

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

V. 1 - N. 1
Dezembro 2005



ABIN - 2005
Brasília / DF



JANUS, na mitologia greco-romana, é o deus dos portais e transições, inícios e fins. Ele é representado com duas faces opostas, simbolizando a dualidade, o poder de ver passado e futuro; entradas e saídas; interior e exterior; frente e retaguarda; alto e baixo, favorável e contrário. Sua figura é também associada à transição entre primitivismo e civilização, guerra e paz, obscurantismo e ciência.

Por esse simbolismo, que também reflete características da atividade de Inteligência, é que Janus foi escolhido para ser o símbolo da REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA.

Nossa intenção é que esta revista, assim como Janus e a atividade de Inteligência, abra muitas portas para o estudo e o aprendizado; tenha o poder de transformar obscurantismo em conhecimento, e conhecimento abrangente, envolvendo os vários aspectos e circunstâncias relacionados com o tema Inteligência.



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA**

REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

R. Bras. Intelig.	Brasília, DF	v. 1	n. 1	p. 1-96	dez. 2005
-------------------	--------------	------	------	---------	-----------

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Ministro Jorge Armando Felix

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Diretor-Geral Márcio Paulo Buzanelli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO

Secretário Wilson Roberto Trezza

Coordenação

Coordenação-Geral de Biblioteca e Memorial de Inteligência – CGBMI/Abin

Responsabilidade Técnica

Conselho Editorial – Abin

Jornalista Responsável

Gecy Tenório de Trancoso – DRT DF 10251/92

Catálogo Bibliográfico Internacional, Normalização e Editoração

Coordenação-Geral de Biblioteca e Memorial de Inteligência – CGBMI/Abin

Capa

Carlos Pereira de Souza e Wander Rener de Araújo

Distribuição

www.abin.gov.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares.

Impressão

Gráfica – Abin

SPO Área 5 - Quadra 01- Bloco U - Brasília - DF CEP: 70.610-200

A Revista Brasileira de Inteligência é uma publicação quadrimestral da Abin. Os artigos nela publicados 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 seja citada a fonte.

Pede-se permuta. / We ask for exchange.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência. – Vol. 1, n. 1 (dez. 2005)- . – Brasília : Agência Brasileira de Inteligência, 2005-

Quadrimestral

ISSN:

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

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário

Editorial

A Inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa Lúcio Godoy	7
O controle da atividade de Inteligência: consolidando a democracia Joanisval Brito Gonçalves	15
A atividade de Inteligência e o direito internacional Hélio Maciel de Paiva Neto	33
General Vernon Walters: gosto por subterrâneo Frank Márcio de Oliveira	45
Ética profissional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica Osiris Vargas Pellanda	53
Papel da pesquisa corporativa para a atividade de Inteligência Wallace Marques Dias	69
A importância do conhecimento apreciação para a antecipação de fatos Antônio Cláudio Fernandes Farias	77

 **Resumos**

Terrorismo: tragédia e razão

Antônio Carlos Peixoto

por Carolina Souza Barcellos 81

**História secreta dos serviços de Inteligência: origens,
evolução e institucionalização**

Raimundo Teixeira de Araújo

por Regina Marques Braga Farias 85

 **Caso Histórico**

A carta forjada 91

Editorial

Ao lançar o primeiro volume da Revista Brasileira de Inteligência, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) assume seu papel fundamental, como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, no debate e difusão de conceitos, idéias e procedimentos relativos ao universo da atividade de Inteligência.

Apesar de a atividade de Inteligência civil no Brasil ter-se iniciado em 1927, seus estudiosos ressentem-se da falta de publicação nacional especializada sobre o assunto. São também escassas as obras de referência que tratem, sob a ótica da Inteligência brasileira, dos desafios enfrentados pelo Estado brasileiro, tais como espionagem comercial e na área científico-tecnológica e crimes transnacionais, entre os quais o tráfico internacional de drogas e de seres humanos, a biopirataria e o terrorismo.

A Abin, buscando desempenhar seu papel com crescentes níveis de excelência, estabeleceu um ambicioso objetivo para a Revista Brasileira de Inteligência: tornar-se referência nacional e internacional no tema Inteligência. Para atingi-lo, este periódico contará com artigos, ensaios, resumos e outros tipos de produção de servidores da Abin e de outras instituições nacionais e estrangeiras, de especialistas do meio acadêmico e de colaboradores eventuais.

Estamos diante de oportunidade singular para se pesquisar e escrever sobre a atividade de Inteligência, em especial para os profissionais da Abin, que demandam um veículo dessa natureza para divulgar suas idéias. Opiniões pessoais que, por questões metodológicas, não podem ser inseridas nos relatórios que produzem diariamente encontrarão, a partir de agora, campo fértil para florescer.

Uma agência de Inteligência criada durante a vigência e que atua em estrito acordo com os preceitos do Estado Democrático de Direito não pode prescindir de tão significativo instrumento. Para a Abin, a Revista Brasileira de Inteligência servirá como canal para apresentação de sua real imagem à sociedade, funcionando assim como importante ferramenta para a desmitificação da atividade de Inteligência e da própria instituição.

Este é mais um passo da Abin na conquista definitiva de seu reconhecimento como instituição do Estado brasileiro essencial à defesa dos interesses nacionais.

