

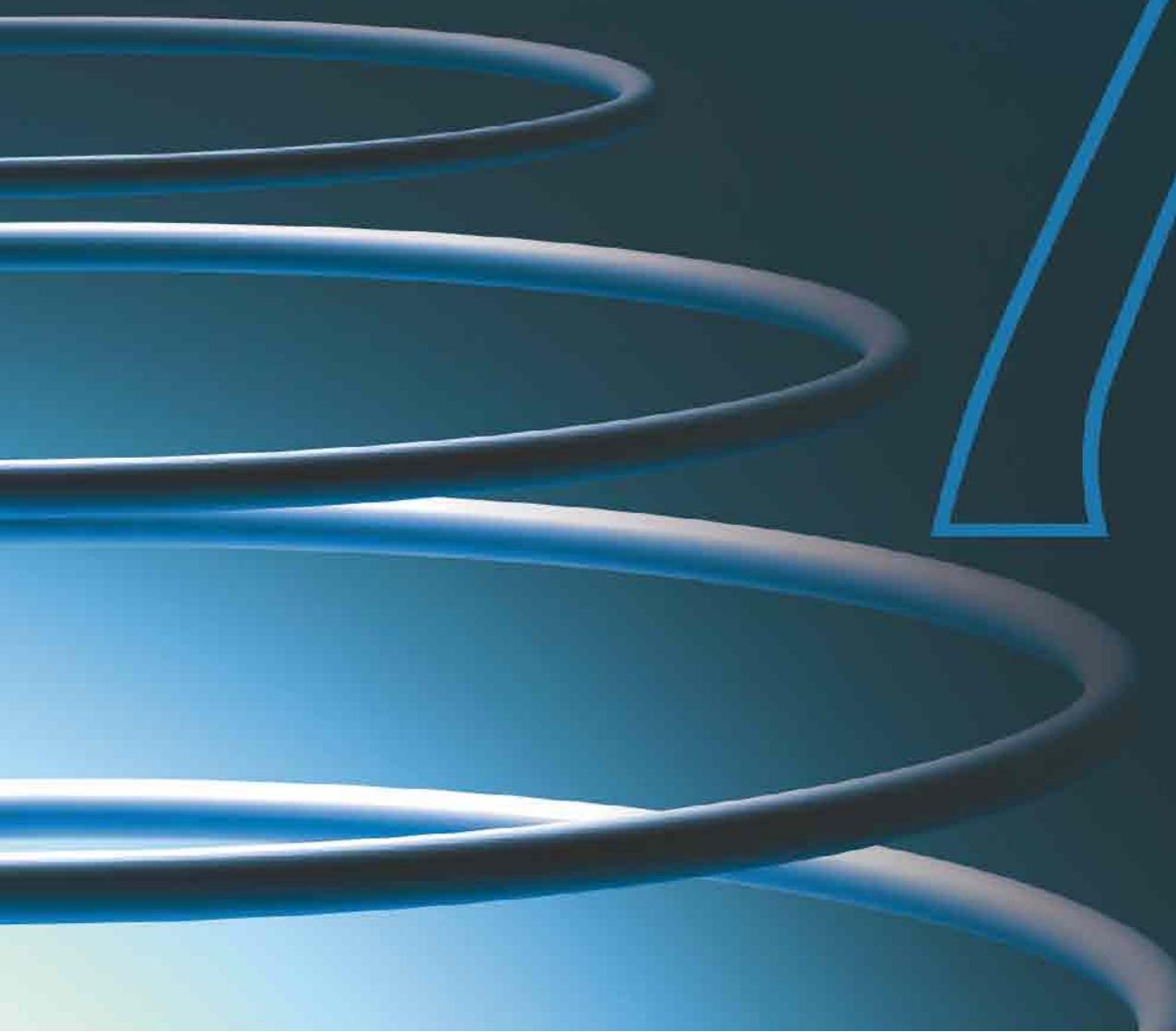


RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 7, julho 2012, ISSN 1809 - 2632

7





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidenta Dilma Vana Rousseff

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Ministro José Elito Carvalho Siqueira

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Diretor-Geral Wilson Roberto Trezza

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Secretário Luizoberto Pedroni

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Diretor Osvaldo A. Pinheiro Silva

Editor

Eliete Maria de Paiva

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Ana Beatriz Feijó Rocha Lima; Anna Maria Pina; Delanne de Souza; Dimas de Queiroz; Eliete Maria de Paiva; Erika França; G. Oliveira; Osvaldo Pinheiro; Paulo Roberto Moreira; Ricardo Esteves.

Colaboradores

Alessandra Lustosa; Alisson Campos Raposo; Pedro Jorge Sucena; Victor L. P. Faria

Jornalista Responsável

Gustavo Weber – RP 4659

Capa

Wander Rener de Araújo e Carlos Pereira de Sousa

Editoração Gráfica

Jairo Brito Marques

Revisão

L.A. Vieira; Erika França; Uirá de Melo, Geraldo Adelano de Faria

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e editoração

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

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

Contatos:

SPO Área 5, quadra 1, bloco K

Cep: 70610-905 – Brasília/DF

Telefone(s): 61-3445.8433 / 61-3445.8164

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares.

Impressão

Gráfica – Abin

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

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência. – n. 7
(jul. 2012) – Brasília : Abin, 2005 -

114p.

Semestral

ISSN 1809-2632

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

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário

- 5 Editorial
- 9 CONTROLE DE MATERIAL EXPLOSIVO NO BRASIL
Edson Lima
- 21 INTELIGÊNCIA E GESTÃO ESTRATÉGICA: uma relação sinérgica
Fernando do Carmo Fernandes
- 31 ACEPTÃO E CONCEITOS DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO
João Manoel Roratto
- 41 AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INTELIGÊNCIA DE ESTADO
Marcel de Oliveira
- 53 TENDÊNCIAS MUNDIAIS E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA BRASILEIRA
Carlos Eduardo Barbosa da Costa
- 67 PROPRIEDADE INTELECTUAL: uma visão de Contrainteligência
Hércules Rodrigues de Oliveira
- 79 O PAPEL DO SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA DAS INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS
Fábio Nogueira
- 93 SABERES TRADICIONAIS E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: a contribuição do Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível
Anna Cruz
- 103 Resenha
A HISTÓRIA SECRETA DAS FORÇAS ESPECIAIS
Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge
- 109 Resenha
COMO MANIPULAR PESSOAS
Dêner Lima Fernandes Martins

Editorial

Fazer Inteligência nunca foi tarefa fácil. Requer habilidades especializadas, bom senso, discricção e empenho continuado para acompanhar e analisar cenários e conjunturas cada vez mais inconstantes em um mundo globalizado. É justamente esta diversificação que impulsiona o especialista a buscar, de forma permanente, o aprimoramento e a reflexão aprofundada sobre aspectos que integram o largo repertório de temas e assuntos de interesse da Inteligência.

Seja em questões relacionadas a parâmetros e bases doutrinárias, seja em desdobramentos de aplicações tecnológicas cada vez mais robustas, seja em proposições de melhoria de processos relacionados à produção de conhecimentos, a reflexão indiscutivelmente cria um ambiente adequado à evolução e ao progresso do saber e do fazer humano. É com a finalidade de renovar esse espírito que a Revista Brasileira de Inteligência chega à sétima edição, trazendo aos leitores um amplo cabedal de temas e, assim, consolidando seu papel como elemento motivador e mediador do debate sobre a Inteligência de Estado.

E esta sétima edição explora assuntos tão abrangentes e diversificados quanto interessantes. Exemplo disso é o controle de material explosivo no Brasil, assunto do artigo que abre a edição e que repertoria os problemas enfrentados, apontando a necessidade de diretrizes para que a atuação de órgãos públicos e da iniciativa privada seja efetivamente integrada.

A edição traz ainda artigo que discute a importância do planejamento estratégico – e decorrente gestão estratégica – para que a atividade de Inteligência não seja vista como um elemento isolado do processo decisório. A sinergia entre a Inteligência e a Gestão Estratégica assume, assim, papel capaz de modernizar o *modus operandi* dessa atividade. Nesse sentido, este número da RBI ainda coloca em discussão as diversas acepções do termo 'Inteligência', partindo do princípio de que se trata de conceito dinâmico e complexo, marcado pela transformação permanente e incontornável dos Estados modernos. É nesse contexto, ainda, que o embasamento de teorias de Relações Internacionais é cotejado com o desenvolvimento da Inteligência de Estado, em que o grau de institucionalização dessa atividade estratégica enseja o estabelecimento de novas formas de diálogo entre a práxis da Inteligência e o arcabouço teórico das relações internacionais. E justamente nesse âmbito, o leitor poderá aprofundar sua reflexão e posicionamento, considerando a política externa brasileira e a análise prospectiva de cenários do mundo até 2040, vislumbrando as ameaças e as oportunidades para

o setor de Defesa do Brasil, o que justifica, do ponto de vista teleológico, a união de forças no sentido de assegurar a preservação da autodeterminação, dos recursos e dos interesses brasileiros.

Falando em interesses do Brasil, a questão da propriedade intelectual não poderia ter sido negligenciada nesta sétima edição da Revista Brasileira de Inteligência. Se – como se alardeia por aí – conhecimento é poder, a proteção do conhecimento se torna essencial ao desenvolvimento de um país. E é exatamente nesse meio que, entre outras possibilidades de inserção, a Contrainteligência apresenta seu *savoir-faire* no sentido de demonstrar, em um invólucro jurídico apropriado, a importância da proteção e salvaguarda da produção científica, técnica e cultural, ao lado de uma política de registro de patentes. Exemplo desse conhecimento processual está no Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível, formalmente instituído pela Portaria nº 42, de 19 de agosto de 2009 e cuja implementação é responsabilidade do órgão que desempenha o papel de coordenador do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). O programa se dedica, entre diversas frentes de trabalho, à proteção dos chamados saberes – ou conhecimentos – tradicionais, ou seja, aqueles conhecimentos acumulados por comunidades específicas durante longos períodos e que são marcados pela oralidade no processo de transferência. O assunto também é discutido nesta edição da RBI, afinal, não é novidade que esses saberes, quando apropriados por indústrias e empresas, representam uma economia significativa em pesquisas, constituindo uma espécie de atalho para o conhecimento e, a bem da verdade, para o lucro decorrente de sua exploração comercial. Não é à toa, portanto, que o interesse e a cobiça sejam grandes e mereçam acompanhamento sistemático do Estado a fim de evitar prejuízos à indústria nacional, violações à soberania estatal, disseminação de conhecimento sensível e decorrente perda de vantagens competitivas no mercado.

Este número da RBI traz ainda uma discussão bastante atual: Qual o papel do Serviço de Inteligência na segurança das chamadas infraestruturas críticas? É indiscutível que qualquer tipo de avaria e dano a essas estruturas é capaz de provocar uma reação negativa em cadeia, distribuindo prejuízos por onde passa e afetando o dia a dia das pessoas. O artigo expõe o papel do Estado na liderança do processo de proteção desses ativos, contando com a experiência e a expertise da Inteligência para atuar em colaboração com os órgãos responsáveis. Didaticamente, o autor apresenta o processo de proteção das infraestruturas críticas em fases e aproveita para apontar o papel que a Inteligência pode desempenhar nesse processo.

Para finalizar esta sétima edição, a RBI ainda presenteia o leitor com as tradicionais resenhas. Desta feita, publicações de assuntos bem distintos são colocadas em tela.

A arte (Será?) da coerção e da manipulação é posta em perspectiva, para concretizar objetivos pessoais ou profissionais. Em uma descrição meticulosa, o material discute os capítulos da obra e apresenta medidas de prevenção, ou seja, contramedidas de manipulação. A outra resenha traz a história secreta das Forças Especiais, de 1939 aos dias atuais, aos olhos do acadêmico francês Eric Denécé. O texto destrincha o universo das operações especiais, tema instigante por ser marcado pela atuação, geralmente em efetivo reduzido, de grupos altamente preparados em ambientes absolutamente hostis.

Assim, à *vol d'oiseau*, esta sétima edição da Revista Brasileira de Inteligência chega aos leitores, com a disposição de estimular a reflexão e o debate sobre a atividade de Inteligência como forma de garantir seu desenvolvimento e evolução. Somos gratos a todos os colaboradores, que, com seu conhecimento e disposição, ajudaram a tornar real este sétimo número e convidamos, desde já, integrantes dos órgãos que compõem o Sistema Brasileiro de Inteligência, servidores, pesquisadores, estudiosos e os leitores em geral a participar da revista, enviando suas contribuições para o próximo número.

Boa leitura!

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

CONTROLE DE MATERIAL EXPLOSIVO NO BRASIL

Edson Lima*

Resumo

O comércio, transporte e uso irregular de explosivo no Brasil é fato significativo para a segurança pública brasileira. O controle de material explosivo no Brasil enfrenta óbices de natureza tático-operacional, legal, política e recursos humanos. Os órgãos públicos e iniciativa privada carecem de diretrizes de política nacional para o setor, que viabilizem a integração e coordenação de esforços para a prevenção e combate ao uso ilícito de explosivos. Ao mesmo tempo, urge a adoção de medidas setoriais que garantam os procedimentos locais de controle e fiscalização da área fim. A integração entre os órgãos estaduais e federais, partícipes nesse controle, indubitavelmente é o ponto mais vulnerável desta rede.

Abstract

The trade, transportation, and irregular use of explosives in Brazil is a significant fact affecting the country's public security. The control of explosive materials in Brazil faces obstacles regarding tactical operational, legal, and political aspects, as well as human resources. Governmental agencies and private companies lack national policy guidelines for the sector, which would enable the integration and coordination of efforts to prevent and combat the illicit use of explosives. In addition, it is imperative that sectorial measures be implemented in order to ensure local procedures of supervision and control in the field. The integration between state and federal agencies, co-participants in this endeavor, is a crucial need, and also the most vulnerable point in this network.

I Introdução

O material explosivo, considerado bem de uso duplo ou dual, demanda políticas públicas para o controle de seu emprego no âmbito nacional, tanto no nível estratégico quanto no de ações tático-operacionais referentes à fiscalização e ao controle. À gestão pública, soma-se a representação participativa das empresas privadas afetas à questão

– construtoras, mineradoras e indústrias de explosivos, por exemplo.

Para efeito deste artigo, material explosivo são quaisquer compostos ou substâncias químicas produzidas em laboratório ou artesanalmente que tenham a capacidade de causar ondas de impacto positivas e negativas, rompimento ou

* Professor de Contraterrorismo, Esint/Abin.

destruição do meio ambiente, ou seja, o cenário físico que rodeia o artefato que contenha a referida substância. De acordo com Pinheiro (2010), pesquisador da Universidade Federal de Santa Maria:

Explosivo é uma substância, ou mistura de substâncias químicas, que tem a propriedade de, ao ser iniciado convenientemente, sofrer transformações químicas violentas e rápidas, transformando-se em gases, que resultam em liberação de grandes quantidades de energia em reduzido espaço de tempo.

As principais substâncias explosivas comercializadas mundialmente na atualidade são: pólvora negra ordinária, dinamite, trinitrotolueno (TNT), ciclonita ou ciclometileno-trinitramina (C-4)¹, encartuchados de emulsão em gel, emulsão líquida explosiva, petardos, granadas, foguetes, munições e substâncias explosivas binárias². Há outras com relevante papel na indústria de desmonte de rochas, tais como: nitrato de amônio, ANFO (*Amonium Nitrate and Fuel Oil*) e lamas explosivas – mistura em proporção adequada de nitrato de amônio, óleo diesel, água e outros produtos, tais

como pó de alumínio, goma e bórax (PINHEIRO, 2010).

O nitrato amônico tornou-se alvo de controle como bem sensível pelos Estados Unidos da América (EUA), após ocorrência do segundo maior atentado terrorista em solo americano. Na ocasião, em 1995, Timothy James McVeigh utilizou 2.300 quilos de uma mistura à base de nitrato amônico³, preparada artesanalmente com adubo e fertilizante agrícola, para destruir o Edifício Federal Alfred Murray em Oklahoma City, matando 168 pessoas e ferindo cerca de outras quinhentas.

A pólvora negra ordinária – mistura de carvão, enxofre e nitrato de potássio – está em desuso, porém ainda é utilizada em minas de pequena envergadura ou para desmontes específicos, por exemplo, na produção de paralelepípedos.

A dinamite associou o uso da nitroglicerina com o dióxido de silício, oferecendo mais estabilidade para os padrões do século XIX. Esse tipo de explosivo tende a perder cada vez mais espaço, devido

¹ Ciclometileno-trinitramina é conhecida como C-4, Composição C, e também como RDX, a abreviatura inglesa para *Real Device Explosive*. A hexametenetetramina (HA), um composto comumente empregado em casos de infecção urinária, serviu como reagente de partida para a preparação de dois explosivos: o RDX e o ciclometileno-tetranitramina (*Her Majesty's explosive* - HMX), respectivamente. Ambos são os representantes clássicos dos chamados explosivos plásticos, cujas ondas de impacto podem alcançar velocidade superior a 30.000 km/hora.

² Explosivos binários são aqueles que explodem a partir da mistura adequada de duas diferentes substâncias. Exemplo de substâncias explosivas binárias é mescla de cloro e alumínio com finalidade de provocar uma detonação.

³ Em abril de 1995, McVeigh, veterano da Guerra do Golfo, estacionou no Edifício Federal Alfred Murray um furgão marca Ryder carregado com a mistura artesanal composta por nitrato amônico, óleo diesel e nitrometano (combustível altamente volátil). Os efeitos da explosão alcançaram a distância aproximada de 45 km do local. As supostas motivações do veterano de guerra eram o ressentimento pela reprovação definitiva para integrar a Força Especial do Exército Americano (Boinas Verdes ou *The Green Berets*) e a retaliação em apoio aos membros da seita 'Davidiana' mortos em Waco, Texas/EUA, por agentes federais, em 1993. De acordo com Lou Michel, biógrafo de McVeigh, este teria morrido acreditando que havia triunfado em sua cruzada pessoal, que "vencera o governo por 168 a um".

aos níveis de estabilidade alcançados pelas atuais tecnologias blaster⁴: explosivos plásticos e emulsões explosivas.

O TNT está muito acima da dinamite e nitroglicerina nos aspectos de segurança e controle da explosão, pois o seu princípio ativo requer uma iniciação⁵ para que seja detonado, em decorrência de sua baixíssima sensibilidade à fricção e ao calor, característica que possibilita o armazenamento por longos períodos. A dinamite, ao contrário, é instável, apresentando sério risco de explosão não controlada durante as fases de armazenamento e manipulação.

O carro chefe dos explosivos plásticos é o estável C-4, cuja velocidade de deslocamento de ondas é 1,3 vezes mais rápida que a provocada pelo emprego proporcional de TNT. Quanto aos quesitos de moldagem e segurança, o C-4 é superior ao TNT. Apesar do alto preço do C-4 em relação ao TNT, a maioria dos terroristas internacionais prefere o emprego do C-4, motivada pela relação custo benefício, proporcionada pela impermeabilidade, estabilidade e plasticidade do material. A moldagem do material permite o direcionamento da explosão sem necessidade de emprego concomitante de acessórios. Ademais, a camada plástica que envolve a substância explosiva a protege contra a sensibilidade de fricção e a mantém impermeável.

O C-4 logrou alcançar a confiança dos militares estadunidenses, ao passo que o Exército Brasileiro expressa preferência pelo TNT. Embora o C-4 nacional apresente baixo preço em relação ao importado, os órgãos de segurança pública brasileira e as Forças Armadas preferem empregar o TNT, pois este, quando associado taticamente com outros explosivos potencializadores, consegue fazer frente ao poder de rompimento do C-4 americano. Esse recurso criativo dos brasileiros seria motivado pelo orçamento limitado para aquisição de explosivos.

As munições e granadas também merecem destaque quando se trata de explosivos, pois são utilizadas para instrução militar ou ações tático-operacionais em segurança pública ou conflitos de guerra, guerrilhas, ataques terroristas e assaltos criminosos convencionais. O descarte inadequado desses artefatos implica risco para a sociedade civil e mais gastos públicos nos atendimentos de neutralização de artefatos órfãos.

Já as indústrias da construção civil, mineração e demolições preferem o uso dos encartuchados de emulsão líquida ou em gel. Grandes quantidades de gel líquido são empregados na forma binária, descarregados por caminhões-tanques, misturados adequadamente, e depois inseridos em fendas, fissuras, perfurações, para rompimento de grandes elevações

⁴ Blaster é um termo inglês que faz parte do glossário universal dos profissionais explosivistas e possui vários significados: a. explosão; b. profissional com certificação oficial para exercer a função de técnico explosivista; c. equivalente ao termo 'encarregado de fogo' – explosivista com responsabilidade técnica referente ao plano de fogo de uma mineradora, construtora ou empresa de demolição.

⁵ A iniciação é o uso de uma substância explosiva de menor intensidade para deflagrar a detonação de outra substância mais potente. Exemplo de iniciador é o uso de espoleta ou cordel acoplado ao TNT.

rochosas de dureza média e alta; também são úteis para abrir estradas e túneis. A emulsão apresenta resistência à água, além de proporcionar manejo com ótimo nível de segurança, em razão de sua estabilidade.

No Brasil, há várias empresas que produzem ou representam encartuchados de emulsão e gel explosivo, assim como acessórios iniciadores e potencializadores para detonação desses explosivos. Devido ao seu parque industrial de explosivos, o Paraná é o estado que mais desperta interesse dos profissionais explosivistas quanto à formação continuada, atraindo a atenção da maioria dos esquadrões de bomba de todo o país.

2 Incidentes e Ocorrências

Os registros de ocorrências de apreensões de cargas irregulares ou ilícitas de encartuchados de emulsão e gel líquido explosivo, a partir da década do ano 2000, indicam a crescente onda de desvio de explosivos, que, a priori, seriam para atendimento de mineradoras e empresas de engenharia de grandes obras, em situação regular.

De acordo com a Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) do Exército Brasileiro (EB), houve aumento de cerca de 170% de desvio de encartuchados de emulsão em relação ao índice de 2009 a 2010. Os estados onde hou-

ve maiores índices de furtos não recuperados foram Rio Grande do Sul (373 kg) e Alagoas (300 kg), de um total de cerca de uma tonelada.

No que tange ao roteiro de desvio, os explosivos são produzidos e comercializados no Brasil, em seguida, levados ao Paraguai⁶ e, depois, trazidos de volta irregularmente ao Brasil, onde seriam destinados ao uso em garimpos clandestinos, mineradoras irregulares, pesca predatória e assaltos a bancos⁷. Os encartuchados de emulsão são os explosivos preferidos de assaltantes a caixas eletrônicos.

A exploração de brita, garimpos clandestinos e construções irregulares no interior das regiões Centro-Oeste e Norte estimulam o transporte irregular de explosivos via ônibus coletivos que partem do Paraná com destino ao Mato Grosso, Goiás, Rondônia e Pará.

Adubos e fertilizantes à base de nitrato de amônio aparecem também como alvos de furtos e roubos em registros da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e Polícias Militares (PMs) em São Paulo, Minas Gerais e Goiás. De acordo com pesquisa da Universidade de São Paulo (MATTHIESEM; DELEO, 2003), adubos e fertilizantes são os maiores alvos de roubos e furtos nas zonas rurais de produção agrícola. As autoridades de segurança pública supõem que o destino de adubos e fertilizantes furtados e rou-

⁶ Exemplo emblemático de desvio de 6000 quilos de gel explosivo apreendido pela Polícia Rodoviária Federal e Polícia Militar do Paraná, em Foz do Iguaçu, em setembro de 2003.

⁷ Em 2009, foram registrados 27 casos de assalto a banco na região Nordeste – 13 destes no interior do estado da Paraíba.

bados seja apenas para comércio ilícito e abastecimento do mercado paralelo agrícola, sem que haja exploração do mesmo para confecção de explosivos artesanais.

Os registros de atendimentos a ocorrências envolvendo descarte de granadas e munições antiaéreas em vias públicas, praças e órgãos públicos são rotineiros de norte a sul do País, exigindo o melhor aparelhamento dos esquadrões de bomba de Companhias de Operações Especiais das PMs e de Grupos Táticos Operacionais das Polícias Civis Estaduais.

Em 2007, o Primeiro Comando da Capital (PCC) foi assinalado pelo Departamento de Polícia Federal (DPF) por possuir granadas, lançadores de granadas, petardos (tipo de explosivo), foguetes, lançadores de foguetes, metralhadoras, pistolas e IEDs. A apreensão desses artefatos foi feita pelo DPF em Pradópolis/SP, a 320 km da capital do estado, e chamou a atenção da mídia e autoridades de segurança pública quanto ao alto poder de fogo e destruição dos explosivos, que por lei são de restrito uso militar.

3 Controle e Fiscalização

O controle e a fiscalização de material explosivo no Brasil são feitos pela DFPC⁸ do EB, por meio dos Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPCs) distribuídos por doze regiões militares do território nacional.

Amparada pelo Decreto nº 24.602, de 6 de julho de 1934 – que dispõem sobre instalação e fiscalização de fábricas e comércio de armas, munições, explosivos, produtos químicos agressivos e matérias correlatas –, também, pelo Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105) aprovado pelo Decreto Federal nº 3.665 de 20 de novembro de 2000, que revogou o Decreto nº 2.998, de 23 de Março de 1999, e reforçada pela Instrução Técnico-Administrativa nº 03/94 da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) do Exército Brasileiro, é atribuição da DFPC a execução e planejamento da fiscalização de fábricas e comércio de fiscalização de Produtos Controlados.

O controle e a fiscalização de material explosivo no Brasil são feitos [...] pelo Serviços de Fiscalização de Produtos Controlados (SFPCs)

Certas regiões militares, por sua dimensão geográfica e limitações logísticas, não possuem representação da DFPC em todos os estados. Ademais, mesmo nos estados que a possuem, seria utópico cobrir todas as microrregiões estaduais. Em geral, tendo em vista o reduzido número de funcionários dos SFPCs, o trabalho de fiscalização restringe-se a atuar em resposta a denúncias de concorrência desleal apresentadas por empresas privadas.

⁸ A criação da Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC) está amparada no Decreto nº 87.738, de 20 de outubro de 1982. Já a portaria 014 – DMB, de 12 de junho de 2000, estabelece tempos mínimos de arquivamento de documentos relacionados com a fiscalização de produtos controlados. Outra importante portaria, a 01-DPFC, delega competência para aplicação de multa simples mínima, média e máxima por parte das SFPC regionais.

Comprar, armazenar, transportar, revender e manipular explosivos em demolição ou desmonte de rocha constituem as chamadas ações de manejo de explosivos, sujeitas a licença específica. Para obtenção dessa licença, as empresas do ramo de demolição, construção civil, mineradoras e transportadoras de material explosivo necessitam submeter-se a vistorias, tanto veicular quanto de logística de armazenamento de cordéis, espoletas, iniciadores, boosters, gel explosivo e, principalmente, encartuchados de emulsão.

Quaisquer empresas privadas que manejam explosivos estão obrigadas a registrar-se no SFPC de sua respectiva região. Também é compulsória a contratação de um profissional técnico explosivista que possua a certificação blaster registrada na Secretaria de Segurança Pública Estadual (SSP), ou seja, em uma delegacia de Polícia Civil designada pelo secretário de segurança pública. Cada estado da Federação, de forma discricionária, decide onde alocar os responsáveis por esse tipo de controle. Assim, o SFPC fiscaliza e controla a empresa, e o Grupo de Trabalho da Segurança Pública é responsável pelo profissional blaster.

[...] é compulsória a contratação de um profissional técnico explosivista que possua a certificação blaster

A SSP também tem competência para fiscalizar a execução do plano de segurança sob responsabilidade do encarregado de fogo da empresa. O plano de

fogo – planejamento de todas as ações que envolvam determinada explosão controlada – coincide com as normas de manejo de explosivo preconizadas pela DFPC. Doutrinariamente, as funções do responsável técnico são a essência da segurança rotineira de uma empresa que lida com explosivos.

Em alguns estados, existem situações que vão desde a ausência de delegacia especializada até a falta de grupo de trabalho institucionalizado legalmente. No Paraná, o maior centro produtor de explosivos do país, a responsabilidade pelo controle de registro blaster recai sobre a Delegacia de Armas e Munições (Deam), que foi ameaçada de ser extinta entre 2010 e 2011.

O aumento nas ocorrências de apreensão de encartuchados de emulsão demonstraria a necessidade de revisão de estratégias de controle da atividade blaster no setor de desmonte de rochas. Os encartuchados de emulsão e demais explosivos e acessórios estão configurados em um sistema de rastreamento que utiliza, geralmente, código de barras indicando a origem do explosivo, país, estado, indústria e cliente cadastrado. No entanto, este sistema pode ser facilmente burlado por meio da raspagem dos códigos.

Outros acessórios, como cordéis e boosters, possuem um envoltório de plástico, portam gravação incrustada no próprio material e são mais difíceis de serem adulterados. Países como o Japão, Canadá e EUA utilizam um sistema invisível de marcação, ou seja, visível somente

com o emprego de equipamento apropriado para tal.

O procedimento ideal para reconhecimento da origem de emulsões seria a obrigatoriedade legal de inserção, por parte dos fabricantes, de componentes identificadores na própria substância. Cada fábrica utilizaria um componente único, registrado sigilosamente na agência ou órgão central de controle de material explosivo.

Quanto à fiscalização de adubos e fertilizantes (destacando-se a relevância do nitrato amônico como matéria prima para confecção de IED), a atribuição é do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento ou seus delegados regionais estaduais, as Secretarias Estaduais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e outros órgãos afins. Essa fiscalização está amparada pela Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, alterada pela Lei nº 6.934, de 13 de julho de 1981.

Na esfera estadual, o melhor exemplo é o caso da legislação do Paraná, que preconiza, por meio da Lei nº 9.056, de 02 de agosto de 1989, a necessidade de prévio cadastramento perante a Secretaria Estadual de Agricultura como exigência para o exercício da produção, distribuição e comercialização de fertilizantes, corretivos, inoculantes ou biofertilizantes destinados à agricultura naquele estado. A mesma lei também exige a atuação de técnico responsável especializado (técnico agrônomo, químico ou farmacêutico, de acordo com cada caso)

nos locais onde haja manejo das substâncias já mencionadas.

Nem todos os estados possuem regulamentação que permita a operacionalidade da lei federal, e aqueles que já a possuem ainda carecem de recursos logísticos para operacionalizar a fiscalização in loco determinada legalmente. O principal argumento das secretarias de agricultura estaduais é a carência de quatro itens: recursos humanos, verba para deslocamentos ao interior do estado, motivação dos agentes públicos e política de valorização da carreira (baixos salários, carência de benefícios sociais e risco para integridade física no momento da atuação).

É comum, nas secretarias estaduais, ser o agente público responsável pela extensão o mesmo que a fiscaliza. Na opinião de técnicos entrevistados, tal atitude seria um óbice tanto para fiscalizar com efetividade quanto para a efetividade da assessoria extensiva. Esta última tem papel assessorio com finalidade educativa; por sua vez, a fiscalização tem caráter repressivo e punitivo.

4 Integração

Geralmente, as Polícias Militar e Civil são as primeiras acionadas para atendimento de neutralização de explosivos detectados pela sociedade civil. Em razão da alta popularidade do número telefônico 190, emergência policial, este canal costuma ser mais acionado que o 197 da Polícia Civil, o 191 da PRF e o 193 do Corpo de Bombeiros.

A ausência de consenso entre as Polícias Militar e Civil quanto às atribuições dos grupos tático-operacionais da Polícia Civil e à atuação do serviço de Inteligência da Polícia Militar, conhecida como PM2, é fator que dificulta a integração entre os esquadrões de bombas de ambas as instituições na esfera estadual, mesmo que, em muitos casos, estejam subordinadas à mesma SSP.

Não há foros institucionalizados e consolidados para discussão de programas, planos e projetos regionalizados dentro de cada estado que reúnam os representantes da DFPC, DPF, PM, Polícia Civil, Secretaria de Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Secretaria de Educação e Secretaria da Saúde. O Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin) local seria uma iniciativa que avança lentamente para solucionar a falta de coordenação entre órgãos dessa natureza, e quiçá venha a ser o foro para essa demanda.

A doutrina única repercutiria na busca de procedimentos operacionais padronizados (POP) para os esquadrões de bomba e no estabelecimento de Matriz Curricular Nacional.

Houve significativo avanço nessa área com o advento da Comissão Nacional de Doutrina Antibombas, que funcionou em 2010 no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, responsável por reunir representantes do Distrito Federal e quatorze estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Amazonas,

Ceará, Minas Gerais, Pernambuco, Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Alagoas, Amapá e Mato Grosso do Sul. Os membros da comissão eram servidores da Polícia Civil, PM, DPF, Corpo de Bombeiros e Secretaria Nacional de Defesa Civil.

A comissão avançou no sentido de buscar doutrina única de enfrentamento de acidentes, incidentes e atentados que utilizem material explosivo. A doutrina única repercutiria na busca de procedimentos operacionais padronizados (POP) para os esquadrões de bomba e no estabelecimento de Matriz Curricular Nacional⁹, que serviria como referencial para ações formativas de profissionais da área de segurança pública.

A Matriz, como é normalmente chamada, era aspiração preconizada, desde 2003, pelo Seminário Nacional sobre Segurança Pública, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, depois ampliada em 2005, com a inclusão de dois documentos – as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública e a Malha Curricular – assim descritos, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2010):

[...] as Diretrizes Pedagógicas para as Atividades Formativas dos Profissionais da Área de Segurança Pública são um conjunto de orientações para o planejamento, acompanhamento e avaliação das Ações Formativas, e a Malha Curricular, um núcleo comum composto por disciplinas que congregam conteúdos conceituais, procedimentais e atitudinais, cujo objetivo é garantir a unidade de pensamento e ação dos profissionais da área de Segurança Pública.

⁹ Matriz Curricular Nacional tem por objetivo ser um referencial teórico-metodológico que orienta as ações formativas dos profissionais da área de segurança pública – Polícia Militar, Polícia Civil e Bombeiros Militares.

Quanto à Inteligência Policial, o foco tem recaído sobre o aspecto investigativo, a busca de dados para subsidiar investigações criminais. A maioria das Polícias não conta com setor de Inteligência estratégica; a exceção cabe ao DPF, em sua estrutura, setor específico para produção de conhecimento estratégico com a finalidade de assessoramento de sua respectiva diretoria geral.

Os dados coletados pelos esquadrões de bombas na esfera local não passam por processamento de Inteligência, são subempregados, fazendo parte apenas de estatísticas de atendimento.

