito de incerteza ligado à atividade de Inteligência, cf. Fingar (2011), pp. 3 e ss.

o aprofundamento técnico; para mencionar um tema conexo, a título de exemplo, veja-se o nível elevado de complexidade de questões relacionadas ao mercado financeiro e ao sistema bancário, somado à diversidade de artifícios contábeis em empresas de fachada, em face da monitoração dos fluxos de recursos da criminalidade organizada. O dilema, existente em outras áreas do conhecimento, entre especialização e generalização faz-se sentir na área de Inteligência e demanda ser adequadamente ponderado.

Este estudo destinou-se a investigar uma fração do trabalho de Inteligência Econômica, a saber, o uso de indicadores de risco no processo analítico. Há, evidentemente, tópicos abordados neste trabalho de maneira superficial que convidam a explorações posteriores: a integração da análise econômica de Inteligência no contexto institucional do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), ou o papel da Inteligência na recuperação econômica brasileira são alguns deles. O papel dos dados abertos na análise de

Inteligência é outro assunto que requer atenção. Sente-se a necessidade de organizar a categoria “dados abertos” em subconjuntos distintos, como bases de dados estatísticos, relatórios oficiais e matérias de imprensa. No que se refere a dados numéricos, há algumas décadas, as Ciências Econômicas reconhecem a necessidade de processamento de grandes séries de dados, principalmente para exercícios de simulação de modelos econômicos e para a decorrente obtenção de parâmetros de interesse. Em relação à área de Inteligência, na atualidade, seria um contrassenso advogar em prol de privilégios exclusivos para a coleta de dados sigilosos e negados; estes possuem importância fundamental para a Inteligência, mas é recomendável que a dicotomia fontes abertas *versus* dados negados seja superada. O crescimento exponencial do financiamento destinado a ferramentas de análise de dados, aportados por órgãos governamentais e por firmas atuantes nos mais diversos mercados, são um sintoma de que há elementos propícios para discussão nesse debate.

## Bibliografia

- ARROW, K. J., DEBREU, G. *Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy*. *Econometrica*, vol. 22, no. 3, pp. 265-290, 1954.
- BHATIA, A. *Sovereign credit ratings methodology: an evaluation*. IMF Working Paper 02/170. International Monetary Fund: Washington D.C., 2002.
- BONOMO, M., BRITO, R. and MARTINS, B. *Macroeconomic and Financial Consequences of the After Crisis Government-Driven Credit Expansion in Brazil*. Working paper of the Banco Central do Brasil, n. 378, December, 2014.
- CANTOR, R. & PACKER, F. *Determinants and impact of sovereign credit ratings*. *Economic Policy Review*, vol. 2, no. 2, pp. 37-53, 1996.
- COULTHART, S. *An Evidence-Based Evaluation of 12 Core Structured Analytic Techniques*. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 30, no. 2, pp. 368-391, 2017.

- FAMA, E., FISHER, L. JENSEN & M. ROLL, R. *The adjustment of stock prices to new information*. International Economic Review, vol. 10, pp. 1-21, 1969.
- FINGAR, T. *Reducing Uncertainty. Intelligence analysis and national security*. Stanford University Press: Stanford, 2011.
- GIAMBIAGI, F. *Economia brasileira contemporânea*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2005.
- HERZOG, J. O. *Using economic intelligence to achieve regional security objectives*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 21, no. 2, pp. 302-313, 2008.
- HIRSHLEIFER, D., TEOH, S. H. *Herd behavior and cascading in capital markets: a review and synthesis*. European Financial Management, vol. 9, issue 1, pp. 25-66, 2003.
- J.P. MORGAN. *Methodology brief: introducing the J.P. Morgan Emerging Markets Bond Index Global (EMBI Global)*. New York: 1999.
- LEWIS, J. E. *National security and capital markets*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 6:4, pp. 507-517, 1993.
- LUONG, M. A. *The challenges of economic intelligence*. In JOHNSON, L. K. *Handbook of intelligence studies*. New York: Routledge, 2012.
- MASCIANDARO, D. *Sovereign debt: financial markets over-reliance on credit rating agencies*. BIS paper no. 72. Bank for International Settlements: Basel, 2012.
- PORTEOUS, S. D. *Economic/commercial interests and the world's intelligence services: a Canadian perspective*. International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 8, no. 3, pp. 275-306, 1995.
- ROSS, S., WESTERFIELD, R. *Corporate finance*. McGraw-Hill: New York, 2009.
- STANDARD & POOR'S. *How we rate sovereigns*. New York: 2012.
- ZELIKOW, P. *American economic intelligence: past practice and future principles*. Intelligence and National Security, vol. 12, no. 1, pp. 164-177, 1997.



# PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL DE INTELIGÊNCIA

Pablo Duarte Cardoso\*

## Resumo

*O artigo colige impressões de diplomata de carreira acerca dos avanços e desafios institucionais da Atividade de Inteligência no Brasil. Sublinha a importância da Política Nacional de Inteligência (2016) no processo de circunscrição da Atividade de Inteligência aos marcos do Estado democrático de direito. Salienta a necessidade de aperfeiçoamento de mecanismos que permitam maior compartilhamento de informações e maior cooperação entre os integrantes do Sisbin e sugere que sejam consideradas novas medidas legislativas que deem à atividade referências jurídicas mais sólidas (notadamente no monitoramento das “interferências externas”). Por fim, cogita da conveniência da criação de instância análoga ao Conselho de Segurança Nacional dos EUA.*

**Palavras-chave:** *Legislação; Sistema Brasileiro de Inteligência; Efetividade da Atividade de Inteligência no Brasil; Compartilhamento de informações.*

## Introdução

Mandam a modéstia e o bom senso que um artigo como o presente se inicie com uma advertência formal e explícita: as anotações que o leitor tem diante de si não são de autoria de alguém acostumado ao tratamento cotidiano das questões de Inteligência, por dever de ofício. São, antes, o resultado de observações de quem teve com o tema um contato episódico e pontual, em discussões que a esse respeito se travaram no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

A SAE/PR, como se sabe, tem, entre suas missões institucionais, as de “cooperar na formulação, no planejamento, na execução e no acompanhamento de ações governamentais com vistas à defesa da soberania e das instituições nacionais e à salvaguarda dos interesses do Estado” e, mais especificamente, de “colaborar no delineamento de estratégias para a Presidência da República na formulação de políticas, em especial nas áreas de segurança, defesa nacional, política externa, *inteligência*, indústria, comércio e desenvolvimento e ciência e tecnologia” (art. 16, V e VIII, do Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017).

---

\* Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Conselheiro da Carreira Diplomática. Assessor Especial do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR).

Nisto, como em tudo o mais, a sintaxe ajuda a delimitar o espaço da intervenção legítima da secretaria e de seus representantes, e o próprio sentido dos verbos que iniciam os incisos destacados (“colaborar”, “cooperar”) já esclarece que seu papel é adjetivo e de assessoramento. Com muito maior razão, essa contextualização serve para salientar o fato óbvio de que nada do que se segue, partindo de diplomata de carreira, tem a ambição de representar a última palavra sobre assunto tão específico. Quando muito, estas anotações terão a virtude expressa com graça no seguinte truísmo: “Olhando de dentro para fora, a gente nunca repara como as coisas são olhando de fora para dentro”.

Noutras palavras, o que se segue, espera-se, terá, ao menos, uma virtude: a de uma perspectiva informada por dezessete anos de serviço público em área, em alguma medida, afim à Atividade de Inteligência, mas suficientemente diversa para que estas anotações mereçam tomar-se com um grão de sal.

### **Inteligência no Brasil: desenvolvimentos recentes**

Olhando sempre de fora para dentro, a impressão que se tem é a de que, após quase duas décadas de avanços tímidos, a Atividade de Inteligência beneficiou-se, recentemente, de muito maior ousadia “conceitual” por parte dos dirigentes nacionais. O marco óbvio neste processo foi, sem dúvida, a Política Nacional de Inteligência (PNI) adotada pelo

Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, escassos 48 dias após o início da atual gestão presidencial.

O que precede também merece maior contextualização. Como bem esclarece o documento informativo divulgado pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) no dia seguinte ao da promulgação, a PNI é fruto de um esforço iniciado pela agência ainda em 2009 e do qual resultou proposta submetida pelo Executivo ao Congresso Nacional em 2010. No entanto, após ser analisada pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), a proposta permaneceu sob o crivo do Poder Executivo por seis longos anos. Nesse período, segundo consta, a chamada comunidade de Inteligência aguardava com alguma ansiedade a fixação de parâmetros que dessem à atividade um marco referencial algo mais preciso que aquele estabelecido pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e pelo Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

Seja como for, importa aqui ressaltar que a PNI representou passo importante no processo, iniciado em março de 1990, qual seja, o de circunscrição da atividade e dos processos de Inteligência aos marcos do Estado democrático de direito. O histórico da questão é conhecido, e aqui não será o caso de assinalar os erros e acertos registrados ao longo do processo, tarefa, de resto, já empreendida por autores com muito maior conhecimento de causa.<sup>1</sup> O que, sim, vale a pena salientar é que a PNI contribuiu para for-