A Inteligência e os desafios internacionais de segurança e defesa

Lúcio Godoy
Abin

INTRODUÇÃO

A queda do Muro de Berlim, com o conseqüente fim do conflito Leste-Oeste, trouxe mudanças significativas no âmbito da política internacional. Nesse contexto – caracterizado pelo aperfeiçoamento das telecomunicações *em tempo real* e pelo advento da globalização econômica –, a emergência dos chamados *temas globais* abriu caminho para novos desafios e ameaças nos campos da segurança e da defesa. Esses temas – como o narcotráfico, as questões ambientais e as relacionadas a direitos humanos –, por seu caráter essencialmente transnacional, exigem ações coordenadas entre os atores do sistema internacional, devendo-se substituir a confrontação da era bipolar pela cooperação multilateral. Como fator complicador, ressalta-se a perda gradativa da importância dos Estados nacionais frente a agentes não-governamentais – de movimentos ecológicos a organizações criminosas.

No rol desses agentes, destacam-se os grupos terroristas, sobretudo aqueles com base no fundamentalismo islâmico. Seu crescimento – fenômeno que Joseph S. Nye chama de “privatização da guerra”¹ – culminou com os ataques em território estadunidense, no 11 de setembro de 2001. A situação conseqüente, embora não configurasse o início de uma nova ordem mundial, provocou considerável rearranjo nos rumos da política internacional. A geopolítica global, sob o comando dos Estados Unidos da América (EUA), passou a girar em torno do combate ao terror e, em especial, à

¹ NYE, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Unesp, 2002. p. 12-13.

rede *Al-Qaeda*, do saudita Osama bin Laden. Não obstante, o foco de atuação não ficaria restrito à supressão das organizações terroristas e, em 2003, os EUA lideraram a invasão do Iraque sem os auspícios da comunidade internacional, em flagrante desobediência à Carta das Nações Unidas.

Entretanto, ao contrário de guerras tradicionais – como a do Iraque –, na guerra ao terrorismo as ações policiais, o rastreamento financeiro e a colaboração na área da Inteligência são tão ou mais importantes que ações bélicas *stricto sensu*. Se os EUA podem dispensar a colaboração internacional no primeiro tipo de guerra, a cooperação se faz vital para o sucesso no segundo. Assim, o maior dilema da atualidade parece ser a necessidade de se estabelecerem eficientes canais de cooperação multilateral em um contexto adverso, em que prevalecem posturas unilaterais – sobretudo por parte da única superpotência global². Nesse contexto, a atividade de Inteligência mostra-se essencial, tanto no combate ao terror, como na superação de outros desafios internacionais, abordados primeiro em perspectiva global e, em seguida, sob um olhar regionalizado, centrado no Brasil.

O PANORAMA GLOBAL

Com o fim da Guerra Fria, a ordem mundial, que era bipolar, passou a ser unimultipolar, em que uma única superpotência interage com potências regionais significativas (que tendem a se opor à potência principal) e com inúmeras potências secundárias (que, em geral, se aliam à superpotência e se opõem à potência regional de sua área geográfica).³ Nesse ambiente, a superpotência solitária,

² Não foi apenas o ataque ao Iraque que evidenciou a postura unilateral estadunidense, mas, sobretudo, o comportamento dos EUA nos fóruns globais. Entre outros tratados e convenções, deixou de ratificar o Protocolo de Kyoto (acerca do superaquecimento global), o Comprehensive Test Ban Treaty (acerca da proscricção de testes nucleares) e o tratado de criação do Tribunal Penal Internacional (para julgar tiranos e criminosos de guerra), além de não se ter assinado o Biological Weapons Protocol. Ademais, a administração Bush denunciou o Tratado de Mísseis Anti-Balísticos (ABM), que havia sido firmado em 1972, e trabalhou para enfraquecer as resoluções do World Summit on Sustainable Development, em 2002.

³ HUNTINGTON, Samuel P. A superpotência solitária. **Política Externa**, S. Paulo, v. 8, n. 4, mar./abr./mai. 2000. p. 13.

os EUA, tenderia a preferir um mundo unipolar, em que não estaria dependente da concordância das demais potências para efetivar seus interesses. No contexto atual, entretanto, a significativa força de algumas potências regionais, preocupadas com a luta norte-americana pela hegemonia global, vem pondo empecilhos nesse propósito. Dentre esses poderosos Estados regionais, destacam-se França e Alemanha (na Europa), Rússia (na Eurásia), China (no Extremo Oriente), Índia (no sul da Ásia), Irã (no sudoeste asiático), Brasil (na América Latina), África do Sul e Nigéria (na África).⁴ Dessa forma, a *necessidade de cooperação* vem se tornando um imperativo na convivência internacional.

Em adição, há problemas estratégicos em comum, muitos dos quais configuram *temas globais* – aqueles que, como já foi dito, não podem ser resolvidos por um só país, de forma isolada. Dentre esses temas, destacam-se o terrorismo, o comércio ilegal de componentes radiológicos e nucleares e o tráfico transnacional de drogas e de armas. Por seu caráter sorrateiro, esses problemas só podem ser contidos por meio de uma eficaz atuação dos serviços de Inteligência dos diversos países, que, sempre que possível, devem trocar informações entre si.