5 Conclusão

O acompanhamento do controle e fiscalização de material explosivo requer agenda de governança com foco que transcenda os aspectos burocráticos e gerenciais, buscando resultados e participação dos atores envolvidos.

A estratégia nacional que direcione as ações setoriais locais prioriza estabelecer melhor comunicação em rede com todos os agentes públicos comprometidos, nas esferas federal, estadual e municipal. Assim, a integração de esforços de diferentes órgãos públicos pode ser alcançada, caso haja foro nacional de discussão de estratégia, ações e procedimentos, intercâmbio de dados e conhecimentos, treinamentos e experiências. Deve-se buscar o compartilhamento de banco de dados centralizado referente a encarregados de fogo, empresas certificadas, ocorrências, laudos periciais, estudos de caso e re-

latórios de Inteligência estratégica, com mapeamentos e tendências de emprego irregular ou ilícito de explosivos.

A coordenação centralizada também seria foro para discussões acerca do alinhamento das legislações regionais e nacional; ademais, legitimaria as ações em prol de doutrina, procedimentos e aparelhagem padronizada para as equipes locais de repressão e neutralização de artefatos explosivos.

Já houve tentativa inicial de se estabelecer essa coordenação central por parte da Senasp, com a designação da Comissão Nacional Antibomba, que atentou principalmente para as questões doutrinárias e de aparelhamento dos esquadrões de bombas com vistas à segurança dos grandes eventos. Tal comissão funcionou de 2009 até dezembro de 2010, porém no momento se encontra desativada.

Os acessos facilitados à matéria prima e instrução de preparo de IED são vulnerabilidades que seriam melhor enfrentadas caso fossem adotadas tecnologias de rastreamento de explosivo similares aos modelos japonês, estadunidense ou canadense, que empregam a inserção mesclada ao explosivo de substâncias químicas identificadoras.

O acesso ao explosivo seria fruto de desvio irregular de material comprado de fábricas, revendedores nacionais e mineradoras; por sua vez, a tecnologia de manejo para atividades ilícitas seria repassada por ex-militares ou ex-funcionários de mineradoras.

Atualmente, a forma predominante de uso irregular de explosivos visa o lucro financeiro ilícito; há, porém, a possibilidade de que as vulnerabilidades de controle possam ser exploradas para ações de cunho ideológico, apocalíptico, religioso, político e ecológico em futuro próximo.

O estreitamento das vias de comunicação do Estado com as empresas privadas que lidam com manejo de explosivos, tanto na produção e no comércio quanto na aplicação de atividades fins, é crucial para alimentar os bancos de dados estatais com informações atualizadas acerca do destino e demanda de explosivos no Brasil. Também contribuiria para esse fim o potencial intercâmbio acadêmico entre os técnicos públicos e privados.

A complexidade do tema exige evitar-se o reducionismo e ampliar-se a participação, também, de representantes dos campos da educação, cultura, saúde, defesa civil e agricultura.

A consolidação de foro representativo com amplitude seria o primeiro passo para planejar e organizar as ações pragmáticas do controle de explosivos no País, ressaltando-se a importância do Gerenciamento de Crises, especificamente no item que diz respeito aos casos que abarquem o uso ilícito de explosivos, por exemplo, em edificações públicas, durante apoderamento ilícito de aeronave e outras ameaças à incolumidade pública.

O gerenciamento de crises que envolvam explosivos exige o conhecimento preciso do papel de cada órgão por parte dos membros da central coordenadora. E somente a qualificação atualizada de recursos humanos, legislação e normas claras, logística apropriada, comunicação ágil e treinamentos simulados da central coordenadora assegurariam o êxito do enfrentamento de cada crise.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. *Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível*. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=PRONABENS>. Acesso em: 8 set. 2011.

ARAGÃO, Ranvier Feitosa. *Incêndios e explosivos: uma introdução à engenharia forense*. São Paulo: Millenium, 2009.

BAHIA. Secretaria de Segurança Pública. Academia de Polícia Civil. *Gerenciamento de Crises*. Salvador: SSP-BA, 2008.

BRASIL. Decreto nº 24.602, de 6 de julho de 1934. Dispõe sobre instalação e fiscalização de fábricas e comércio de armas munições, explosivos, produtos químicos agressivos e matérias correlatas. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, DF, 11 de jul. 1934. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/110020/decreto24602-34>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretiva, inoculantes, estimulantes ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6894.htm>.

Controle de material explosivo no Brasil

BRASIL. Lei nº 6.934, de 13 de julho de 1981. Altera a Lei nº 6.894, de 16 de dezembro de 1980, que dispõe sobre a inspeção e fiscalização da produção e do comércio de fertilizantes, corretivos, inoculantes, estimulantes, ou biofertilizantes, destinados à agricultura, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, DF, 15 de jul. 1981. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/busca?q=lei+6.934%2C+de+13+de+julho+de+1981&s=legislacao>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP). Comissão Nacional de Doutrina Antibomba. *Relatório do Encontro da Comissão Nacional de Doutrina Antibomba*. Brasília: Senasp, 2010.

GOIÁS. Polícia Civil. Grupo Tático Operacional (Gt-3). *Noções Básicas de Ciclo de Palestras do Manejo de Explosivos*. Goiânia, 2010.

MATTHIESEN, Marina; DELEO, João Paulo. O Crime invade o campo: químico é alvo de ladrões. *Hortifrutti*, São Paulo, ano 2, n. 14, jun. 2003.

PARANÁ. Lei nº 9.056, de 02 de agosto de 1989. Dispõe sobre a produção, distribuição e comercialização, no Estado do Paraná, de fertilizantes, corretivos, inoculantes e biofertilizantes, destinados à agricultura. Disponível em: <http://www.agricultura.pr.gov.br/arquivos/File/PDF/decret_6710_pr.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2012.

PINHEIRO, Rinaldo. *Materiais para infra-estrutura de transporte: explosivos*. Santa Maria: UFMS, 2010.

INTELIGÊNCIA E GESTÃO ESTRATÉGICA: uma relação sinérgica

“Quando não se tem superioridade absoluta, deve-se produzir superioridade relativa, por meio do uso habilidoso dos recursos disponíveis”. (Clausewitz).

Fernando do Carmo Fernandes*

Resumo

Quando se discute modernização, quebra de paradigmas e reinvenção na forma de atuar da Inteligência, é preciso entender, antes de mais nada, que esta atividade, seja de Estado, seja corporativa, não pode ser vista como um elemento isolado do processo decisório. Seu esforço de produção de conhecimentos deve ser orientado por um planejamento estratégico e sua atuação deve ser sinérgica à gestão estratégica.

I Introdução

No momento em que se fala tanto em modernização, quebra de paradigmas e reinvenção na forma de atuar da Inteligência, a resposta para tudo isso não está para ser inventada e, sim, recuperada.

As transformações ocorridas no mundo nos últimos cinquenta anos, sem dúvida, impuseram à atividade de Inteligência constantes mudanças de foco. Como não poderia deixar de ser, o momento histórico vivido lhe cobrava atuações de maior ou menor amplitude e relevância, orientando seu esforço de produção de conhecimento normalmente para assuntos conjunturais. Capitalismo x comunis-

mo, espionagem econômica, terrorismo, no campo internacional. Corrupção, espionagem política, crime organizado, no campo nacional.

O objetivo deste artigo é resgatar o papel estratégico da atividade de Inteligência, destacando-lhe a real dimensão do assessoramento que lhe cabe, em todas as áreas e segmentos da sociedade e do Estado. Esse assessoramento dirige-se a decisores e gestores do mais alto nível em subsídio a formulação e implementação de políticas, estratégias e ações que possibilitem o crescimento e o desenvolvimento sustentável do país.

* Autor do livro Fundamentos da Inteligência Competitiva. Mestre em Aplicações, Planejamento e Estudos Militares. Pós-graduação em Inteligência e Gestão Estratégica. Foi instrutor da Esimex e Esint/Abin, Faculdade Albert Einstein, Universidade do Distrito Federal. Foi Presidente da ABRAIC e Vice-Presidente. Diretor de Inteligência do SAGRES e sócio-diretor da SLA Consultoria em Estratégica.

2 Inteligência

Diversos estudos e exemplos históricos confirmam que a busca, pelo homem, por informações diferenciadas que lhe garantisse vantagem em suas decisões e ações remontam à antiguidade. Com o passar do tempo, intensificou-se o emprego de espões, à medida que crescia o entendimento sobre o valor das informações a respeito das intenções e potencialidades de adversários e inimigos.

No entanto, é no período compreendido entre as duas grandes guerras que a atividade de Inteligência assiste a avanços significativos nos resultados obtidos. A utilização de metodologias mais apropriadas e o desenvolvimento de um trabalho de orientação analítica deram-lhe um caráter mais profissional e eficaz.

Até então a Inteligência havia sido uma atividade voltada praticamente para campanhas e ações militares. Com o término da 2ª Grande Guerra, o período seguinte é marcado pela necessidade de reconstrução dos países nela envolvidos e pelas disputas políticas ideológicas consequentes.

É nesse contexto que a atividade de Inteligência é percebida como instrumento essencial para a segurança e desenvolvimento dos estados nacionais, levando muitos deles a criar ministérios e serviços orientados para tal, com diretrizes, aparelhamento e orçamento próprios.

Como parte de seu processo de sistematização, em 1949, Sherman Kent, em sua obra *Strategic Intelligence For American World Policy*, caracteriza a Inteligência com tríplice significado: atividade, organização e produto¹.

Por *atividade*, entende-se o conjunto de tarefas, rotinas, metodologias, processos próprios, adotados para a consecução de um determinado objetivo. Por *produto*, o resultado de um processo metodológico próprio (atividade), que tem por finalidade prover um determinado usuário de um conhecimento diferenciado, em auxílio ao processo decisório (FERNANDES, 2006). Tal entendimento universalizou-se.

Em 1957, Washington Platt define Inteligência como “um termo específico e significativo, derivado da informação, informe, fato ou dado que foi selecionado, avaliado, interpretado e, finalmente, expresso de forma tal que evidencie sua importância para determinado problema de política nacional”. (PLATT, 1974, p.30)

Na obra de Fernandes (2006) e Platt (1974) fica evidente o caráter analítico e estratégico da atividade. É importante destacar que, quando se adjetiva algo como estratégico, duas premissas devem estar contidas na nova ideia formulada: longo prazo e grande abrangência das ações.

Após o término do conflito Leste-Oeste, analistas de Inteligência dos principais

¹ Como forma de pontuar a diferença entre atividade e produto, quando este artigo se referir a organização, sistema, atividade ou profissional dessa atividade, será utilizado Inteligência com “I” maiúsculo. Quando se referir ao produto (conhecimento) produzido pelo profissional de Inteligência, será empregado inteligência, com “i” minúsculo.

serviços secretos do mundo passaram a ser contratados por grandes organizações empresariais para realizarem trabalhos de análises estratégicas. Tais análises, com foco nos movimentos futuros de concorrentes e do ambiente de negócio, visavam dar melhor orientação às ações daquelas corporações, dando origem ao que conhecemos hoje por Inteligência Empresarial ou Competitiva. Fuld (1994, p. 24), ao abordar a Inteligência Competitiva, descreve a Inteligência como “proposições que lhe permitem tomar decisões”

... o caráter analítico e estratégico da atividade [...] quando se adjectiva algo como estratégico, duas premissas devem estar contidas na nova ideia formulada: longo prazo e grande abrangência das ações.

Em face dos inúmeros conceitos e entendimentos existentes sobre a atividade de Inteligência no Brasil, para efeito deste trabalho, será utilizada uma definição que abriga os conceitos formulados por Kent, Platt e Fuld. Tal definição é adotada pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão responsável pela formulação da Doutrina Nacional de Inteligência:

A atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas orientadas para a obtenção de dados, produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento de autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução e o acompanhamento das políticas de Estado. Engloba, também, a salvaguarda de dados, conhecimentos, áreas, pessoas e meios de interesse da sociedade e do Estado. (BRASIL, 2004)

Um aspecto que se torna bastante relevante na efetividade do trabalho da Inteligência é que seu esforço de produção de conhecimento deve ser orientado para o futuro, pois é o futuro que traz mudanças, em termos de tecnologia, meio ambiente, segurança, relações comerciais ou políticas. Dessa forma, a atividade de Inteligência deve possibilitar a prospecção de fatos e eventos.

3 Administração estratégica

Maximiniano (2000, p. 392) lembra que “depois de muita aplicação e desenvolvimento em situações militares, o conceito de estratégia e as técnicas da administração estratégica chegaram às organizações em geral, especialmente às empresas”.

Até a década de 50 do século passado, o ritmo de mudanças na sociedade era relativamente lento e uniforme. A partir daí, o mundo começou a assistir a uma nova dinâmica. Novas tecnologias e, associadas a elas, mudanças significativas no comportamento social tornavam o ambiente dos negócios turbulento e em constante mutação. Essa realidade passou a repercutir diretamente nas empresas, exigindo-lhes novos arranjos organizacionais e novas formas de gestão (TAVARES, 2000).

Em meados de 1960, como resposta à obsolescência dos tradicionais planejamentos de médio e longo prazos e à dificuldade desses instrumentos se adaptarem aos novos desafios, outros métodos de planejamento foram desenvolvidos sequencialmente: planejamento financeiro

ro, planejamento de longo prazo, planejamento estratégico (FERREIRA; REIS; PEREIRA, 2002).

3.1 Planejamento Financeiro

Este tipo de método privilegiava o orçamento como o principal instrumento de controle e operacionalização de gestão. Esse modelo baseava-se na previsão de receitas, na estimativa de vários gastos e sua classificação e agrupamento em rubricas (TAVARES, 2000).

3.2 Planejamento de longo prazo

O planejamento de longo prazo foi calçado na crença de que “o futuro pode ser melhorado por uma intervenção ativa no presente” (ACKOFF, 1976, apud TAVARES, 2000, p.24). Estruturou-se com o estabelecimento de objetivos de longo prazo, onde a alocação e o controle dos recursos financeiros necessários para sua implantação representavam a última etapa do processo.

3.3 Planejamento Estratégico

De acordo com Ferreira, Reis e Pereira (2002), o planejamento estratégico surgiu como um método estruturado para construir o futuro das organizações. Sapiro e Chiavenato (2003), citado pelos autores acima, definem planejamento estratégico como um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando.

O planejamento estratégico passou a enfocar o “como atuar”, tendo como

referência as ocorrências e mutações de mercado. Desta forma, a ênfase, que no planejamento a longo prazo estava no prazo para o cumprimento dos objetivos, no planejamento estratégico passou a ser na compreensão dos fenômenos que ocorrem no mercado e no ambiente (TAVARES, 2000).

4 Gestão Estratégica (GE)

A partir dos anos 80 aconteceram expressivas mudanças na economia, incluindo a abertura de mercados, o fluxo intenso de informações, o encurtamento de ciclo de vida dos produtos e a necessidade de inovações e de soluções estratégicas negociais. Essas mudanças, velozes e contínuas, passaram a impactar a gestão dos negócios e a imprimir a ampliação dos limites de atuação da administração, que avançaram para além dos muros da empresa. A luta pela sobrevivência empreendida pelas organizações ficou mais explícita.

Mais do que nunca, atores e variáveis externos (condicionantes políticas, econômicas, ambientais, sociais, legais e tecnológicas, além dos concorrentes, fornecedores, clientes, novos entrantes, produtos substitutos, por exemplo), necessitavam ser acompanhados pelo impacto que poderiam causar nos negócios da empresa. Nesse momento, segundo Ferreira, Reis e Pereira (2002), o enfoque do planejamento estratégico ganhou amplitude, profundidade e complexidade, dando origem à administração estratégica ou gestão estratégica.

4.1 GE - um modelo com foco no futuro

Em sua obra, Tavares (2000) explica que a GE veio como uma resposta a um dos principais problemas apresentados pelo planejamento estratégico: o de sua implementação. A GE é um conjunto de atividades planejadas, estratégicas e organizacionais, que visa integrar a capacidade interna ao ambiente externo. Assim, esse modelo de gestão busca reunir planejamento estratégico e administrativo em um único processo.

A GE é um processo sistemático, planejado, gerenciado, executado e acompanhado sob a liderança da alta administração da instituição, envolvendo e comprometendo todos os gerentes e colaboradores da organização. Visa assegurar o crescimento da instituição, a continuidade de

sua estratégia, de sua capacitação e de sua estrutura, *possibilitando-lhe enfrentar as mudanças observadas ou previsíveis no seu ambiente externo ou interno, antecipando-se a elas* (nosso destaque) (COSTA, 2008, p. 56). A concepção deste modelo é implementar ações organizacionais para fazer frente a eventos prospectados, garantindo, assim, vantagem competitiva à organização.

Trevisan (COSTA, 2007) destaca a necessidade de as empresas se empenharem cada vez mais em um trabalho sistemático de monitoramento e análise do macroambiente, como um radar em constante varredura, para detectar ameaças e oportunidades no seu mercado. Esse monitoramento garante o principal insumo da vantagem estratégica competitiva de uma organização: a informação oportuna e contextualizada.



Figura 1 – Do planejamento financeiro à gestão estratégica (TAVARES, 2000, p.23)

5. A convergência entre Inteligência e Gestão Estratégica

Já em 1957, Washington Platt (1974, p. 31) estabelecia a contextualização da Inteligência com o planejamento estratégico:

A Inteligência estratégica [...] busca, principalmente, guiar a formulação e a execução de medidas de segurança nacional, em tempo de paz, e a conduta de operações militares, em tempo de guerra, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico no período de após-guerra.

Para Clauser e Weir (1975), a ligação da Inteligência com a gestão é inequívoca, quando afirmam que a Inteligência – ou conhecimento acionável² – é produzido para que os planejadores e formuladores de política possam tomar decisões efetivamente acertadas.

Tavares (2000) explica em que se deve basear o moderno modelo de gestão para o apoio efetivo à decisão:

Será baseado na coleta, tratamento e difusão da informação que terá maior impacto no processo decisório. [...]. Os dados deverão ser escolhidos com relevância e propósito e, em alguns casos, deverão ser obtidos imediatamente após sua ocorrência, para orientar ações imediatas, como, por exemplo, aplicações financeiras. Em outros casos, deverão ser aprofundados e coletados, de forma mais abrangente e demorada para orientar, por exemplo, a substituição de uma tecnologia de processo. Outras vezes, abrangem ambas as situações.

Fica evidente que as tarefas que se desenvolverão neste modelo de gestão exigirão informações especializadas e seletivas. O resultado da análise de dados e informações coletados do ambiente que irá embasar a tomada de decisão, gerando recomendações que consideram eventos futuros, nada mais é que inteligência³, no seu perfeito sentido doutrinário.

Outra similaridade com a Inteligência encontramos nas palavras de Costa (2000, p.1), quando o autor destaca o objetivo de trabalhar com foco no futuro e a responsabilidade da alta administração da organização pela condução desse processo:

A Gestão Estratégica é um processo de transformação organizacional voltado para o futuro, liderado, conduzido e executado pela mais alta administração da entidade, com a colaboração da média gerência, dos supervisores, dos funcionários e demais colaboradores. [...] Seu objetivo principal é assegurar o crescimento, a continuidade e a sobrevivência da entidade a longo prazo.

Na GE, o futuro não é visto como uma mera extrapolação do passado, mas o resultado das ações presentes, orientadas para uma situação desejável a médio e longo prazos. Ou seja, um trabalho de se “construir” o melhor amanhã possível. Desta forma, a Inteligência passa a ser o macroprocesso capaz de dar o suporte necessário ao modelo de gestão que mira o futuro e busca a integração das ações em seus diversos campos de atuação.

² Conhecimento que subsidia a ação.

³ Este autor diferencia Inteligência de inteligência. O primeiro refere-se à atividade. O segundo, produto dessa atividade.

Percorrendo-se as etapas de um processo de GE, não é difícil identificar a participação efetiva que a Inteligência pode ter em cada uma delas.

A Inteligência pode apoiar a equipe de planejamento na identificação dos temas e atores que farão parte do diagnóstico externo. Após essa identificação, caberá à Inteligência o monitoramento do ambiente externo.

Se a elaboração do planejamento estratégico for apoiada por estudos de futuro com a utilização de cenários prospectivos, a unidade de Inteligência institucional ou organizacional será a mais apta para tal.

No que concerne avaliações periódicas sobre o alcance das metas estipuladas, caberá à Inteligência, por meio de análises de conjuntura e estimativas, responder se e por que tais metas serão ou não alcançadas

O fruto de todo este processo será o estabelecimento de objetivos de longo prazo e seu desmembramento natural em objetivos de médio e curto prazo. Tais objetivos devem ser traduzidos em metas e indicadores para seu eficaz acompanhamento e controle. Nesse momento, a expertise da Inteligência em coleta garantirá um valioso trabalho de pesquisa sobre dados de referência, base para a formulação dos respectivos indicadores.

No que concerne às avaliações periódicas sobre o alcance das metas estipuladas, caberá à Inteligência, por meio de análises de conjuntura e estimativas,

responder se e por que tais metas serão ou não alcançadas, dando tempo à alta administração de agir oportunamente para potencializar sucessos e reverter ou mitigar dificuldades.

As revisões periódicas do plano estratégico são realizadas com base no monitoramento do cenário de referência (ou normativo). A Inteligência auxiliará a equipe de gestão nesta tarefa, colaborando na atualização das estratégias da organização.

Comparando os fundamentos doutrinários da Inteligência e da GE, fica evidente a proximidade e a sinergia existente entre ambas. Uma orienta o trabalho da outra. Assim, a Inteligência pode ofertar relevantes contribuições a uma gestão moderna. É o binômio Inteligência-Gestão Estratégica.

6 O binômio Inteligência – Gestão Estratégica e a Gestão Pública

Se inicialmente os conceitos abordados acima permearam com exclusividade a iniciativa privada, cujo foco principal está na potencialização do lucro, a partir de agora passa a ser imperioso que a gestão pública incorpore e adapte esses conceitos e técnicas gerenciais modernos na formulação e condução das políticas públicas.

O serviço público não está afeto tão somente à viabilização e execução de obras públicas, mas também à prestação de serviços, desde o provimento de saúde e educação de qualidade, passando por um eficaz sistema de segurança pública,

até os serviços de cunho administrativo (licenças, alvarás, isenções de impostos, concessões, licitações, certidões etc.).

O aumento da população, o dinamismo econômico, o surgimento de uma nova classe média e os avanços tecnológicos impõem à administração pública a modernização de seus processos de gestão para atender a uma sociedade cada vez mais ciente e exigente no que tange a seus direitos. Nunca é demais lembrar que o emprego correto e a boa execução dos serviços públicos propiciam a efetivação da cidadania.

O Estado, representado pelas três esferas da administração pública (federal, estadual e municipal), ao adotar o modelo de GE, deverá pautar sua política (1) por uma visão de longo prazo, (2) no estabelecimento de ações integradas, bem como (3) na mensuração e avaliação de suas realizações, por meio de metas e indicadores. Só assim poderá responder de forma efetiva às legítimas demandas sociais.

Uma gestão pública eficaz e eficiente passa, sem dúvida, pela adoção dos conceitos da GE e, como visto acima, com a utilização da Inteligência, subsidiando-lhe as ações de modo a proporcionar os melhores serviços à sociedade.

Algumas iniciativas nesse sentido já acontecem. Como exemplo, podemos citar:

- a criação, em 2009, de uma unidade de Inteligência estratégica no Ministério Público de Goiás. Seu trabalho consiste em produzir inteligência para

assessoramento ao Procurador Geral de Justiça (PGJ), bem como propor atualizações no Planejamento Estratégico do Ministério Público, por meio de constantes avaliações da conjuntura e monitoramento sistemático da evolução dos cenários prospectivos.

- o Núcleo de Inteligência e Prospectiva Estratégicas (NIPE), criado em 2010, no âmbito da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás. Esta unidade de Inteligência teve como seu primeiro trabalho a formulação do Plano Goiás 2030 – plano estratégico para o estado com aquele horizonte temporal. Suas tarefas subsequentes são propor atualizações do Plano Goiás 2030, por meio de avaliações da conjuntura e monitoramento da evolução dos cenários prospectivos.
- o Sistema de Inteligência Estratégica Institucional (SIMPT), no Ministério Público do Trabalho (MPT), implantado em julho de 2011. Estruturado em uma unidade central e 24 unidades regionais, o SIMPT desenvolve atividades de Inteligência e de Contrainteligência, objetivando o assessoramento do MPT no alcance de seus objetivos estratégicos e institucionais. Esse sistema busca a obtenção, organização, análise, produção e disseminação de informações e conhecimentos relativos a fatos e situações, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, as ações, os planos, a salvaguarda e a segurança da instituição.

Estes projetos denotam como alguns segmentos do setor público já vem adotando a Inteligência como parte de suas políticas de modernização da gestão,

objetivando buscar maior efetividade em sua administração.

7 Conclusão

Ao examinarmos em linhas gerais a atuação da Inteligência em âmbito nacional, é fácil perceber que até hoje, salvo raras exceções, sempre que se fala da atividade, a associação que se faz é com as ações de segurança – do Estado e pública – e de repressão a ilícitos (fraudes, tráfico, contrabando, crimes ambientais etc.). Ou seja, ainda se olha para a Inteligência com o olhar da repressão e reação – um olhar míope, que raramente extrapola seu nível de utilização operacional, contrariamente à sua real natureza: analítica, antecipativa e estratégica.

É tarefa da atividade de Inteligência dar o respaldo informacional necessário para que decisores e gestores da administração pública ou privada possam implementar ações que respondam aos anseios da sociedade, como cidadãos ou clientes.

De todas os tipos da Inteligência se espera este mesmo entendimento. Da Inteligência de Estado, a produção de conhecimentos, para assessoramento na formulação de adequadas políticas, em todo o seu campo de atuação, com foco nas mudanças globais; da Inteligência militar e de segurança pública, o apoio qualitativo na implantação efetiva da política de segurança, em todo seu espectro; da Inteligência competitiva ou empresarial, a orientação adequada para a obtenção de vantagens competitivas às empresas nacionais; e da Inteligência

aplicada à gestão pública, um efetivo suporte de informações acionáveis em subsídio à formulação e implementação de políticas públicas eficazes, que assegurem melhores resultados nos indicadores sociais.

É preciso entender que a atividade de Inteligência não existe por si. Ela deve estar a serviço do pensamento estratégico dos formuladores de política de todos os segmentos componentes do Estado.

No entanto, é importante também que estes mesmos formuladores de política conheçam e entendam a relevância de se contar com esse tipo de assessoramento, conferindo à atividade e aos seus profissionais o devido reconhecimento e apoio.

Desta forma, decisores, gestores e operadores de Inteligência de alto nível poderão promover a recuperação da verdadeira vocação da Inteligência: produção de conhecimentos acionáveis, de forma alinhada aos objetivos estratégicos e com atuação sinérgica à gestão estratégica.

Referências Bibliográficas

ARON, Raymond. *Guerra Fria - paz armada*. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/political-science/1866282-guerra-fria-paz-armada/>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

CLAUSER, Jerome K.; WEIR, Sandra M. *Metodologia de pesquisa em informações*. Washington, D.C.: Defense Intelligence School, 1975.

COSTA, Eliezer Arantes da. *Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERNANDES, Fernando C. *A Inteligência Competitiva em apoio à gestão estratégica*. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Gestão Estratégica Corporativa) - Universidade Católica de Brasília Virtual (UCBV), Brasília, 2008.

_____. *Inteligência e gestão estratégica*. Disponível em: <http://www.sagres.org.br/biblioteca/inteligencia_gestao.pdf>. Acesso em: 03 set. 2008.

_____. *Inteligência e planejamento estratégico a serviço de Goiás*. Conjuntura Econômica Goiana: Boletim trimestral, Goiânia, n. 16, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj16/artigo12.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2010.

_____. *Inteligência ou informações?* *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, ano I, v.2, n.3, p. 5-21, set. 2006.

FERREIRA, Ademir A; REIS, Ana Carla. F; PEREIRA, Maria Isabel. *Gestão empresarial de Taylor aos nossos dias: evolução e tendências da moderna administração de empresas*. São Paulo: Pioneira, 2002.

FULD, Leonard M. *The new competitor intelligence: the complete resource for finding, analyzing, and using information about your competitors*. New York: Wiley, 1994.

MAXIMINIANO, Antônio C. A. *Teoria geral da administração*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, João Carlos; SENE, Eustáquio de. *Conflito Leste-Oeste*. Disponível em: <<http://pt.shvoong.com/social-sciences/political-science/1866309-conflito-leste-oeste/>>. Acesso em: 31 ago 2011.

PAULA, Alexandre S. *Serviços públicos e cidadania*. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/34401/>>. Acesso em: 31 ago. 2011.

PLATT, Washington. *Produção de informações estratégicas*. Trad. Maj. Álvaro Galvão Pereira; Cap. Heitor Aquino Ferreira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército/Livraria Agir, 1974.

SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. Conselho Consultivo. *Manual de Inteligência: doutrina nacional de Inteligência: bases comuns*. Brasília, DF: Abin, 2004. 44p.

TAVARES, Mauro C. *Gestão estratégica*. São Paulo: Atlas, 2000.

ACEPÇÕES E CONCEITOS DE INTELIGÊNCIA DE ESTADO

João Manoel Roratto*

Resumo

A proposição deste estudo é discutir as várias acepções de inteligência, com seus diversos sentidos e interpretações, em especial, a Inteligência de Estado. Esta, como um conceito dinâmico e complexo, acompanha a permanente transformação dos Estados modernos e, na sua essência, visa conhecer o pensamento, o agir do outro, o jogo dos interesses entre os Estados, bem como as ameaças ao Estado Democrático.

I Introdução

A palavra inteligência apresenta sentidos e entendimentos de acordo com o campo do conhecimento em que se insere, e está relacionada a diferentes tipos de saberes formadores do conhecimento humano. Tem-se o entendimento de inteligência ligada ao campo educacional como a faculdade de aprender, apreender ou compreender. A crença que ela poderia ser medida pelo quociente de inteligência, por exemplo, era tão solidamente considerada em contextos escolares e profissionais, que apenas recentemente os avanços da neuropsicologia vieram provar que esse teste avalia, e de forma precária, apenas a capacidade lógico-matemática.

Além de considerações sobre inteligência na psicologia, novas conceituações de inteligência surgem em decorrência

do universo profissional onde se inscreve determinada atividade. Tem-se assim, inteligência política, a Inteligência Competitiva, Inteligência de Estado com suas diferentes acepções e segmentos representativos.

2 Inteligência na Psicologia

A inteligência humana é considerada em toda a sua complexidade por teóricos como David Goleman – inteligência emocional – e Howard Gardner – inteligência múltipla. Goleman (1995) entende que a faculdade emocional guia nossas decisões a cada momento, trabalhando de mãos dadas com a mente racional, capacitando ou incapacitando o próprio pensamento. “Temos dois cérebros, duas mentes – e dois tipos de inteligência: racional e emocional.

* Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília, instrutor de Inteligência da Esint/Abin

Nosso desempenho na vida é determinado pelas duas – não é apenas o QI, mas a inteligência emocional é o que conta”, diz Goleman.

Boff (2003), interpretando Goleman, diz que “no fundamento de tudo está a inteligência emocional. Afeto, emoção – numa palavra, paixão – é um sentir profundo. É entrar em comunhão, sem distância, com tudo o que nos cerca. Pela paixão captamos o valor das coisas. E o valor é o caráter precioso dos seres, aquilo que os torna dignos de serem e os faz apetecíveis. Só quando nos apaixonamos vivemos valores. E é por valores que nos movemos e somos”.

Ainda no campo da psicologia, Gardner (1999) afirma que todos os seres humanos têm inteligências modulares. São modulares porque cada inteligência é autônoma ou independente das outras. A teoria das inteligências múltiplas é um modelo alternativo à concepção tradicional e unitária da inteligência. Propõe um conjunto de potenciais biopsicológicos comuns a todos os seres humanos, que os permitem resolver problemas ou criar produtos valiosos em seu meio cultural. Os critérios provêm das ciências biológicas, da análise lógica, da investigação psicológica e da psicologia de desenvolvimento.

Segundo essas categorias, a inteligência linguística se relaciona com as habilidades para a linguagem falada e escrita; a inteligência lógico-matemática envolve capacidades para a análise lógica de problemas e o cálculo numérico; a inteligência musical compreende talentos para

executar, compor e apreciar a linguagem musical; a inteligência cinético-corporal se relaciona com destrezas para usar seu próprio corpo ou partes do mesmo na resolução de problemas ou a criação de produtos. Por inteligência espacial se entende as atitudes para reconhecer e manipular padrões espaciais amplos ou específicos. A inteligência intrapessoal é a capacidade de compreensão dos próprios motivos e sentimentos. A inteligência interpessoal se refere a habilidades para compreender a personalidade de outros seres humanos e trabalhar efetivamente com eles. E a inteligência naturalista, se caracteriza por destrezas para o reconhecimento e re colocação de objetos do mundo natural.

Às oito inteligências destacadas inicialmente por Gardner, na opinião de Baus (2003), se acrescentaram recentemente duas mais: a inteligência sexual e a inteligência política.

3 Inteligência política

A inteligência política, segundo Baus, tem um enfoque teórico e numerosas implicações de valores, condutas e comportamentos. Em termos gerais, a inteligência política seria a soma de algumas inteligências, tanto racionais, afetivas e concretas que se expressam, por exemplo, na capacidade de liderança e negociação; na concepção e práxis de um modelo de pensar, sentir e atuar que “sintonize” com a realidade social e suas expectativas; na capacidade de tomar decisões importantes e oportunas; na compreensão do passado e a construção de

visões de futuros possíveis; e, principalmente, na busca de respostas (solução de problemas) que se quer em um dado contexto.

Essa nova forma de inteligência levaria os pensadores, os formuladores, os executores da política, a pensar, sentir e atuar em política com previsão, com equidade, com praticidade e planejamento, num tempo e espaço determinados, com uma forte dose de humanismo e de autoridade bem entendida e praticada.

Esses atributos e valores seriam as variáveis de uma inteligência política capaz de governar as crises, propor soluções adequadas que dificilmente seriam pensadas, e a pessoa, entidade ou governo que exercita esses predicados, passa a ser reconhecido no meio em que manifesta essa sabedoria.

4 Inteligência Competitiva

Outra referência muito usual relacionada à inteligência é o da Inteligência Competitiva. Essa denominação é um modelo de negócio investigativo revelado inicialmente na Europa e nos Estados Unidos da América por ex-agentes da Inteligência desses países, nos anos 80 da década passada. Empresas formadas por essas pessoas passaram a prestar serviços para grandes corporações americanas e europeias, interessadas em saber o que o concorrente estava planejando.