<sup>1</sup> GONÇALVES, Joanival Brito. “The Spies Who Came from the Tropics: Intelligence Services and Democracy in Brazil. In *Intelligence and National Security*, 2014. Vol. 29, nº 4, pp. 581-599.

talecer conceitualmente este processo. Já de início, o documento reitera, agora em linguagem ainda mais inequívoca, noções já avançadas na legislação prévia (notadamente, a Lei nº 9.883/1999). Em sintonia com o anterior, o novo diploma estabelece como “pressupostos” da Atividade de Inteligência noções como a de que “a Inteligência desenvolve suas atividades em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos princípios, direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal, em prol do bem-comum e da defesa dos interesses da sociedade e do estado democrático de direito”, ou, ainda, a de que “a Inteligência é atividade exclusiva do estado [...], não se colocando a serviço de grupos, ideologias e objetivos mutáveis e sujeitos às conjunturas político-partidárias”.

Pressuposto, está claro, é algo que, a rigor, nem se deveria discutir, mas que as circunstâncias históricas conhecidas recomendaram fossem formulados explicitamente em documento de caráter normativo. Este artigo se escusará de contribuir para um debate que se imagina já encerrado, concentrando-se antes nos desdobramentos lógicos da normativa estabelecida. E, com esse objetivo em vista, apresentará brevíssimas reflexões sobre o que resta a ser feito em três áreas distintas, sempre tendo por base os princípios consagrados na PNI e na normativa anterior: (1) o fortalecimento do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), por meio do trabalho coordenado entre seus integrantes; (2) as inovações legais que ainda se impõem, com

vistas a dar plena efetividade à Atividade de Inteligência no Brasil; e (3) possíveis desdobramentos institucionais futuros, sempre com o mesmo objetivo em vista.

### **O fortalecimento do Sistema Brasileiro de Inteligência**

A Lei nº 9.883/1999, antes mesmo de criar a Abin, instituiu um Sisbin, a ser integrado por todos os “órgãos e entidades da administração pública federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da Atividade de Inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança externa e relações exteriores” (art. 2º). Coube, depois, ao Decreto nº 4.376/2002, esclarecer que órgãos específicos, a juízo do legislador, reúnem as condições necessárias para integrar esse rol. Atualmente, são dezenove agências do Poder Executivo, das mais óbvias (a própria Abin, os Ministérios da Defesa e da Justiça, o Itamaraty) àquelas que, numa definição clássica da Atividade de Inteligência, talvez destoassem muito das demais (casos, talvez, dos Ministérios da Saúde, do Trabalho e da Previdência Social ou da Ciência e Tecnologia). Nada, no entanto, que surpreenda o analista e o operador familiarizados com a grande variedade de domínios hoje abarcados pela Atividade de Inteligência – algo que a própria PNI reflete bem – ao elencar entre seus objetivos o de “proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos”.

O que importa, para os propósitos deste artigo, é assinalar que os integrantes

do Sistema têm, diante de si, a obrigação de desenhar mecanismos que lhes permitam um compartilhamento de informações e conhecimentos tão amplo e fluido quanto possível, respeitadas todas as previsões legais aplicáveis, em benefício do bom funcionamento do Sistema. Não é outra a instrução da própria PNI, que, em seu item 8.5, afirma-o de modo taxativo:

O êxito de uma atuação coordenada depende do compartilhamento oportuno de dados e conhecimentos entre os diversos organismos estatais, observadas as características específicas da atividade de Inteligência, em especial quanto aos usuários que a eles devem ter acesso.

As missões e atribuições da Inteligência devem ser realizadas, sempre que possível, com a disponibilidade sistêmica de acesso a dados e conhecimentos entre os órgãos do Sisbin.

Ocorre que, formulada nesses termos, a instrução tem todas as características de uma “norma programática”, ou seja, traça diretrizes genéricas para a atuação futura dos órgãos estatais, sem, no entanto, esmiuçar ritos e procedimentos, prerrogativas e obrigações aplicáveis aos entes integrantes do Sistema. Noutras palavras, à ausência de regulamentação futura, tem o efeito de simples “recomendação”, que as agências em questão poderiam, na prática, observar ou ignorar segundo sua própria conveniência.