Essa cooperação se faz necessária, sobretudo, no combate ao terrorismo, haja vista a letalidade e a imprevisibilidade de seu *modus operandi*. Entretanto, mesmo após quatro anos dos atentados do 11 de setembro, a troca de informações entre agências estrangeiras permanece bastante esporádica, só sendo significativa entre os EUA e seus parceiros do pacto *UKUSA*⁵ e com o chamado *G5* (Reino Unido, Espanha, França, Alemanha e Itália).⁶ Também vem

⁴ HUNTINGTON, 2000. v. 8, n. 4, mar./abr./mai., 2000.

⁵ Inicialmente firmado entre Estados Unidos e Reino Unido, esse tratado de cooperação na área de Inteligência recebeu a adesão posterior de Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

⁶ SMITH, Michael. Intelligence-sharing failures hamper war on terrorism. **Jane's Intelligence Review**, 01 jul. 2005. Disponível em: <http://www4.janes.com/subscribe/jir/doc_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jir/history/jir2005/jir01272.htm@current&Prod_Name=JIR&QueryText=>> Acesso em: 10 jun. 2005 às 20h18.

causando preocupação o aumento do contrabando de materiais radiológicos e nucleares. Tais componentes são comercializados ilegalmente – sobretudo nas ex-repúblicas soviéticas –, e posteriormente distribuídos para todo o mundo. Nos últimos dois anos, por exemplo, houve apreensões de substâncias como o Estrôncio-90, o Césio-137 e o Plutônio, este último passível de ser usado na fabricação de armas atômicas.⁷ Evitar que esses materiais caiam em mãos de terroristas ou de governos mal-intencionados tornou-se um desafio para a comunidade de inteligência mundial. Por último, o tráfico internacional de drogas e de armas apresenta-se como outra grande ameaça à segurança e à instabilidade mundiais, principalmente por suas múltiplas conexões: crime organizado em geral, terror, movimentos guerrilheiros, etc.

O PANORAMA DO SUBCONTINENTE SUL-AMERICANO

Os países da América do Sul, como partes ativas do sistema internacional, também são vítimas dos problemas citados. Entretanto, o pensamento geopolítico difundido no pós-11 de setembro – e sua ênfase quase exclusiva no terrorismo – tendia a encobrir outros problemas relevantes no âmbito das Américas.⁸ No sentido de afirmar suas reais prioridades, os países sul-americanos, juntamente com os demais países do continente americano, proferiram a *Declaração sobre Segurança nas Américas*, em 2003. Firmado no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA), o documento inclui novas ameaças e desafios à segurança continental, tais como a pobreza extrema como fator de instabilidade, o tráfico de seres humanos e ataques à segurança cibernética.⁹

⁷ OPPENHEIMER, A. R. Nuclear trafficking: a growing phenomenon. **Jane's Terrorism and Security Monitor**. 19 jan. 2005. Disponível em: <http://www4.janes.com/subscribe/jtasm/doc_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtasm/history/jtasm2005/jtasm0526.htm@current&Prod_Name=JTSM&QueryText=> Acesso em: 10 jun. 2005 às 20h08.

⁸ Isso não significa que a temática do combate ao terrorismo não tenha importância no contexto latino-americano. Aliás, o próprio enrijecimento das medidas de segurança nos EUA abre a possibilidade de que novos alvos possam ser escolhidos entre os países subdesenvolvidos da esfera de influência estadunidense.

⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração sobre segurança nas Américas*. Cidade do México: 2003.

Nesse contexto, poderíamos apontar pelo menos três grandes problemas estratégicos na América do Sul, a saber: a instabilidade venezuelana, o conflito colombiano e a ascensão dos movimentos políticos indígenas nos países andinos.

Constantemente afetada por crises, a Venezuela tem preocupado seus vizinhos com a possibilidade de que suas instabilidades internas transbordem para o campo externo. O histórico de golpes de Estado recentes – até mesmo capitaneados pelo atual presidente, Hugo Chávez –, os estímulos oficiais a confrontações entre classes sociais, as intenções governamentais de armar milícias de cor-religionários, tudo isso contribui para um clima de desconfiança externa. Ademais, a importância das exportações do petróleo venezuelano para outros países do continente – inclusive o Brasil – é mais um ponto de preocupação estratégica.

O problema colombiano, por sua vez, é ainda mais complexo. Há muitos anos o país está envolvido em uma situação análoga à de guerra civil, com as forças do governo entre dois fogos: dos guerrilheiros de esquerda e dos paramilitares de extrema direita. Resquícios da Guerra Fria, esses grupos ganharam novo impulso ao longo dos anos 90 ao se envolverem na atmosfera milionária do tráfico de drogas. Nos países limítrofes há o temor de que o conflito “transborde” para além das fronteiras colombianas, com risco de forte desestabilização da parte norte do subcontinente.

O terceiro problema estratégico reside na forte ascensão de movimentos nativos de luta por igualdade de direitos, sobretudo nos países andinos. Eles adotaram um discurso de oposição ao “imperialismo norte-americano” e alcançaram seu primeiro sucesso público na crise que culminou com a queda do presidente Sánchez de Lozada, da Bolívia. Aliás, esse país tornou-se o epicentro desses movimentos, comandados por líderes indígenas como Felipe Quispe Huanca, do partido *Pachakutek*, e Evo Morales Ayma, do Movimento ao Socialismo (MAS).¹⁰ Embora não tenham abraçado

¹⁰ DALY, J. C. K. Latin America's insurgent potential. **Jane's Terrorism and Security Monitor**. 12 mar. 2005. Disponível em: <http://www4.janes.com/subscribe/jtism/doc_view.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/mags/jtism/history/jtism2004/jtism0286.htm@current&Prod_Name=JTSM&QueryText=> Acesso em: 10 jun. 2005 às 20h35.