Começou-se a fazer para a iniciativa privada aquilo que costumavam executar para os governos – como espionagem, por exemplo –, no momento em que as

economias capitalistas ocidentais estavam orientadas para ampliar a competição econômica e financeira em âmbito global, decorrente da globalização. O nome dessa transposição do público para o privado foi Inteligência Competitiva, uma denominação eufêmica que se dá à espionagem industrial.

No Brasil, empresas que lidam com Inteligência Competitiva de forma sutil, preferem se referir à atuação como de 'contra-espionagem'. Essas atividades vêm crescendo no país, muitas vezes como ramificações de empresas do gênero do exterior e que já merecem a atenção dos órgãos governamentais encarregados da fiscalização dessas empresas.

5 Inteligência objetiva

Ventura (2004, p. 35), ao se apoiar em Machado (2000), faz uma transposição interessante do conceito de inteligência aplicado as estruturas de ensino e diz que é necessário aprofundar a noção de inteligência, inserindo-a num espaço maior, por representar a competência de um sistema, seja um indivíduo, uma empresa, uma organização social, um governo,

[...] para administrar conhecimentos disponíveis, construir novos conhecimentos, administrar dados ou informações disponíveis, organizar-se para produzir novos dados e informações, sempre em razão de uma *ação intencional* tendo em vista atingir objetivos previamente traçados, ou seja, *visando à realização de um projeto*. Em uma palavra, a inteligência encontra-se diretamente associada à capacidade de ter projetos; a partir deles, dados, informações, conhecimentos são mobilizados ou produzidos. (grifo nosso)

A capacidade de ter projetos e de executá-los é o que define a importância e a estatura de uma organização, para o nosso caso específico, uma organização de inteligência. Desse modo, o que vem a ser inteligência de interesse do Estado pode ser compreendido por meio de uma complexa conceituação, que envolve conceitos de inteligência emocional, modular, inteligência política, de Inteligência Competitiva (que tem seu germe na Inteligência de Estado), pois a transversalidade desses conceitos pode indicar um caminho relativamente seguro sobre a essência do que é inteligência, nesse complexo e indefinido mundo da Inteligência de Estado.

Obter dados, reunir elementos consistentes para conhecer os fatos relacionados às ameaças e as oportunidades com profundidade, analisá-los corretamente de modo a informar com segurança o dirigente, seja em que nível for, na tomada de decisões em benefício da sociedade e do Estado, e de forma eficaz, pressupõe que adoção das diferentes inteligências por quem participa dos diferentes níveis estruturais da organização de Inteligência.

No início de tudo está a capacidade de ter um projeto viável e a execução depende do preparo individual do oficial de Inteligência, de sua competência e idoneidade para levar em frente o projeto. O seu aprimoramento profissional compete a Escola de Inteligência, instituição de educação, que direciona suas prioridades para atender as necessidades internas de formação e aperfeiçoamento profissional, e também as demandas

externas provenientes de organismos governamentais federais e estaduais, que entendem que o conhecimento técnico e especializado contribui para o bom desempenho das suas atividades, que tem no interesse público o seu fim.

Por esse motivo, as ações de ensino devem ser adequadas à realidade nacional e como tal, estar pautada por valores éticos e de cidadania quando da formação do servidor público que trabalha ou que venha a envolver profissionalmente com temas de interesse da atividade de Inteligência.

6 Pequenos exemplos históricos do que seria mesmo Inteligência de Estado

A evolução histórica nos fornece modelos de aquisição de dados e informações utilizadas para atender anseios de um dirigente para conhecer um determinado povo ou Estado, seus dirigentes, economia, sua capacidade reativa a conflitos em situações críticas, de guerra e de paz. Já no começo das relações entre os Estados, na Europa, os tratados de diplomacia ensinavam aos funcionários do corpo diplomático a procurar todas as informações possíveis sobre o país onde trabalhavam.

Duroselle (2000, p. 122) estudou como ocorreu a evolução das formas diplomáticas nos Estados modernos e seus efeitos na política externa desses Estados e apresentou um fragmento escrito, datado de 1561, e que se mostra ainda atual nos dias de hoje, onde revela o que de importante o corpo diplomático sediado nos países estrangeiros deveria pesquisar.

Os pontos mais reveladores indicavam a pesquisa sobre

[...] a natureza do país, seus limites, sua fertilidade ou esterilidade, a indústria, o comércio, sua inclinação para as armas ou para as artes, sua boa ou má disposição em relação ao seu príncipe. As forças terrestres ou marítimas, quais chefes comandam, naturais, estrangeiros, seu valor e reputação, as próprias forças de que o príncipe pode fazer uso em tempo de guerra ou por qual estrangeiro ele pode ser assistido, seja pelo interesse comum entre eles ou subvencionando-o. Qual sua disposição em relação aos países vizinhos ou outros e a destes em relação a ele. O fundamento e as ocasiões que uns e outros pode ser bem ou mal combinados, o rendimento e o gasto corrente deste príncipe; seu tesouro e quanto ele pode crescer por ano. Quais são os seus ministros e conselheiros, suas qualidades pessoais, sua união ou desunião, seus objetivos e interesses particulares, suas oportunidades e a falta delas, se eles são de uma probidade sólida e de uma fidelidade que nenhuma corrupção possa ocorrer, se o lugar que eles ocupam no governo foi alcançado por mérito ou por favor, que parte os grandes têm nos negócios e qual o apreço que o príncipe dispensa a eles. Finalmente, a honra e o gênio desse príncipe, sua capacidade, seus exercícios, inclinações, virtudes, vícios, tanto quanto o conhecimento de todas essas particularidades, pode proporcionar uma grande luz a todos os que com ele tiverem negociado.

Essa categorização ampla de pesquisa dirigida aos diplomatas dessa época passou a ser usual e até mesmo admitida no concerto da diplomacia, além do que, muitos dados hoje podem ser facilmente obtidos numa simples pesquisa na rede mundial de computadores. Porém, quando algumas dessas informações obtidas pela diplomacia passam a ser de domínio público (por exemplo, quando

ocorrem divulgações autorizadas por Lei ou mesmo quando há 'vazamentos' de documentos diplomáticos classificados por grau de sigilo), causam grandes constrangimentos para os interlocutores, principalmente para os interlocutores nacionais.

Para os governos nacionais, fica a obrigação da justificativa do porquê que seu ministro revelou tal informação e, para quem está diretamente envolvido, o de dar explicações para a sociedade, que, mesmo sendo convincentes, podem até mesmo encerrar uma carreira política consolidada ou constranger suas aspirações futuras de poder.

Para a diplomacia, as informações se justificam no quadro mais abrangente do discurso recorrente do 'interesse nacional', de conhecer possibilidades e oportunidades para ambos os países, ou ameaças que possam colocar em risco os interesses de seu país, etc.

Hoje ainda persiste o mesmo tipo de regramento para o corpo diplomático, de que o diplomata informe sobre fatos ou situações do país onde exerce o seu mister, desde que não sejam dados ou informações sobre o país que estão protegidos por sigilo. Ao contrário, se for surpreendido em atividades de obtenção de informações proibidas por lei, ele pode ser considerado *persona non grata* e inclusive ser expulso do país.

Mas foi nesse contexto de conhecer com profundidade aspectos de outros Estados é que emergiram os serviços

de Inteligência modernos. Ao estudar as origens dos sistemas nacionais de Inteligência, Cepik (2003, p. 79) percebeu que a Inteligência Competitiva é mais antiga do que se supõe, e que ela foi o embrião dos serviços de Inteligência, pois já no período moderno da história,

[...] os reis e ministros dos Estados europeus modernos, em seu processo de competição com outros governantes e no esforço de implementar sua dominação sobre territórios e populações cada vez mais amplos, mobilizaram recursos e fundaram organizações especializadas na obtenção de informações. A criação de serviços secretos (mais tarde conhecidos como serviços de inteligência) foi uma das respostas às necessidades mais gerais dos governantes em termos de redução dos custos de transação associados à obtenção de informações.

... o surgimento dos sistemas nacionais de Inteligência está associado ao lento processo de especialização e diferenciação organizacional das funções informacionais necessárias às decisões que levavam à sobrevivência de um povo,...

Com a especialização dos serviços de Inteligência, a obtenção de dados e informações protegidas passou a ser feito por pessoas especializadas dos serviços de Inteligência em obtê-los de forma clandestina, conforme referência feita por Godson e mencionado mais adiante. E ainda, por mais paradoxal que possa parecer ao leitor comum, dentro dessa

mesma especialização da atividade de Inteligência, os países admitem no seu território os 'adidos de Inteligência', num processo de intercâmbio de informações necessárias no contexto global de grande complexidade e de ameaças crescentes, como criminalidade organizada, os delitos financeiros, o tráfico internacional de drogas ilícitas, de pessoas.

Percebe-se que o surgimento dos sistemas nacionais de Inteligência está associado ao lento processo de especialização e diferenciação organizacional das funções informacionais necessárias às decisões que levavam à sobrevivência de um povo, de um Reino ou de um Estado, melhores oportunidades de negócios, a ciência e a arte de fazer a guerra, atender aos anseios de consolidação e expansão dos estados modernos por meio da diplomacia. Mais tarde, passou a servir também à manutenção da ordem interna nos Estados nacionais como pode ser visto, inclusive, no caso da evolução da atividade de Inteligência no Brasil, no entender de Roratto e Carnielli (2006).

7 Alguns conceitos sobre inteligência de Estado

O termo Inteligência é relacionado por pesquisadores a relações e entendimentos secretos que normalmente ocorrem dentro do território ou fora dele. Derivado da palavra inglesa *'intelligence'*, passou a designar, dependendo do enfoque que se queira dar, serviço de Informações, serviço de Inteligência, serviço secreto, serviço de segurança. Em todos os casos, é uma instituição do Estado

colocada à disposição dos governantes dos países para que eles se informem antes de tomar decisões, na crença de que esta figura onipresente, onisciente, quase divina, seja capaz de conhecer com profundidade os assuntos que envolvem os interesses nacionais.

Quando um fato relevante acontece no país e que causa alguma ou muita comção na população, o primeiro questionamento que se faz é dirigido para a atividade de Inteligência: 'onde estava a inteligência que não previu esse acontecimento?', como se a ela fosse dada toda essa qualidade capilar.

A origem do termo Inteligência está relacionada a uma das mais importantes funções da Secretaria de Estado na Inglaterra no reinado de Elizabeth I, qual seja o controle interno e externo de informações, que era chamado então de "*the intelligence*". O termo, segundo Cepik (2003, p. 83),

[...] não significava apenas a provisão de informações extraordinárias sobre potências inimigas (especialmente sobre a frota espanhola antes de 1587) ou conspiradores internos (como os jesuítas e outros perseguidos com base no *Treason Act* de 1351), mas incluía também um suprimento regular de notícias internacionais e informações sobre o mundo. A maior parte dessas notícias era relativamente rotineira e não provinha de fontes secretas, embora isto deva ser relativizado, porque a própria distinção moderna entre domínio público e secreto não era clara naquele período.

Bobbio (1995), no Dicionário de Política, define os serviços de segurança

como órgãos do Estado encarregados de coletar informações políticas, militares e econômicas sobre os demais Estados, particularmente sobre os Estados rivais, inimigos ou tidos potencialmente como tais. Estes serviços têm também a função de impedir a atividade de espionagem estrangeira onde quer que seja possível.

Em razão da amplitude e diversidade da Inteligência, não existe um consenso sobre o seu significado. Para Bruneau (2003, p. 202), a Inteligência é definida principalmente como processo de recolher e utilizar informações para qualquer finalidade. Uma vez que os processos são variados, diz ele, tão variados quanto as fontes de informações e as suas finalidades, muita coisa é necessariamente deixada vaga. Por outro lado, a grande parte das discussões na comunidade de Inteligência centra-se na perícia,

[...] mais no "como fazer" em relação às fontes, métodos e análises, do que no "o que é inteligência". Além disso, por designio ou por hábito, a comunidade de inteligência se caracteriza pela obscuridade (indefinição, nebulosidade) e pela ambiguidade. Tal atitude ou abordagem é provavelmente intencional: não fornecer informações. (ibid, p. 212).

Já na visão de Godson (1997), a literatura pode ser usada para mostrar que, apesar de diferentes regimes políticos terem definido e empregado o termo Inteligência, é possível propor uma definição de Inteligência que considere as diferenças. Para ele, Inteligência pode ser definida como um conhecimento, organização e

atividades que resultam: (1) na coleta, análise, produção, difusão e na utilização especializada de informações relativa a outros governos, grupos políticos, partidos, forças militares, movimentos ou outras associações que dizem respeito a grupos ou a segurança governamental; (2) na neutralização ou na contraposição de atividades similares realizados por outros grupos, movimentos ou governos; e (3) em atividades encobertas, realizadas para influir na composição e comportamento de grupos e governos.

Em decorrência das proposições acima, e dependendo da forma e da ênfase com que a Inteligência é exercida, quatro diferentes maneiras de Inteligência, na opinião de Godson (1997), podem ser implementadas. Elas são a obtenção de informes de modo clandestino (*Clandestine Collections*) – informações secretas valiosas obtidas através do uso de métodos tecnológicos e humanos –; a Contrainteligência (*Counterintelligence*) – com o propósito de identificar, neutralizar e estudar organizações ou os serviços de Inteligência de outros Estados –; a realização de análises e estimativas (*Analysis and Estimate*) – através da avaliação de informes e outros dados para assessorar os formuladores da política com um produto final adequado e que seja mais claro que apenas os dados isolados –; e as ações encobertas (*Cover Action*) – realizadas para influenciar nas condições políticas, econômicas e militares em outros países, na qual o papel de ator da Inteligência não irá aparecer ou não será conhecido publicamente.

8 Notas Finais

A proposição desse estudo foi o de discutir as diferentes maneiras de se entender o que vem a ser inteligência, em particular Inteligência de Estado. Inteligência é um conceito amplo e aplicável em determinado domínio do conhecimento. Pode-se dizer que está relacionada à cultura de um país, portanto dependente das condições históricas, geográficas, políticas, econômicas, sociais e de defesa de cada Estado ou Nação.

E uma das funções da atividade de Inteligência é a de ser extremamente dinâmica, ter agilidade de ação para prever fatos ou situações de interesse do Estado

Definir claramente o que é mesmo Inteligência de Estado, como diz Bruneau, é desnecessário, face ao dinamismo das relações globais e das constantes ameaças ao Estado, que mudam em velocidade não burocrática. Basta indicativo geral do que ela é para atender os dispositivos legais. E uma das funções da atividade de Inteligência é a de ser extremamente dinâmica, ter agilidade de ação para prever fatos ou situações de interesse do Estado e agir nos efeitos quando necessário, mas com o devido controle, interno e externo, para prevenir possíveis desvios. Mas isso penso que é uma questão superada na Inteligência brasileira, pois ela mesma busca definições claras e efetivas sobre o controle parlamentar.

A atividade de Inteligência é um tipo de trabalho, na visão dos pensadores trazidos nessa discussão, que decorre da necessidade de conhecer bem os interlocutores quando se estabelecem relações de interesse ou de conflito entre as partes ou Estados, pois no jogo de interesses, os homens escondem uma parte de seu pensamento, dissimulam algumas de suas ações e, consciente ou inconscientemente, tendem a mostrar uma imagem de si próprios geralmente melhoradas, mas depois quando esta vem à público mostra a sua real condição. Assim, de um lado existem segredos pessoais, industriais e de Estado que interessa às partes preservar, e, de outro, o interesse humano em desvendar esses segredos.

Por isso, o que se diz muitas vezes é, até certo ponto, diferente da verdade, porque o que as pessoas falam no seu mundo de vida pode não ser como as coisas são realmente no mundo das ideias. Homero, na *Ilíada*, já expressava esse sentimento humano no diálogo entre Aquiles e Ulysses. “Tal como do Hades as portas, repulsa me causa a pessoa que na alma esconde o que pensa e outra coisa na voz manifesta”. (HOMERO, 2009, IX, 312-3).

A Inteligência de Estado deve voltar-se para encontrar as informações verdadeiras, e não apenas as aparentes, para bem cumprir seu papel de informar aos dirigentes e proteger os interesses do Estado e da sociedade. Deve, ainda, atuar no sentido de resguardar informações atinentes às suas próprias atividades e àquelas que temporária ou permanentemente só dizem respeito aos interesses nacionais.

Nos novos tempos, os estados enfrentam de forma ampliada outras formas de ameaças que devem ser entendidas pelos seus dirigentes e para aos quais os serviços de Inteligência devem voltar-se no sentido da proteção da sociedade. Estas ameaças ao estado democrático podem ser encontradas, na crescente criminalidade organizada, no comércio ilegal de armas, de drogas, de seres humanos, no terrorismo internacional e na destruição do meio ambiente, realidades distantes das ameaças tradicionais que forjaram o crescimento dos serviços de Inteligência na segunda metade do século passado.

... a atividade de Inteligência é mais do que uma atividade inscrita no rol das carreiras profissionais de estado: é uma atividade que apaixona.

No início dessa discussão apresentei diferentes as ideias de inteligência no sentido de contextualizar os diferentes entendimentos que se tem acerca desse termo. Outro aspecto é o de indicar também a necessidade daquele que venha a exercer sua atividade profissional na atividade de Inteligência perceba a importância de cada uma delas e procure se identificar com algum daqueles atributos e que tenha paixão pelo faz, pois repetindo Boff ‘só quando nos apaixonamos vivemos valores. E é por valores que nos movemos e somos’. E penso que a atividade de Inteligência é mais do que uma atividade inscrita no rol das carreiras profissionais de estado: é uma atividade que apaixona.

Referências

- BAUS, Fausto Segovia. La inteligência política. *Universo on line*, Equador, 31 jan. 2003.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicole; PASQUINI, Gianfranco. *Dicionário de política*. 8. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.
- BOFF, Leonardo. Como fundar a ética hoje? *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 jul 2003.
- BRUNEAU, Thomas C. A inteligência como profissão. In: SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: Contribuições para a soberania e a democracia, 2002, Brasília. *Anais...* Brasília: Abin, 2003.
- CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: origens, lógica de expansão e configuração atual. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 75–127, 2003.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- GARDNER, Howard. *Inteligências múltiplas: a teoria na prática*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.
- GOLEMAN, Daniel. *Inteligência emocional*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1995.
- MACHADO, Nilson José. *Epistemologia e didática: as concepções de conhecimento e inteligência e a prática docente*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- RORATTO, João Manoel; CARNIELLI, Beatrice Laura. O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 9–20, abril 2006.
- SHULTZ JR., Richard H; GODSON, Roy; QUESTER, Gerge H. Intelligence and security. In: SECURITY STUDIES FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY. Washington, DC, Brassey's, 1997.
- VENTURA, Deisy. *Ensinar direito*. Barueri: Manole, 2004.

AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A INTELIGÊNCIA DE ESTADO

Marcel de Oliveira*

Resumo

A Inteligência de Estado tornou-se, ao longo do século XX, uma atividade burocrática regular. Contudo, a análise da Inteligência pelas teorias de Relações Internacionais não seguiu o mesmo ritmo e hoje é incompatível com o nível de institucionalização alcançado pela atividade. Este artigo discute sucintamente os preceitos das teorias mais comumente estudadas e propõe uma alternativa de diálogo entre a prática da Inteligência e os esforços teóricos que buscam compreender e explicar as relações internacionais.

I Introdução

Nos últimos cem anos, a Inteligência de Estado evoluiu para uma atividade burocrática regular, destacada em períodos de guerra, demandada em tempos de instabilidade política interna e, em geral, pouco compreendida em tempos de paz. A Inteligência é hoje fator de influência no sucesso ou fracasso das decisões governamentais e configura para alguns autores um tipo particular de poder estatal (HERMAN, 2006, p. 2).

Para as universidades e outros centros de pesquisa, entretanto, o tema só gerou interesse no século XX. Além de pouco numerosos, os estudos acadêmicos estavam – e ainda estão – condicionados às informações disponíveis aos pesquisadores, conversamente ao nível de secretismo estatal. O resultado prático dessa limitação é perceptível nas pesquisas realizadas

ao longo da Guerra Fria, época em que os autores desenvolviam mapas mentais que explicavam as relações internacionais, e mesmo a ciência política, sem considerar o impacto das ações estatais secretas sobre a política interna e externa dos países.

Hoje, temos uma situação acadêmica em que são contraditórios os escassos registros teóricos de atuação dos órgãos de Inteligência com reflexos nas relações internacionais e a disponibilidade de anotações históricas contemporâneas desse fenômeno. Curiosamente, as inovações tecnológicas e o emprego de métodos progressivamente sofisticados de obtenção de informações desde a I Guerra Mundial fizeram com que, entre as alcunhas dadas ao século XX, constasse a de “século dos espões”.

* Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB)

Este ensaio busca cumprir dois objetivos: apresentar resumidamente ao leitor os argumentos defendidos pelas principais teorias que embasaram os estudos das relações internacionais no Brasil nas últimas décadas; e discutir o lugar da Inteligência na vida estatal contemporânea e a potencial inserção dessa atividade no modo como pensamos as relações internacionais.

A Inteligência é hoje fator de influência no sucesso ou fracasso das decisões governamentais

Mas, antes de prosseguir, consideramos necessário destacar alguns pontos que facilitarão a leitura crítica do texto. Primeiramente, as teorias aqui expostas foram, majoritariamente, estruturadas em universidades estadunidenses. A opção por esse enfoque, mais que uma preferência do autor, resulta do maior interesse nos Estados Unidos pela “teorização”, em contraponto aos centros europeus, que tendem a abordar as relações internacionais a partir de uma ótica mais “historicista” e conceitual. Naturalmente, há exceções nos dois pólos, bem como escolas independentes na Rússia, China e outros países, mas sua capacidade de difusão do conhecimento ainda é limitada.

Segundo, o termo Inteligência é aqui utilizado em referência exclusivamente à

Inteligência de Estado, entendida como a atividade burocrática regular e sigilosa de obtenção, processamento e difusão de informações de interesse estratégico protegidas por indivíduos, grupos, organizações ou estados estrangeiros, realizada por um órgão público vinculado à Chefia de Estado e dedicado exclusivamente a essa atividade. Essa definição busca condensar os elementos básicos necessários ao entendimento do texto, mas de forma alguma encerra todos os modelos de Inteligência de Estado hoje existentes¹.

Ainda com relação a esse ponto, destacamos que é comum, em países com regimes autoritários e em estados que retornaram à vivência democrática após períodos ditatoriais, uma tendência à “interiorização” da atividade, ou seja, ao uso de suas estruturas para obter informações referentes a nacionais e grupos atuantes dentro do país. Este ensaio não se aplica a essas instituições, ou pelo menos não à porção “interna” delas, uma vez que, apesar de eficiente, o modelo da “interiorização” está baseado em uma conformação autoritária de ação do aparato de segurança, em que a Inteligência opera mais como agente político do que como órgão de assessoramento, o que afeta sensivelmente seus métodos e resultados².

¹ Há diversos autores que discutem uma definição para a atividade. Recomendamos: KENT, Sherman Kent (1949), Shulsky; Schmitt (2002) e Lowenthal (2003).

² De forma resumida, primeiramente o modelo afeta os conceitos de “adversário” e “ameaça”, essenciais para a inteligência, ambos os quais passam a ser internos. Segundo, o modelo cria zonas de intersecção extensas entre o trabalho de Inteligência e aquele de órgãos executivos, como as polícias. Por último, como a Inteligência é uma atividade burocrática regular, esse movimento gera uma mudança de foco operacional que implica prejuízos, muitas vezes permanentes, às rotinas de trabalho, à rede de acessos mantida pelo órgão e ao próprio processo decisório, que não terá uma estrutura compatível com aquela de outros estados. Recomendamos a consulta a Oliveira (2010).

Por fim, utilizaremos com frequência o termo “poder”, mas exclusivamente sob a perspectiva das relações internacionais e da ciência política. Como há inúmeras definições para o vocábulo³, optamos uma vez mais por uma descrição que facilite o entendimento do texto. A palavra será aqui utilizada para descrever o potencial de um estado para produzir efeitos desejados. As diferentes formas de conformação e representação do poder (poder militar, poder econômico etc.) serão tratadas como as “capacidades” do Estado.

2 As teorias e os paradigmas das relações internacionais

Em termos gerais, é hoje aceito pelas teorias das relações internacionais que os estados são entes independentes, formalmente autônomos e com interesses próprios. Esses interesses são traduzidos em políticas externas, que englobam o conjunto dos desejos estatais de autopreservação e de promoção nacional. Por sua vez, as interações entre os distintos estados, por meio de suas políticas externas, conformam o sistema internacional. Como não existe um país “presidente do mundo”, considera-se que o sistema internacional não possui uma entidade gestora coercitiva supraestatal e que, portanto, existe uma situação de “anarquia internacional”. Passamos, a seguir, às particularidades de cada teoria ou paradigma.

2.1 A escola realista

Ainda na primeira metade do século XX, surgiu a primeira vertente teórica das relações internacionais com bases científicas. A autointitulada corrente “realista” teve em Morgenthau seu principal expoente, que afirmou que “a política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder” (MORGENTHAU, 2003, p. 49). Mas, se há luta pelo poder, então necessariamente o poder deverá ser um item escasso no sistema internacional, cuja obtenção por um país significará a perda por outro. Dessa lógica competitiva resultam duas conclusões: que o ápice da interação interestatal será, como o foi historicamente, a guerra; e que um estado será tão poderoso quanto sua capacidade militar para vencer guerras for superior à de seus adversários. O objetivo principal dos estados será, assim, a conversão de recursos (população, recursos minerais, geografia etc.) em capacidade militar, a qual permitirá lutar por mais poder (MORGENTHAU, 2003, p. 6-26).

A dinâmica do mundo bipolar pós-Segunda Guerra e a evolução na ciência política estadunidense resultaram em questionamentos ao realismo “clássico” e inspiraram uma proposta “neorealista”, cujo principal autor foi Waltz. Essa abordagem, também conhecida como realismo “defensivo”, distanciava-se do que ela definia como análise em nível

³ Utilizamos aqui uma adaptação do conceito de Freedman, Hayes e O'Neill (1992, p. 291). Para o conceito político recomendamos a obra de Bobbio, Matteucci e Pasquini (2002).

unitário (estados) para uma análise em nível sistêmico (sistema internacional), que prioriza os efeitos da estrutura internacional sobre as interações estatais. Fundamentado na premissa da inexistência de uma estrutura política supranacional que regula as relações internacionais e, portanto, no imperativo da chamada “anarquia internacional”, o neorealismo indica que os interesses estatais são condicionados pelos diversos interesses que compõem o sistema de estados, os quais, ao tentar obter poder e garantir sua sobrevivência, contribuem coletivamente para a instabilidade do sistema (WALTZ, 1979).

Apesar desse foco, o neorealismo não rejeitou a centralidade do poder nas relações internacionais. Com efeito, essa vertente elaborou a noção de “distribuição de capacidades”: quais recursos de poder, principalmente militar e subsidiariamente econômico, estão disponíveis no sistema e como sua distribuição desigual entre os estados determina quais serão os pólos de poder (WALTZ, 1979, p. 97-126).

... a incerteza quanto às intenções e capacidades dos estados aumenta a concentração de medo no sistema internacional...

A decadência e o eventual fim da União Soviética, na década de 1980, deixaram um vácuo explicativo nos estudos a respeito das relações internacionais, até então estruturados de acordo com a realidade bipolar e a situação de guerra “fria”.

Tal contexto fundamentou uma terceira vertente realista, inaugurada por Mearsheimer e batizada realismo “ofensivo”. Essa abordagem aproveita as ideias-chave do realismo clássico (luta interestatal pelo poder) e do realismo defensivo (o sistema condiciona suas partes) e adiciona o fator medo para construir uma visão ao mesmo tempo pró-ativa e fatalista das relações internacionais. Para o autor, a competição por poder é um jogo de soma zero e, portanto, enquanto existirem outros estados, sempre haverá alguma medida de poder distribuída e nunca será possível definir quanto poder será “o suficiente” para a sobrevivência estatal (MEARSHEIMER, 2001, p. 34).

Consequentemente, a incerteza quanto às intenções e capacidades dos estados aumenta a concentração de medo no sistema internacional, o que alimenta o ímpeto competitivo pelo acúmulo de poder e potencializa os riscos de guerra. Nesse contexto, a garantia de uma posição mais segura no sistema internacional passaria, necessariamente, por cálculos de poder que envolveriam as capacidades ofensivas dos rivais e pela conversão de poder potencial (população + recursos) em poder real (capacidade militar) (MEARSHEIMER, 2001, p. 42-52). Mesmo sem a União Soviética, as relações internacionais continuariam sendo pensadas, sob a ótica realista, em termos de luta pelo poder, sobrevivência e, agora, medo.

2.2 O liberal-institucionalismo

O primeiro contraponto significativo às abordagens realistas ficou a cargo das

teorias liberal-institucionalistas, surgidas na década de 1970 como resposta ao fortalecimento do papel normativo das instituições internacionais (Organização das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional etc), ao arrefecimento da Guerra Fria e ao aumento da influência dos temas econômicos sobre as relações internacionais. Para efeitos deste ensaio, essa vertente trouxe dois aspectos interessantes aos debates referentes à constituição do poder e seus impactos.

Primeiro, o liberal-institucionalismo destacou os temas econômicos e originou as interpretações acerca das interações interestatais em níveis diversos do estratégico-militar, dentre as quais ficou mais conhecido o paradigma da “interdependência complexa” (KEOHANE, 1977). Essa tese preconiza a existência de relações de dependência mútua entre os estados, decorrentes principalmente das carências e excedentes de recursos e capacidades de cada país e da conseqüente necessidade de suprir as deficiências e dar vazão aos eventuais excessos. A vertente também foi a primeira a reconhecer os impactos da 3ª Revolução Industrial sobre as relações internacionais, em especial no referente ao crescente fluxo de informações e pessoas e à quebra do vínculo inexorável entre indivíduo e estado, a partir da existência de uma “sociedade civil internacional”.

Segundo, o liberal-institucionalismo, em sua crítica ao realismo e em função dos avanços cooperativos na Europa e no bloco soviético, defendeu que os estados buscam interpretar as intenções dos

demaís, em vez de simplesmente fazer cálculos de poder e supor um perpétuo desejo de expansão do poder nacional. Essa abordagem tornou viáveis os debates a respeito do processo decisório, do papel dos chefes de Estado e outros atributos que influenciam o comportamento estatal e que os realistas consideravam pouco relevantes à formação e execução de políticas, dada a lógica racional e o imperativo dos cálculos de poder sobre as decisões governamentais (LEBOW, 1995, p. 26, 46-47).

2.3 Os estudos do processo decisório em política externa

Os estudos a respeito do processo decisório em política externa lograram atrair autores das duas vertentes teóricas anteriores dispostos a romper as barreiras de níveis de análise (nível unitário x nível sistêmico) propostas por Waltz e adotadas pelos estudiosos da área. Inauguraram, desse modo, o estudo da relação interdependente entre os fatores domésticos, a política externa e o sistema internacional.

O tratamento desse campo passou a ser feito a partir de dois níveis: o individual (o decisor) e o organizacional (a estrutura decisória do Estado). No nível individual, é necessário entender que o Chefe de Estado, que é o decisor máximo no modelo estatal presente, é uma pessoa que, como qualquer um de nós, tem preferências, preconceitos, aptidões, medos, desejos e limitações. O que o torna diferente de outros indivíduos é o caráter das decisões que toma, a pressão política a que está submetido, a quanti-

dade de assessores - e opiniões - a que está sujeito e as limitações de tempo e informação disponíveis para a tomada de decisões (HUDSON, 2007, p.38-39).

Dentre os temas acima citados, as limitações de tempo e informação aparecem com maior frequência na literatura especializada. Quanto menor a disponibilidade desses dois elementos para o decisor, maior a sua tendência à tomada de decisões aquém do ideal e maior a probabilidade de uso de imagens pré-concebidas (preconceitos) que retratam situações anacrônicas ou mesmo equivocadas. Somam-se a isso outros elementos comuns à psicologia humana, como a resistência a informações que contradizem as imagens já construídas, a tendência ao "apego" à decisão tomada, ainda que comprovadamente errada, e a dificuldade para processar informações e ordenar preferências e consequências em momentos de crise (HUDSON, 2007, p 39-53; JERVIS, 1999, p. 310-316).

O decisor - sua psicologia e lógica cognitiva - não responde, todavia, a todos os aspectos envolvidos no processo decisório. É razoável supor que suas preferências não derivam, necessariamente, de um processo neutro e intimista de análise de informações, mas que elas também podem ser moldadas por fatores externos, como as preferências de outros atores do processo decisório ou mesmo a simples seleção dos dados que lhe serão apresentados para a tomada de decisões. Essas constatações embasaram o desenvolvimento das abordagens orga-

nizacionais do processo decisório, cujos principais expoentes são Allison e Zelikow (1999).

O modelo de "política organizacional" dos dois autores identifica o líder de cada organização partícipe do processo decisório como um ator, com experiência e posições próprias – inclusive diferentes perspectivas do interesse nacional –, competindo por proeminência política. O comportamento governamental pode assim ser interpretado como resultado de um elaborado processo negociador entre pares com distintos interesses, históricos pessoais e profissionais e níveis de relevância institucional para o tema em análise. Consequentemente, cada assunto trará ao processo decisório os líderes organizacionais que têm o tema entre suas competências. A relevância de cada instituição variará de acordo com o assunto, sua posição relativa à questão e, até mesmo, a empatia entre o decisor e o dirigente (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p 255-273).

Ainda com relação ao nível organizacional, Milner destaca que o Estado não é um ente homogêneo, com uma escala de preferências única e capaz de calcular custos e benefícios objetivamente, mas sim, uma estrutura poliárquica em que cada instituição é afetada distintamente pelo relacionamento externo. Nesse contexto, cada órgão defenderá interesses específicos e explorará as informações que controla ou às quais tem acesso em benefício desses interesses (MILNER, 1997, p. 9-14).

2.4 O construtivismo

Por fim, já na década de 1980 e, principalmente, após o final da Guerra Fria, novas abordagens propuseram o questionamento das bases científicas sobre as quais se alicerçavam realistas e liberais. O movimento construtivista, em suas diversas vertentes, propôs que as relações causais entre fatores materiais (exércitos e economia fortes são iguais a mais poder) eram sobrepujadas pela relação constitutiva que as ideias têm sobre a própria existência de um sistema internacional e de suas partes. Em outras palavras, toda a realidade humana, o poder, os estados, o sistema internacional etc. só existem porque as pessoas os construíram socialmente, porque elas pensam, e acreditam, que eles existam e tenham um valor próprio.