Salta aos olhos, portanto, que esta é uma lacuna legal a ser suprida, no médio prazo, pelos mecanismos apropriados, e é de se supor que a iniciativa para tanto há de partir dos próprios integrantes do Sistema. Embora aparentemente imperfeita, a legislação vigente oferece al-

guns marcos referenciais que deverão de orientá-los a montar o arcabouço normativo apropriado. Antes, no entanto, de sequer discutirem “procedimentos”, os atores relevantes terão antes de dirimir a questão preliminar relacionada a “que informações e análises” devem ser objeto de compartilhamento por parte das diversas agências intervenientes. Como se intui, a multiplicidade de órgãos integrantes do Sisbin poderia levar à impressão equivocada de que todas as temáticas ali representadas – da previdência social à vigilância sanitária – seriam, em princípio, passíveis de compartilhamento. Essa impressão reforça-se com a linguagem demasiado genérica adotada pela própria PNI, que define a Atividade de Inteligência como aquela voltada “para a produção e difusão de conhecimentos com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais [...] para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de estado” – “quaisquer” políticas de estado, poder-se-ia concluir.

A juízo deste autor, o dispositivo deve interpretar-se à luz do art. 1º, § 2º do Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que ao menos registra uma ênfase importante ao encarregar o Sisbin da “obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, *em especial no tocante à segurança da sociedade e do estado*, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional” [grifo do autor]. A PNI parece ter relegado esta distinção a um segundo plano, de maneira que caberia,

agora, aos atores envolvidos – sob a coordenação, supõe-se, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) – envolvê-los todos num esforço sistemático com vistas a estabelecer os procedimentos apropriados capazes de dar concretude à vontade do legislador.

De sua parte, este autor limita-se a observar que, como integrante de carreira de estado que se estrutura sob a égide de um dos órgãos integrantes do Sisbin – o Ministério das Relações Exteriores –, ele próprio se ressentia da ausência de normativa clara a esse respeito, sobretudo por ter plena consciência de que, no exercício cotidiano de suas funções, com alguma frequência terá sido encarregado de coletar dados e formular análises sobre assuntos atinentes à segurança da sociedade e do estado, que talvez se pudessem e devessem compartilhar de forma mais fluida e automática com as demais agências interessadas.

Uma última observação conviria registrar, à luz da experiência profissional deste autor. O Ministério das Relações Exteriores, como já se assinalou uma e outra vez, é um dos integrantes originários do Sisbin. E, a despeito disso, não conta, em seu quadro de pessoal, com número significativo de profissionais treinados em Atividade de Inteligência, ao contrário do que se dá com outros países com aspirações de protagonismo internacional. Talvez a observação valha, também, para integrantes de outras carreiras de estado, mas aqui cumpre registrar a perspectiva do diplomata, e o autor deste artigo encontra alguma razão nos

que defendem aperfeiçoar a formação dos diplomatas brasileiros nas atividades de coleta, processamento e disseminação de informações (para não mencionar a Contraineligência, ou ao menos uma instrução elementar quanto ao tratamento com agentes estrangeiros). Tudo isso, assinala-se, contribuiria em boa medida para a concretização do mandamento legal relativo ao compartilhamento de dados e conhecimentos entre os diversos integrantes do Sisbin.

### **Lacunas legais a suprir**

Na seção anterior, assinalou-se um par de aperfeiçoamentos, por assim dizer, que se poderiam realizar no Sisbin por simples medidas administrativas. Nesta seção, registram-se aparentes lacunas *legais* que teriam de ser supridas de maneira a permitir o bom funcionamento do Sistema.

A PNI realizou um esforço meritório e bem-vindo de formalizar, em documento de caráter legal, as principais “ameaças” a justificar a atuação dos órgãos que integram o Sisbin. Não há na lista nada de propriamente contraintuitivo: aí figuram a espionagem, a sabotagem, a interferência externa, as ações contrárias à soberania nacional, os ataques cibernéticos, o terrorismo, atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, as armas de destruição em massa, a criminalidade organizada, a corrupção e as ações contrárias ao Estado democrático de direito.

Aqui não se trata de confundir a Inteligência em sentido amplo com a Inteligência criminal em sentido estrito (ou seja, aquela voltada à *instrução* de

processo penal). Está claro que o elenco constante da PNI visa a orientar a atuação das agências de Inteligência em suas atribuições precípuas, que dizem respeito à identificação de tais ameaças com vistas a orientar a atuação da autoridade superior. Ainda assim, não será ocioso o registro de que, dentre as onze ordens de ameaças identificadas, três não estão adequadamente definidas em lei. É o caso da interferência externa, das ações contrárias à soberania nacional e das ações contrárias ao estado democrático de direito.

Passemos ao largo das ações contrárias ao Estado democrático de direito, que, a rigor, talvez se pudessem contemplar na antiga Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983). É de conhecimento corrente, no entanto, que há hoje amplos questionamentos à própria constitucionalidade desse diploma. A questão é melindrosa e transcende em muito o tema da Inteligência, de modo que não será este o âmbito adequado para discuti-la. Fica apenas o registro de que a Atividade de Inteligência haveria de beneficiar-se com a adoção de legislação atualizada sobre o tema, que leve em devida conta as mudanças institucionais por que passou o Brasil desde 1983.