explicitamente a violência como forma de luta, tanto a radicalização de seus discursos quanto a afirmação do caráter transnacional de seus movimentos são fatores que causam alerta nos demais países do subcontinente. Ademais, durante protestos em 2003, Huanca consagrou o *slogan* “guerra pelo gás”, em referência ao recurso estratégico do qual dependem outros países, entre eles, o Brasil.¹¹

CONCLUSÃO

A correta condução dos problemas debatidos não passa somente pelo correto desempenho da atividade de Inteligência por parte de cada país. Com questões estratégicas que, cada vez mais, ultrapassam as fronteiras nacionais, é preciso discutir formas de os países melhor compartilharem conhecimentos e de desempenharem ações conjuntas. Nos temas citados, a cooperação pode ser uma poderosa arma para o alcance e a manutenção da estabilidade e da ordem. Nesse sentido, ações unilaterais deveriam ser preteridas em favor de ações multilaterais para que, dessa forma, se pudesse detectar a possibilidade de conflitos em seu nascedouro e se chegar mais facilmente à correta tomada de decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALY, J. C. K. Latin America's insurgent potential. **Jane's Terrorism and Security Monitor**, [S.l.], n. 12, mar. 2005.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração sobre segurança nas Américas: aprovada na terceira sessão plenária realizada em 28 de outubro de 2003. In: CONFERÊNCIA INTERAMERICANA SOBRE OS PROBLEMAS DA GUERRA E DA PAZ, 2003, Cidade do México. Cidade do México: 2003.

¹¹ **Jane's Terrorism and Security Monitor**. 12 mar. 2005.

HUNTINGTON, Samuel P. A superpotência solitária. **Política Externa**, [S.l.], v. 8, n. 4, mar./mai. 2000.

NYE, Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Unesp, 2002.

OPPENHEIMER, A. R. Nuclear trafficking: a growing phenomenon. **Jane's Terrorism and Security Monitor**, [S.l.], n. 19, jan. 2005.

SMITH, Michael. Intelligence-sharing failures hamper war on terrorism. **Jane's Intelligence Review**, [S.l.], n. 1, jul. 2005.



O controle da atividade de Inteligência: consolidando a democracia

Joanisval Brito Gonçalves
Senado Federal

INTRODUÇÃO

No atual contexto de transformações por que passa a sociedade internacional, neste início de século, o tema segurança voltou a ocupar lugar de destaque na agenda internacional, especialmente após os atentados de 11/09/2001 e a campanha contra o terror desencadeada pelos Estados Unidos da América (EUA). Ademais, a sociedade internacional globalizada se vê diante das chamadas ameaças transnacionais, como o terrorismo e o crime organizado, contra as quais é essencial a cooperação entre os Estados e os setores de segurança e defesa¹.

Entre as medidas fundamentais para a garantia da segurança, encontra-se a manutenção de um sistema de Inteligência eficiente e eficaz, capaz de assessorar o processo decisório e garantir a preservação do Estado e da sociedade contra ameaças reais ou potenciais. Democracia nenhuma pode prescindir desse aparato.

Apesar de ser difícil discordar da relevância da atividade de Inteligência na defesa do Estado e da sociedade, evidencia-se o grande dilema sobre seu papel em regimes democráticos: como conciliar a tensão entre a necessidade premente do segredo na atividade de Inteligência e a transparência das atividades estatais, essencial

¹ BORN, Hans. Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices, In: **Connections – Quarterly Journal**, v. 3, (Dec. 2004: p. 1-12): p. 1.

em uma democracia?² Associada a essa questão, outra preocupação surge, sobretudo nas sociedades democráticas que viveram, em passado recente, períodos autoritários: como garantir que os órgãos de Inteligência desenvolvam suas atividades de maneira consentânea com os princípios democráticos, evitando abusos e arbitrariedades contra essa ordem democrática e contra os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos?³

A maneira como determinada sociedade lida com o dilema transparência *versus* secretismo, em termos de procedimentos e atribuições dos serviços de Inteligência, é um indicador do grau de desenvolvimento da democracia nessa sociedade⁴. Em países com modelos democráticos consolidados, como EUA, Reino Unido, Canadá e Austrália, esse dilema é resolvido por meio de mecanismos eficientes e efetivos de fiscalização e controle interno e, especialmente, de controle externo, exercido pelo Poder Legislativo.

O objetivo deste artigo é apresentar breves considerações acerca da fiscalização e do controle da atividade de Inteligência para o fortalecimento da democracia⁵. Especial referência será feita ao controle externo realizado pelo Poder Legislativo.

DEMOCRACIA E CONTROLE

A Democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos. Assim, nos regimes demo-

² "Although secrecy is a necessary condition of the intelligence services' work, intelligence in a liberal democratic state needs to work within the context of the rule of law, checks and balances, and clear lines of responsibility. Democratic accountability, therefore, identifies the propriety and determines the efficacy of the services under these parameters." BORN (2004), p. 4.

³ BRUNEAU, Thomas C. **Occasional Paper, 5**: intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies. Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, mar. 2000. p. 15-16.

⁴ GILL, Peter . **Policing Politics: Security and the Liberal Democratic State**. London: Frank Cass, 1994.