Em função da sua capacidade de diálogo com as teorias já apresentadas, adotamos aqui o trabalho de Wendt como referencial genérico do construtivismo. Seu modelo parte de dois princípios básicos: que as estruturas associativas humanas, inclusive os estados, são determinadas primariamente por ideias compartilhadas, em vez de forças materiais; e que identidades e interesses são construídos por essas ideias compartilhadas, em vez de dadas pela “natureza” ou por “instinto” (WENDT, 2006, p. 1). Wendt, todavia, não rompe com o materialismo, mas, sim, advoga o papel constitutivo das ideias socialmente construídas sobre a percepção individual humana do que são os fatores materiais e de como eles afetam as relações internacionais. Em outras palavras, as pessoas

não entendem os soldados, os tanques, os navios etc. como números, mas sim como representações da destruição ou proteção que eles significam. Nesse modelo, a capacidade da sociedade civil organizada de difundir e consolidar ideias pode torná-la tão importante quanto os navios de guerra.

3 A Inteligência nas relações internacionais

Notícias e documentários popularizaram relatos sobre os atentados de 11 de setembro de 2001, o ex-espião da KGB morto após exposição a composto radioativo em 2006, ou os dez espões russos presos nos Estados Unidos e deportados para a Rússia em 2010. Em todos esses casos, a atividade de Inteligência foi herói ou vilã.

... há poucas menções explícitas à Inteligência nas teorias das relações internacionais.

Apesar dessas histórias serem conhecidas nas relações internacionais e algumas delas terem resultado em mudanças profundas no modo como os países se relacionam, há poucas menções explícitas à Inteligência nas teorias das Relações Internacionais. Com efeito, um entusiasta da área rapidamente perceberá que a maior parte da literatura especializada é produto da vivência de ex-dirigentes e ex-funcionários de órgãos de Inteligência que agora se dedicam à vida acadêmica. Como então podemos promover um diálogo entre as teorias das Relações Internacionais e a Inteligência? Para responder à pergunta, voltemos um mo-

mento ao conceito de Inteligência e aos objetivos que os estados buscam atingir quando decidem formar organismos especializados nessa atividade.

... a Inteligência na verdade representa três coisas: um tipo de informação, um tipo de atividade e um tipo de organização (KENT, 1949).

Como definiu Kent, ainda em 1949, a Inteligência na verdade representa três coisas: um tipo de informação, um tipo de atividade e um tipo de organização (KENT, 1949). No primeiro caso, Inteligência refere-se a informações de interesse estratégico para um país – e protegidas por outro –, obtidas, analisadas e disseminadas por uma estrutura governamental especializada, para subsidiar o processo decisório com o intuito de compreender ameaças externas presentes ou potenciais.

Como atividade, a Inteligência compreende a obtenção e análise de dados de interesse estratégico, bem como a adoção de medidas de proteção às informações consideradas sigilosas pelo Estado (Contrainteligência)⁴. Por fim, o termo Inteligência é também usado para des-

crever as organizações que conduzem as atividades supracitadas. Por produzirem informações de interesse estratégico, esses órgãos empregam elevado grau de sigilo a fim de proteger os métodos utilizados para obtenção e análise dessas informações. Essa última característica favorece, inclusive, a incorporação por algumas agências de Inteligência de atividades voltadas não para a obtenção ou proteção de dados privilegiados, mas sim para a atuação pró-ativa⁵ na consecução de objetivos de política externa (KENT, 1949, p. 2-3).

Essas três dimensões da Inteligência deixam claro que o que torna esse trabalho único e, portanto, digno de uma organização exclusivamente dedicada a ele é a busca por informações de interesse estratégico. Mas, dentre essas informações, a maior parte provavelmente poderá ser obtida via meios de comunicação ou órgãos executivos, como as Forças Armadas e a diplomacia. O alvo da Inteligência será, portanto, aqueles dados e conhecimentos que não podem ser obtidos – ou que não é conveniente obter – por meios tradicionais. Em outras palavras, quando um governo cria um órgão de Inteligência, ele o faz para satisfazer suas necessidades de informações que

⁴ Utilizamos aqui o termo “Contrainteligência” na sua acepção genérica, refletida na organização da maior parte dos serviços de inteligência da América do Sul, a qual inclui a disciplina “Contraespionagem”. Reconhecemos, porém a distinção feita por alguns autores, que consideram a Contraespionagem uma atividade interna, destinada ao combate à espionagem, e a Contrainteligência uma atividade externa, voltada para a tentativa de mapear os comportamentos das Inteligências adversas e, quando possível, afetar suas capacidades.

⁵ Englobadas sob os termos “ações/operações encobertas/clandestinas” (*covert/ clandestine actions/operations*), essas ações tratam desde o fornecimento de apoio material a governos ou grupos simpáticos, como o apoio britânico à resistência francesa durante a 2ª Guerra Mundial, até a atuação objetivando a derrubada de um governo rival, como a tentativa de invasão à Baía dos Porcos, e consequente retirada da administração socialista de Fidel Castro, planejada pela CIA, em 1961. Sugere-se ainda a leitura de: Woodward (2004), que narra os eventos que motivaram a Guerra do Iraque, em 2003, e oferece uma visão privilegiada da atuação regular e clandestina da Central Intelligence Agency (CIA) no período.

são estratégicas para o processo decisório, mas que estão sob a proteção de outro estado, ou cuja procura ostensiva poderia gerar constrangimentos. Naturalmente, se há uma tentativa de proteção ou se há a probabilidade de gerar constrangimentos, as ações de aquisição e manuseio dessas informações precisarão ser de caráter sigiloso.

Ao trabalharmos as teorias das relações internacionais, vimos que são cinco os pontos-chave lançados pelos estudos na área: o poder, os interesses, as instituições, o processo decisório e as ideias. Para entendermos de forma mais direta a relação desses elementos com a Inteligência, podemos nos perguntar: Haveria Inteligência se não houvesse disputa por poder? Haveria Inteligência se os interesses estatais fossem claros e aceitáveis para todos os participantes do sistema internacional? Haveria Inteligência se o processo decisório estatal não demandasse informações diferenciadas sobre adversários? Enfim, haveria Inteligência se a atividade não fosse capaz de influenciar o pensamento de seus “clientes”?

Os pontos de interesse contidos em cada pergunta acima não são necessariamente – ou seriam exclusivamente – satisfeitos pela Inteligência. Na verdade, o que cada resposta faz é nos ajudar a condensar um argumento que nos permite interligar as teorias das Relações Internacionais e o estudo acadêmico da Inteligência, qual seja: a Inteligência será útil e necessária aos estados se for capaz de auxiliar

o processo decisório em política externa a ser mais racional e preciso e menos focado em intuição e preconceitos. Em suma, o objetivo da Inteligência é reduzir incertezas e potencializar capacidades.

Dois exemplos nos ajudam a compreender na prática essa questão. Em 1961, os Estados Unidos buscavam uma solução para a presença de um enclave socialista na América Central, em Cuba. O presidente à época, John F. Kennedy, autorizou a realização de uma operação da Agência Central de Inteligência estadunidense (CIA) em apoio a exilados cubanos, com o intuito de invadir a ilha e retirar Fidel Castro do poder. A ação, conhecida como a invasão da Baía dos Porcos, fracassou e constitui ainda hoje um dos episódios mais emblemáticos de falha da Inteligência⁶.

Essa falha ocorreu por dois motivos. Primeiro, o presidente Kennedy, e sua equipe de assessores de segurança nacional, optou por redefinir diversos pontos do plano de ataque definido pelos planejadores da CIA. Segundo, durante os preparativos para a operação, a CIA forneceu ao processo decisório informações que sobrevalorizavam a capacidade dos exilados cubanos, subdimensionavam o potencial de reação do regime de Fidel Castro e previam um apoio popular à invasão que não ocorreu. Em suma, a Inteligência fornecida nesse período não auxiliou o processo decisório, tendo efetivamente fornecido informações imprecisas e adotado um compromisso execu-

⁶ A respeito do período Kennedy e da invasão da Baía dos Porcos. Recomendamos a leitura de Kornbluh (1998), há extensa literatura disponível.

tivo com a operação mesmo quando o planejamento inicial foi profundamente alterado.

O segundo exemplo refere-se à Guerra do Iraque, iniciada em 2003⁷. Antes do conflito, a CIA esteve envolvida no processo de identificação de armas de destruição em massa (AMDs) e centros de produção dessas armas no território iraquiano. Apesar de possuir acesso precário a essas informações, os relatórios da Agência informavam que o regime de Saddam Hussein possuía e produzia AMDs. O processo decisório estadunidense utilizou essa avaliação especializada da CIA para convencer a população e congressistas da ameaça representada pelo Iraque e iniciar a guerra. O caso afetou a credibilidade da Agência e fundamentou os argumentos usados para justificar um conflito armado que resultou em dezenas de milhares de mortes.

Curiosamente, a Guerra do Iraque também foi um caso de sucesso para a Inteligência estadunidense. Uma vez definida a intenção de retirar Saddam Hussein do poder, a CIA logrou obter acesso a pessoas em cargos-chave no regime, o que possibilitou valioso assessoramento à confecção e execução do plano de ataque elaborado pelas Forças Armadas dos Estados Unidos. Em que pese a falha em reduzir as incertezas com relação às AMDs, a Agência demonstrou como a Inteligência pode ser utilizada para potencializar as capacidades de um estado.

Não obstante a centralidade da Inteligência para o processo decisório nos casos escolhidos, a demanda por Inteligência tende a variar em momentos de crise e em momentos de estabilidade. Da mesma forma, o caráter regular das suas atividades tende a gerar acessos a informações que não são úteis ao processo decisório máximo, mas que podem beneficiar outras instituições executivas. Nesse sentido, as características da Inteligência também favorecem seu emprego no monitoramento de crises e surpresas diplomáticas ou militares, no acompanhamento de temas de interesse nacional, em apoio a negociações diplomáticas, em missões de paz e outras ações de apoio às Forças Armadas, entre outras. Em todos esses casos, a atividade estará contribuindo para o aumento das formas tradicionais de poder e também daquelas imateriais, como o poder “moral”, muito em voga na atualidade em função do destaque recebido pelos temas de direitos humanos e meio ambiente.

Como vimos, a Inteligência surgiu como, e é em si mesma, uma representação das relações internacionais e da demanda estatal por mecanismos que garantam vantagens frente aos demais. Com efeito, a inexistência de informações perfeitas à disposição dos decisores e a diversidade de interesses e incertezas que caracterizam o sistema internacional tornam a atividade de Inteligência um componente potencialmente central do processo decisório em política externa. Seu emprego adequado permite uma leitura mais

⁷ Indicamos a leitura de Woodward (2004) sobre como o processo decisório evoluiu em favor do conflito armado e qual papel desempenhou a Inteligência estadunidense.

precisa de interesses e capacidades, possibilita a adoção de medidas eficientes de pressão e influência internacional e subsidia planejamentos estratégicos com relação custo-benefício positiva. E sua interação continuada com o decisor

tende a produzir efeitos cumulativos, contribuindo para a especialização dos tomadores de decisão e para uma adequação permanente das prioridades da atividade às necessidades do processo decisório ao qual está submetida.

Referências bibliográficas

- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2. ed. New York: Longman, 1999.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 12. ed. Brasília: EdUnB, 2002.
- FREEDMAN, Lawrence D.; HAYES, Paul M.; O'NEILL, Robert. *War, strategy and international politics*. Oxford: Clarendon, 1992.
- HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University, 2006.
- HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Maryland: Rowman & Littlefield, 2007.
- JERVIS, Robert. *Perception and misperception in international politics*. Princeton: Princeton University, 1976.
- KENT, Sherman. *Strategic intelligence for american world policy*. Princeton: Princeton University, 1949.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. Boston: Little Brown, 1977.
- KORNBLUH, Peter (Ed.) *Bay of pigs declassified: the secret CIA report on the invasion of Cuba* (National Security Archive Documents). New York: The New Press, 1998.
- LEBOW, Richard N.; RISSE-KAPPEN, Thomas. (Eds.) *International relations theory and the end of the cold war*. New York: Columbia University, 1995.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 2. ed. Washington: CQ, 2003.
- MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- MILNER, Helen V. *Interests, institutions and information: domestic politics and International relations*. Princeton: Princeton University, 1997.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: EdUnb, 2003.
- OLIVEIRA, Marcel C. *A democratização tardia da Inteligência na Argentina e no Brasil*. 2010. Dissertação (Mestrado em relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

Marcel de Oliveira

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

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. (Eds.) *International relations theory: realism, pluralism, globalism and beyond*. Boston: Ally and Bacon, 1999.

WALTZ, Kenneth. *Theory of international politics*. Boston: Addison-Wesley, 1979.

WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. 9. ed. Cambridge: Cambridge University, 2006.

WOODWARD, Robert. *Plan of Attack*. New York: Simon & Shuster, 2004.

TENDÊNCIAS MUNDIAIS E SEUS REFLEXOS PARA A DEFESA BRASILEIRA

Carlos Eduardo Barbosa da Costa*

Resumo

“Aquele que não prevê as coisas longínquas expõe-se a desgraças próximas”. A frase atribuída a Confúcio, filósofo chinês do séc. VI a.C., resume de forma clara as intenções desse artigo. Tendo por base duas visões: i) o Brasil segundo sua política externa; e ii) a análise prospectiva de cenários do mundo até 2040, o autor discute as ameaças e as oportunidades para o setor de Defesa do País. Conclui ao final que a Defesa será o apanágio para garantir o almejado progresso de forma pacífica e que é dever de todos agir em conjunto na proteção da autodeterminação, dos recursos e dos intangíveis interesses brasileiros.

I Introdução

Vê-se, pela história, que o Brasil sempre exerceu um papel coadjuvante no cenário internacional, seja como colônia, império ou república. Hoje, diferentemente, o País vê um novo alvorecer em que desponta como liderança regional e ator global de envergadura. Resta, entretanto, saber se o Brasil está preparado, em todos os seus campos do poder, para o novo status de um mundo multipolar e globalizado.

Um estudo de cenários prospectivos para o Brasil (SARDENBERG, 1999, p. 48), relatou que o futuro desejado pela nossa população apontava para a equidade e a justiça social. Apesar de estes dois anseios terem sido eleitos com prioridade superior ao objetivo do

desenvolvimento econômico, é este que proporcionará ao povo brasileiro as condições para estabelecer melhores níveis de renda e bem-estar social.

A Política Nacional vem traçando metas e focando suas ações para tornar esse estudo uma realidade. Baseia seu esforço, principalmente, no campo psicossocial e econômico. Porém a falta de percepção dos óbices que podemos enfrentar nessa caminhada vem colocando o País no arrasto das estratégias estrangeiras. O Brasil ambiciona sair da condição de um grande fornecedor de matérias-primas para um país com potencial industrial e capacidades associadas às altas tecnologias. Mas como transformar isso em realidade sem esquecer a própria realidade do mundo?

* Tenente Coronel, instrutor da Escola de Comando e Estado Maior do Exército. Mestre em Operações e Ciências Militares (Exército). Especialista em Ciências Militares, Operações Psicológicas e Estratégicas (Esg). Pós-graduado em Gestão Estratégica pelo *Chartered Management Institute*. Curso Avançado do Comando-Maior na Academia de Defesa do Reino Unido (2010).

Este artigo deseja verificar quais são os reflexos, ameaças e oportunidades que se descortinam para o setor de Defesa no futuro com base em duas visões. A primeira relaciona-se ao que desejamos representar no contexto internacional, ou seja, o Brasil segundo sua Política Externa. A segunda indica para onde a humanidade caminha com base em análises prospectivas de cenários para o mundo até 2040.

2 Aonde queremos chegar - A política externa brasileira

Na Constituição brasileira, estão descritos os princípios que regem como o País se relaciona no contexto das nações (muito claramente, destacam-se itens como a autodeterminação dos povos e a cooperação entre eles, a não-intervenção e a igualdade entre os estados). Essas posições adotadas pelo Estado refletem muito em como ele se vê inserido em âmbito global.

A partir da militarização do Cone Sul na década de 60, intensificou-se a necessidade de o Brasil procurar uma integração com seus vizinhos, afastando o perigo que a bipolaridade colocava a sua porta: vizinhos politicamente frágeis e armados (ALMEIDA, 2000. p. 3). Além disso, a crise do petróleo e o crescente endividamento dos anos 70 fomentaram um modelo de desenvolvimento autônomo das alianças formadas em torno dos Estados Unidos da América (EUA) na Europa, Oriente Médio e Ásia.

No que tange à segurança, temos outros princípios constitucionais que demons-

tram a vocação inequívoca do Brasil para a defesa da solução pacífica dos conflitos. O fato de o Brasil ter fortalecido seu Exército durante o Império e sua Marinha na República, tudo para abater os movimentos separatistas internos e, por fim, o “delírio paraguaio” de Lopez, nunca significou que o País adotaria uma geopolítica de expansão territorial. Ademais, as questões fronteiriças brasileiras, quando discutidas internacionalmente, foram integralmente resolvidas pela via diplomática.

Como em qualquer país em desenvolvimento, o Brasil se vê envolto em inúmeros desafios. Estabelecer prioridades é parte essencial das estratégias que a nação deve possuir, a fim de proporcionar as condições necessárias ao seu desenvolvimento, e sua política externa reflete isso. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), seguindo uma direção política, estabeleceu como sua pauta de atuação o seguinte: promover a integração da América do Sul; fortalecer o multilateralismo; diversificar parcerias, reduzindo assimetrias; mudar a Governança Global; e aprofundar a cooperação Sul-Sul (RIBEIRO, 2011).

A formação de blocos multinacionais de cooperação é uma tendência mundial ainda vigente. A República Brasileira tem como premissa buscar a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações. Esse ponto de partida para sua política externa já seria válido pelas razões mencionadas anteriormen-

te, mas avulta de importância quando percebemos que o País ocupa 47% da América do Sul e possui sozinho, metade de todo o PIB do continente. Além disso, os quase 17.000 km de fronteiras com 10 países guindam o Brasil à 3ª posição como país com maior número de vizinhos no mundo.

A integração sul-americana vem sendo construída desde as malfadadas *Associações Latino-Americanas de Livre Comércio (ALALC - 1960) e de Integração (ALADI - 1980)*, que culminaram na criação em definitivo do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como modelo de integração e desenvolvimento regional. (grifo nosso).

O Mercosul responde por 47% das exportações brasileiras de bens industriais, o que impõe certa cautela aos parceiros mais frágeis. Porém, o Brasil pauta sua agenda pela atenção aos problemas sulamericanos e, para tanto, empreende medidas para reduzir as assimetrias no Bloco, tais como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em apoio financeiro ao Paraguai e Uruguai. O comércio no âmbito do Mercosul cresceu dos US\$ 9,2 bilhões em 2003 para a casa dos US\$ 32,9 bilhões em 2010. Novos associados, como Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru, oxigenam ainda mais esse modelo de integração, que tem na Venezuela, como novo membro pleno, um novo significado estratégico dessa integração.

Como evolução natural dessa coesão regional, em 2008, surgiu a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), am-

pliando a integração já preconizada pelo Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Esse tratado entre doze países sul-americanos propõe o enfrentamento de desafios sem a intermediação de terceiros. Confere estabilidade à América do Sul, exigindo um comportamento democrático dos participantes e oferecendo uma alternativa de integração mais viável do que a Organização dos Estados Americanos (OEA), ainda tutelada pelos EUA.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como desdobramento da UNASUL [...] oferece a seus participantes integrar bases industriais de defesa, garantindo sustentabilidade aos projetos nacionais.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como desdobramento da UNASUL, é o primeiro passo concreto, após o Tratado do Rio (1947), para a construção de uma identidade regional sobre seus problemas de segurança. A criação daquele órgão oferece a seus participantes integrar bases industriais de defesa, garantindo sustentabilidade aos projetos nacionais. Um bom exemplo do esforço diplomático brasileiro ficou evidente quando o País, por meio da UNASUL, mediou a recente crise entre Colômbia e Venezuela, afastando a tendência intervencionista estadunidense e reforçando a unidade regional da América do Sul.

O compromisso brasileiro com o multilateralismo e o respeito ao direito interna-

cional fica evidente no reconhecimento da ONU como foro internacional legítimo. Porém há um desejo permanente de reestruturação daquela organização, e o alvo prioritário é o Conselho de Segurança (CS), com as propostas de aumento de participantes e de revisão do direito a veto usufruído por apenas cinco membros. Ainda que isso pareça pouco viável em médio prazo, o crescente envolvimento do Brasil em missões de paz, como no caso do Haiti, mostra nossa determinação de ser um *sftpower*¹ e mudar gradualmente a relação de como os estados “jogam” no tabuleiro internacional.

O Brasil tem por objetivos diversificar suas parcerias, deixando de lado o natural favoritismo pelos grandes consumidores. Sua participação nas Cúpulas do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) é um bom exemplo disso. Atualmente, o IBAS é composto por democracias multiétnicas e multiculturais em desenvolvimento e são parceiros estratégicos em questões de cooperação global contra a pobreza.

O BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) é outro modelo de insatisfação com a presente governança global. Este bloco respondeu por 22% do PIB mundial em 2008, mais de 25% das terras disponíveis e 40% da população mundial. O aumento de 500% do intercâmbio comercial entre o Brasil e seus demais componentes, a partir de 2003, é um indicador claro de que o nosso país busca diversificar suas relações como forma

de compor novas estruturas de poder. Com a crise de crédito de 2008, a China precisou abrir o leque de parceiros, tornando-se em 2010 o maior investidor estrangeiro no Brasil, ainda que a qualidade dessa relação venha sendo alvo de constantes revisões.

O Brasil tem por objetivos diversificar suas parcerias, deixando de lado o natural favoritismo pelos grandes consumidores.

A retomada dos laços com a África reflete um interesse recíproco. O Brasil é o maior país negro fora da África. Nossas exportações para a África cresceram 515% nos últimos dez anos. A presença das maiores empresas brasileiras como a Petrobrás, Vale e Odebrecht em mais de 15 países africanos demonstra a intenção integracionista da política externa brasileira. Para tanto, em 2010, o Brasil, juntamente com a Argentina e o Chile, lançou mais de 300 iniciativas de cooperação técnica com 38 países daquele continente (RIBEIRO, 2011).

Nesse caminho rumo à diversificação de suas relações, o Brasil vem intensificando também suas estratégias para ampliar sua participação comercial com os países árabes. As cifras relativas às transações comerciais saltaram de U\$ 11 bilhões em 2004 para U\$ 30 bilhões em 2008 e mostram como o Brasil busca uma maior atua-

¹ Na política mundial é possível que um país obtenha os desejos que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade.” (NYE, 2002, p. 36)

ção nas questões que envolvem o Oriente Médio, ainda que para isso uma posição de neutralidade precise ser estabelecida, como aconteceu no recente fenômeno conhecido como “primavera árabe”².

Nem por isso o Brasil abandonou suas relações com parceiros tradicionais, como os EUA, a União Européia e o Japão. Na busca por relações mais equilibradas e uma agenda positiva, o Brasil e os EUA vêm aprofundando o diálogo estratégico em temas regionais e globais, a exemplo do contido no entendimento sobre biocombustíveis de 2007. Com isso, as exportações brasileiras para os EUA cresceram de US\$ 15,3 bilhões em 2002 para a marca dos US\$ 28 bilhões em 2008. Na Europa, parcerias estratégicas são buscadas nas áreas da ciência e inovação, a exemplo da estabelecida com a França para a construção e transferência de tecnologia para a indústria aérea e naval.

Questões como meio ambiente e mudança climática também fazem parte da agenda internacional brasileira. A percepção é que um planeta mais seguro e “verde” exigem responsabilidades comuns, porém diferenciadas em aporte financeiro e empenho. Afinal, 7% da população do planeta com origem em países ricos são responsáveis pela meta-

de das emissões de dióxido de carbono, enquanto 40% da população mais pobre do globo é responsável por apenas 6% dessas emissões. O Brasil, líder em fontes renováveis de energia, rejeita veementemente a ideia de frear desenvolvimento regional para obter consenso global ecológico.

3 Como será o futuro - Tendências mundiais

Uma das frases atribuídas a Confúcio, filósofo chinês que viveu no Séc. VI a.C., é a seguinte: “Aquele que não prevê as coisas longínquas expõe-se a desgraças próximas”. De olho no futuro, os organismos de defesa de países desenvolvidos vêm trabalhando arduamente em colaboração com suas comunidades acadêmicas e órgãos de Inteligência de Estado com vistas a elaborar os cenários prospectivos que devem alicerçar suas políticas de segurança hoje. Isso possibilita preparar o terreno doméstico, programar políticas de consenso e tomar decisões estratégicas para melhor enfrentar o que está por vir. No que concerne ao poder militar, o maior desafio é preparar adequadamente as Forças Armadas para rápidas mudanças e capacitá-las para o que enfrentarão, sem que haja surpresas.

Segundo alguns estudos³, até 2040, a distribuição do poder na Terra irá mudar.

² Onda de manifestações e protestos populares que vêm ocorrendo no Oriente Médio e no Norte da África desde dezembro de 2010, com o propósito de obter uma mudança de regime de governo, como ocorrido na Tunísia e Egito. Os protestos têm compartilhado técnicas de resistência civil com o uso das mídias sociais, como Facebook e Twitter, para organizar a população e sensibilizar a comunidade internacional.

³ No Reino Unido, o programa de tendências estratégicas globais até 2040 foi elaborado pelo Ministério da Defesa. Já nos EUA, o Conselho de Inteligência Nacional disponibilizou a consulta pública o documento intitulado “Tendências globais para 2025: um mundo em transformação” (ESTADOS UNIDOS, 2008).

O poder mundial centrado no eixo EUA-Europa migrará para a Ásia. O domínio hegemônico dos EUA provavelmente desaparecerá, ainda que militarmente esse país continue preeminente. Em termos políticos e econômicos, os EUA terão papel de destaque, porém sem o poder de controle das instituições internacionais, como hoje vemos. Seu poder de influenciar decisões em outros países será incomparavelmente mais limitado. A ascensão vertiginosa de países como a China e a Índia não pode ser considerada uma certeza absoluta, dada a natureza e magnitude dos desafios internos que eles enfrentam, porém suas capacidades de alterar as relações globais serão consideráveis. Assim como eles, outros atores, como Rússia e Brasil, competirão por influência regional e global no seio da comunidade internacional.

**“Aquele que não prevê as coisas longínquas expõe-se a desgraças próximas”.
(CONFÚCIO, Séc. VI a. C.)**

A globalização continuará provavelmente impulsionando o rápido desenvolvimento dos sistemas de tecnologia voltados às comunicações, o que acarretará a transformação do globo em um ambiente de informação generalizada. Grande parte da população mundial será capaz de estar online, fazendo-se mais consciente e participativa em assuntos vitais para a própria humanidade.

As formas inovadoras de comunicação criarão uma audiência conectada em rede, o que oferecerá, simultaneamente,

um desafio e uma oportunidade às operações militares. Todos tentarão utilizar massivamente as mídias disponíveis e o sistema político adversário a seu favor.

Politicamente, as decorrências da globalização são susceptíveis de aumentar o nível de interdependência dos estados. É possível que isso seja um motor para acelerar o crescimento econômico, mas também uma fonte de risco, com os mercados locais tornando-se cada vez mais expostos às flutuações e à desestabilização da economia mundial. Como resultado, o cotidiano tende a ser competitivo e dinâmico, levando alguns países a imporem barreiras ao comércio exterior para proteger suas economias dos efeitos negativos da globalização. Esses constantes choques entre as decisões políticas e a voracidade do capital irão produzir atritos e por vezes estagnação, fortalecendo certos modelos populistas, que encontrarão, cedo ou tarde, sua derrocada no protecionismo.

As manifestações físicas da globalização tendem a ser evidenciadas em maior grau nas regiões economicamente mais bem-sucedidas do mundo e interdependentes. Porém os modelos geopolíticos anteriores que preconizavam a expansão territorial como solução às crises internas não serão mais aplicáveis. As guerras de conquista darão espaço à busca da garantia dos recursos estratégicos. As nações em geral procurarão proteger seus sistemas econômicos e tudo relacionado a eles: fornecedores, moeda, comércio e propriedade intelectual, os quais depen-

derão de complexas redes de infraestruturas físicas e virtuais. Isto inclui desde portos e rotas marítimas até redes computacionais bancárias ou de transmissão de energia. Garantir o acesso a esses recursos e a segurança dessas infraestruturas críticas será, na maioria das vezes, de interesse multilateral, ainda que isto subjugue os interesses legítimos de outros. A questão da soberania relativa passará a ser aplicada com mais intensidade pelos países-potência na tentativa de reter o controle dos fluxos de capitais e mercadorias. Os países protagonistas na busca de seus interesses em território estrangeiro, cada vez mais, patrocinarão estados prepostos, organizações não governamentais (ONGs) e grupos descontentes na tentativa de explorar as vulnerabilidades internas, minimizando, dessa forma, os riscos de um conflito direto entre nações.

As mudanças climáticas possivelmente irão ampliar as tensões políticas e sociais sobre os recursos existentes, mudando velhos paradigmas sobre os reais motivos para se deflagrarem conflitos. A competição por commodities e fontes de energia será mais acirrada e as alterações climáticas podem contribuir para isso. Além disso, os especialistas afirmam que as emissões de gases que influem sobre o efeito estufa irão resultar em aumento da temperatura global. Como essas emissões ocorrem de forma desigual no globo, existirão pressões para que se limitem as emissões futuras em países que buscam incrementar seu parque industrial. A variação da temperatura na Terra afetará com mais intensidade áreas

mais susceptíveis a mudanças ambientais, com maior impacto nas margens do Saara e no Sul da Ásia, região afetada pelas monções.

Muito provavelmente os recursos energéticos, alimentícios e aquíferos serão suficientes e disponíveis para sustentar o aumento populacional e toda a demanda mundial. Contudo o acesso a eles será desigual e haverá escassez em determinadas regiões, aumentando o risco de instabilidade social e de beligerância entre países adjacentes. A frequência e a dimensão das crises humanitárias tendem a aumentar. Muitos países, incluindo China e Índia, provavelmente se tornarão mais dependentes da importação de alimentos para suprir suas enormes populações. Os ganhos de eficiência na produção agrícola satisfarão em grande parte o aumento da procura por alimentos, dado o provável avanço científico em áreas como a biotecnologia, combinado com o uso eficiente do solo. Países como o Brasil poderão ampliar, ainda mais, sua produção e exportação de cereais, frutas, oleaginosas e grãos. Os oceanos vão continuar a ser explorados, aumentando a demanda por direitos de pesca em áreas anteriormente inacessíveis, como as regiões polares e zonas econômicas exclusivas de terceiros.

A proporção da população global vivendo em absoluta pobreza provavelmente diminuirá, contudo a desigualdade global será ainda maior. O resultado provável será um aumento da instabilidade regional, em particular no Oriente Médio, Ásia Central e África Subsaariana.

O aumento do número de jovens sem qualificação profissional reforçará os grupos de descontentes contra os regimes políticos fechados. Esse fato dará berço a novas ideologias impulsionadas por religião, diferenças étnicas, nacionalismo e desigualdade social, todas com possibilidade de radicalização. No entanto países europeus com menores taxas de natalidade e maior longevidade irão se beneficiar dessa força de trabalho ociosa crescente. O resultado desse 'dividendo demográfico' produzirá um ciclo de migrações, desafiando o contingente populacional africano e asiático. Inicialmente, isso trará benefícios a todos, no entanto, com o tempo, as novas ideologias e pouca mobilidade social moverão os imigrantes contra seus hospedeiros.

Em 2040, aproximadamente 65% da população mundial - 6 bilhões de pessoas - viverá em áreas urbanas. As maiores concentrações populacionais em cidades ocorrerão na África e Ásia. Cerca de dois bilhões de pessoas viverão em favelas ao redor do mundo. Várias áreas urbanas de países periféricos e semiperiféricos terão um aumento nos índices de criminalidade e se transformarão em redutos de revoltas populares que poderão abrigar ideologias extremistas. Cidades com problemas sociais graves poderão sucumbir a crises sucessivas, com sérias implicações para a comunidade internacional. O entendimento da dinâmica das sociedades urbanas será vital para as forças armadas empregadas na tentativa de gerir tais crises.

A proliferação de tecnologias voltadas à produção de armas com componentes químicos, biológicos, radiológicos ou nucleares (QBRN) irá gerar mais instabilidade e poderá mudar o equilíbrio militar em várias regiões. As iniciativas ligadas à contraproliferação poderão ser infrutíferas ante a determinação do acesso a essas armas por alguns países ou grupos.

Táticas, técnicas e tecnologias continuarão a evoluir à medida que os oponentes rapidamente buscarem obter vantagens por meio dos sistemas econômicos, financeiros, jurídicos e diplomáticos.

No futuro, as tecnologias ligadas às formas alternativas de energia se tornarão disponíveis, porém reduzindo muito pouco a dependência mundial aos hidrocarbonetos. Assim, o petróleo e o gás continuarão a ter uma função vital como fonte de energia, pelo menos até 2040. As inovações mais significativas provavelmente envolverão sensores, eletro-ópticos e materiais. A nanotecnologia se universalizará, sobretudo em campos da ciência ligados à genética, energia e medicina. As melhorias no setor de saúde irão aumentar significativamente a longevidade e a qualidade de vida de bilhões de pessoas que puderem custeá-la. Além dos EUA, outras potências deterão o know-how para o desenvolvimento de mísseis balísticos capazes de atingir grandes distâncias.

Os estados-nação e grupos étnicos independentes coexistirão em uma concorrência persistente por poder e espaço, quer seja territorial ou econômica. Certo é que a natureza violenta dos conflitos vai perdurar, mas com contornos bem diferentes das grandes guerras vividas no século anterior. O conflito armado permanecerá sendo um esforço intrinsecamente humano, com todas as incertezas que isso implica. No entanto, o caráter dos conflitos continuará a evoluir, permanecendo inerentemente instável, mas intenso e sujeito às novas condicionantes impostas pela revolução digital. Os contendores buscarão empregar métodos convencionais, irregulares e assimétricos, combinando, no tempo e no espaço, ações marítimas, terrestres, aéreas, espaciais e cibernéticas. Os conflitos envolverão, em sua maior parte, um conjunto de países, grupos transnacionais e agências não governamentais que irão operar em âmbito local e global. Será usada a concorrência de diferentes métodos como a violência intercomunitária, terrorismo, insurreição e até a generalização da criminalidade e desordem. Tácticas, técnicas e tecnologias continuarão a evoluir à medida que os oponentes rapidamente buscarem obter vantagens por meio dos sistemas econômicos, financeiros, jurídicos e diplomáticos. Isso fará com que os conceitos de conflito regular e irregular acabem por mesclar-se.