O que talvez seja apropriado, no contexto deste artigo, é assinalar que seria bem-vindo um debate sobre a conveniência de uma legislação específica sobre os temas correlatos da interferência externa indevida e das ações contrárias à soberania nacional. Como se percebe já à primeira leitura, a PNI – provavel-

mente porque este não seria o instrumento apropriado para tanto – é parca em maiores precisões acerca do que exatamente venham a se constituir ações a serem monitoradas sob estas duas rubricas. Vale a citação textual.

[Interferência externa] é a atuação deliberada de governos, grupos de interesse, pessoas físicas ou jurídicas que possam influenciar os rumos políticos do país, com o objetivo de favorecer interesses estrangeiros em detrimento dos nacionais. É prejudicial à sociedade brasileira que ocorra interferência externa no processo decisório ou que autoridades brasileiras sejam levadas a atuar contra os interesses nacionais e em favor de objetivos externos antagônicos. [...]

[Ações contrárias à soberania nacional] são ações que atentam contra a autodeterminação, a não-ingêrência nos assuntos internos e o respeito incondicional à Constituição e às leis. [...]

Como se vê, as descrições dão muito pouca concretude “jurídica” aos comportamentos que se pretende combater. Qualquer interferência externa, afinal, é indevida? Sob que parâmetros deve atuar o agente de Inteligência para ponderar se, em casos específicos, interesses estrangeiros estão sendo favorecidos “em detrimento” de interesses nacionais? O agente diplomático regularmente acreditado ultrapassa as raias do admissível ao promover projetos de lei específicos (e.g., sobre a compra de terras por estrangeiros, sobre o controle de meios de comunicação por empresas estrangeiras) junto ao Congresso Nacional? Em que medida o *lobbying* merece a atenção das agências de Inteligência? A simples promoção de *valores* professados por governos estrangeiros mere-

ceria monitoramento? A questão não é tão acadêmica quanto possa parecer à primeira vista: suponha-se o exemplo, que se dá em outras paragens, de estados estrangeiros financiarem entidades da sociedade civil, com o objetivo de questionar em juízo a legislação vigente sobre tema socialmente controverso.

O direito comparado oferece alguns exemplos de legislações desenhadas para normatizar justamente essas questões. Os dois casos mais célebres serão, provavelmente, o dos Estados Unidos da América e o da Rússia. No caso americano, o *Foreign Agents Registration Act* (FARA) data de 1938 e, desde então, obriga agentes que representem interesses de potências estrangeiras a notificar a autoridade pública de sua condição, financiamento e atividades, de maneira a facilitar “a avaliação, pelo governo “e pelo povo americanos”, dos pronunciamentos e atividades de tais agentes”. No caso russo, em julho de 2012, adotou-se legislação homóloga em ambiente marcado por denúncias de intervenção estrangeira no processo político doméstico. A Lei sobre os Agentes Estrangeiros (tecnicamente, “Emendas a Atos Legislativos da Federação da Rússia sobre a Regulamentação das Atividades de Organizações Não-Lucrativas que Exercem as Funções de Agentes Estrangeiros”), como se recordará, é muito mais restritiva que o modelo americano e, segundo seus críticos, impõe embaraços quase intransponíveis à atuação de organizações não-governamentais no país.

Evidentemente, aqui não será o caso de advogar por um ou outro modelo, mas

sim de assinalar a existência da lacuna legal e as dificuldades que um debate a respeito acabaria envolvendo. De todo modo, permanece o fato de que, neste ponto específico, o agente de Inteligência opera sem um marco referencial mais sólido, e essa questão teria, cedo ou tarde, de discutir-se nas instâncias apropriadas.

### **Considerações finais: possíveis iniciativas futuras**

A PNI, como não se deixou de reiterar aqui, representou passo importante no processo iniciado ainda em 1990, de aclimatação da Atividade de Inteligência ao regime democrático instituído em 1988. Evidentemente, seria irrealista supor que um documento desse caráter tenha, por si só, a capacidade de derrubar os preconceitos e prevenções que boa parcela da opinião pública e de nossos formuladores de políticas ainda nutrem contra a Atividade de Inteligência. Espera-se, no entanto, que sua linguagem e os conceitos que encerra contribuam, ao menos, para o necessário processo de amadurecimento de nossa cultura institucional, que passa pelo fortalecimento da Atividade de Inteligência, devidamente circunscrita a seus objetivos legítimos.