⁵ O tema é objeto da tese de doutorado em relações internacionais desenvolvida pelo autor na Universidade de Brasília.

cráticos, os governantes conduzem suas atividades de gestão do Estado com fundamento no poder que lhes foi concedido pelo povo, e estão sujeitos, em virtude das eleições periódicas, ao julgamento de suas ações pelo voto popular⁶.

No que concerne à Administração Pública, seus órgãos e agentes têm suas competências fixadas por lei; devem, portanto, atuar de acordo com o estabelecido pelas leis e tendo o interesse coletivo como o fim máximo de seus atos e decisões⁷. Essa Administração deve sujeitar-se a mecanismos de controle interno e externo, de modo a se evitarem arbitrariedades e abusos por parte do Estado e de seus agentes contra os cidadãos⁸.

Portanto, um dos fundamentos do regime democrático é o controle popular – direto ou indireto – que deve ser exercido sobre as instituições e agentes estatais. Quanto mais desenvolvido e consolidado um regime democrático, mais eficientes e eficazes são os mecanismos de fiscalização e controle sobre o Poder Público e a Administração.

Assim, os Estados de Direito, como o nosso, ao organizarem sua Administração, fixam a competência de seus órgãos e agentes (...) e estabelecem os tipos e formas de **controle** de toda a atuação administrativa, para **defesa da própria Administração e dos direitos dos administrados** (...).⁹ (Grifos nossos).

⁶ “Modern political democracy is a system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their elected representatives”. Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, “What Democracy is... and Is Not”, In: DIAMOND, Larry; PLATTNER Marc F. (Ed.). **The Global Resurgence of Democracy** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993. p. 40.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 573.

⁸ “A democratic state must ensure the enjoyment of civil, cultural, economic, political and social rights by its citizens. Hence, democracy goes hand and hand with an effective, honest and transparent government that is freely chosen and accountable for its management of public affairs. By democratic constitutional design, the executive branch is required to share its powers with the legislative and judicial branches. While this can lead to frustrations and inefficiencies, its virtue lies in the accountability that sharing provides.” DCAF Intelligence Working Group, **Intelligence Practice and Democratic Oversight: A Practitioner’s View**. DCAF Occasional Paper, 3 Geneva, July 2003. p. 1.

⁹ MEIRELLES, 1996. p. 574.

Alguns esclarecimentos terminológicos: de acordo com a perspectiva anglo-saxônica, controle (*control*) e fiscalização (*oversight*) estariam em patamares distintos. Enquanto o *control* refere-se aos atos quotidianos de gerenciamento da Administração, sendo de responsabilidade primordial do Poder Executivo, *oversight* estaria ligada às atribuições do Poder Legislativo de fiscalizar se o Executivo, ou seja, a Administração, tem-se conduzido de acordo com princípios legais e constitucionais¹⁰. Tanto em termos de *control* quanto de *oversight* está presente a idéia de *accountability*, termo que em português relaciona-se à “prestação de contas”, em sentido amplo, inerente à atividade pública: “*Accountability is an information process whereby an agency is under a legal obligation to answer truly and completely the questions put it by an authority to which it is accountable (for example, a parliamentary intelligence oversight committee).*”¹¹

Logo, enquanto o controle envolve um conjunto de parâmetros e limitações legais aos quais deve-se ater a Administração, a fiscalização refere-se ao legítimo poder de determinadas instituições e autoridades de averiguar o cumprimento das atribuições da Administração em conformidade com o arcabouço jurídico-normativo. Já *accountability* diz respeito ao dever da Administração de prestar contas sobre seus atos¹².

¹⁰ “(...) Arguably, control refers to the act of being in charge of the day-to-day management of the intelligence services. The responsibility for control of the intelligence services is held by the government, not by the legislature or parliament. Oversight as exercised by the legislative branch involves a lesser degree of day-to-day management of the intelligence services, but requires an equally important amount of scrutiny. There is a thin dividing line between government and parliament. Parliament exercises oversight, whereas government is tasked with control. These tasks are not the same: parliament ultimately has to decide how far their oversight should reach.” BORN, 2004. p. 4.

¹¹ HANNAH, Gregh; O'BRIEN Kevin; RATHMELL, Andrew. **Technical Report: Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform**. Prepared for the United Kingdom's Security Sector Advisory Team, RAND Europe, Cambridge, June. 2005. p. 12.

¹² “Public accountability applies to all those who hold public authority, whether elected or appointed, and to all bodies of public authority. Accountability has the political purpose of checking the power of the executive and therefore minimizing any abuse of power. The operational purpose of the accountability is to help to ensure that governments operate effectively and efficiently. Securing and maintaining public consent for the organization and activities of the state and the government is fundamental precept of democratic theory.” DCAF Intelligence Working Group 2003. p. 1.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o controle da Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e “correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”¹³. Utiliza-se a terminologia “controle interno” para aquele exercido por órgãos da própria Administração (como a Corregedoria-Geral da União, no sistema administrativo brasileiro, ou o *Auditor-General* ou *Inspector-General*, em modelos anglo-saxônicos), ou seja, integrantes do Poder Executivo; já o “controle externo” é o efetuado por órgãos alheios à Administração¹⁴, vinculados geralmente aos Poderes Legislativo e Judiciário. Há, ainda o controle externo popular, relacionado ao direito individual do cidadão de fiscalizar as ações do Estado¹⁵.