4 Pensando em segurança - Reflexos para a defesa

A história não registra países com capacidade de ação diplomática efetiva des-

provida de suporte adequado no campo militar. Isso empurra o Brasil a uma situação antagônica no início do Séc. XXI. Marcado pela tradição diplomática, o País se vê prestes a desempenhar um papel bem mais ativo na nova ordem mundial, com desafios também de maiores proporções. Se, por um lado, não há uma estratégia de defesa eficiente sem crescimento econômico, inclusão social e aperfeiçoamento da capacidade de gestão estatal, por outro lado, o futuro esperado não será viável sem os braços diplomático e militar, à altura de respaldar nossas decisões soberanas.

A política externa brasileira privilegia inequivocamente as relações no âmbito da América do Sul. Porém as tendências globais nos mostram que o futuro será um mundo de disputas por recursos e conquistas de mercado. O Brasil, como pivô sul-americano, projetará sua economia sobre seus vizinhos, o que confrontará políticas protecionistas por parte de alguns vizinhos, podendo gerar tensões pontuais. A melhor forma de não permitir que crises se instalem abaixo do Equador é compartilhar os mesmos objetivos de segurança. O Conselho Sul-Americano de Defesa, no escopo da UNASUL, representa uma boa opção para diminuir as desconfianças em âmbito regional, reduzir a influência externa e proporcionar os alicerces para o desenvolvimento de uma indústria de defesa focada em capacidades comuns.

Ao reconhecer a aceleração das transformações no plano internacional, o Brasil irá deparar com um desafio ainda maior.

As tendências globais nos mostram que não será a soberania territorial brasileira que estará em jogo, mas, sim, a sua capacidade de reagir positivamente aos desafios de sua ascensão. O Brasil ainda possui gargalos que limitam muito sua capacidade militar e, por conseguinte, sua autodeterminação. Nossa Estratégia Nacional de Defesa, em vigor desde 2008, aponta claramente alguns setores estratégicos que o País precisa trabalhar com maior urgência – o nuclear, o espacial e o cibernético.

O programa de modernização dos submarinos brasileiros em andamento, com incorporação de tecnologia sensível, é um bom exemplo de como o setor de Defesa está alinhado à postura independente brasileira. Ainda que o cidadão comum não perceba a importância de possuímos um submarino com propulsão nuclear, somente com o domínio de toda a cadeia tecnológica necessária ao desenvolvimento dessa plataforma é que o Brasil será inserido no círculo fechado dos países capazes de defender suas linhas de comunicação marítimas em qualquer parte do globo, o que viabilizará a expansão de suas relações comerciais independentemente de vontades contrárias.

Em um mundo 'corporativo', a atividade de Inteligência é o meio pelo qual a competitividade em diversos setores pode ser mais bem explicada. A utilização do espaço é estratégica para qualquer nação que pretenda exercer sua soberania eficientemente. A míope visão neoliberal brasileira do passado colocou hoje nosso país em situação delicada,

pois a privatização do setor de comunicações, ainda que tenha retirado das mãos nacionais apenas a operação dos seus satélites em uso, cerceou também a corrente desenvolvimentista de tal setor. Enfrentamos severas resistências estrangeiras para voltar a lançar nossos próprios satélites. Logo, o programa espacial nacional precisa ser alavancado para responder pelas demandas de comunicações e monitoramento crescentes de que necessitaremos já para a segunda metade desta década.

... alguns setores estratégicos que o País precisa trabalhar com maior urgência – o nuclear, o espacial e o cibernético.

O ciberespaço é outro enorme desafio para o setor de Defesa. Na era dos conflitos assimétricos, a exploração das comunicações eletrônicas será o meio mais utilizado para adquirir Inteligência e atacar o poder decisório adversário sem a necessidade do emprego da força. Isso destrói o conceito clássico de que o conflito deve se circunscrever às áreas de litígio. Ataques às redes e disseminações em massa são cada dia mais frequentes, porém somente uma pequena parcela delas vem a público ou se conhecem seus efeitos. Não resta a menor dúvida de que a defesa cibernética necessita urgentemente angariar recursos físicos, econômicos e humanos, com vistas ao desenvolvimento da expertise nacional para a neutralização das ameaças virtuais dirigidas contra nossas infraestruturas críticas.

Fica notório que as tendências mundiais requererão uma reestruturação das forças militares ora existentes. Não será a quantidade de meios ou militares que determinará o nível de prontidão necessário para impedir que nossos interesses sejam ameaçados. Além de uma Inteligência de maior qualidade, a mobilidade estratégica e o nível de adestramento das Forças Armadas serão os elementos essenciais para assegurar a salvaguarda constitucional do País.

O fim da conscrição para o serviço militar é uma tendência mundial e o Ministério da Defesa deve esforçar-se para rever sua política expansionista de recursos humanos. Dessa forma, não será no aumento de efetivos que o Brasil encontrará mais segurança, mas, sim, na disposição de fazer o atual contingente mais profissional e capacitado.

Tendo em vista que conflitos convencionais em escala regional ou mundial não se avizinham, o setor de Defesa deverá rever não só a forma como se organiza, mas também sua conduta operativa, atentando para o caráter multilateral da resolução dos impasses atuais. Os militares brasileiros, quando atuando em força, devem aproveitar a sinergia que advém das capacidades de países aliados, de outros ministérios e da sociedade civil organizada. Buscar o estreitamento destes laços deve constituir um objetivo permanente do Poder Nacional.

Um Brasil ainda cheio de contradições sociais continuará a empregar suas For-

ças Armadas em complemento à segurança pública. Isso é próprio da cultura nacional através dos tempos e continuará a existir até que os níveis educacionais da população atinjam patamares superiores. Nesse viés, os militares brasileiros, que já operam em missões de paz com desenvoltura, serão empregados em ambientes cada vez mais urbanos, congestionados e cerceados pelas leis comuns. Isso redirecionará as táticas, em particular as terrestres, e assinalará a dimensão humana do conflito como a mais importante de todas. Atividades de influência em todos os níveis deverão ser desenvolvidas e isso certamente se tornará uma deficiência atual a vencer. O setor de Defesa terá que oferecer a mesma importância às atividades de mídia e àquelas que ditam o emprego dos meios militares. A conquista das mentes e corações ditará a liberdade de ação dos meios bélicos.

Operações militares para neutralizar os efeitos provocados por crimes transnacionais ou contra o meio ambiente serão uma constante para atender os compromissos internacionais firmados, minimizar a interferência ecoambiental e promover um desenvolvimento sustentável em regiões remotas. Para tanto, a atividade de Inteligência e a logística do setor de Defesa necessitarão estar mais bem articuladas para evitar duplicações e ampliar a capacidade intragovernamental. O pragmatismo que envolve as decisões políticas será o farol que guiará o emprego dos recursos dos quais a nação dispõe a seu favor. Nesse contexto, a Defesa deve adotar uma postura de apoio

irrestrito ao esforço nacional por mais segurança, seja ela pública ou transnacional, sem descuidar, no entanto, do necessário financiamento extraorçamentário que sua aplicação requer.

Ainda que o terrorismo seja uma realidade mundial e as ameaças estejam cada vez mais factíveis para países em desenvolvimento, não existem indícios de que o Brasil enfrentará esse tipo de ameaça em sua forma mais clássica. O Brasil não baseia sua política externa em coerção ou imposição da força para garantir acesso aos seus interesses, logo, deve ver o problema do terrorismo muito mais pelo viés político do que pelo militar. Empregar volumosos recursos em práticas antiterroristas e contraterroristas, especialmente sobre pressão internacional, pode levar o País a priorizar erroneamente sua segurança. O incentivo à atividade de Inteligência, com uma base legal bem definida e integrada em todos seus subsistemas, parece ser um bom caminho para manter essa ameaça distante.

5 Considerações finais

Por fim, pode-se concluir que a política externa brasileira claramente busca o que naturalmente será atingido até 2040 – um mundo mais multipolar. Com tantos fóruns de discussão abertos, o Brasil faz a opção por permear os debates em que a busca por desenvolvimento não obstrua as economias emergentes. Um mundo mais “asiático” não pode ser visto como uma forma de diminuir a importância estratégica da América do Sul.

Ao contrário, será nesse ambiente, onde os países ricos terão que se reorganizar para viabilizar o crescimento de suas economias, que o Brasil terá a oportunidade de enfrentar o seu desafio geopolítico. O cenário internacional não sinaliza com pressões severas sobre nosso país, o que nos permitirá atingir mais rapidamente os objetivos desejados.

Assim como outros setores, a Defesa poderá contribuir com isso valorizando a ONU como fórum legítimo para o emprego da força em prol do bem comum. A participação brasileira em operações de paz, por exemplo, deverá ser realizada em áreas de interesse vital para nossa política externa. Em curto prazo, a participação dos contingentes brasileiros no Haiti – situado em área de reconhecida influência estadunidense – deve ser esvaziada em prol de outros locais onde o Brasil poderá exercer um papel menos periférico, como a África Ocidental. Os EUA e seus tradicionais aliados continuarão empenhados em outras frentes ligadas aos recursos energéticos e à contenção sino-indiana, abrindo espaço para que haja a expansão da influência brasileira em áreas distantes.

Não há dúvidas que choques, sejam eles financeiros ou com causas naturais, continuarão a varrer o mundo. O Brasil, ao contrário, não se ressentirá dos mesmos problemas energéticos, geológicos e climáticos que outros países possuem. A Defesa não pode adotar o planejamento estratégico de forças originalmente expedicionárias, porém não pode deixar

escapar aos olhos dos decisores políticos que, sem os setores estratégicos bem encaminhados nos próximos 10 anos, o hiato entre o Brasil e seus objetivos governamentais vai se tornar um abismo.

O mundo globalizado e mais competitivo economicamente viverá uma era de

conflitos de baixa intensidade, na qual continuará prevalecendo, em última instância, a diplomacia dos “canhões”. A Defesa será o apanágio para garantir o progresso pacífico almejado. É dever de todos agir conjuntamente na proteção da autodeterminação, dos recursos e dos intangíveis interesses brasileiros.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações internacionais do Brasil: ensaio de síntese sobre os primeiros 500 anos. *Impulso: Revista de Ciências Sociais e Humanas*, Piracicaba, SP, v. 12, 2000.

BHADRAKUMAR, M. K. *Revoltas árabes impelem uma remodelagem da ordem mundial*. Asia Times Online, Hong Kong, 10 mar. 2011. Trad. Vila Vudu. Disponível em: <<http://mariafro.com.br/wordpress/2011/03/09/brasil-india-africa-do-sul-ja-voam-que-a-revolta-arabe-obriga-a-remodelar-a-ordem-mundial/>>. Acesso em: 26 maio 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 18 dez. 2008.

BRASIL. Escola Superior de Guerra. *Manual básico: elementos fundamentais*. Rio de Janeiro, ESG, 2009. 3 v.

ESTADOS UNIDOS. National Intelligence Council. *Global Trends 2025: a transformed world*. Washington, D.C: NCI, 2008. Disponível em: <www.dni.gov/nci/pdf_2025/2025_global_trends_final_report.pdf>. Acesso em: 28 maio 2012.

FERNANDES, Fernanda. *Dossiê IBSA: retro-perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Henrich Böll, 2008. Disponível em: <www.boell-latinoamerica.org/downloads/artigo_IBSA.pdf>. Acesso em: 26 maio 2011.

STRATFOR GLOBAL INTELLIGENCE. *Germany: Military Conscriptio to End*. 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.stratfor.com/memberships/177987/sitrep/20101215-germany-military-conscription-end>>. Acesso em: 22 jun. 2011

GIRALDI, Renata. *Brasil defende mediação da Unasul na crise entre Venezuela e Colômbia*. Empresa Brasil de Comunicação, Brasília, 26 jul. 2010. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2010-07-26/brasil-defende-mediacao-da-unasul-na-cri-se-entre-venezuela-e-colombia>>. Acesso em: 21 maio 2011.

MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica: introdução ao estudo*. Rio de Janeiro: Sicurezza, 2006.

MOREIRA, José Benedito Barros. A nova geopolítica mundial e seus reflexos para o Brasil. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 48, p. 7-22, 2007.

FRANCO, Wellington Moreira. *A atuação da SAE e a estratégia nacional de defesa*. Palestra proferida na Escola de Guerra Naval. Rio de Janeiro, 16 maio 2011.

NASSER, Reginaldo Mattar (Org.). *Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais*. São Paulo: UNESP/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação, 2010.

NEWTON, Carlos. No Conselho de Segurança da ONU, o importante é o poder de veto. E não pretendem atribuir esse direito a nenhuma outra nação. *Tribuna da internet*, 20 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.tribunadaimprensa.com.br/?p=16777>>. Acesso em: 15 maio 2011.

NYE, Joseph S. *Paradoxo do poder americano*. São Paulo: UNESP, 2002.

PASSOS, José Meirelles. EUA sabotam programa espacial brasileiro. *Wikileaks Brasil*, 25 jan. 2011. Disponível em: <<http://wikileaksbrasil.org/?p=1458>>. Acesso em: 06 jun. 2011.

REINO UNIDO. Ministry of Defence. Development Concepts and Doctrine Centre. *The DCDC Global Strategic Trends Programme – out to 2040*. 4 ed. Disponível em: <http://www.mod.uk/nr/rdonlyres/38651acb-d9a9-4494-98aa-1c86433bb673/0/gst4_update9_feb10.pdf>. Acesso em: 21 maio 2011.

REINO Unido anuncia profundo corte orçamentário na Defesa. *Estadão.com*, 13 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,reino-unido-anuncia-profundo-corte-orcamentario-na-defesa,594565,0.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

BARBEIRO, Herodoto. *Relatório da CIA: como será o mundo em 2020*. São Paulo: Ediouro, 2006.

RIBEIRO, Hermano Telles. *A Política externa brasileira*. Conferência realizada para o Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 2011.

SANTELLANO, Jony. Assinado acordo Brasil-EUA na área da Defesa. *Brasilwiki*, São José dos Campos, SP, 16 abr. 2010. Disponível em: <http://www.brasilwiki.com.br/noticia.php?id_noticia=22986>. Acesso em: 21 maio 2011.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Cenários e perspectivas para o Brasil: o projeto Brasil 2020. *Proposta n. 80*, março/maio, 1999.

PROPRIEDADE INTELECTUAL: uma visão de Contrainteligência

Hércules Rodrigues de Oliveira*

Resumo

A trajetória da humanidade foi determinada pela materialização das idéias. Foram os frutos do pensamento cognitivo que retiraram o homem da barbárie. As idéias, os métodos que as materializaram e seus produtos ocuparam e ocupam lugar de destaque na realidade competitiva atual. Não raro, autoridades políticas e científicas repetem a expressão de que “conhecimento é poder”. Nesse ambiente de competição exarcebada e informação abundante, a proteção ao conhecimento é essencial à promoção do desenvolvimento de um país. Nesse artigo, são apresentados exemplos da importância da atuação da Contrainteligência e explorados o papel da proteção e salvaguarda da produção científica, técnica e cultural de um país bem como de sua política de registro de patentes e o arcabouço jurídico institucional destinado a preservar a propriedade intelectual.

I Introdução

Na trajetória evolucionista dos primeiros homínidos, dos gêneros *Australopithecus* ao *Homo sapiens*, o conhecimento adquirido ao longo desse processo de humanização foi responsável, primeiro, pela sobrevivência da espécie humana e, depois, com segurança, pelo avanço das hordas aos modernos estados nacionais, seguido do desenvolvimento das empresas e indústrias, públicas ou privadas, neles sediadas. É sobre essa plataforma histórica que repousa a gênese para bem argumentar o dilema da contemporaneidade, qual seja: compartilhar ou compartimentar o conhecimento?

O conhecimento tácito adquirido pela experiência dos seres humanos foi, para Camargo (2004), parte do aprendizado de uma sociedade cheia de vicissitudes. De forma simples, deve-se inicialmente interpretar o conhecimento pela ideia do know-how (como fazer), condição que diferenciou os diversos grupos sociais na pré-história, pois pressupõe-se que quem primeiro dominou o fogo (que representa o conhecimento dado aos homens pelo titã Prometeu) esteve à frente na prática da metalurgia, surgida na idade dos metais, selando o fim do matriarcado e o início do patriarcado. Acerca desse tipo de conhecimento, reconhece-se:

*Mestre em Administração, instrutor de Contrainteligência. Escritor dos livros “Uma breve História do Conhecimento e de sua Proteção” e “Inteligência em Artigos”.

O conhecimento tácito pode ainda ser segmentado em duas dimensões: a dimensão técnica, que abrange aquelas capacidades ou habilidades adquiridas pelo know-how, e a dimensão cognitiva, que consiste em esquemas, modelos mentais, crenças e percepções tão arraigadas que o tomamos como certos. (NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 7)

É no patriarcado que aparecem as relações de poder, a divisão do trabalho, a subordinação hierárquica, a posse, o direito de herança e a propriedade privada. A terra, que anteriormente pertencia a todos, não resiste ao domínio de alguns, firmando-se com isso a exploração do homem pelo homem. Sobre esta dominação, o filósofo Thomas Hobbes¹ contribui com a seguinte expressão: “*Homo homini lupus*” (o homem é o lobo do homem).

Na tentativa de enxergar com os olhos do presente as tratativas do passado, percebe-se que o conhecimento – enquanto bem imaterial – torna-se uma “propriedade” ao mesmo tempo em que promove diferencial estratégico, mesmo que não tenha sido desta forma internalizado. A vantagem de ser proprietário do conhecimento transforma o clã em um ente superior em relação a outros, razão pela qual a “vantagem” (conhecimento adquirido) passa a ser compartimentada, ou seja, protegida:

É no estudo das etapas da evolução humana que vemos os aspectos que nortearam a proteção ao conhecimento. Nossos ancestrais trouxeram técnicas di-

ferenciadas que os protegeram inclusive dos glaciais. Enquanto o processo civilizatório se deu calçado em conhecimento compartilhado, o de conquistas ocorreu pelo conhecimento compartimentado. Foi assim na idade dos metais, quando os povos que dominavam o bronze, o cobre e o ferro sucumbiram ao aço, às armas e aos germes, como bem demonstrou Jared Diamond (OLIVEIRA, 2011, p. 40).

Com o passar do tempo, o conhecimento imaterial acumulado (TOMASELLO, 2002) resultou em produtos que se transformaram em riquezas que o capitalismo emergente logo abraçou, procurando, ato contínuo, mecanismos de proteção e perpetuação do ganho. Essa tendência contrariava o desejo de Marx e Engels (1983), que, ao tratarem do Manifesto do Partido Comunista escrito em 1844, exigia que as criações intelectuais (conhecimentos de valor agregado) de uma nação teriam que ser propriedade de todos. Na queda de braço, o capital prevaleceu:

Há uma necessidade sistêmica da modernidade em conferir proteção às invenções, isto é, reconhecer a sua propriedade, que no capitalismo é privada e nos países socialistas pertence ao Estado, quando aí os inventores são residentes. A teoria explicativa do contrato social seria, assim, uma forma de evidenciar algumas das funções derivadas desse acordo entre a sociedade e o inventor. (MACEDO, 2000, p. 27).

O capital, para se proteger, instituiu um instrumento de proteção jurídico para resguardar o conhecimento, denominando-o Propriedade Intelectual (PI)².

¹ Thomas Hobbes (1588-1679) escreveu o livro “Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil” (1651). Para ele, os homens teriam uma necessidade natural de abandonar seu “estado de natureza”.

² É o ramo do direito que se refere à criação que abrange toda a área do conhecimento humano, incluindo direito autoral, patentes, símbolos, nomes, imagens e desenhos. (FEDERMAN, 2006, p.5).

Entretanto, bem antes do fenômeno da globalização³, os países constituíram organizações típicas de Estado intituladas Órgãos de Inteligência (OIs), para salvaguardar o conhecimento sobre áreas de interesse da Segurança Nacional. Na atualidade, mais do que nunca, os OIs tornaram-se imprescindíveis para o êxito comercial das empresas de seus respectivos países, principalmente daquelas que atuam no exterior. Desenvolveu-se a Inteligência econômica:

No enfoque da Inteligência econômica, atividades de monitoramento do ambiente externo devem ocorrer paralelamente às atividades de proteção do conhecimento, a fim de manter vantagens competitivas adquiridas e de evitar que concorrentes obtenham informações relevantes. O acesso não-autorizado a know-how, a processos de inovação, pesquisa e desenvolvimento, bem como a planos e estratégias podem comprometer a consecução de objetivos nacionais e resultar em prejuízos expressivos no campo socioeconômico. (BALUÉ; NASCIMENTO, 2006, p. 86).

Verifica-se que os esforços de proteção, em todos os Serviços de Inteligência (SI) estrangeiros, concentram-se no segmento da Contraineligência:

Outra função indissociável da Inteligência é a Contraineligência, entendida, em sentido amplo, como as atividades e procedimentos que têm por objetivo neutralizar a Inteligência adversa e salvaguardar o conhecimento produzido. A

ESG (Escola Superior de Guerra) define Contraineligência como um aspecto da atividade de Inteligência que engloba um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficiência dos serviços de Inteligência adversos, salvaguardar os segredos de interesse da Segurança Nacional, bem como identificar as agressões à população. (GONÇALVES, 2009, p. 60)

Na Agência Brasileira de Inteligência (Abin), a Contraineligência é representada por uma diretoria, que, entre várias atribuições, inclusive a de Contraespionagem, tem a missão de salvaguardar o conhecimento produzido ou custodiado, atuando com sinergia em quatro áreas distintas: Proteção Física e do Ambiente; Proteção de Documentos e Conformidade; Proteção na Gestão de Pessoas; e Proteção de Sistemas de Informação e Continuidade.

2 A Propriedade Intelectual e a Proteção do Conhecimento

Proteger o conhecimento adquirido foi necessário para a manutenção do status quo vigente, fosse pela prática da religião primitiva (em que saber falar com o sobrenatural representava conhecimento e poder)⁴, fosse pela dissuasão com armas.

Hoje em dia, a proteção do conhecimento adquirido impacta diretamente o desenvolvimento econômico dos países do chamado primeiro mundo, que impõem aos demais estados sanções comerciais

³ A globalização é um processo histórico, disso não há dúvida. Diversas teorias procuram explicar as questões econômicas, políticas, sociais e culturais que interagem entre si, tanto em nível local quanto em nível internacional. Importante é entender que esses contatos serão realizados independentemente do controle do Estado, e em quase todos eles estaremos assistindo ao capitalismo se tornando um fenômeno global. (OLIVEIRA, 2009, p.156).

⁴ “A exemplo de muitos outros aspectos do poder, os propósitos pelos quais ele é procurado são amplamente sentidos, mas raramente enunciados. Indivíduos e grupos buscam o poder para promover seus próprios interesses pecuniários. E para estender a outros os seus valores pessoais, religiosos e sociais” (GALBRAITH, 1984, p.8).

e cobrança de royalties pelas tecnologias disponibilizadas, mantendo países soberanos sob sua dependência econômica, inibindo o seu crescimento e, tratando-os como se ex-colônias fossem.

Landes (1998) busca responder questões sobre o porquê de países conseguirem enriquecer e tantos outros permanecerem na pobreza, mas cita de antemão que as nações que prosperaram tinham três características predominantes: eram sociedades abertas, sociedades voltadas para o trabalho e sociedades que detinham conhecimento. (OLIVEIRA, 2009, p. 108) (grifo nosso).

Foucault (1988) explica que o exercício do poder cria perpetuamente conhecimento e, por sua vez, o conhecimento constantemente gera efeitos de poder. Quando certo conhecimento torna-se um ativo com diferencial competitivo capaz de produzir lucro, podemos compreendê-lo como PI, pois altera de alguma forma a relação de poder entre empresas e países. Macedo (2000) explica que já existe consenso internacional sobre a importância do conhecimento para a produção econômica e, mais, que o conhecimento científico é cada vez mais indispensável para fomentar a capacidade produtiva da sociedade econômica. Também afirma Oliveira (2009, p. 200):

Para Sherwood (1992) existe uma forte correlação entre o grau de desenvolvimento econômico de um país e as leis e mecanismos de proteção à propriedade intelectual. Esses instrumentos de proteção, longe de serem apenas formalidades legais, constituem parte efetiva e indispensável da infraestrutura necessária ao desenvolvimento de qualquer nação.

A PI é o direito de usar um bem e gozar e dispor deste, no caso, a invenção ou obra artística. Esse direito é uma forma de proteção jurídica internacionalmente reconhecida, haja vista a existência da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI ou, na versão inglesa, WIPO), entidade criada em 1967, integrante da Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Genebra (Suíça). No passado, a proteção intelectual já se fazia presente pelas instruções contidas nas Convenções de Paris de 1883 e na Convenção da União de Berna, de 1886.

Convém lembrar que no século XVIII teve início a Revolução Industrial com o pioneirismo inglês, que, ao mecanizar o sistema de produção, construiu fábricas, trazendo vigor ao capitalismo industrial. A Inglaterra, ao buscar todos os meios para continuar no acúmulo de capital, experimentou ascensão inelutável, no período de 1800 a 1870.

Beaud explica que toda a riqueza presente na civilização é produto da indústria humana. Para ele, ser rico é indubitavelmente possuir uma carta patente que autoriza um homem a dispor do produto da indústria para outro homem. O foco está na produção:

Durante todo esse período de melhorias, invenções técnicas atendem à preocupação de aumentar a produção. No início do século, John Lombe vai furar em Livorno os segredos das máquinas italianas de fiar a seda; com seu irmão, ele constrói uma fábrica (1717) que recebe um privilégio para catorze anos. (BEAUD, 2004, p. 105)

Galeano conta sobre a fuga do bicho-da-seda, no ano de 420 a.C, da China. Perdia a cabeça quem tirasse sementes de amoreira (o alimento preferido daquele inseto tecelão) ou os próprios ovos; não obstante, isso ocorreu quando Lu Shi, princesa chinesa, foi concedida em casamento a Xuanzang, rei de Yutian.

Quando seu homem chegou, Lu Shi entregou-lhe as sementes de amoreira que tinha trazido escondida em seu cofre de remédios [...] E depois tirou de sua cabeça a grande touca que a envolvia, farta de folhas de canela, e abriu para ele a sua negra cabeleira. Ali estavam os ovos do bicho-da-seda. (GALEANO, 2008, p. 25)

Do registro histórico, se vê a presença da dualidade do gesto, pois o mesmo fato gerador cria duas percepções diferentes aos interesses de povos distintos. Para a China, Lu Shi foi uma traidora de seu povo, enquanto para Yutian, o povo sobre o qual reinou, uma heroína. A Guerra Fria (1945-1992) foi responsável pelas várias "Lu Shi" que transitaram de leste a oeste, às vezes como heróis, às vezes como traidores, ora capitalistas, ora socialistas. Um bom exemplo é a própria história de Kim Philby, o famoso agente duplo do extinto serviço secreto soviético⁵.

Das sementes da amoreira às sementes de seringueira, dois mil anos se passaram, mas a história como sempre, se repetiu com a presença marcante do vilão e do herói, a dualidade em um

único personagem. O inglês Henry Wickham (1846-1928) traficou sementes de seringueira para o Império Britânico, encerrando de vez a fase áurea do chamado ciclo da borracha, responsável pelo desenvolvimento da Região Norte do Brasil, principalmente nas cidades de Belém/PA e Manaus/AM. Sir Henry Wickham, pelo seu feito, recebeu o título de Cavaleiro do Império Britânico, condenando ao atraso uma das regiões mais atraentes do planeta Terra. Conforme narrou Coutinho (2006, p. 157):

Era início da estação seca de 1876, o chamado verão amazônico, quando o transatlântico SS Amazonas fundeu em uma enseada de águas turquesa no Rio Tapajós, em frente à Vila de Boim, no Pará. O vapor da companhia inglesa Inman Line ancorou em uma área remota da selva, sem porto, para receber uma carga secreta. Foram embarcadas em centenas de cestas de palha 70.000 sementes de *Hevea brasiliensis*, a seringueira.

Henry Wickham não foi o primeiro, muito menos era o último biopirata, portanto questões ambientalistas fazem parte do portfólio de atuação de todos os Serviços de Inteligência (SI) estrangeiros, visto que a biodiversidade se espalha pelos cinco continentes. Com um país de dimensões territoriais como o Brasil, a Abin não poderia furtar-se a mais esta missão, qual seja, proteger fauna, flora e conhecimento tradicional⁶. De tudo isso, depreende-se a relevância do OI brasileiro, por meio de ações especializadas,

⁵ KGB – *Komitet Gosudarstvenno Bezopasnosti* (Comitê de Segurança do Estado).

⁶ Conhecimento tradicional associado consiste na "informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético", segundo o art. 7º, II, da MP 2186-16/2001. (BRASIL, 2001).

e particularmente da Contrainteligência, para proteção dos biomas brasileiros contra as intrusões da biopirataria e da hidropirataria. Quanto a esta,

A hidropirataria tem chamado a atenção, pois navios estrangeiros que navegam na Amazônia, estão lavando seus tanques de lastro em nossos rios, poluindo-os e introduzindo espécies exóticas que podem, como já ocorreu em alguns casos, destruir a fauna e a flora nativas. Entretanto, quando fecham as comportas, acabam também por levar a água doce dos rios, ricos que são em biodiversidade. (OLIVEIRA, 2011, p. 132).

Nesta contemporaneidade, o conhecimento continua a ser objeto de desejo tanto de nações quanto de empresas e indústrias. Por isso, é imprescindível atentar para a salvaguarda do conhecimento, não somente para satisfazer a questão jurídica da PI, citada acima, mas também para produzir uma cultura de proteção indispensável à manutenção do sigilo. Essa salvaguarda, fomentada por ações de Contrainteligência, contribui para o sucesso das relações comerciais entre empresas e indústrias, bem como para a soberania da nação.

O atual cenário, caracterizado pela globalização de mercados e pela inovação tecnológica, possibilitou a consolidação do conhecimento como diferencial competitivo, imprescindível a qualquer empreendimento e atividade. Em decorrência, empresas e Estados têm estabelecido estratégias voltadas para sua proteção, especialmente quando sua salvaguarda está diretamente relacionada à preservação de interesses econômicos e a questões de soberania. (BALUÉ; NASCIMENTO, 2006, p. 84).

Para garantir a soberania da nação o conhecimento deve se fazer presente no desempenho do poder militar, representado pelas Forças Armadas. Elas devem traduzir o maior desenvolvimento científico e tecnológico do país, pois dispõem das armas de dissuasão para o exercício pleno da soberania. Essa soberania significa também independência econômica ao firmar a sobrevivência das empresas no mercado internacional, em todos os ramos do conhecimento, principalmente aqueles considerados estratégicos, por exemplo: área nuclear, aeroespacial, biotecnologia, fármacos, nanotecnologia, matrizes energéticas etc.

Possuir conhecimentos – entenda-se tecnologia – implica não dependência de outros atores internacionais, o que se transforma em metas realizáveis visando geração de riquezas e empregos, resultando na melhoria de vida da população. Pensando nisso, a Conferência Mundial sobre Ciência para o Século XXI: um Novo Compromisso, ocorrida em Budapeste, Hungria, de 26 de junho a 1º de julho de 1999, sob a égide da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e do Conselho Internacional para a Ciência (ICSU), divulgou a Declaração sobre Ciência e o Uso do Conhecimento Científico:

Grande parte dos benefícios da ciência são distribuídos de forma desigual, como resultado das assimetrias estruturais entre países, regiões e grupos sociais, como também entre os sexos. À medida que o conhecimento científico se tornou um fator de importância crucial na produção da riqueza, sua distribuição tornou-se

também mais desigual. O que distingue os pobres (pessoas ou países) dos ricos não é meramente o fato de eles possuírem menos bens, mas também de eles serem, em boa parte, excluídos da criação e dos benefícios do conhecimento científico (UNESCO, 2003).

3 A Guerra das Patentes

Patente é uma das modalidades da PI, expressa sob o gênero Propriedade Industrial, que inclui também as marcas, o desenho industrial, a concorrência desleal e as falsas indicações geográficas. A abordagem será sobre a guerra das patentes, que a princípio pode até mesmo soar como algo belicoso, pois o substantivo feminino (patente) nos remete primeiramente ao posto militar. Entretanto, segundo Federman (2010), também significa o título oficial de uma concessão ou privilégio advindo de uma ação inventiva, referindo-se a qualquer criação ou aperfeiçoamento que possua utilização industrial.

Cabe observar que, se países não estão em luta armada entre si (intervensões militares), certamente já se enfrentam via guerra econômica pelas suas diferentes indústrias multinacionais. O caso das patentes farmacêuticas é fato histórico sobre a intervenção do governo dos Estados Unidos da América (EUA) em retaliação ao Brasil:

O presidente Sarney resolveu, então, adotar patentes para processos farmacêuticos, em junho de 1988, decisão que não agradou aos EUA porque a proteção foi considerada insuficiente, uma vez que as empresas nacionais poderiam chegar ao mesmo produto por meio de engenharia reversa. Em julho de 1988, Reagan

acusou o Brasil por sua política unreasonable, que prejudicava os interesses das empresas farmacêuticas, e determinou ao USTR que presidisse audiências públicas sobre certos produtos exportados pelo país. Em 20 de outubro do mesmo ano, Reagan invocou a Seção 301 para aplicar uma tarifa 100% ad valorem sobre certos tipos de papéis químicos (*non benzenoid drugs*) e artigos eletrônicos. A retaliação efetivou-se em 30 de outubro. (TACHINARDI, 1993, p. 111)

Na França, o presidente Nicolas Sarkozy, determinou, em 7 de janeiro de 2011, que o OI francês, *Direction Centrale du Renseignement Interieur* – DCRI (Direção-Geral de Inteligência Interior), responsável pela Contraespionagem e pela Inteligência Econômica, investigasse a suspeita de que a montadora Renault teria sido vítima de espionagem industrial:

A empresa francesa suspendeu três de seus executivos, suspeitos de terem vendido dados secretos sobre um projeto de carro elétrico. O ministro da indústria francesa descreveu o caso como uma 'guerra econômica' – 15% da empresa pertence ao governo francês. De acordo com o jornal francês *Le Figaro*, as informações vendidas diziam respeito à tecnologia usada na bateria e no motor do carro elétrico, que será lançado em 2012. Os executivos teriam vendido patentes ainda não registradas para um intermediário, que repassaria os dados para uma montadora chinesa. (SERVIÇO..., 2011)

O caso francês demonstra de forma didática que a proteção ao conhecimento não se faz apenas pela forma jurídica da PI, pois esta só ocorre após o registro em instituição afim, no caso brasileiro, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI). Casos como esse podem ocorrer perfeitamente no mundo acadêmico, por exemplo, nas questões que

tratam do Direito Autoral⁷, que protege a expressão de ideias e reserva a seus autores o direito exclusivo de reproduzir seus trabalhos.