Estas anotações jamais pretenderam assinalar caminhos definidos a seguir, mas apenas suscitar questões que, eventualmente, merecerão ser dirimidas ao longo deste processo de amadurecimento. Se for escusado verter aqui mais um truísmo, não será demais recordar que o Brasil, por força de seus próprios atributos geográficos, econômicos e políticos, não pode eximir-se de buscar uma inserção internacional relevante, e este dado da

realidade recomenda-lhe fortalecer todos os recursos de poder de que possa legitimamente dispor, entre eles um serviço de Inteligência capacitado a monitorar ameaças e identificar oportunidades, a partir de uma análise realista das virtudes e vulnerabilidades do país.

Na medida em que se assenta esta percepção, talvez o terreno se torne mais propício para outras discussões, mais profundas, que forçosamente terão de dar-se a este respeito. Transcorridos quase vinte anos desde o diploma que instituiu o Sisbin e criou a Abin, torna-se lícito perguntar se o marco legal adotado de 1999 a 2002 de fato atende às reais necessidades da comunidade e da Atividade de Inteligência no Brasil. Seria, talvez, o momento de avaliar se a legislação vigente equaciona a contento questões como a proteção das prerrogativas e identidade dos agentes de Inteligência, se os mandatos atribuídos às agências existentes atendem às reais necessidades do país e se nos seria conveniente fortalecer os “subsistemas” de Inteligência existentes (de defesa e de segurança pública) e, possivelmente, criar especializações ulteriores, à luz de nossas necessidades (e.g., criminal, financeira, estratégica etc.).

Uma reavaliação como a que se propõe, de resto, talvez seja a ocasião apropriada para buscar mecanismos institucionais capazes de aperfeiçoar e fortalecer a coordenação e a cooperação entre os órgãos do Sistema. Desde sua criação, pela Medida Provisória nº 1.911-10, de

24 de setembro de 1999, o GSI vem cumprindo a contento a atribuição de “coordenar as atividades de inteligência federal”. No acervo bibliográfico a respeito do tema, há opiniões sólidas no sentido de que o GSI tem todos os atributos de um verdadeiro Conselho de Segurança Nacional (tanto assim que, se vale o dado anedótico, seu titular representa o Brasil nas reuniões periódicas de *National Security Advisors* do BRICS): está física e institucionalmente próximo ao Presidente da República, elabora estudos e presta aconselhamento em crises, propõe a adoção de normativa etc.<sup>2</sup>

Diante deste dado objetivo, talvez não seja ocioso inquirir se não é chegado o momento de considerar a criação de um Conselho de Segurança Nacional propriamente dito, nos moldes americanos, sob coordenação do titular do GSI e com apoio da estrutura ali já existente. Noutras palavras, talvez o Brasil possa beneficiar-se de um órgão colegiado, presidido pelo Ministro-Chefe do GSI e integrado pelos titulares de distintas pastas, encarregado de receber, filtrar e processar toda a Inteligência produzida pelos distintos integrantes do Sisbin e, com base nisso “aconselhar o Presidente a respeito da integração das políticas públicas domésticas, da política exterior e de defesa relacionadas à segurança nacional, de maneira a permitir às [Forças Armadas] e outros ministérios e agências de governo cooperar de maneira mais eficiente nos temas que digam respeito à segurança nacional”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> National Security Act, 1937, Título I, seção 101. Cit. por ROTHKOPF, David. *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. Nova York, Public Affairs, 2006, loc. 275 (edição Kindle).

É incontroverso que este foi um passo fundamental no processo que levou os EUA a assumirem as responsabilidades de verdadeiro líder global, após a vitória na Segunda Guerra Mundial, e diante dos desafios da Guerra Fria que se iniciava. Pesaram, então, as lições aprendidas a duras penas nos anos 1940, sobretudo no que respeitava à descoordenação entre as distintas agências envolvidas no esforço de guerra. No processo que se iniciou então, as agências de Inteligência assumiram papel de relevo crescente (a própria CIA, recorde-se, foi criada pela mesma Lei de Segurança Nacional que estabeleceu o Conselho de Segurança Nacional), e as vicissitudes da história americana (com destaque para os atentados de 11 de setembro de 2001) reforçaram uma e outra vez a absoluta necessidade da boa coordenação entre todos os integrantes do sistema.<sup>4</sup>

No caso brasileiro, evidentemente não se colocam as mesmas exigências relacionadas ao exercício da liderança global que inspiraram o NSC americano. Ainda assim, permanece o fato de que o Brasil, por seu peso específico, está fadado a ter uma inserção internacional relevante, e deverá gerir com sabedoria crescente os desafios que daí decorrem (inclusive os de segurança nacional). Se esta não fosse razão suficiente, há sempre a situação da segurança pública, que já há décadas exige uma intervenção mais ativa do estado, envolvendo todos os atributos do poder nacional. Entre esses atributos, não convém subestimar as agências de Inteligência, que, bem coordenadas, podem prestar contribuição inestimável nesse esforço. Por todas as causas que aqui se elencaram, talvez a democracia brasileira já esteja suficientemente madura para encarar estas questões com o foco e a seriedade que o caso exige.