Assim, tratando-se de democracia e controle da Administração Pública, é fundamental que se tenha clara a idéia de que este é alicerce daquela. Em outras palavras, o poder/dever/necessidade de controle da Administração pelos administrados é intrínseco ao modelo democrático; sem esse controle a Administração carece de legitimidade, o cidadão corre o risco de sofrer arbitrariedades por parte de órgãos e agentes estatais, e o regime democrático deixa de existir.

Se fiscalização e controle são essenciais para a Administração Pública de modo geral, atenção especial deve ser dada aos órgãos de segurança do Estado. Nesse sentido, a preservação da democracia encontra abrigo no rígido controle – interno, externo e público – dos órgãos de segurança do Estado, para que estes operem de acordo com os preceitos constitucionais e legais, sob a égide de princípios éticos e sempre em defesa da sociedade e do Estado Democrático de Direito.

Em países que vivenciaram, no passado recente, governos autoritários, como é o caso da maioria das nações latino-americanas

¹³ MEIRELLES, 1996. p. 574.

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 13 ed. São Paulo:Malheiros, 2001. p. 212.

¹⁵ MEIRELLES, 1996. p. 576.

e dos Estados da Europa Oriental, a necessidade de adequar os serviços de segurança estatais ao regime democrático passa pelo desenvolvimento de mecanismos eficientes e eficazes de controle das atividades por eles exercidas. O controle contribui não só para que se evitem abusos por parte desses órgãos, mas também, e isso é muito importante, para modificar sua cultura organizacional e a percepção que a sociedade civil em geral tem dessas instituições, de seus agentes e da atividade que exercem.

Caso interessante é o dos serviços de Inteligência. Aceitos e até reconhecidos como fundamentais em países democráticos como Canadá, Reino Unido e Israel, os órgãos e a atividade de Inteligência são muito malvistas em sociedades que passaram recentemente por períodos autoritários. Isso se deve ao estreito vínculo que essa atividade teve com a repressão e os abusos promovidos por governos autoritários da América Latina e da Europa Oriental. Usados nesses países para assegurar o regime, voltando-se para a segurança interna, e perseguindo dissidentes ou pessoas consideradas “subversivas”, os serviços de Inteligência permaneceram associados às ditaduras e a todos os males causados por esses governos, mesmo após a redemocratização¹⁶. Trata-se de uma mácula que levará muitos anos, talvez gerações, para ser curada. Enquanto isso, permanece a associação, feita pela opinião pública, da atividade de Inteligência com arbitrariedades e abusos estatais¹⁷.

¹⁶ BRUNEAU, 2000. p. 2-4.

¹⁷ “Among the many negative legacies of the intelligence services in the new democracies was their involvement in human rights abuses. The information they gathered on their own people was at times obtained with coercive methods, and used in arbitrary and violent efforts to eliminate domestic opposition. They are, in short, integrally associated with the human rights abuses that characterize most authoritarian regimes. In addition to the overall popular legacy, there is little awareness of intelligence functions and organizations. Most civilian politicians, let alone the public at large, do not know enough about intelligence to be able to have an informed opinion about it. In some countries there is real concern that the intelligence apparatus has accumulated, and is still collecting, information that could be used against average civilians and politicians. Not only is there a lack of information about intelligence communities, but fear, associated with past intelligence activities, exacerbates the challenge of actively seeking out this information”. BRUNEAU, 2000. p. 4.

ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Diversos são os conceitos de Inteligência. José Manuel Ugarte¹⁸ a considera um produto sob a forma de conhecimento, informação elaborada. O autor lembra, ainda, que é atividade ou função estatal, realizada por uma organização ou conjunto de organizações. Ugarte ressalta o papel do “secreto” na atividade de inteligência. Citando a obra clássica de Sherman Kent¹⁹, o especialista argentino lembra que *“la información es conocimiento, la información es organización, (...) la información es actividad”* e que *“(...) inteligencia (...) es el conocimiento que nuestros hombres, civiles y militares, que ocupan cargos elevados, deben poseer para salvaguardar el bienestar nacional.”*

De acordo com Jeffrey Richelson²⁰, Inteligência pode ser definida como *“the product resulting from collection, processing, integration, analysis, evaluation and interpretation of available information concerning foreign countries or areas.”* O autor lembra que, associadas à atividade de Inteligência estão a contra-inteligência e as ações encobertas.

Para Abraham Shulsky²¹, Inteligência compreende informação, atividades e organizações. O autor identifica Inteligência com a informação relevante para se formular e implementar políticas voltadas aos interesses de segurança nacional e lidar com as ameaças

¹⁸ UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa. In: CONGRESO INTERNACIONAL POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EN EL CONO SUR, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, nov. 2002.

¹⁹ KENT, Sherman. **Strategic Intelligence for American World Policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

²⁰ RICHELSON, Jeffrey T. **The US intelligence community**. 3 ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. p. 2.

²¹ SHULSKY, Abraham. **Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence** New York: Brassey's, 1992.

– atuais ou potenciais – a esses interesses. Já como atividade, a Inteligência compreende a coleta e a análise de informações e inclui atividades destinadas a conter as ações de Inteligência adversas. Por fim, o termo também diz respeito a organizações que exerçam a atividade.

Para efeitos do presente artigo, adotar-se-á o conceito de Inteligência conforme a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). De acordo com o art. 2º da referida Lei, entende-se por Inteligência “a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”. Contra-Inteligência, por sua vez, é a atividade voltada à “neutralização da Inteligência adversa” (art. 3º) – a qual pode ser tanto de governos como de organizações privadas.