Coincidências à parte, Rocha (2001) explica que os franceses, em razão da língua universalizada, foram vítimas do esbulho de suas obras literárias em todo o mundo. O editor estrangeiro pagava a preço irrisório a tradução do texto e se tornava proprietário da obra. Curioso é saber que a voz que saiu em defesa da propriedade literária e artística, fundando em 1777 uma sociedade de autores e de compositores dramáticos, foi Pierre-Augustin Caron Beaumarchais, segundo Laínez (2005), o espião do iluminismo:

O assunto se resume a que os colonos fossem ajudados secretamente, sem a participação oficial do governo francês. Para isto, necessitava-se de um agente que atuasse na sombra. Beaumarchais escreve ao monarca: se Vossa Majestade não tem alguém melhor, aceito a tarefa e ninguém mais terá responsabilidade. Meu entusiasmo suprirá a minha falta de capacidade. Melhor do que se a maior habilidade de outro substituisse o meu entusiasmo. (LAÍNEZ, 2005, p. 90).

Se o assunto é guerra, Karl Marie von Clausewitz (1780-1831) legou uma definição clássica, em seu livro *Da Guerra* (1832): quando se trata de política e

guerra, “a guerra é a continuação da política por outros meios” (SEYMOUR-SMITH, 2002, p. 470).

A guerra das patentes não foge a essa assertiva, haja vista que o conhecimento, maior ativo estratégico deste século, faz-se protegido pelas ações jurídicas da PI e pelas ações de Contraineligência, notadamente presente em todos os serviços secretos estrangeiros, no caso brasileiro, a Abin, com o seu Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível (PNPC)⁸.

Parafrazeando Georges Clemenceau (primeiro-ministro da França no período de 1917-1920), guerra econômica é uma coisa demasiado grave para ser confiada apenas aos economistas. Christian Harbulot, diretor da Escola de Guerra Econômica de Paris, explica que a maioria dos governos não procura conquistar territórios ou estabelecer o seu domínio sobre populações, mas, sim, construir um potencial industrial e uma “*force de frappe*” (força de impacto – um eufemismo para o programa nuclear francês) comercial capaz de trazer divisas e empregos para o seu território.

Daí a guerra, palavra que significa confronto, que se dá entre interesses anta-

⁷ Lei nº 9610 (BRASIL, 1998). Direito autoral é o direito que todo criador de uma obra intelectual tem sobre sua criação. Este direito nasce com a exteriorização da ideia e independe de registro. O prazo de proteção do direito autoral é de 70 anos a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da morte do autor.

⁸ O PNP é um instrumento preventivo para a proteção e a salvaguarda de conhecimentos sensíveis de interesse da sociedade e do Estado brasileiros. O Programa foi instituído pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) a fim de exercer a sua atribuição institucional, estabelecida pelo § 4º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (BRASIL, 1999), de “planejar e executar a proteção de conhecimentos sensíveis, relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade”. A execução do PNP está sob a responsabilidade do Departamento de Contraineligência da Abin. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=229>. Acesso em: 28 out 2011.

gônicos, fazendo valer a máxima do jogo perigoso do ganha/perde, pois se alguém ganha, o outro tem que perder, o que os economistas identificam como jogo de soma zero, que não pode ser ignorado, pois, querendo ou não, a perda de uma forma ou de outra irá nos alcançar. A mídia diuturnamente traz exemplos – as famosas “brigas de cachorro grande, onde vira-lata deve ficar calado” – como os casos da fabricante taiwanesa HTC, de smartphones, que acusou a Apple de “quebra de patente”, e da Apple, que impediu a venda do tablet Galaxy 10.1, da Samsung, na Europa, por copiar dispositivo móvel. A Microsoft está acusando a Samsung de utilizar sete patentes no sistema Kinect, que permite controlar a consola Xbox 360 sem a sua permissão.

A empresa Google comprou por quase R\$ 20 bilhões a Motorola Mobility, incorporando aproximadamente 17 mil patentes, o que aumentou significativamente o seu poder de competitividade frente a esse novo segmento de smartphones e tablets, que necessitam de softwares para sua funcionalidade. Por sua vez, a indústria *Intellectual Ventures* está acusando de violação de suas patentes nas áreas de computação as empresas HP, Dell, Acer, Logitech, Kingston, entre outras.

Quando o assunto é a melhoria de vida, a mídia internacional aproveita para divulgar as ações dos ministros da Saúde que integram o Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), no sentido de

articular mudanças na legislação vigente que aborda assuntos afetos a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a própria OMPI, que envolve, entre outras, questões sobre patentes de remédios para favorecer a população.

Ozéas (2000) explica que os conflitos de interesses gerados pela ânsia em acumular bens e a mentalidade mercantilista que permeia e orienta toda a vida do cidadão provocam a necessidade de levar vantagem sobre outros e produzem ações do homem cada vez mais desumanas e injustas. Tem-se, assim, a constatação do capitalismo selvagem, de certa forma convalidada pela ética protestante e o espírito capitalista, com a proteção do capital, segundo Max Weber⁹, desfazendo o antigo pensamento católico com a ideia de que ser rico não é pecado.

Os temas sobre a PI vêm ganhando espaços cada vez maiores nos diferentes segmentos de negócios, pois o registro jurídico de marca ou patente protege o dono ou autor, “entre outras”, contra a concorrência desleal. Importante é que, em casos de proteção do conhecimento, a proteção jurídica por intermédio dos registros no órgão competente e no INPI deve vir acompanhada de ações da Contrainteligência, presentes desde o nascimento da ideia do inventor até o depósito de sua patente ou registro da marca, para não ocorrer casos semelhantes ao da Renault.

⁹ A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo – obra de Max Weber (1864 – 1920), escrita em 1905 e publicada em 1920. O autor procura desvendar as ligações entre a religião e a economia. Analisa a relação entre as crenças e o modo de vida do protestantismo e o desenvolvimento do capitalismo na Europa Ocidental. (LAROUSSE CULTURAL, 1988, p. 2336).

Federman (2011) explica que não é passível de patenteamento a ideia – ainda não se materializou física e tecnicamente e está apenas na mente da pessoa; o que é possível de proteção são os produtos industrializados e não as ideias, muito embora os produtos nasçam delas. Por isso, faz-se imperiosa a presença do PNPC, pois sempre haverá um desavisoado que terá a sua ideia roubada em uma simples conversa despreziosa ao final de uma tarde de verão. Convém lembrar o famoso provérbio romano: “*In Vīno Veritas*” (No vinho está a verdade).

4 Considerações finais

O Brasil ocupa 47ª colocação em um ranking de inovação, promovido pela OMPI, em uma lista com 124 países. Com este resultado, ultrapassou seus parceiros do Brics, exceto a China, que ocupa o quarto lugar. Ocupando as primeiras colocações, na ordem, estão a Suíça, Suécia e Cingapura (BRASIL..., 2011).

O lugar que o País ocupa nesse ranking não faz jus à grandeza do Estado brasileiro, já que é a 7ª maior economia do mundo, tendo ultrapassado a França e o Reino Unido, como consta no ranking do Banco Mundial e foi dito pelo Ministro da Economia Guido Mantega (RODRIGUES, 2011). No que diz respeito às publicações de trabalhos científicos, o Brasil, em 2008 (BOUÇAS, 2011), passou a ocupar a 14ª posição, com 34.145 artigos, entretanto esse trabalho não resultou, proporcionalmente, em avanços efetivos.

Se por acaso falta estímulo à pesquisa (este é um dado a ser observado para verificar suas causas, pois os efeitos já estão sendo comprovados) o que não pode faltar é a presença da Contrainteligência para ajudar os pesquisadores a compreender a importância de salvaguarda dos conhecimentos por eles produzidos, independentemente da proteção jurídica mundialmente aceita pelas ações da PI.

Compreender as ações de Contrainteligência é mais uma maneira de proteger o conhecimento adquirido, tanto quanto o seu insumo (informação), seu processo e seu produto final. Não há, grosso modo, como dissociar informação, conhecimento e proteção quando abordamos ciência, tecnologia e inovação em um mundo competitivo, pois conhecimento seja ele, insumo, processo ou produto, deve ser protegido em todas as fases de sua concepção, até mesmo enquanto ideia. É preciso iniciar no meio acadêmico a sensibilização para a cultura da proteção do conhecimento, para não permitir que antigo brocardo se torne realidade, tal como “a ocasião que faz o ladrão”.

Um país emergente como o Brasil há de ocupar o seu lugar de direito no mundo da ciência. As riquezas naturais, as tecnologias de ponta, a soberania alimentar e a capacidade de se adaptar às transformações exigidas pelo mercado colocam o Brasil em evidência como um *global player*, despertando a cobiça dos atores internacionais, pois estados ou empresas buscarão adquirir o conhecimento de que necessitam onde quer que ele seja produzido, comprando-o ou roubando-o.

Referências

- BALUÉ, Isabel Gil; NASCIMENTO, Marta Sianes Oliveira. Proteção do conhecimento – uma questão de contra-Inteligência de Estado. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 83-94, set 2006.
- BEAUD, Michel. *História do capitalismo: de 1500 até nossos dias*. Tradução Maria Ermantina Galvão Gomes Pereira. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BOUÇAS, Cibelle. Brasileiros ganham projeção internacional. *Valor Econômico*, São Paulo, 04 jan. 2011, caderno B, p. 2. Disponível em: <www.natalneuro.org.br/imprensa/pdf/2011-01-valoreconomico.pdf>. Acesso em: 15 out. 2011.
- BRASIL. Lei 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9610.htm>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012.
- BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – Abin, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 21 de agosto de 2011.
- BRASIL. Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001. Regulamenta o inciso II do § 4º do art. 225 da Constituição, os arts. 1º, 8º, alínea “j”, 10, alínea “c”, 15 e 16, alíneas 3 e 4 da Convenção sobre Diversidade Biológica, dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2186-16.htm>.
- BRASIL avança 21 posições e é o 47º em ranking de inovação. *O Documento*, Cuiabá, 20 jul. 2011. Disponível em: <www.odocumento.com.br/materia.php?id=367882>. Acesso em: 15 out 2011.
- CAMARGO, Marculino. *Filosofia do conhecimento e ensino-aprendizagem*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- COUTINHO, Leonardo. O pirata amazônico. *Vêja*, São Paulo, ano 44, n.35, Ed. 2232, 31 ago. 2011.
- FEDERMAN, Sônia Regina. *Patentes: desvendando seus mistérios*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2006.
- FEDERMAN, Sônia Regina. *Patentes: como redigir, depositar e conseguir*. Belo Horizonte: Funac – BH, 2010.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- GALBRAITH, John Kenneth. *Anatomia do poder*. São Paulo: Pioneira, 1984.
- GALEANO, Eduardo. *Espelhos: uma história quase universal*. Porto Alegre: L&PM, 2008.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. Niterói: Impetus, 2009.
- LAÍNEZ, Martínez Fernando. *Escritores e espíões: a vida secreta dos nomes da literatura mundial*. Trad. Angela Dutra de Menezes. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005.
- MACEDO, Maria Fernanda Gonçalves. *Patentes, pesquisa e desenvolvimento: um manual de propriedade industrial*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Globo, 1983.
- NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- Revista Brasileira de Inteligência. Brasília: Abin, n. 7, jul. 2012

Hércules Rodrigues de Oliveira

OLIVEIRA, Hércules Rodrigues. *Uma breve história do conhecimento e de sua proteção: aspectos da Inteligência e da propriedade intelectual*. 2.ed. Belo Horizonte: Fundac, 2009.

_____. *Inteligência em artigos*. Belo Horizonte: Fundac, 2011.

OZEAS, Francisco. *Ninguém é culpado*. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2000.

ROCHA, Daniel. *Direito de autor*. São Paulo: Irmãos Vitale, 2001.

RODRIGUES, Lorena. Brasil já é a 7ª maior economia do mundo, diz Mantega. *Folha.com*, 03 mar. 2011. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/mercado/883828-brasil-ja-e-a-7-maior-economia-do-mundo-diz-mantega.shtml>. Acesso em: 15 out 2011.

SEYMOUR-SMITH, Martin. *Os 100 livros que mais influenciaram a humanidade: a história do pensamento dos tempos antigos à atualidade*. Rio de Janeiro: DIFEL, 2002.

TACHINARDI, Maria Helena. *A guerra das patentes: o conflito Brasil x EUA sobre propriedade intelectual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TOMASSELO, Michel. *Origens culturais da aquisição do conhecimento humano*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

UNESCO. *A Ciência para o Século XXI: uma nova visão e uma base de ação – Budapeste e Santo Domingo*. Brasília: UNESCO/ABIPTI, 2003. 72p.

SERVIÇO de Inteligência francês vai investigar caso de espionagem na Renault. *Estadão.com*, 7 jan. 2011. Disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/internacional,servico-de-inteligencia-frances-vaiinvestigar-caso-de-espionagem-na-renault,663388,0.htm>. Acesso em: 25 ago 2011.

O PAPEL DO SERVIÇO DE INTELIGÊNCIA NA SEGURANÇA DAS INFRAESTRUTURAS CRÍTICAS

Fábio Nogueira*

Resumo

Danos a infraestruturas críticas geralmente têm impactos negativos de grande monta na vida das pessoas. Ao Estado cabe liderar o processo de proteção desses ativos e ao Serviço de Inteligência compete cooperar com os órgãos responsáveis. O artigo decompõe em quatro fases o processo de proteção das infraestruturas críticas e indica em que pontos a Inteligência pode contribuir para esta segurança.

I Introdução

Um incêndio nas instalações de uma operadora de telecomunicações em dezembro de 2010 provocou a interrupção, por pelo menos uma semana, de serviços de telefonia fixa, móvel e acesso a internet, afetando a vida de muitos consumidores baianos. Milhares de chineses já morreram em acidentes na exploração de minérios, como na província de Xinfen na Mina de Tashan, em setembro de 2008, em que 254 trabalhadores vieram a óbito após o desabamento de resíduos e pedras por causa da chuva. No Maranhão, a explosão do Veículo Lançador de Satélites (VLS-1) em agosto de 2003 gerou atraso no cronograma de desenvolvimento do programa espacial brasileiro, causando a morte de 21 técnicos altamente qualificados. Um dos maiores de-

sastres ambientais aconteceu em março de 1989 no Alasca, onde um acidente com o petroleiro Exxon Valdez provocou o derramamento de aproximadamente 42 milhões de litros de óleo cru.

Seja em pequena ou grande escala, recentemente ou há décadas, implicando em mortes ou não, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, os sinistros abrangendo uma infraestrutura indispensável à nação acarretam inúmeros prejuízos, de vidas ou patrimonial. A população que experimenta os danos e transtornos almeja tão somente que o problema não se repita, além do desejo de ter o pronto restabelecimento do serviço. Portanto, é necessário que se resguarde a integridade dos ativos es-

* Bacharel em Ciência da Computação (UFV, MG). Especialização em Gestão Estratégica com Ênfase em Qualidade e Competividade (UFMG). Mestrado Profissional em Administração (PUC/MG).

senciais, ditos críticos, para a população usuária desses bens e serviços, e que se tenham planos para retomar a operação imediatamente. Cabe ao Estado, por meio de sua estrutura técnica e de segurança, incluindo a Inteligência, liderar um programa de proteção.

Mas afinal, o que é Infraestrutura Crítica (IC)? A Portaria nº 02, de 08 de fevereiro de 2008, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR) (BRASIL, 2008), definiu o termo como “as instalações, serviços e bens que, se forem interrompidos ou destruídos, provocarão sério impacto social, econômico, político, internacional ou à segurança nacional”. Além disso, agrupou as ICs em cinco áreas prioritárias: energia, transporte, água, telecomunicações e finanças.

Em outros países verifica-se a mesma linha de pensamento. Na França (2006), IC foi definida, por meio do decreto nº 2006-212 de 23 de fevereiro de 2006, como “todas as infraestruturas que são vitais para a manutenção dos principais processos sociais e econômicos”. Os setores críticos são: finanças, indústria, energia, o trabalho do Judiciário, da Saúde Pública, das autoridades nacionais civis, comunicação eletrônica, mídia audiovisual e tecnologia da informação, sistemas de transportes, abastecimento de água, alimentação, espaço e pesquisa, e Forças Armadas. Na Austrália, para o *Attorney-General's Department*¹, autoridade responsável pela elaboração da

Estratégia de Resiliência das Infraestruturas Críticas, a definição de IC são “as instalações físicas, cadeias de suprimento, tecnologias de informação e redes de comunicação que, se destruídos, degradados ou tornados indisponíveis por um período prolongado, teria um impacto significativo sobre o bem-estar social e econômico da nação, ou afetar a capacidade de defesa nacional da Austrália e garantir a segurança de seus habitantes”. Os setores de IC são: finanças, comunicações, energia, alimentos, saúde, transporte e serviços de abastecimento de água (AUSTRÁLIA, 2010).

Os Estados Unidos (EUA), um dos pioneiros na tarefa de proteger ICs, primeiramente definiu o termo, a partir da Comissão Presidencial de Proteção de Infraestrutura Crítica (PCCIP) em 1996, como infraestruturas tão vitais que sua incapacitação ou destruição teria um impacto debilitador na segurança econômica ou de defesa da nação. Mais tarde em 2001, sob efeito dos eventos de 11/09, o governo Bush estabeleceu IC como “bens, sistemas e trabalhos vitais para segurança nacional, governança, saúde pública, economia e moral nacional”. Os setores de infraestrutura eram: alimentos, água, agricultura, sistemas de saúde e serviços de emergência; energia, transporte, informação e das telecomunicações; bancário e financeiro; de energia, química, indústria da defesa, postal e transporte; e ícones e monumentos nacionais (MOTEFF, 2010).

¹ Estrutura semelhante ao Ministério da Justiça no Brasil.

Ainda na administração Bush, em 2002, quando do lançamento da Estratégia Nacional de Segurança Interna, a definição adotada foi a preparada pelo Congresso americano²: “sistemas e recursos, tanto físicos ou virtuais, tão vitais para os Estados Unidos que a incapacidade ou a destruição de tais sistemas e ativos teria um impacto debilitante sobre a segurança econômica nacional, a segurança nacional e a saúde pública, ou qualquer combinação desses elementos”. Aqui houve uma distinção entre IC e ativos chaves, os quais foram definidos como estruturas individuais cuja destruição não coloque em risco os sistemas vitais, mas poderia criar desastre local ou danos profundos à moral e confiança da nação, como o monte Rushmore e a Estátua da Liberdade³. Esta distinção retirou ícones e monumentos nacionais da lista de setores de ICs americanos (MOTEFF, 2010).

Partindo dessas considerações, este artigo tem como objetivo apresentar a série de ações de proteção das ICs e relacioná-las à atuação do Serviço de

Inteligência (SI) de um país. Para além dessa introdução, o texto está dividido em 5 seções, sendo as 4 primeiras o detalhamento das etapas para estabelecer a segurança das ICs. Na última seção, considerações finais são traçadas linhas sobre resultados obtidos, implicações para os governos, limitações do trabalho e sugestões para futuras pesquisas.

2 Etapas de Proteção às ICs

Não há consenso mundial sobre a melhor metodologia para proteger as ICs de um país. Contudo, a partir da análise dos procedimentos realizados por diversos países, como Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos e União Européia, procurou-se criar um modelo básico das melhores práticas adotadas. Os países foram escolhidos não aleatoriamente, mas por possuírem programas de proteção a IC mais elaborados e por se aproximarem do Brasil na extensão territorial e potencial econômico. A figura 1 abaixo exhibe as 4 macro etapas de proteção das ICs.



Figura 1: macro etapas de proteção das ICs

² *USA Patriot Act* (P.L. 107-56), seção 1016. (ESTADOS UNIDOS, 2001).

³ No Brasil, caso tivéssemos essa lista de ativos chaves, poderiam estar nela a estátua do Cristo Redentor no Rio de Janeiro e o monumento à Independência do Brasil, em São Paulo, também chamado monumento do Ipiranga.

Primeiramente, são identificadas, dentro do universo de todas as infraestruturas, quais merecem o status de crítica. A seguir elabora-se o plano de prevenção para garantir o contínuo funcionamento da IC. Caso haja um problema, intencional ou não, lança-se mão da etapa de resiliência para que a IC volte a operar normalmente. Como todo processo, há necessidade de contínuo aperfeiçoamento por meio da retroalimentação, uma vez que as ameaças à segurança das ICs também procuram se reinventar.

Muitos são os atores participantes desse processo, o governo em todas as esferas, a iniciativa privada como operadora ou cliente da IC e a população como usuária das ICs, tendo cada um diferentes interesses. Para lidar com essa complexidade, é necessária uma organização central para coordenar a proteção da IC e exigir o comprometimento e ações de todo os envolvidos. No Canadá, esse papel é exercido pelo Ministério de Segurança Pública (PSC), o qual realiza vários programas para garantir a segurança nacional do país, inclusive o Programa para Gerenciamento de Emergências que abarca as ICs canadenses (Public..., 2011). Nos EUA, o Departamento de Segurança Interna (DHS), em conjunto com as Agências específicas de cada setor elencado como área estratégica, são responsáveis por elaborar e implementar o Plano Nacional de Proteção de Infraestruturas (NIPP). Este plano tem o objetivo de proporcionar ao país ICs mais seguras e resilientes (ESTADOS UNIDOS, 2010).

No Brasil, de acordo com a mesma Portaria que definiu o termo IC, o GSI/PR foi designado como coordenador do processo de proteção das ICs. Esta prerrogativa é reforçada no Decreto nº 6.703/2008, que estabelece a Estratégia Nacional de Defesa. (BRASIL, 2008).

3 Etapa de Identificação

Por iniciativa do órgão determinado pelo governo como coordenador do processo, são formados grupos de estudo em cada setor de agrupamento das ICs e definidos os objetivos do processo de proteção das ICs. Por exemplo, nos EUA as ICs ligadas a finanças são de responsabilidade do Departamento de Tesouro, já as ICs de transportes são cobertas pela Administração de Segurança de Transportes do Departamento de Segurança Interna e pela Guarda Costeira para assuntos de transportes marítimos (ESTADOS UNIDOS, 2009). No Brasil foram criados grupos técnicos de acordo com o tema das ICs, por exemplo, para o grupo energia foram criados os seguintes subgrupos: energia elétrica formado por GSI/PR, Ministério das Minas e Energia, Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis formado por GSI/PR, Ministério das Minas e Energia, Agência Nacional de Petróleo (ANP), Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) (BRASIL, 2010).

As tarefas de definição dos critérios de escolha e seleção de quais estruturas são consideradas críticas são realizadas pelos especialistas de cada área de agrupamento das ICs. Para ilustrar, cita-se o setor de telecomunicações, no qual o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD) em parceria com a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) criou uma metodologia para identificar quais são as centrais telefônicas que devem ser protegidas e mantidas em funcionamento no caso de catástrofe natural, como enchentes, ou um evento intencional, como sabotagem. O método adotado é o de pesos e notas, o qual define como critério de escolha níveis de criticidade quantitativo – por exemplo, número de pessoas atendidas - e qualitativo – por exemplo, central que atende serviços essenciais como bombeiros (RIBEIRO et al., 2007).

Este exemplo traz à baila a pergunta sobre quais partes de um ativo necessitam realmente de proteção. De outro modo, num sistema viário, todas as estradas precisam de proteção? Um critério, a princípio mais simples, seria guardar as estradas mais usadas. Porém, esse critério depende de referência, mais usada por quem? Mais usada por veículos em geral ou por veículos de transporte de suprimentos? Outro parâmetro seria o da redundância. Se não houver outra estrada que una dois pontos considerados importantes, tais como local de produção de alimentos e uma cidade populosa, então esse caminho seria considerado

crítico. A questão geográfica seria outro critério, por exemplo, considerar apenas estradas que perpassam a capital federal de um país. Por outro lado, também se pode argumentar o uso de um critério setorial, por exemplo, focar apenas nas ICs operadas pela iniciativa privada. Por último cita-se o critério sistêmico, que expõe a complexidade da proteção de ICs. Normalmente há uma dependência ou interdependência entre as ICs. Voltando ao exemplo das centrais telefônicas, elas não funcionam sem a energia elétrica e na eventualidade de manutenção, o processo seria mais rápido se as estradas de acesso a estas centrais também estivessem em bom estado. Destarte, há inúmeros conjuntos de critérios de escolha, sendo mais importante nesse momento determinar o critério técnico mais coerente com os objetivos estabelecidos para proteção das ICs.

Deste contexto depreendem-se alguns alertas na confecção de uma lista de ICs. Há tendência de estender a lista a quase todos os elementos de uma IC, contudo o custo de proteção se torna proibitivo, tornando-se necessária a priorização do mais relevante. Outra questão a lembrar é não deixar o critério político se sobrepor ao critério técnico. Além disso, deve-se atentar para a proteção de ICs que se encontram no exterior. O site Wikileaks (2010) divulgou recentemente documentos sigilosos da diplomacia norte-americana em que consta uma lista de locais vitais aos EUA em outros países, inclusive no Brasil⁴. Para os europeus,

⁴ No Brasil, o documento enviado pelo Departamento de Estado americano lista cabos de comunicação submarinos com conexões em Fortaleza e no Rio de Janeiro e minas de minério de ferro, manganês e nióbio em Minas Gerais e em Goiás.

certamente figura em sua lista de ICs o gás proveniente da Rússia e para os brasileiros poderia também constar o gás da Bolívia. O dilema é como proteger uma IC fora de seus domínios. Uma saída seria elaborar listas em conjunto com países em que se tenha mais integração. Assim é feito na União Europeia, em que cada país tem sua lista, mas há também uma lista geral do continente em que todos devem se esmerar para proteger (COMISSÃO..., 2006). Na América do Sul, poderia se pensar em uma lista de ICs do Mercosul ou da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), para ser mais abrangente. A lição mais importante é que a partir de critérios bem definidos e rígidos se processe a escolha de quais unidades serão elencadas como IC.

4. Etapa de Prevenção

Nesta etapa a primeira tarefa é entender o que é risco no contexto das ICs. Risco

(RIC) é função da probabilidade (P) de uma dada fonte de ameaça explorar um determinado potencial de vulnerabilidade (A->V), acarretando consequências danosas (C) a IC e a seus usuários. O risco não pode prescindir de nenhum desses elementos.

$$R_{IC} = f (P_{A \rightarrow V}, C)$$

Ameaça é a ocorrência natural ou provocada por falha, ou, ainda, ocasionada por uma entidade (indivíduo, organização ou nação) doméstica ou estrangeira que possui capacidade e intenção (propósito e motivação) de explorar uma determinada vulnerabilidade da IC. Mais especificamente, a ameaça pode ser natural, não intencional por falha humana ou falha tecnológica ou, ainda, intencional – ver quadro 1 (ESTADOS UNIDOS, 2009; DUNN; WIGERT, 2004; CANADIAN..., 2003).

Tipos de ameaças		Exemplos
Natural		Terremoto, enchentes, deslizamento de terras, furacão, tempestade de raios, etc.
Não intencional	Falha humana	Negligência, imprudência e imperícia
	Falha tecnológica	Erro na programação de um software, mau funcionamento de um equipamento eletrônico, etc.
Intencional		Terrorismo, grupo social reivindicatório, ataque criminoso, guerra declarada, etc.

Quadro 1: Tipos de Ameaças e exemplos

Vulnerabilidade é uma característica física ou atributo operacional que torna uma IC suscetível à exploração de um determinado perigo, ou seja, de ser atacado. Vulnerabilidades podem estar associadas a fatores físicos, por exemplo, uma cerca quebrada; virtuais, a falta de um firewall; ou humanos, guardas não treinados (ESTADOS UNIDOS, 2009; BRUNNER; SUTER, 2008; DUNN; WIGERT, 2004; CANADIAN..., 2003).

Probabilidade, como o próprio nome sugere, é a chance de que um ataque seja bem sucedido, uma vez tentado por uma ameaça intencional. Para efeitos de cálculo do risco, a probabilidade é estimada em função da ameaça e da vulnerabilidade. Dito de outra forma, avalia-se qual a possibilidade de que uma ameaça, a partir de sua capacidade e intenção, explore uma vulnerabilidade de uma IC. No caso de ameaças naturais e não intencionais, estima-se a probabilidade de acordo com os estudos da área de conhecimento. Por exemplo, para o caso de mau funcionamento de um equipamento eletrônico há o tempo médio de reparo (Mean time to repair - MTTR).

Consequência é o efeito de um evento ou incidente; reflete o nível, duração e natureza da perda resultante dessa ocorrência. Grosso modo o impacto quantitativo seria perda de receita, custo de reparo e nível de esforço requerido para isso, já o impacto qualitativo

seria a perda de confiança. Para o NIPP (ESTADOS UNIDOS, 2009), as consequências são divididas em 4 categorias principais: segurança e saúde pública (epidemias e perdas de vidas), econômica (direta e indireta), psicológica e impactos na governança do país. No Canadá, os fatores considerados são escopo (área geográfica), magnitude (grau do impacto), e efeitos no tempo (DUNN; WIGERT, 2004). Do mesmo modo, na Inglaterra se usa uma escala para quantificar o impacto em 3 fatores: área, severidade e tempo (BRUNNER; SUTER, 2008).

O risco total envolvido na operação de uma IC é avaliado como a soma dos riscos associados a cada um dos possíveis eventos em que as ameaças estejam aptas a explorar as vulnerabilidades e causar consequências destruidoras ($\sum R_i$ $i=1$ a n , sendo n o número de cenários possíveis de sinistros da IC). Atentar para o risco cumulativo de efeito cascata das consequências – exemplo, um apagão elétrico em uma cidade tem impacto nas comunicações, que por sua vez impacta no atendimento dos serviços essenciais de saúde e segurança.

A avaliação de risco pode ser representada por um gráfico probabilidade X consequências (ver fig. 2). Cada ponto do gráfico representa uma ameaça que possa explorar determinada vulnerabilidade, e a esse ponto correspondem uma probabilidade de ocorrer (eixo Y) e um grau de severidade da consequên-

cia (eixo X)⁵. Por exemplo, em caso de guerra, um sabotador do país inimigo (ameaça) tem grande chance (probabilidade) de explorar a conivência de funcionários insatisfeitos (vulnerabilidade)

e perpetrar um ataque a uma usina nuclear (IC), causando a interrupção de seu funcionamento e conseqüente geração de energia elétrica, além de vazamentos radioativos (conseqüências).

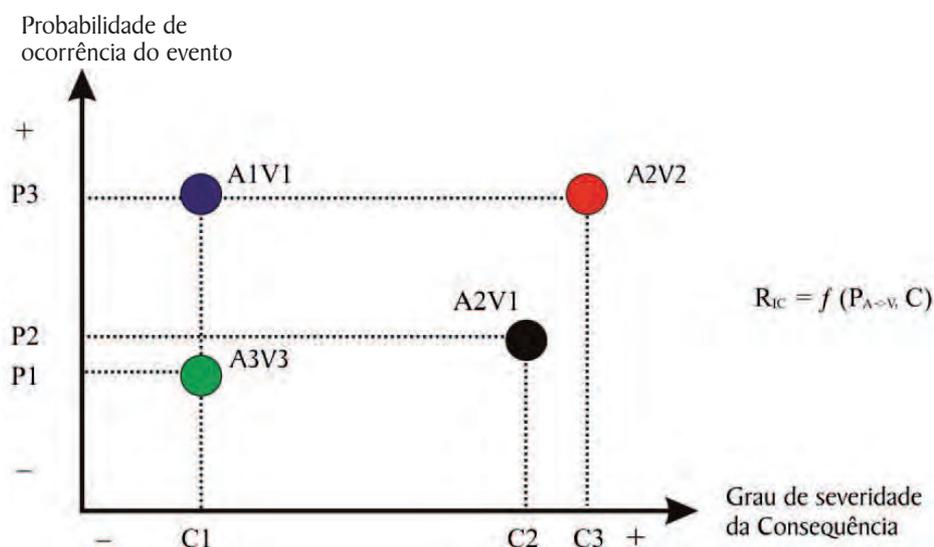


Figura 2: mapeamento de risco de uma IC

A partir da avaliação das medidas de segurança já existentes, o mapeamento do risco cabe ao detentor ou operador da IC e aos órgãos especializados em segurança. Por exemplo, ao Corpo de Bombeiros a prevenção de incêndio, às polícias estaduais, os ataques criminosos. O Serviço de Inteligência pode atuar como mais um órgão de segurança, especializado em antiterrorismo⁶, por exemplo, ou até liderando o processo de consolidação das estimativas de risco como acontece na Austrália.

No Brasil, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) vai além e disponibiliza aos órgãos da administração pública e empresas nacionais o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC) que é um instrumento preventivo para a proteção e salvaguarda de conhecimentos sensíveis de interesse da sociedade e do Estado brasileiros⁷.

Em seguida à avaliação dos riscos procede-se a elaboração do plano de ação

⁵ No exemplo hipotético do gráfico da figura 2, o ponto A1V1 (ponto azul) expressa um evento em que a ameaça A1 pode explorar uma vulnerabilidade V1, causando uma conseqüência C1 com a chance de acontecer P3. A mesma probabilidade P3 se aplica ao evento que pode ser causado pela ameaça A2, explorando a vulnerabilidade V2 (ponto vermelho), porém motivando uma conseqüência com maior grau de severidade C3. Por outro lado, a mesma ameaça A2, desta vez explorando a vulnerabilidade V1 (ponto preto), causaria um impacto mediano C2 e teria probabilidade de ocorrer P2. Por último, o ponto verde representa o evento em que uma terceira ameaça A3, explorando outra vulnerabilidade V3, provocaria uma conseqüência C1 e teria a probabilidade menor de ocorrer P1.

⁶ Antiterrorismo: conjunto de medidas preventivas voltado para reduzir vulnerabilidades da população, das instituições e da IC, em relação a possíveis atentados terroristas. Contraterrorismo: medidas repressivas executadas para impedir ou mesmo responder a atos terroristas.