---

<sup>4</sup> Para um relato da descoordenação entre as agências de Inteligência no que respeita ao monitoramento das atividades da al-Qaeda, recomenda-se a leitura do livro já clássico de Lawrence Wright. V. WRIGHT, Lawrence. *The Looming Tower: al-Qaeda and the Road to 9/11*. Nova York, Alfred A. Knopf, 2006.



## THE RADICALIZATION PROCESS AND THE TERRORIST THREAT WITHIN THE BRAZILIAN CONTEXT BASED ON OPERATION HASHTAG

Thiago A.  
Augusto O.  
Allan S.

### **Abstract**

*This article is aimed at identifying aspects in the evolution of terrorism in Brazil starting from an analysis of how a group of Brazilian youths were radicalized in a short period of time. These individuals, motivated by a series of attacks perpetrated by the Islamic State (IS) in Western Europe, took advantage of how easy it can be to communicate using social media and formed a closed network in support of the IS in Brazil, whether it was to facilitate emigration towards Syria, or to plan a violent action inside our borders. The network of radicalized youths was dismantled during a Federal Police action called Operation Hashtag in July 2016, under the new counter-terrorism law. One can analyze radicalization processes observed in Brazil as manifested along five superimposing layers: communities, indoctrinators, defenders of radical discourse, radicalized individuals inclined to action, and those proactively involved in planning and carrying out terrorist actions per se.*

**Keywords:** *Terrorism; Radicalization process; Operation Hashtag.*

## A STUDY OF INTELLIGENCE SERVICES: A COMPARED THEORETICAL-METHODOLOGICAL APPROACH

Roberto Numeriano

### Abstract

*The purpose of this article is to demonstrate that the comparative method is one of the most robust strategies for analyzing the evolution of intelligence services, one of the most enigmatic objects in the structure of the states. Whether in countries under a consolidated or still incipient democracy, such services, as political-institutional apparatuses often closed to inspection and control (accountability), can be better analyzed by the comparativist method. Institutional enigmas or not, intelligence agencies (as well as the systems they form and integrate) are always the reflection of choices and agendas of state elites. They go far beyond mere technical institutions; they have a political ethos that affects their complex activities and interests, especially in the processes of political and social change. The comparative approach is an effective tool for understanding this political nature, the strategic possibilities of its actors and the political and institutional boundaries of these agencies, which often operate in a gray area.*

**Keywords:** *Intelligence service; Theoretical framework; Comparative method.*

## WHEN SECRECY IS THE RULE: INTELLIGENCE ACTIVITY AND ACCESS TO INFORMATION IN BRAZIL

Gills Vilar-Lopes

### **Abstract**

*Is it possible to reach a common ground between the inherent secrecy of Intelligence and Democracy? This work's main objective is to answer such inquiry. The theoretical frameworks that inform this paper are: Guillermo O'Donnel's theory of accountability; The precept of temporal limitation of the secret, popularized by Norberto Bobbio; and the assumption defended by Paulo Bonavides that the right to information is in the midst of so-called fourth-dimensional human rights. In addition, legal scholars- such as José dos Santos Carvalho Filho and Gilmar Mendes - and Intelligence Activity scholars - such as Joanisval Brito Gonçalves and Marco Cepik -, help shed light on the topic. Finally, this paper adopted both qualitative and quantitative methodologies and its primary sources: 1988 Brazilian Constitution, international treaties, infraconstitutional laws - with special attention to the Law of Access to Information (LAI) - and data extracted from the Brazilian Portal Access to Information, for the creation and manipulation of a database.*

**Keywords:** *Intelligence Activity; Brazilian legislation on Intelligence Activity; Access to information act.*

## THE IMPORTANCE OF INTELLIGENCE AS AN OBJECT OF STUDY IN THE DEFENSE FIELD IN BRAZIL

Arthur Macdowell Cardoso

### **Abstract**

*Intelligence plays a crucial role in National Defense and is essential for ensuring that every action in the defense sector is developed based upon precise and opportune knowledge,. As an intrinsic element of defense, Intelligence provides the capacity to produce strategic knowledge through a methodology that seeks neutrality and impartiality. Regardless of its importance in defense, Intelligence is not well contemplated as an object of study in the academic field of strategic studies in Brazil. This article aims at addressing the role of Intelligence in this academic field, its importance as a tool for strategic assistance in the State's decision making process on defense matters and the current scenario of Intelligence studies in the academic field of strategic studies in Brazil.*