Importante assinalar que a atividade de Inteligência envolve diversas áreas, que vão da inteligência militar, passando pela inteligência policial, inteligência estratégica, inteligência financeira, e chegando à inteligência empresarial ou competitiva. As áreas que envolvem a atuação estatal – direta ou indiretamente – devem estar sujeitas a rígidos mecanismos de fiscalização internos e, sobretudo, controle externo, com destaque para aquele exercido pelo Poder Legislativo.

O CONTROLE DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Uma vez que não se pode prescindir da atividade de Inteligência, fundamental se faz, em um Estado democrático, estabelecer rígido controle interno e externo. Por meio da fiscalização e do controle, busca-se assegurar que os órgãos atuem de acordo com as leis e segundo a efetiva conveniência em relação a um interesse

público completo²². Essa finalidade do controle é completamente aplicável à atividade de Inteligência²³.

The intelligence services are an instrument in the hands of public institutions and can be used for better or for worse: they may provide a means of detecting and averting potentially dangerous situations, but they can also be misused as a means of secretly bringing pressure to bear. Clearly therefore, in a modern democratic society, there is a need for a system of checks and balances to ensure compliance with the laws governing the activities of the intelligence and security services. Hence, while it is the task of the executive power to supervise their management and that of the judicial power to sanction any cases of non-compliance with the law, it is up to the legislative power to provide the legislative framework for the activities of those services and to scrutinize their compliance with the law.²⁴

De acordo com Ugarte²⁵, aspectos fundamentais do controle da atividade de Inteligência encontram-se na resposta às seguintes perguntas: o que controlar? Por que, para quê e com que finalidade é necessário controlar essa atividade? Como e com que meios esse controle será exercido e com que objetivos? A partir desses aspectos, pode-se desenvolver mecanismos eficientes de fiscalização e controle.

Portanto, no regime democrático, os serviços de segurança e Inteligência devem submeter-se a diferentes tipos de controle e *accountability*. Hans Born²⁶ apresenta uma classificação baseada em cinco modalidades de controle às quais devem submeter-se os órgãos de Inteligência:

²² UGARTE, 2002.

²³ Ibidem.

²⁴ ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries**: current situation and prospects for reform. Documento A/1801, 04 dez. 2002. p. 4.

²⁵ UGARTE, 2002.

²⁶ BORN, 2004. p. 4.

- controle do Executivo, o qual deve estabelecer diretrizes, objetivos, prioridades e alocação dos recursos;

- controle parlamentar – uma vez que o Parlamento é ator indispensável no processo democrático de “freios e contrapesos”, o Poder Legislativo deve fiscalizar as decisões e atos do Executivo, aprovar leis voltadas à atividade de Inteligência, verificar as contas e autorizar o orçamento para os órgãos de Inteligência do Estado;

- controle pelo Judiciário ou jurisdicional, que controla *in concreto* a legitimidade dos atos da Administração, “anulando suas condutas ilegítimas, compelindo-a àquelas que seriam obrigatórias e condenando-a a indenizar os lesados, quando for o caso”²⁷. O papel do Judiciário mostra-se fundamental na garantia dos cidadãos e dos próprios órgãos de Inteligência e segurança quando estes têm que realizar determinadas operações que envolvam a intervenção sobre direitos e garantias individuais, como a interceptação telefônica, pelas autoridades policiais, de conversas de pessoas sob investigação²⁸;

- controle interno, entendido como o conjunto de normas e procedimentos orgânicos voltados ao estabelecimento de condutas para os agentes e servidores e prevenir abusos. A criação de uma cultura organizacional que estabeleça com clareza as atribuições e competências do serviço de Inteligência em um regime democrático, bem como os limites de atuação de seu pessoal, assume papel de destaque sobretudo nos países de recente passado autoritário. Acrescente-se a essa modalidade a existência de rígidos, eficientes e efetivos mecanismos de punição para aqueles cuja conduta viole esses preceitos. Finalmente, completa o quadro a preocupação com a formação de quadros conscientes da necessidade de operação da Inteligência salvaguardada em preceitos democráticos e a exigência desse comprometimento, sobretudo dos que ocupam posição de mando na organização;

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, 2001. p. 222.

²⁸ Nesse sentido, interessantes alguns sistemas, como o canadense e o argentino, que dispõem de magistrados especializados com competências legais para assuntos de Inteligência e segurança, aos quais os órgãos de Inteligência e segurança podem recorrer para solicitar ordens judiciais.

- escrutínio independente, ou seja, o controle exercido pela sociedade civil, com destaque para os meios de comunicação, a imprensa escrita, falada e televisiva. A sociedade civil pode controlar a atividade de Inteligência monitorando e denunciando os abusos e cobrando reações dos governantes.

Acrescente-se às cinco modalidades assinaladas por Hans Born o papel do Ministério Público, com suas competências constitucionais, no caso brasileiro, de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis²⁹. Como fiscal do cumprimento da lei pela Administração, e atuando de forma autônoma e independente, o Ministério Público no Brasil é competente para investigar condutas incompatíveis com o ordenamento normativo e os princípios democráticos. Importante seria, no modelo brasileiro, que houvesse membros do Ministério Público especializados em temas de Inteligência, o que lhes permitiria, assim como poderia também ocorrer com os magistrados, uma melhor compreensão das peculiaridades dessa atividade.