⁷ Para maiores detalhes ver BALUÉ; NASCIMENTO, 2006.

de defesa para evitar a ocorrência de sinistros. Esse plano é atribuição dos detentores ou operadores da IC. Nesse ponto, mais uma vez, é importante o conceito de priorização para concentrar os esforços nos perigos mais iminentes. Retomando a figura 2, o plano de ação de defesa deve começar pelos eventos do canto superior direito por serem situações de maior probabilidade e consequências mais arrasadoras. No exemplo hipotético, do ponto A2V2, em direção ao canto inferior esquerdo, ponto A3V3. As forças de segurança também apoiam a confecção do plano de segurança, inclusive o SI, principalmente quando se consideram as ameaças intencionais. No Brasil, novamente cita-se o exemplo do PNPC, e também o Programa Nacional de Integração Estado-Empresa na Área de Bens Sensíveis (Pronabens) que tem como função orientar o empresariado brasileiro sobre os controles governamentais para a transferência de tecnologias sensíveis e materiais de uso dual⁸.

Concomitantemente aos passos citados acima é necessário o monitoramento do ambiente para antecipar as ações promovidas pelas ameaças, bem como o surgimento de novas ameaças. Nesta fase a atuação do aparato de segurança governamental, em especial o SI⁹, é fundamental para prevenir ataques de ameaças intencionais. Relativamente a

ameaças naturais, sempre que possível, conta-se com sistemas de monitoramento do clima.

Um óbice à etapa de prevenção se refere à dificuldade de prever o surgimento e desenrolar de distúrbios sociais, incluindo manifestações de grupos sociais que se desviam da conduta reivindicativa e passam a ser consideradas convulsão social (RENN; JOVANOVIĆ; SCHRÖTER, 2011). Para ilustrar, os distúrbios nos arredores de Paris em 2005, a invasão da Usina Hidrelétrica de Tucuruí na cidade de mesmo nome em 2007 por parte de trabalhadores rurais sem terra e os tumultos em Londres e outras cidades britânicas em 2011. O evento se torna ainda mais complexo quando acontece fora do país detentor ou dependente da IC, como no caso da invasão das instalações da Petrobrás na Bolívia. Para amenizar a incerteza, torna-se necessário um acompanhamento constante e rigoroso do ambiente.

Outro problema a se enfrentar quando da elaboração do plano de prevenção, é a integração com empresas privadas que são operadoras das ICs e que muitas vezes não dispõem de pessoal qualificado ou vontade política para elaborar um planejamento de proteção de suas instalações e serviços. Nesse caso, tornam-se necessárias mudanças na legislação a fim de tornar obrigatória essa prática.

⁸ Informações no site da Abin: www.abin.gov.br.

⁹ O SI pode atuar de forma passiva monitorando o ambiente e informando à autoridade coordenadora do processo de proteção das ICs e as autoridades responsáveis pela repressão de ilícitos, como as polícias estaduais e federal, e de forma ativa, por exemplo, na busca por terroristas.

Por fim, a comunicação entre os atores do processo, empresas privadas, órgãos de governo, agências reguladoras e forças de segurança, pode se tornar um gargalo na defesa da IC, caso não esteja bem planejada. Nos EUA, para a iniciativa privada há um Centro de Análise e Compartilhamento de Informações (ISAC) para cada setor de ICs e um ISAC central que se comunica com o Centro Nacional de Proteção de Infraestrutura do *Federal Bureau of Investigation* (FBI), o qual atende os órgãos governamentais. Estes centros são responsáveis por receber, analisar e facilitar o compartilhamento de informações entre os atores do processo de proteção das ICs (ESTADOS UNIDOS, 2010).

De forma geral os passos da etapa de prevenção de risco podem ser assim resumidos: diagnóstico da situação atual referente às medidas de prevenção existentes; mapeamento dos riscos; elaboração do plano de ação de defesa; e monitoramento do ambiente.

5 Etapa de Resiliência

Esta etapa possui 3 objetivos: mitigar os efeitos imediatos do sinistro em relação à população atingida; simultaneamente, reagir ao evento causador do desastre, quando for o caso, para que cesse seus efeitos; e reconstruir a IC para que volte a operar normalmente. Para tal, o detentor ou operador deve elaborar planos para cada IC, como na etapa anterior. O

órgão coordenador do processo de proteção de ICs se encarrega de incitar os atores a preparar esse planejamento. Para ilustrar, na Europa, cada estado membro deve se assegurar de que para cada IC exista um oficial de ligação de segurança ou equivalente, e um Plano de Segurança do Operador (OSP) que contém as medidas de prevenção e restabelecimento das funcionalidades da IC (COMISSÃO..., 2006).

... os passos da etapa de prevenção de risco [...] diagnóstico da situação atual referente às medidas de prevenção existentes; mapeamento dos riscos; elaboração do plano de ação de defesa; e monitoramento do ambiente.

De modo sucinto, para exemplificar esta etapa, cita-se o atentado a bombas, perpetrado por terroristas, em estações de trens em Madri, na Espanha, em março de 2004, o qual provocou dezenas de mortos e feridos, além de atingir uma IC do setor de transportes¹⁰. Como forma de mitigar a sensação de medo da população e o sofrimento dos feridos, o governo espanhol empregou um policiamento ostensivo e todos os feridos foram encaminhados a hospitais da região. Para reagir à causa do evento, a polícia mais uma vez foi acionada e, com apoio do SI e demais órgãos de segurança, algumas bombas foram desativadas. Além disso, procedeu-se uma investigação para indi-

¹⁰ O objetivo dos terroristas não foi debilitar a IC, e sim, compelir o governo espanhol a agir conforme determinadas instruções. Mesmo assim, o exemplo ainda é útil, pois como efeito secundário dos atentados houve danos a IC.

car os culpados, ação que culminou em um julgamento em 2007. Paralelamente a isso, o operador do sistema ferroviário dos trens e estações afetados executou as ações para restabelecimento do serviço no mais curto espaço de tempo possível.

No Brasil, caso um sinistro em uma IC venha a acarretar uma crise, existe um Gabinete de Gerenciamento de Crise estabelecido na Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais (SAEI) no GSI/PR. Fruto da inoperância governamental em um incêndio de grandes proporções em Roraima em 1998, o gabinete foi criado como um foro de articulação para temas com potencial de crise que envolvam dois ou mais ministérios com o objetivo de prevenir e gerenciar crises. O Gabinete já atuou em diversas ocasiões, como na organização da ajuda humanitária para as vítimas do tsunami de dezembro 2004 na Ásia, na tarefa de minimizar os efeitos de diversas greves de caminhoneiros e na coordenação de atividades para que as grandes manifestações políticas na Esplanada dos Ministérios ocorressem de forma pacífica. Nas ações do Gabinete, o papel da Inteligência tem destaque em antecipar problemas que poderão acontecer e no fornecimento de informações que orientem as decisões das autoridades relacionadas à crise (COUTO; SOARES, 2007).

Como na etapa anterior, o SI continua atuando em monitoramento do ambiente e disponibilização de informações para que sejam atingidos os objetivos da Etapa Resiliência, com destaque para a mitigação dos problemas imediatos e

a reação à fonte de ameaça. O sinistro de uma IC pode causar pânico e caos e, nesse momento, ter as informações corretas¹¹ sobre a situação real faz toda a diferença.

6 Etapa de Retroalimentação do Processo

A etapa de Retroalimentação é recorrente no processo de proteção de ICs de todos os países estudados, uma vez que a constante evolução tecnológica torna necessária uma adaptação nos planos de proteção das ICs. Assim, é preciso sempre revisar o processo, pesquisar novos meios de proteção e educar os envolvidos no processo para a máxima efetividade do sistema de proteção.

A revisão é a medida da efetividade dos planos estabelecidos e abrange todas as etapas do processo, desde a escolha de critérios até o planejamento da recuperação da IC. Isto inclui a Etapa Resiliência, a qual só viria a ser implementada em caso de sinistro na IC. Ou seja, mesmo que a etapa Resiliência nunca tenha sido utilizada, ela deve ser revisada como todas as outras etapas.

A pesquisa está intrinsecamente ligada à revisão. Ela pode tanto servir como gatilho para uma revisão a partir de uma nova descoberta ou invenção, quanto ser o fruto dela após a constatação de uma falha no processo de proteção. Por exemplo, a área de Tecnologia da Informação, que perpassa todos os setores de ICs, está em permanente condição de desenvolvimento. Isto gera necessidade

¹¹ Valores da informação: disponibilidade, integridade e autenticidade.

de alterações no modo de se proteger uma IC, como estabelecer novas configurações em um antivírus devido a descoberta de novo *malware*¹².

Por meio de palestras, seminários ou cursos, o público envolvido na proteção de ICs deve ser sensibilizado quanto a importância dessa proteção e instado a colaborar com as pesquisas de aperfeiçoamento do processo. A disseminação da informação proporciona um aprendizado mais rápido - um erro em um planejamento pode servir de lição em outras situações.

O SI, como não poderia ser diferente, precisa colaborar com todos os órgãos responsáveis envolvidos. Seja na revisão de seus processos internos para melhor se adequar às mudanças no processo de proteção, seja no auxílio a outras instituições na revisão de seus processos. Também contribui no desenvolvimento de pesquisas, principalmente para aquelas relativas à segurança¹³.

7 Considerações Finais

Feitas as apreciações acima, é apresentado a seguir o quadro 2 sobre atuação do SI de acordo com as etapas do processo de proteção das ICs. O SI coopera com os órgãos competentes em quase todas as fases, podendo ficar restrita sua atuação na etapa Identificação e parte da Retroalimentação, que normalmente fica a cargo da entidade coordenadora e especialistas de cada setor, além da fase de recuperação da operação da IC que cabe ao operador.

Salienta-se também que a cooperação do SI não é linear e ocorre em graus diferentes. Por exemplo, sua atuação pode ser mais evidente no monitoramento do ambiente e resposta à fonte de ameaça do que na revisão de processos. Segundo Kent (1967), o SI deve se assemelhar a uma universidade e a um grande jornal, a primeira característica se aplica na etapa Retroalimentação e a segunda, com mais ênfase, na etapa Prevenção.

Etapas		Atuação do SI
Identificação	Definição de critério de escolha	
	Escolha das ICs	
Prevenção	Diagnóstico da situação atual	X
	Mapeamento de riscos	X
	Elaboração do plano de ação de defesa	X
	Monitoramento do ambiente	X
Resiliência	Mitigação dos problemas	X
	Resposta a fonte de ameaça	X
	Recuperação da operação da IC	
Retroalimentação	Revisão de processos	X
	Pesquisa de novos meios de proteção	X
	Educação dos envolvidos	

Quadro 2: atuação do SI na proteção de ICs

¹² *Malware* é um programa de computador cuja finalidade é se infiltrar em computador alheio de forma ilícita para causar algum dano ou roubo de informações.

¹³ O Centro de Pesquisas e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações (CEPESC), órgão ligado a Abin e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), desenvolve pesquisas para proteger as comunicações mais sensíveis do governo brasileiro. Como exemplo o emprego de criptografia, cuja tecnologia é utilizada no voto eletrônico do Sistema Eleitoral Brasileiro.

A problemática do artigo gera implicações de alerta para que os Estados e respectivos SIs desenvolvam e adaptem iniciativas existentes para proteger as ICs do país. A tendência é o crescimento da importância das ICs devido a sua utilidade e conseqüente necessidade de proteção. Como exemplo, os serviços de informática do governo, conhecidos como e-government, cuja inoperância causaria transtornos como atrasos ou até mesmo a paralisação total de seu funcionamento nas repartições públicas devido ao congestionamento de usuários.

Este estudo levantou questões que não puderam ser estudadas em profundidade nesta fase, pois a finalidade do artigo foi abordar a proteção de ICs e a contribuição dos SIs de forma resumida e elementar para embasar futuras discussões. Em função disso, sugere-se uma aproximação com a academia para investigar

temas como: a análise da adequação da classificação das ICs por setor como a melhor forma de agrupamento, tendo em vista a interdependência entre elas; elaboração de leis para amparar a atuação de órgãos governamentais na proteção das ICs, a começar pela lei de greve dos serviços essenciais¹⁴; e a avaliação da necessidade de cada estado ou município fazer a sua própria lista de ICs.

O estabelecimento de convênio com instituições de pesquisa pode também aprimorar a estratégia de comunicação entre entes envolvidos no sinistro, bem como para a população, a partir dos estudos de transmissão de mensagens em caso de epidemia. Ainda na linha de interesse da atividade de Inteligência, indicam-se estudos comparativos sobre a elaboração de listas de ICs conjuntas com outros países e os impactos na ingerência da soberania alheia.

Referências

AUSTRÁLIA. Trusted information sharing network for critical infrastructure resilience. *Australian Government's Critical Infrastructure Resilience Strategy*: Austrália, 2010. Disponível em: <<http://www.tisn.gov.au/Pages/Publications-a-z.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2011.

BALUÉ, Isabel Gil; NASCIMENTO, Marta Sianes Oliveira do. Proteção do Conhecimento: uma questão de Contra-inteligência de Estado. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 89-94, set. 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 10 fev 2012.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. *Portaria nº 2, de 8 de fevereiro de 2008*. Brasil, 2008. Institui Grupos Técnicos de Segurança de Infraestrutura Críticas (GTSIC) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/area-presidencia/pasta.2008-10-08.1857594057/pasta.2009-03-20.4393944761/pasta.2009-03-243858627784/pasta.2009-08-06.2098708078/pasta.2009-08-067125814726/PRT%20n.2%20fev%202008%20GSI.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

¹⁴Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. (BRASIL, 1989).

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. *Grupos de infraestruturas críticas*, GSI/PR. Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.gsi.gov.br/infraestruturas-criticas>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 29 jun. 1989.

BRUNNER, E. M.; SUTER, M. *International critical information infrastructure protection handbook 2008/2009*. Zurique: Swiss Federal Institute of Technology, 2008.

CANADIAN INTELLIGENCE RESOURCE CENTRE. *Office of critical infrastructure protection and emergency preparedness. Threats to Canada's Critical Infrastructure TA03-001, 2003*. Disponível em: <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ccirc/_fl/ta03-001-eng.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da comissão*: relativa a um Programa Europeu de Protecção das Infra-Estruturas Críticas, 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0786:FIN:PT:PDF>>. Acesso em: 21 set. 2011.

COUTO, J. A. C.; SOARES, J. A. M. *Lições de gerenciamento de crises*. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/gsi/saei/publicacoes/licoesGerenciamentoCrises.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2011.

DUNN, M.; WIGERT, I. *International critical information infrastructure protection handbook 2004*. Zurique: Swiss Federal Institute of Technology, 2004.

ESTADOS UNIDOS. Department of Homeland Security. *National Infrastructure Protection Plan*. Washington, DC, 2009. Disponível em: <www.dhs.gov/nipp>. Acesso em: 21 set. 2011.

ESTADOS UNIDOS. Department of Homeland Security. *Critical infrastructure*. Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://www.dhs.gov/files/programs/gc_1189168948944.shtm>. Acesso em: 20 set. 2011.

FRANÇA. *Décret n° 2006-212 du 23 février 2006*. Relatif à la sécurité des activités d'importance vitale. Disponível em: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000634536&dateTexte=>>>. Acesso em: 20 set. 2011.

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

MOTEFF, John D. *Critical infrastructures: background, policy, and implementation*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2010.

PUBLIC SAFETY CANADA. *Critical infrastructure*. 2011. Disponível em: <<http://www.publicsafety.gc.ca/prg/em/ci/index-eng.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2011.

RENN, O.; JOVANOVIĆ, A.; SCHRÖTER, R. *Social unrest*. Stuttgart: EU-VRI, 2011. (OECD/IFP Project on "Future Global Shocks").

RIBEIRO, Sergio et al. Aplicação da metodologia para identificação da infra-estrutura crítica (M²C) no Pan 2007. *Cadernos CPqD Tecnologia*, Campinas, v. 3, n. 2, p. 7-16, 2007.

WIKILEAKS divulga lista de locais 'vitais' para segurança nacional dos EUA. *Uol notícias*: últimas notícias, 06 dez. 2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/bbc/2010/12/06/wikileaks-divulga-lista-de-locais-vitais-para-seguranca-nacional-dos-eua.jhtm>>. Acesso em: 09 dez. 2010.

SABERES TRADICIONAIS E ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: a contribuição do Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível

Anna Cruz*

Resumo

Os conhecimentos tradicionais têm progressiva importância para a indústria, os povos detentores, a academia e o Estado nacional. Sua salvaguarda, contudo, enfrenta desafios que vão desde o enquadramento de sua produção às categorias jurídicas conhecidas até a dificuldade de acesso e reconhecimento estatais. O Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC), no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência (Abin), apresenta-se como ferramenta na defesa desse tipo de conhecimento estratégico e, assim, reforça sua inserção na agenda política brasileira.

I Conhecimentos tradicionais

Saberes” ou “conhecimentos tradicionais”¹ são conhecimentos sobre o mundo natural gerados, mantidos e desenvolvidos em determinadas sociedades que comungam de modos de vida próprios, geralmente comunidades rurais em estreita interação com o seu meio ambiente. Esses saberes são repassados oralmente em contextos de engajamento prático e compreendem sistemas de classificação, manuseio de recursos e rituais que subsidiam ações diárias como caça, pesca, agricultura, cuidados com a saúde, adaptações ao entorno ou mudanças sociais (PERRELLI, 2008; BOVEN; MOROHASHI, 2002).

Conforme Santilli (2004, p. 1), conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade

[...] vão desde técnicas de manejo de recursos naturais, métodos de caça e pesca, conhecimentos sobre os diversos ecossistemas e sobre propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas de espécies e as próprias categorizações e classificações de espécies de flora e fauna otimizadas pelas populações tradicionais.

Os conhecimentos tradicionais atraem o interesse de instituições de pesquisa, universidades e laboratórios. Garcés (2007, p. 71) recorda que “o acesso aos

* Bacharel em Direito. Mestre em Direitos Humanos (Universidade Federal do Pará). Doutorando em Ciências Jurídicas (Universidade do Minho, Portugal).

¹ Ainda que “saberes” seja vocábulo predominante no discurso dos provedores e “conhecimentos tradicionais” seja o termo preferido no discurso normativo, utilizo-os aqui como sinônimos, indistintamente.

conhecimentos destes povos significou, para muitas destas empresas farmacêuticas transnacionais, um valioso atalho que fez as indústrias economizarem milhões de dólares e muitos anos em pesquisa” Shiraishi Neto e Dantas (2007, p. 43 19) também observam:

As indústrias de material de cosméticos e farmacêuticos que têm interesse direto vêm utilizando diferentes artifícios e estratégias no sentido de lograr êxito nas suas ações de acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade. Tem-se observado que os investimentos das indústrias dirigem-se numa tentativa de compor um estoque de recursos, em outras palavras, em um estoque de conhecimentos tradicionais, os quais poderão ser dispostos em outro momento. Medidas como essa, de estoque de recursos, têm sido frequentemente acionadas pelo capital, enquanto estratégias de investimento.

Os produtores e detentores desses saberes, considerados “invasores” de um cenário dominado pelo sistema natural, historicamente tem sofrido com invisibilidade sócio-política (ADAMS; MURRIETA; NEVES, 2006; DIEGUES, 1994). Reconhecer, portanto, que o relacionamento entre populações humanas e a biodiversidade pode ser harmônico e valioso é promover uma mudança de olhar e admitir que a manutenção, e mesmo o aumento da diversidade biológica nas florestas tropicais, relacionam-se intimamente com grupos tradicionais (DIEGUES, 1994). Neste sentido, Moreira (2006) enfatiza que a produção de conhecimentos por

organizações sociais tradicionais tem se tornado uma importante fonte para a compreensão da natureza e aproximação com seus elementos.

Daí que esses saberes findam por jogar luz sobre as comunidades tradicionais, tornando-as não só “visíveis” como relevantes para a agenda governamental. Segundo Castelli (2007, p. 43):

A política ambiental global [atual] estabelece um elo inextricavelmente claro entre a diversidade biológica e cultural, assinalando, portanto, a necessidade de refletir sobre a conservação no contexto da diversidade biocultural como um objetivo integrado, que somado ao surgimento das biotecnologias modernas resultantes da mudança de paradigmas científicos e tecnológicos, conduziram a uma surpreendente mudança de rumo ideológico, onde as populações tradicionais – incluindo os povos indígenas – foram promovidos à linha de frente da modernidade.

A despeito de sua importância simbólica, econômica, ambiental e política, os saberes tradicionais, por serem coletivos, sem registros de autoria individual ou de origem no tempo e no espaço, desafiam a regulação e proteção nos moldes ocidentais, que buscam enquadrá-los em categorias conhecidas como “titularidade”, “objeto jurídico”, “contrato”, “exclusividade”, “propriedade”, “sujeito de direito”, “prazo” (MOREIRA, 2006; SHIRAISHI NETO; DANTAS, 2007).

Para a salvaguarda dos conhecimentos, recrutam-se vários instrumentos norma-

tivos, nacionais e internacionais: Convenção de Diversidade Biológica (1992), Acordo dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (1994), Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), Constituição Federal Brasileira de 1988 e Medida Provisória nº 2186-16/2001.

A esse rol, outra “frente” de proteção e uma ferramenta são acrescentadas, quais sejam: a atividade de Inteligência e o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC), no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

2 O PNPC como ferramenta de proteção

Em funcionamento desde 1997, o PNPC teve como precursor o Estágio de Proteção da Informação Empresarial (EsPIE) que, concebido e implementado entre 1982 e 1989, desenvolvia ações de proteção ao conhecimento no então serviço de informações nacional (SANTOS, 2008). A Portaria nº 42, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, de 17 de agosto de 2009 (BRASIL, 2009), instituiu oficialmente, no âmbito da Abin, o PNPC.

Bessa aponta que a organização de Inteligência é “um órgão do Estado baseado no segredo e cujo produto, embora reverta em favor da sociedade, não está acessível a ela” (2004, p. 61) – no concernente ao PNPC, contudo, trata-se de programa ostensivo, com expectativas de por em contato a Contrainteligência e a sociedade, promovendo conscientização

e reconhecimento público da atividade (SANTOS, 2008).

Entende-se por “conhecimento sensível”, para os fins da Portaria nº 42, “todo conhecimento, sigiloso ou estratégico, cujo acesso não autorizado pode comprometer a consecução dos objetivos nacionais e resultar em prejuízos ao País, necessitando de medidas especiais de proteção” (BRASIL, 2009).

PNPC [...] trata-se de programa ostensivo, com expectativas de por em contato a Contrainteligência e a sociedade, promovendo conscientização e reconhecimento público da atividade.

Conhecimentos tradicionais de coletividades indígenas e das comunidades locais associados ao patrimônio genético, bem como pesquisa, desenvolvimento e inovação científica e tecnológica; minerais e materiais estratégicos, agronegócio e fontes alternativas de energia; e infraestruturas críticas nacionais são áreas prioritárias para o PNPC (BRASIL, 2009).

Note-se que o PNPC não se dispõe a tratar da proteção dos saberes tradicionais de modo amplo – todo o patrimônio imaterial de uma sociedade, suas formas de expressão e manifestações artísticas; cuida apenas de uma dimensão desses conhecimentos, possivelmente a mais complexa, aquela que representa o “*nó górdio*” no contexto do desenvolvimento científico e tecnológico (MOREIRA, 2006).

Registre-se que, contando com a Abin para sua proteção, os conhecimentos tradicionais são potencialmente inseridos não apenas na agenda governamental, como ainda na “agenda decisional”, isto é “um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas” (CAPELLA, 2007, p. 88).

A redação vaga da Portaria nº 42 não esclarece quais são os “objetivos nacionais” dependentes dos saberes tradicionais ou quais os possíveis “prejuízos ao País” advindos de seu acesso não autorizado. Assim, a proteção pode justificar-se tanto por seu valor estritamente cultural, sem qualquer vínculo com o mercado ou, de modo mais utilitarista, por seu potencial de uso em uma determinada cadeia produtiva (MOREIRA, 2006). Os questionamentos de Pantoja (2007, p. 41) têm lugar:

...como conciliar essas posições onde de um lado prevalece a cultura privatista global que defende a gestão individualizada do conhecimento como um monopólio e o caráter competitivo e sigiloso do conhecimento, caracterizando os interesses comerciais e estimulando a criatividade por meio do retorno financeiro imediato atendendo aos interesses do capital; e de outro, as culturas tradicionais que possuem uma natureza comunitária e coletiva do conhecimento que nega o monopólio, pois o conhecimento é gerado por meio do livre fluxo de informação durante séculos de coevolução com meio social e com a natureza?

De acordo com a Portaria nº 42 (BRASIL, 2009), no desenvolvimento das atividades de proteção ao conhecimento sensível, serão empregadas, entre outras, as seguintes ações: 1) sensibilização para fomentar a cultura de proteção dos conhecimentos sensíveis mediante, inclusive, a utilização da infraestrutura pública de comunicações e de tecnologia da informação; e 2) identificação e avaliação de ameaças, em face das vulnerabilidades e dos riscos delas advindos, propondo medidas preventivas e corretivas de proteção dos conhecimentos sensíveis.

PNPC compreende a educação de segurança e a identificação de ameaças e vulnerabilidades em quatro segmentos: proteção física e do ambiente; proteção de documentos e conformidade; proteção na gestão de pessoas; e proteção de sistemas de informação e continuidade.

Estas medidas, por seu caráter exemplificativo, não excluem outras como: criação de uma base de dados para registro de comunidades e conhecimentos, envolvimento em grupos de discussão sobre a temática, parcerias com órgãos públicos, capacitação de agentes públicos no combate ao acesso indevido, acompanhamento de estratégias internacionais de proteção ao conhecimento tradicional, diálogo com meio acadêmico.

A atuação do PNPC compreende a educação de segurança e a identificação de ameaças e vulnerabilidades em quatro segmentos: proteção física e do

ambiente; proteção de documentos e conformidade; proteção na gestão de pessoas; e proteção de sistemas de informação e continuidade².

As fases de implantação do Programa são ditas como responsivas às “necessidades institucionais”, envolvendo: sensibilização, identificação de alvos e ameaças, diagnóstico (avaliação do sistema de proteção da instituição parceira), acompanhamento.

Assim, o PNPIC teria linhas de ação prioritariamente voltadas a um plano de segurança institucional, de maneira que adequações à vertente de proteção de conhecimentos tradicionais associados devem ser realizadas considerando suas características de informalidade e fluidez. Ao proceder a estas acomodações, há de se cuidar para que não ocorram sobreposição de papéis com outros atores, como Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, polícias ou academia.

A atividade de Inteligência que compete à Abin é a atividade de Inteligência de Estado, voltada especialmente para o assessoramento do processo decisório do Poder Executivo nacional. Não se confunde com Inteligência policial ou com Inteligência ministerial, que visam ao assessoramento das ações de polícia, dos Ministérios Públicos ou do Poder Judiciário, respectivamente, por intermédio da análise, compartilhamento e difusão

de informações (ROCHA, 2007). Lima (2004) chama atenção para o fato de que Inteligência busca antecipar-se ao fato, agindo sobre elementos que possam modificar o futuro, ao passo que a investigação criminal surge após o fato, agindo sobre elementos que possam dizer o passado.

A atividade de Inteligência, apesar de se desenvolver mediante pesquisa e produção de conhecimentos, também não toma o lugar da atividade acadêmica: enquanto aquela se destina a um usuário determinado, o Chefe do Executivo, esta se dirige à coletividade; se o objetivo da ciência é compreender o mundo, o objetivo da Inteligência é somente a identificação de oportunidades e obstáculos à implementação das políticas nacionais; a ciência é absolutamente livre, pode-se pesquisar sobre tudo e concluir-se sobre tudo, mas a atividade de Inteligência “apenas cumpre um pedido, segundo um plano pré-estabelecido e seguindo padrões de atuação pré-determinados” (LIMA, 2004, p. 9); a Inteligência conta ainda com metodologia e terminologia próprias, com significados que podem não achar correspondentes fora da comunidade de informações.

Lange (2007, p. 128) recorda que o termo “Inteligência” abarca tanto o aspecto de obtenção quanto o de proteção ao conhecimento:

² AGENCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento Sensível. Disponível em: <www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/?tac=242> . Acesso em: 28 set. 2011.

As atividades que têm como finalidade esses aspectos, embora correlatas, recebem denominações específicas diferentes: a que trata da obtenção de conhecimento é designada Inteligência, e a que preza pela proteção ao conhecimento é conhecida como Contra-Inteligência.

Neste sentido, de acordo com Paiva Neto (2005, p.38), “o Estado tem o direito de proteger sua informação sensível [...] A prática da Contra-Inteligência é uma decorrência da soberania estatal sobre os conhecimentos de seu domínio”.

Apesar de prestar-se a subsidiar a tomada de decisão, “não cabe à Inteligência o papel de observar e comentar, mas sim antecipar (alertar) e proteger. Persuadir o usuário de que ele deve aceitar o alerta não é papel da Inteligência” (GUEDES, 2006, p. 33). Assim, a atividade de Inteligência não faz parte da “comunidade geradora de alternativas” para os problemas da agenda governamental (CAPELLA, 2007), pois não é propositiva (como a academia pode ser), nem é executora (como as polícias, o Ministério Público, o Poder Judiciário); é somente produtora de conhecimento relevante para a decisão.

Cepik (2001, p. 85) alerta, no entanto, que isso não equivale dizer que os órgãos de Inteligência são instrumentos passivos nas mãos de governantes, pois são:

Organizações que desempenham atividades ofensivas e defensivas na área de informações, em contextos adversariais em que um ator tenta compelir o outro à sua vontade. Nesse sentido, pode-se dizer que essas organizações de Inteligência

formam, juntamente com as Forças Armadas e as polícias, o núcleo coercitivo do Estado contemporâneo [...] porque sua atuação impacta as instituições e o processo político de muitas formas e porque essas organizações têm seus próprios interesses e opiniões acerca de sua missão.

“o Estado tem o direito de proteger sua informação sensível [...] A prática da Contra-Inteligência é uma decorrência da soberania estatal sobre os conhecimentos de seu domínio”.

Na formulação de políticas públicas, o decisor percebe lacunas informacionais e as demanda, ainda que de modo bastante genérico, para a área de Inteligência. Há um fluxo, portanto, entre usuário e analista que Cepik (2001) compara ao ciclo das políticas públicas: um ciclo formado pelo surgimento de problemas (issues), estabelecimento de uma agenda, a formulação de políticas e linhas de ação alternativas, os processos de tomada de decisão, a implementação e a avaliação.

De todo modo, “nada garante que os relatórios de Inteligência terão qualquer impacto sobre as decisões tomadas ou não tomadas” (CEPIK, 2003, p. 251) e a decisão de “nada fazer” é, ao fim, uma decisão legítima do usuário (GUEDES, 2006); os produtos de análise da Inteligência são apenas um dos diversos fluxos informacionais e o decisor conta com outros conhecimentos que lhes darão condições para a tomada de decisões dentro de seu nível de competência.

3 Oportunidades ao Programa, desafios à proteção

Pode-se considerar que a área de Contrainteligência – e o PNPC, no âmbito da Abin –, não tem, a priori, por função produzir conhecimentos e sim protegê-los. Ademais, conforme Cepik (2003), quanto mais ostensivas as fontes de informação, menos as análises de Inteligência têm a contribuir para o processo de tomada de decisão governamental. É importante investigar, assim, como a segurança informacional pode influenciar o poder decisório do Presidente da República.

Em primeiro lugar, Cepik (2001) ressalta que os “requerimentos” do usuário podem ser imprecisos: o usuário não tem clareza para especificar o tipo de informação de que necessita ou mesmo falta-lhe tempo para fazê-lo. Desta feita, há lugar para uma posição proativa dos serviços: a condução de programas – como o PNPC – junto ao público alvo é hábil a apresentar novas questões à agenda governamental e pode colaborar para aproximar as decisões às demandas da população.

Outrossim, identificação e avaliação de ameaças devem ser informadas ao usuário e, deste modo, a Contrainteligência produz conhecimento. As atividades do PNPC com determinada comunidade podem, por exemplo, detectar vulnerabilidades e interesses adversos que, comunicados à autoridade decisora, gerarão ações imediatas (incremento de fiscalização ou até intervenção de força policial) ou mediatas (formulação de políticas públicas).

Há de se refletir ainda sobre a possibilidade de o PNPC aumentar a presença do Estado nas “áreas marrons” da Amazônia (NASCIMENTO, 2008). Áreas marrons são aquelas com nível muito baixo ou nulo da presença do Estado como ideologia, conjunto de normas legais e estrutura burocrática. Em contraste, nas áreas azuis verifica-se um alto grau da presença do Estado em todas as dimensões, isto é, as burocracias existem por toda parte e as leis são respeitadas. Há ainda as áreas verdes, que embora apresentem alto grau de penetração do Estado territorial, não contam com forte presença em termos funcionais (burocracia), de classe e do Estado enquanto lei (NASCIMENTO, 2008).

A incipiência das discussões sobre o papel da Abin em um regime democrático (comprovada pela escassez de literatura a respeito) é dificuldade que atinge seus produtos.

A despeito das oportunidades à vista, o PNPC, como “artigo” da Agência Brasileira de Inteligência, pode encontrar resistência. A associação da Agência à estrutura de informações do regime militar brasileiro (1964-1985), o Serviço Nacional de Informações (SNI), é ainda constante e falta clareza sobre sua configuração atual. A incipiência das discussões sobre o papel da Abin em um regime democrático (comprovada pela escassez de literatura a respeito) é dificuldade que atinge seus produtos.

... adaptar o Programa às necessidades de cada parceiro, que define a abrangência, profundidade e prioridade dos segmentos analisados e avaliados; trata-se de adequá-lo a particularidades linguísticas, de costumes, de relações de poder.

Além disto, desenvolver programas de proteção com populações tradicionais exige formulação de ações e métodos em conjunto com as comunidades detentoras de conhecimentos tradicionais, atentando para abordagens eticamente adequadas (inclusive providenciando consentimento prévio sempre que necessário) e para as especificidades culturais de cada uma delas. Dificilmente será possível elaborar uma metodologia, checklists ou formulários únicos que atendam a todas as comunidades – e aqui não se trata apenas de adaptar o Programa às necessidades de cada parceiro, que define a abrangência, profundidade e prioridade dos segmentos analisados e avaliados; trata-se de adequá-lo a particularidades linguísticas, de costumes, de relações de poder.