**Keywords:** *Defense intelligence; Intelligence Activity; National Defense; Strategic studies.*

## BASIC REFERENCES FOR TRAINING PUBLIC SECURITY INTELLIGENCE PROFESSIONALS IN BRAZIL

Hélio Hiroshi Hamada  
Renato Pires Moreira

### **Abstract**

*There is a gap in the training actions of professionals working in the Public Security Intelligence (PSI) activity in Brazil, which, in turn, is lacking in references that guide the development of curricular matrices of training courses. Because it is a specialized activity aimed at producing and safeguarding the knowledge necessary for decision-making at the various levels of state counseling, professionals working in this area need a specific training that have a philosophical and doctrinal basis for ISP activity. We analyzed specialized literature on ISP and documents dealing with professional education in public security institutions, reaching a theoretical-practical result of basic references that help in the curriculum proposals of training courses. In this sense, the proposed references are based on the competencies and missions of the public security institutions, aligned with the themes dealt with in the scope of the National Public Security Intelligence Doctrine and their connections with the knowledge, skills and attitudes expected of ISP professionals.*

**Keywords:** *Public Security Intelligence; National Curriculum Matrix; Public Security; Professional profile; Competency mapping.*

## THE MODERNIZATION OF STRATEGIC INTELLIGENCE ACCORDING TO THE HUMAN SECURITY PERSPECTIVE

Danilo Coelho

### **Abstract**

*This article aims at analysing the modernization of intelligence under the paradigm shift from national security to that of human security and some obstacles to this modernization. Four elements of modernization (security paradigm, doctrinal body, techniques of analysis and external control) are discussed and, as a result, the new concept of “transecuritization of state intelligence” is presented, which systematizes the ongoing structuring process. It is concluded that the transecuritized modernization is fundamental to meeting the multiple threats in the perspective of human security, against the Brazilian society and, therefore, to increasing the efficiency of the Brazilian Intelligence System.*

**Keywords:** *Human security; Strategic Intelligence; Abin; Sisbin.*

## ECONOMIC INDEXES IN INTELLIGENCE ANALYSIS – A STUDY ON SOVEREIGN RISK INDICATORS

Eduardo Castello

### **Abstract**

*In this paper, we evaluate the use of sovereign risk indicators in analytical procedures according to Brazilian Intelligence Doctrine. Sovereign risk indicators are among the best-known benchmarks in economic and financial evaluations used by market firms. These indexes are able to summarize significant swathes of data available in open sources. They are also useful to determine levels of structural economic fragility of countries relevant to Brazilian decision-makers and the likelihood of financial crises that may occur in these nations. In terms of intelligence analytics, we strive to understand how efficient sovereign risk indicators are in merging economic data available in open sources, as well as how useful they can be to Economic Intelligence analytical tasks. We conclude that the combined usage of both indicators is recommended. On the one hand, strictly quantitative indicators, such as EMBI+, are more precise, but less complete than sovereign ratings. On the other hand, sovereign ratings combine quantitative and qualitative aspects in its engenderment, on the other hand, and allow for broader inferences towards the economic facts under investigation, at the cost of loss of exactitude.*

**Keywords:** *Sovereign risk; Economic Intelligence; Intelligence analysis.*

## INTELLIGENCE ACTIVITY PERSPECTIVES AND CHALLENGES THROUGH THE LENS OF THE NATIONAL INTELLIGENCE POLICY

Pablo Duarte Cardoso

### **Abstract**

*The presente article compiles impressions of a career diplomat on the developments and institutional challenges of the Intelligence Activity in Brazil. It underscores the importance of the National Intelligence Policy (2016) in restraining the Intelligence Activity according to the benchmarks of the Democratic Rule of Law. It also highlights the need to improve mechanisms that allow for greater information sharing and cooperation among the members of the Brazilian Intelligence System (Sisbin) and proposes that new legislative measures that give the Intelligence Activity more solid legal references be considered (notedly monitoring “foreign interference”) At last, the article hints at the convenience of creating a government body similar to the US National Security Council.*

**Keywords:** *Legislation; Brazilian Intelligence System; Effectiveness of the Intelligence Activity in Brazil; Information sharing.*



[www.abin.gov.br](http://www.abin.gov.br)  
[revista@abin.gov.br](mailto:revista@abin.gov.br)  
[ouvidoria@abin.gov.br](mailto:ouvidoria@abin.gov.br)