4 Considerações Finais

A cobiça por conhecimentos tradicionais constitui ponto de interesse para a atividade de Inteligência, pois envolve possíveis prejuízos a grupos nacionais, violações à soberania estatal, divulgação de conhecimento sensível e perda de vantagens competitivas no mercado.

A atividade, por meio do PNPC, pode ser instrumento de proteção dos saberes tradicionais e também, por via indireta, à medida que aumenta a visibilidade e inclui o tema na “agenda decisional” do Poder Executivo, de promoção das coletividades detentoras.

Para tanto, contudo, algumas dificuldades não de ser vencidas, seja adequando a metodologia do Programa às características desse tipo de conhecimento, seja identificando o papel da Inteligência e diferenciando-o das demais áreas que também se debruçam sobre os saberes tradicionais, ou mesmo garantindo atuação em um cenário amazônico, de fronteiras porosas, baixa densidade demográfica e limitada penetração estatal.

Referências Bibliográficas

- ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter. *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. São Paulo: FAPESP, Annablume, 2006.
- BESSA, Jorge da Silva. A importância da inteligência no processo decisório. In: ENCONTRO DE ESTUDOS: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI, 3., 2004, Brasília: GSI/SAEI, 2004. p. 51-72.
- BOVEN, Karin; MOROHASHI, Jun. *Best practices using indigenous knowledge*. Paris: Nuffic-Ciran; The Hague, The Netherlands: UNESCO/MOST, 2002.
- BRASIL. Gabinete da Segurança Institucional. Portaria nº 42, de 17 de agosto de 2009. Institui, no âmbito da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível – PNPSC e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 19 ago. 2009. Seção I.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. 398p.
- CASTELLI, Pierina. Governança Internacional do acesso aos recursos genéticos e aos saberes tradicionais: para onde estamos caminhando? In: BARROS, Benedita da Silva et al. (Org.). *Proteção aos conhecimentos das sociedades tradicionais*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi; Centro Universitário do Pará, 2006. p.43-68.
- CEPIK, Marcos. *Serviços de Inteligência: agilidade e transparência como dilemas da institucionalização*. 2001. 310 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro-IUPERJ, Rio de Janeiro, 2001.
- _____. Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*. v. 2, n.2, p. 246-267, Winter 2002/2003.
- DIEGUES, Carlos Sant'Ana. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: HUCITEC, 1994.
- GARCÉS, Claudia. Proteção aos conhecimentos das sociedades tradicionais: tendências e perspectivas. In: BARROS, Benedita da Silva et al. (Org.). *Proteção aos conhecimentos das sociedades tradicionais*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi; Centro Universitário do Pará, 2006. p. 71-84.
- GUEDES, Luis Carlos. A mãe das Inteligências. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, ABIN, v. 2, n. 2, p. 21-35, abr. 2006.
- LANGHE, Wellington. A atividade de inteligência e sua atuação no âmbito das relações internacionais. *Universitas: de Relações Internacionais*, Brasília, v. 5, n. 1/2, p. 125-141, jan./dez. 2007.
- LIMA, Antonio Vândir. *O papel da Inteligência na atualidade*. Brasília. 2004 Monografia - Faculdade Albert Einstein, Brasília, 2004.
- MOREIRA, Eliane. Direitos dos Povos Tradicionais sobre seus conhecimentos associados à biodiversidade: as distintas dimensões destes direitos e seus cenários de disputa. In: BARROS, Benedita da Silva et al. (Org.). *Proteção aos conhecimentos das sociedades tradicionais*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi; Centro Universitário do Pará, 2006. p.309-332.
- NASCIMENTO, Durbens. Áreas Marrons e o Programa Calha Norte. In: Nascimento, Durbens. *Relações internacionais e defesas na Amazônia*. Belém: NAEA/UFPB, 2008. p.173-196.

PAIVA NETO, Hélio Maciel. A atividade de Inteligência e o Direito Internacional. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 33-43, dez. 2005.

PANTOJA, Eugenio. Regime internacional de proteção dos conhecimentos tradicionais: é possível chegar a um consenso? In: BARROS, Benedita da Silva et al. (Org.). *Proteção aos conhecimentos das sociedades tradicionais*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi; Centro Universitário do Pará, 2006. p.39-42.

PERRELLI, Maria Aparecida. "Conhecimento tradicional" e currículo multicultural: notas com base em uma experiência com estudantes indígenas Kaiowá/Guarani. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 14, n. 3, p. 381-396, 2008.

ROCHA, Anita B. S. Atividade de Inteligência. *Revista Jurídica do Ministério Público*, 2007. p.173-186. Disponível em: <<http://200.172.93.2:8080/dspace/bitstream/2011/54/1/09+ATIVIDADE+DE+INTELIGÊNCIA.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2009.

SANTILLI, Juliana. *Conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade: elementos para construção de um regime sui generis de proteção*. In: ENCONTRO DA ANPPAS, 2., 2004, Indaiatuba. Papers apresentados nos grupos de trabalho. Indaiatuba: ANPPAS, 2004. (Grupo de Trabalho 08: conhecimento local e meio ambiente). 25p. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT08/juliana_santilli.pdf> Acesso em: 08 set.2011.

SANTOS, Antonio Carlos. *Antecedentes históricos da proteção do conhecimento na Agência Brasileira de Inteligência (Abin): o estágio de proteção da informação empresarial (Espie)*. 2008. Monografia. - Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais; Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, 2008.

SHIRAIISHI NETO, Joaquim; DANTAS, Fernando A. de Carvalho. A "Commoditização" do Conhecimento Tradicional: notas sobre o processo de regulamentação jurídica. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16., 2007, Belo Horizonte. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, nov. 2007, p. 4314-4334.

Resenha

DENÉCÉ, Éric. *A História Secreta das Forças Especiais: de 1939 a nossos dias*. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009. 448 p. ISBN 8576356082.

Bernardo Wahl G. de Araújo Jorge*

Éric Denécé é diretor do Centro Francês para Estudos de Inteligência (CF2R) e professor associado na universidade *Bordeaux IV-Montesquieu*. Possui doutorado em Ciência Política pela Sorbonne. Durante sua carreira profissional, atuou como oficial analista de Inteligência naval na Divisão de Avaliação Estratégica no *Secretariat Général de la Défense Nationale* (SGDN) e como consultor do Ministério da Defesa francês em projetos sobre o futuro das forças especiais e acerca das disputas no mar do sul da China. Em 1999, criou a revista *Renseignement et Opérations Spéciales* (“Inteligência e Operações Especiais”). Ministrou aulas em inúmeras instituições, entre elas o *Collège interarmées de Défense*, o *Centre d’Etudes Supérieures Aérospatiales* e a *Université NDU de Beyrouth*, assim como tem publicados diversos livros sobre conflitos, operações especiais e atividade de Inteligência, entre eles *Histoire mondiale de l’espionnage* (2010) e *Les services secrets* (2008). No livro de referência à presente resenha, Denécé afirma que as informações disponíveis sobre as operações especiais são bastante limita-

das (p. 273). Então, pode-se ver *A História Secreta das Forças Especiais* como um importante exercício para jogar luz sobre tema tão controverso e fascinante.



O livro em questão possui 34 capítulos, divididos em duas partes, cada uma com 17 capítulos: (1ª parte) As Forças Especiais na História dos Conflitos a partir de 1939 e (2ª parte) Organização e Funcionamento das Forças Especiais Modernas. O capítulo XVIII (“O que é uma operação especial?”) é de particular interesse para

* Bacharel em Relações Internacionais (USP), Mestre em Estudos de Paz, Defesa e Segurança Internacional (Programa “San Tiago Dantas” – UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e Professor de Relações Internacionais nas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU-SP). Contato: <bernardowahl@gmail.com>.

esta resenha. Segundo Denécé, deve-se entender por operação especial “o conjunto das ações que um efetivo reduzido, engajado secretamente por um período que pode chegar a muitas semanas, é levado a realizar para obter resultados estratégicos decisivos em contexto hostil” (p. 234). A particularidade mais característica das forças especiais é intervir em número muito reduzido. Assim, a expressão “coeficiente de força” é adequada às forças especiais: elas combatem com pequenos efetivos, contra um adversário numericamente muito superior. As forças especiais usam a astúcia objetivando a exploração dos pontos fracos do inimigo para disso extrair uma vantagem decisiva. É exatamente a equipe reduzida que, por causa de seu alto nível de preparo, treinamento e da qualidade dos equipamentos utilizados, garante a relação custo/eficácia característica das unidades de forças especiais.

Há exemplos de operações especiais desde a Antiguidade até as operações especiais modernas, surgidas em 1939, com a Segunda Guerra Mundial. O inventor das primeiras unidades especiais teria sido o guerreiro hebreu Gideão, cujo livro dos Juízes revela como, em 1.245 a.C., ele iludiu e venceu os adversários midianitas. A *Ilíada* e a *Odisséia* (ambas do séc. VIII a.C.) estão repletas de façanhas do tipo especiais, bastante eficazes. Tal forma de guerra irregular também existiu na China antiga: *A Arte da Guerra* (séc. IV a.C.), de Sun Tzu, e o célebre tratado *Os 36 Estratagemas* concedem um lugar primordial à guerrilha na condução da guerra. Eles preconizam a

ação pela retaguarda do inimigo, a fim de desorganizá-lo, formulando verdadeiros princípios de guerrilha. Desde antigamente, vencer por meio de operações especiais é não apenas destruir os meios de combate do inimigo mas também suprimir às tropas sobreviventes qualquer vontade de combater.

Do ponto de vista histórico, as forças especiais modernas surgiram na Segunda Guerra Mundial, a partir de uma decisão de Winston Churchill (1874-1965), baseada em uma experiência vivida pelo mesmo algumas décadas antes. Em 1899, Churchill exercia a função de oficial de imprensa na África do Sul, em plena Guerra dos Bôeres (1899-1902). Acabou sendo feito prisioneiro, o que teve um lado relativamente positivo: pôde observar os famosos kommandos, as unidades de combate dos bôeres. Kommando era a unidade militar do distrito eleitoral no qual estavam inscritos todos os cidadãos homens do local em idade de alistarem-se. Tais homens recebiam treinamento regular: eram rápidos, excelentes atiradores, cavaleiros notáveis, resistentes, sóbrios e conheciam bem o terreno. Para se abastecerem e se armarem, os kommandos bôeres atacavam comboios, mantinham as guarnições isoladas e sabotavam as vias férreas. Eles também não hesitavam em usar uniformes britânicos, permitindo dessa forma que os bôeres escapassem ou surpreendessem as patrulhas. Apesar de estarem na proporção de um para cada dez britânicos, os kommandos exploraram seu conhecimento do terreno, a mobilidade e as habilidades “demoníacas” no tiro.

Pouco numerosos, os kommandos podiam surgir onde o inimigo não os esperava, e empreender ações pontuais, rápidas, à noite. Churchill, ao refletir sobre a entrada de tanques alemães em Sedan, na França, lembrou de sua experiência na África do Sul e dos kommandos. Acabou por redigir um memorando que foi o ato de nascimento dos comandos, em 1941: a mística dessas unidades foi assim posta em marcha.

Todavia, apesar da criação dos comandos, os ingleses ainda tentavam interromper a interminável série de derrotas que vinham sofrendo desde a entrada na guerra, em 1940. É aí que surge David Stirling (1915-1990), criador do *Special Air Service* (SAS), a grande referência quando se fala de forças especiais (aliás, segundo Denécé, quanto se trata de operações especiais, os britânicos continuam inegavelmente os maiores peritos, tanto no plano conceitual como operacional – p. 272). Oficial subalterno, Stirling ficou preso a uma cama de hospital após uma primeira má experiência com o paraquedismo. Nesse período de recuperação, Stirling passou a refletir sobre os fracassos da sua unidade militar, utilizando o método da simplicidade: se a doutrina militar britânica tradicional julgava indispensável o uso de efetivos de duzentos homens para determinadas missões, Stirling sugeria o uso de patrulhas com cerca de quarenta soldados, os quais deveriam ser audaciosos, resolutos, supertreinados e experimentados na utilização de métodos pouco ortodoxos e que, além disso, soubessem operar com pouco suporte logístico, assim

como deveriam ser capazes de utilizar todos os meios de infiltração.

Historicamente, as operações especiais se caracterizam por seis critérios significativos, que muito claramente as diferenciam das ações comando: (1) a busca de um efeito decisivo, o qual se pode qualificar de “efeito de ruptura”; (2) o caráter altamente perigoso das missões; (3) o volume reduzido do efetivo engajado; (4) o modo de ação não convencional; (5) o domínio da violência e; (6) a confidencialidade em relação às unidades e a seu pessoal. As missões especiais podem ser resumidas em três *modi operandi* principais: (a) operações autônomas na retaguarda do inimigo; (b) como unidades precursoras, no acompanhamento ou no apoio às forças convencionais; e (c) como unidade de apoio a operações clandestinas, em ligação com os serviços secretos.

Enquanto as operações dos comandos apoiavam taticamente as batalhas e os serviços especiais conduziam operações à paisana, o SAS cumpria as seguintes missões definidas por Stirling. Primeiro: incursões em profundidade, por trás das linhas inimigas, dirigidas contra os centros vitais do quartel-general, campos de pouso, linhas de abastecimento etc. Segundo: realização de atividade ofensiva estratégica a partir de bases secretas posicionadas no interior do território inimigo e, se houvesse oportunidade, recrutamento, treinamento e coordenação de elementos da guerrilha local. Operações de combate não convencionais foram outra faceta dos serviços especiais. Além

da ação dos comandos e das forças especiais, Churchill percebeu que era necessário multiplicar as ações de sabotagem e de guerrilha na retaguarda inimiga, utilizando métodos de guerra clandestinos. Churchill criou então o *Special Operations Executive* (SOE), encarregado de colocar a Europa sob “fogo e sangue”. O SOE foi formado a partir de duas unidades já existentes: a Seção D – encarregada de sabotagem – do MI6 (sigla para *Ministry of Intelligence, Section 6*, também chamado de *Secret Intelligence Service* – SIS, o serviço de Inteligência britânico) e o *Military Intelligence/Research* (MI/R), organismo encarregado de estudar técnicas de guerrilha.

Outro interessante capítulo de A História Secreta das Forças Especiais é o XIX, sobre as ações clandestinas. Uma operação especial é uma ação militar de guerra não convencional. As unidades utilizadas são “especiais” (em relação ao restante da instituição militar) e secretas (isto é, há a proteção dos indivíduos e da natureza de suas atividades). Embora as unidades especiais devam atuar o mais discretamente possível, a fim de preservar o elemento essencial de seu modo de agir – a surpresa -, sua ação prescinde de medidas clandestinas e de agentes secretos. As ações especiais são reveladas ao inimigo no momento de sua realização, quando ele é vitimado por elas. É por isso que elas não são clandestinas, mas apenas secretas. Existem basicamente quatro *modi operandi* das operações especiais: elas podem ser abertas (*overt*), de baixa visibilidade, encobertas (há ênfase na dissimulação da identidade do mandante, o qual toma todas as

precauções para poder negar de maneira plausível que esteja na origem da operação) e clandestinas (a ênfase está na dissimulação da própria operação).

As operações clandestinas caracterizam-se, sobretudo, pelo fato de que não são “assinadas”, revestindo-se frequentemente de caráter ilegal. Elas respondem a critérios específicos: devem ser absolutamente secretas, antes, durante e depois de sua realização; o pessoal utilizado permanece totalmente anônimo e ignorado pelo inimigo, que não deve suspeitar de que agentes adversários operam em seu meio; utilizam técnicas conspirativas (códigos, contatos secretos, encontros clandestinos, interceptação de mensagens, corrupção, intoxicação, uso de identidades falsas, etc); as consequências de sua intervenção devem parecer fruto do acaso, acidente ou fatalidade; devem deixar pistas falsas e lançar suspeitas sobre terceiros, inocentes ou não. Para que uma ação desse tipo seja verdadeiramente clandestina, ela não pode ser realizada por operadores integrados aos serviços de determinado Estado, e menos ainda a seus exércitos. A ação clandestina deve envolver terceiros com interesse próprio nos mesmos atos. Convém confiar esse tipo de missão a atores sem ligação aparente com o mandante, se necessário até mesmo apelar a agentes internacionais, ainda que se corra o risco de ter de eliminá-los depois. Pode-se considerar, até mesmo, fazer com que a responsabilidade pela operação seja atribuída a outro Estado.

Segundo Denécé, a doutrina francesa distingue operações especiais de ope-

rações clandestinas mais rigorosamente do que a dos os países anglo-saxões (p. 253). Mas o caso do SAS inglês é de particular interesse aqui. O papel atribuído ao 22º SAS é triplo, quer dizer, ele é, ao mesmo tempo, (1) uma força especial capaz de modos de ação militarizados; (2) um grupo antiterrorista, em território nacional ou estrangeiro (em períodos de crise, membros do SAS armados e à paisana embarcam regularmente em voos comerciais); e (3) um organismo paramilitar cujos destacamentos podem ser eventualmente colocados sob comando operacional dos serviços de ação clandestina. O regimento intervém atuando para o *Secret Intelligence Service*.

O capítulo XXVIII trata da seleção, formação e treinamento das forças especiais. Antes de se começar a chamada “festa”, os candidatos devem resolver quaisquer problemas de ordem pessoal que possam colocá-los em situação de desequilíbrio psicológico: brigas com a esposa, problemas financeiros domésticos, problemas médicos seus ou da família, falta de confiança em si ou falta de motivação, forma física a desejar, etc. As provas do processo seletivo multiplicam situações de estresse, para discernir aqueles que realmente se revelam capazes de reagir com calma em situações difíceis, apesar da fadiga e do desconforto. Tal noção de dureza é fundamental. Segundo Denécé, entre os comandos da marinha francesa, considera-se que o integrante das forças especiais é um “cavalo de trabalho”, mais capaz de esforço de longa duração do que um puro-sangue, apto a ter bom desempenho em intervalos de tempo muito curtos (p. 344). Além de certo grau de

rusticidade, os recrutadores interessam-se principalmente pelos candidatos que demonstram cinco qualidades psicológicas em particular: (1) autonomia, (2) aptidão para o trabalho em equipe, (3) capacidade de exercer seu julgamento em ambiente fortemente estressante, (4) capacidade de adaptar-se às circunstâncias e (5) autodisciplina. Como grande parte das missões das forças especiais é altamente confidencial, é importante que os indivíduos selecionados apresentem todas as garantias de segurança antes de terem acesso a segredos.

Entretanto, como lembra Denécé, as investigações de segurança não são infalíveis. Foi assim que um tal de Ali Mohamed conseguiu a proeza de integrar ao mesmo tempo as forças especiais norte-americanas (Boinas Verdes) e os quadros da al-Qaeda (p. 349). Um outro problema quando se trata das forças especiais são as sociedades militares privadas. Os Estados Unidos vêm utilizando-as há algum tempo, com destaque para a guerra no Iraque. Mas existem riscos que os EUA correm ao “terceirizarem” suas operações especiais ou clandestinas a organismos privados. Tal processo acaba por facilitar as tentativas de penetração por parte do inimigo. O domínio do ensino de idiomas parece ser particularmente adequado à infiltração. De qualquer maneira, com problemas de segurança ou não, as Forças Especiais conquistaram o seu espaço. Enfim, encerra-se aqui esta resenha, com uma frase da cerimônia da entrega da boina cor de areia do SAS, proposição que reflete bem o espírito das forças especiais: “Eis sua boina. Mas lembre-se: é mais difícil mantê-la do que obtê-la!” (p. 355).

Resenha

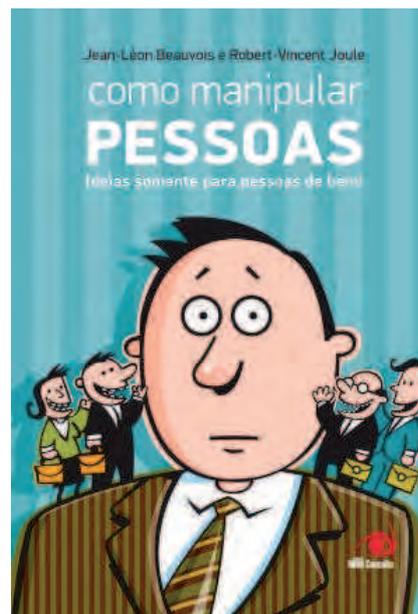
COMO MANIPULAR PESSOAS: para uso exclusivo de pessoas de bem.
Jean-Léon Beauvois e Robert-Vincent Joule. Trad. Marly Peres. São Paulo:
Ed. Novo Conceito, 2010. 341p. ISBN 9788563219084.

Dêner Lima Fernandes Martins *

Esse livro trata da utilização de manipulação para alcançar objetivos pessoais ou profissionais por pessoas que não dispõem de meios de coerção como poder ou dinheiro. O livro visa a três públicos alvos: pessoas indiferentes às técnicas de manipulação, mas que podem se beneficiar com elas; pessoas receosas, que gostariam de saber como se defender em situações complicadas; e pessoas interessadas, que procuram se beneficiar de técnicas de manipulação. Repleto de comentários jocosos, o livro é uma ótima leitura para leigos e profissionais que utilizam técnicas de manipulação em suas atividades cotidianas.

Capítulo I – Armadilhas da decisão - introduz o conceito de submissão livremente consentida, que ocorre quando se torna difícil para uma pessoa recusar um pedido em uma situação social formal. Nesses casos, há a tendência de se tomar a iniciativa de executar uma ação não desejada simplesmente por se ter assumido um compromisso anterior. Esse comportamento é chamado de efeito de congelamento: uma pessoa adere a uma decisão tomada anteriormente, condi-

cionando, assim, seu comportamento futuro, mesmo não sendo essa a decisão mais racional. Essa técnica é utilizada também para trabalhos em grupo, pois as pessoas são levadas a pensar e a agir conforme a decisão que o grupo toma.



Quando o indivíduo opta por manter a linha de ação na qual já havia investido anteriormente e não por adotar a mais vantajosa ou promissora que se apresenta no momento, ocorre o que é denominado de “a despesa irreversível” ou “a armadilha da decisão não racional”.

* Oficial de Inteligência, professor da Escola de Inteligência/ABIN.

É com esse tipo de armadilha, que implica a escalada do comprometimento, que as casas de jogos conseguem extrair todo o dinheiro do jogador compulsivo; afinal de contas ele está “quase” ganhando o jogo, então, por que pararia? Os autores mostram que, antes de cair na armadilha, o indivíduo deve estabelecer limites a não ultrapassar para interromper o ciclo vicioso.

Capítulo II – O chamariz – explica a técnica de manipulação denominada chamariz baseia-se na persistência do processo decisório. Uma isca usada como vantagem inicial deixa de existir no final da negociação; não obstante, o indivíduo sente-se sem a opção de recuar e fica constrangido a não desistir do negócio.

Nem sempre o aplicador da técnica tem consciência da manipulação. Muitas vezes, isso não passa de uma simples técnica de venda para fazer o freguês entrar na loja. O objetivo é enfatizar ao cliente a “liberdade de escolha” para que ele se sinta mais confortável, mas sem perder o vínculo com a primeira decisão (comprar a “oferta” da vitrine).

Capítulo III – Um pouco de teoria - os autores mostram que a liberdade de escolha influi no efeito da perseverança de uma decisão, por meio de inúmeros experimentos. Quando havia liberdade de escolha, verificava-se o efeito da perseverança. Quando ocorria uma decisão forçada por pressão do experimentador, não se verificavam os efeitos da perseverança. O fenômeno é devido ao que os autores denominaram de “sentimento de liberdade”: quanto maior a recompensa,

maior a pressão sobre o indivíduo e menor o seu comprometimento com a decisão tomada, já que ele havia sido forçado a tomá-la.

Os autores desenvolvem ainda o conceito de submissão livremente consentida para designar situações em que o indivíduo executa ações de acordo com suas convicções ou mesmo contrariamente a elas apenas por estar sob pressão explícita. Nesses casos, o comprometimento do indivíduo está associado ao aspecto público do ato, ao seu caráter irrevogável, à sua repetição, ao seu custo e à sensação de liberdade experimentada. Para os autores, o grau de comprometimento de um indivíduo ao ato por ele praticado é medido por sua fusão ao ato e, por isso, a avaliação formal mais comum de uma pessoa na sociedade humana é baseada em seus atos.

Os autores apresentam também estudos que mostram que, quanto maior o comprometimento de um indivíduo por uma decisão, maior será sua resistência em alterar sua posição e vice-versa, o que abre caminho para mecanismos de manipulação via incentivos do tipo financeiros, por exemplo.

Capítulo IV – O pé calçando a porta - é descrita uma técnica bastante utilizada por comerciantes, conhecida como “O pé calçando a porta”. Essa técnica consiste em preparar o alvo da ação por meio de outras ações aparentemente inofensivas e desconexas e que exigem dele respostas voluntárias não comprometedoras. Assim que o alvo for “preparado”, acontece a solicitação real e comprometedora,

à qual o indivíduo não teria acedido tão facilmente caso não houvesse ocorrido o esquema de manipulação preparado anteriormente. O efeito de “pé calçando a porta” é mais uma prova cabal do efeito da perseverança sobre uma decisão anterior feita livremente. Muitas campanhas públicas começam com uma decisão livre e espontânea, como o ato simples de usar um adesivo no carro ou na roupa, passando logo em seguida para a militância no bairro visando a arrecadar fundos para uma causa nobre.

Esse tipo de procedimento preparatório deixa de ser eficaz após um período de sete a dez dias. É importante ressaltar que essa preparação deve ser da mesma natureza que o comportamento esperado, para predispor o alvo mais favoravelmente aos objetivos desejados.

Capítulo V – A porta no nariz – os autores explicam a técnica “porta no nariz”, que utiliza uma recusa a uma solicitação desmedida para se obter o comportamento esperado. A preparação pode ser um pedido feito ao indivíduo para doar uma grande quantia de dinheiro, o que seria prontamente recusado, para logo então conseguir o seu consentimento, por exemplo, para a participação voluntária em um evento beneficente qualquer. Os especialistas alegam que as duas solicitações devem ter naturezas semelhantes e custos diferenciados de venda.

Essa técnica, embora de conhecimento de vendedores, ainda não foi suficientemente explicada por modelos teóricos de comportamento da psicologia moderna.

Capítulo VI – Da gafe à hipocrisia: outras técnicas de manipulação - os autores descrevem diversas técnicas que podem ser utilizadas de forma conjunta para se construir um contexto psicológico mais favorável antes do pedido ser formulado ao indivíduo.

A técnica do toque é muito utilizada por vendedores que “capturam” a vítima segurando seu braço, liberando-a logo depois que ela exhibe o comportamento esperado. Essa técnica é conhecida por predispor o cliente mais favoravelmente às ações que acontecem a seguir. O toque pode também sofrer variações de acordo com a cultura do povo estudado. No Brasil, a técnica tem mais chances de dar certo do que na Inglaterra, onde o contato físico entre as pessoas é mais formal.

A técnica da gafe começa com uma pergunta sobre como a pessoa está, à qual, por motivos de convenção social, ela usualmente responde “tudo bem”. Com isso, o percentual de aceitação aumenta sensivelmente para as ações subsequentes. A técnica diminui o percentual de recusa por parte do público alvo, estabelecendo um diálogo inicial positivo.

A situação de medo e alívio, por exemplo, já foi muito utilizada por interrogadores experientes em regimes políticos autoritários ou em situações controladas em delegacias de polícia. A pessoa é submetida a uma situação de estresse para logo em seguida passar para outra de alívio. Isso faz com que haja um relaxamento por parte da pessoa e a predispõe a colaborar com o experimentador ou interrogador. Essa técnica pode ser

utilizada também para se conseguir doações por parte do público alvo.

Quando o experimentador qualifica uma pessoa positivamente por suas qualidades pessoais (asseio, organização etc.), está utilizando a técnica da rotulagem, muito empregada na educação de crianças.

Outra forma de conseguir uma resposta mais positiva do interlocutor é apertar sua mão com firmeza, mas sem exagero, olhando-o diretamente nos olhos e falando com voz tranquilizadora. Essa técnica é conhecida por quebrar o gelo no contato inicial.

Quando se trata de conseguir dinheiro na rua, a técnica de “um pouco é melhor do que nada” é muito eficaz. O pedinte pede uma quantia relativamente grande para a situação exposta, mas logo em seguida abaixa sua expectativa de recompensa e, assim, consegue um favor menor.

Outra técnica envolve dobrar ou aumentar instantaneamente a oferta e assim convencer alguém a comprar algo. Primeiramente, o experimentador ou vendedor oferece um bem por um valor X. Imediatamente a seguir, após o indivíduo mostrar desinteresse pelo negócio, o vendedor oportunamente se lembra de que na verdade são dois bens pelo valor X, quebrando assim a resistência do cliente. Essa técnica é conhecida como “tudo ou nada”.

Entrando no campo da psicologia social, os autores abordam ainda a técnica da hipocrisia, que também sugere uma ação preparatória envolvendo um comprometi-

mento por parte do indivíduo. Essa técnica consiste em fazer o indivíduo participar de uma ação voluntária aparentemente inofensiva, que, depois de ter sido interiorizada, começa a modificar as atitudes dele em relação ao assunto abordado. A técnica da hipocrisia pode ser vista como um “pé calçando a porta” mais sofisticada, com a diferença de que, após o ato comprometedor realizado em total liberdade, o aplicador da técnica começa com um discurso aparentemente inofensivo lembrando ao ouvinte de como o mundo seria melhor se determinadas situações não acontecessem ou se nós fizéssemos a nossa parte. Com essa finalização, o aplicador da técnica consegue fazer o ouvinte pensar sobre as próprias atitudes com certo sentimento de culpa, cristalizando ainda mais em sua psique as mudanças de hábito pretendidas.

Capítulo VII – Rumo a manipulações cada vez mais complexas – é mostrado o uso combinado de técnicas de manipulação, para se ganhar mais eficácia.

A rotulagem interna como fase preparatória para a técnica do “pé calçando a porta” é muito utilizada por pesquisadores. Antes de solicitar ao alvo o comportamento desejado, os experimentadores pedem a ele, ainda que de forma simulada, não real, que participe em um experimento ou situação na qual alguma qualidade interna dele é exaltada. Logo a seguir, vem outro pedido envolvendo comprometimento e evocando o mesmo tipo de atitude ou opinião do indivíduo, lembrando sempre a ele que há liberdade de escolha.

O encadeamento de diversas técnicas é enfatizado pelos autores como forma de potencializar as chances de sucesso nos experimentos de manipulação. Essa perspectiva, alicerçada na psicologia do comprometimento, possibilitou inúmeros tipos de intervenção utilizados pelos cientistas do comportamento para desenvolvimento de práticas terapêuticas e mudanças comportamentais de grupos sociais inteiros. Essas mudanças comportamentais podem ter efeitos duradouros de vários meses, podendo fazer parte de programas sociais.

Capítulo VIII – A manipulação no dia a dia – 1. Amigos e negociantes – começa com uma discussão sobre os aspectos éticos e morais presentes no estudo dessas técnicas de manipulação e em sua divulgação para o público. Em geral, há uma publicação tardia desses resultados em função da prudência. Os autores ressaltam que, na disputa entre princípios éticos e objetivos reais, como nos ramos do marketing e da política, os primeiros usualmente perdem para os segundos.

A manipulação do tipo “porta no nariz” é pouco utilizada normalmente, talvez por ela não ter muita afinidade com nossas intuições iniciais. A técnica de “chamariz”, embora bastante intuitiva, em algumas situações pode ser considerada ilegal, como, por exemplo, ocorre com a propaganda enganosa. Já a técnica do “pé calçando a porta” é a mais largamente empregada, até mesmo por que não há restrições legais quanto ao seu uso.

Capítulo IX - A manipulação no dia a dia – 2. Chefes e pedagogos – explica

que, nas relações sociais, existem casos em que as normas vigentes colocam os indivíduos em situações assimétricas de poder, como chefe e subordinado, por exemplo. Assim, não haveria necessidade de um chefe lançar mão de técnicas de manipulação, pois a lei lhe confere o poder necessário para exigir do subordinado uma ação ou um comportamento requerido. Entretanto, nem sempre o princípio da autoridade incontestada é utilizado, pois acarretaria a criação de um ambiente sufocante e insuportável para os subordinados.

Poucas organizações, como as forças armadas ou a máfia, aceitam o exercício do poder como valor supremo e método natural e incontestado para se conseguir uma ação ou uma mudança de comportamento de um membro. Com o desenvolvimento econômico e a globalização, a tendência dos métodos de gestão modernos é enfatizar cada vez mais o sentimento de liberdade e responsabilidade de cada indivíduo pelo sucesso da organização no mercado. Deve-se levar em conta que, quanto maior for a liberdade de escolha das pessoas no processo decisório, maior será o seu grau de comprometimento com ele.

Muitas vezes, o pretense ambiente livre existente em uma estrutura organizacional para se tomar uma decisão esconde um jogo de manipulação embutido, como, por exemplo, nas relações de comprometimento de indivíduos com as decisões de suas equipes. O que acontece frequentemente nas organizações e nos grupos sociais é a tendência a repro-

duzir as relações de poder nos diversos níveis da sociedade: família, empresas e governo.

Capítulo final – Para concluir – apresenta uma bem humorada encenação dos autores de uma suposta entrevista à Rádio Nacional da Dolmácia, país fictício criado por eles para ilustrar os exemplos das diversas técnicas de manipulação apresentadas no livro. Os autores explicam nessa entrevista que as técnicas de manipulação são eficazes somente em uma sociedade livre onde há liberdade real de escolha, e que esse deve ser o objetivo de uma verdadeira democracia.

Os autores dão aos leitores três conselhos importantes sobre como evitar ser manipulado. O primeiro é que o leitor deve aprender a voltar atrás em uma decisão. O segundo diz que o leitor deve estar atento para considerar duas decisões sucessivas como independentes,

ou seja, se ele precisa tomar uma nova decisão, esqueça o que já decidiu anteriormente. O terceiro conselho diz para o leitor não superestimar a sua liberdade, dando a ela o devido valor. É justamente esse “sentimento de liberdade” que nos torna tão vulneráveis às técnicas de manipulação. Nós devemos sempre levar em consideração os fatores ambientais como pressão familiar, necessidades pessoais e outras até chegarmos à situação de “liberdade de escolha”.

O livro proporciona uma leitura agradável cativando o leitor até a última página. Os autores procuram administrar o conteúdo com equilíbrio, evitando explicações demasiado acadêmicas e exemplificando situações práticas com profusão. As técnicas aqui explicadas são úteis para lidar tanto com as situações do cotidiano quanto para as enfrentadas pelo profissional de Inteligência.