Portanto, em regimes democráticos, o controle da atividade de Inteligência, em especial o controle externo, é percebido como fundamental para garantir legitimidade, economia, eficácia e eficiência das ações dos serviços secretos³⁰. Paradoxalmente, em virtude do princípio da publicidade dos atos governamentais e da proteção do Estado e da sociedade é que as organizações que atuam nessa área que envolve segredo devem ser fiscalizadas. Muitas vezes, a

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, arts. 127 a 130.

³⁰ "(...) *there is a growing international consensus on the issue of democratic oversight of intelligence services. International organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), the United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and the Inter-Parliamentary Union all explicitly recognise that the intelligence services should be subject to democratic accountability.*" BORN, Hans; LEIGH, Ian. **Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies**. Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005. p. 13.

natureza da atividade de Inteligência e a necessidade de controle são de difícil conciliação³¹.

O CONTROLE PARLAMENTAR DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Entre as diversas modalidades de controle, o exercido pelo Parlamento é de grande relevância em uma democracia. Hans Born assinala quatro razões para a participação do Poder Legislativo no processo de fiscalização e controle da atividade de Inteligência³²: primeiramente, há sempre o risco de que se cometam abusos nessa atividade. Assim, a fiscalização parlamentar das ações dos serviços de Inteligência busca prevenir e coibir esses abusos.

Em segundo lugar, Born lembra que o controle legislativo é fundamental para que o Poder Executivo não extrapole em suas competências e se utilize dos órgãos de Inteligência para fins político-eleitorais ou até partidários. Inteligência é uma atividade de Estado, não devendo ser “politizada” por interesses de grupos ou facções de governo. Nesse contexto, também é importante que os parlamentares que atuam em órgãos de controle estejam conscientes de que ali exercem funções de Estado, devendo colocar de lado posições políticas em prol do interesse comum de salvaguarda do Estado e das instituições democráticas³³.

³¹ “However, the information that is required for national security purposes is highly specific and cannot by definition be divulged in advance or subjected in most cases to public debate. Neither can the intelligence services be controlled too meticulously, down to the last detail, which could hamper their operational efficiency. At the same time, they are working in democratic states where individual freedom and dignity must prevail and where no abuse of power will be tolerated by public opinion. Under such circumstances it is difficult to reconcile the requirements of secrecy on the one hand, and the need for parliamentary scrutiny and compliance with citizens’ rights, on the other”. ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries: current situation and prospects for reform.** Documento A/1801, 04 dez. 2002. p. 5.

³² BORN, 2004. p. 5.

³³ “In the U.S. and the United Kingdom, many of those responsible for overseeing intelligence in both national legislative bodies are currently involved in investigating the functioning of the services as well as the conduct of political leaders responsible for tasking and directing the services. Parliamentarians need to guarantee a viable system of checks and balances that prevents one branch of the state from dominating.” BORN, 2004. p. 5.

Esse “comprometimento com as funções de Estado e não com interesses políticos” por parte dos membros das comissões parlamentares de controle muitas vezes não é assimilado com clareza e, mesmo em democracias consolidadas, não são raros escândalos envolvendo a revelação por parlamentares de informações às quais tiveram acesso sob a égide do sigilo, e que acabam provocando graves prejuízos aos interesses e à segurança nacional. A maneira de se evitar esse tipo de problema, ou ao menos diminuir a probabilidade de sua ocorrência, é, além de conscientizar os parlamentares e os funcionários das Casas que tenham acesso a dados sigilosos, estabelecer mecanismos legais rígidos de punição para a divulgação de informações confidenciais obtidas em virtude do cargo. Essas punições devem englobar perda do mandato, inelegibilidade e até prisão.

Um terceiro argumento para a irrestrita fiscalização do Parlamento sobre a atividade de Inteligência, registra Born, repousa no fato de que são os parlamentares, legítimos representantes do povo, que votam e autorizam o orçamento para os serviços de Inteligência. Nesse sentido, quanto mais os membros do Legislativo conhecerem os serviços de Inteligência, suas peculiaridades, objetivos, ações e limitações, mais facilmente perceberão a importância da atividade. Com isso, pode haver uma maior inclinação desses políticos a apoiar propostas de emendas no orçamento para o setor de Inteligência e defender acréscimos na verba para a atividade. Claro que a fiscalização parlamentar também tem por objetivo verificar se os recursos foram empregados de maneira apropriada³⁴.

Finalmente, o Parlamento, em defesa de seus representados, tem a obrigação de verificar se os direitos humanos e as garantias individuais são respeitados pelo Estado e, mais especificamente, pelos serviços de Inteligência em suas operações. Sem dúvida, além do cidadão, os próprios serviços de Inteligência lucram com essa fiscalização, pois podem operar, dentro de princípios democráticos, com respaldo do Poder Legislativo.

³⁴ BORN & LEIGH, 2005. p. 77.

De acordo com estudo realizado por Greg Hannah, Kevin O'Brien e Andrew Rathmell³⁵, para que uma comissão parlamentar de controle opere de maneira efetiva, devem ser atendidos os seguintes aspectos:

- seu funcionamento e poderes devem ser baseados em regras de procedimento, ou seja, em um regimento interno, com recursos subsidiários às normas da(s) Casa(s);
- deve ter controle sobre suas próprias tarefas;
- deve dispor de poderes para convocar ministros e quaisquer cidadãos, em especial oficiais de Inteligência, para comparecerem perante a comissão;
- suas sessões devem ser ordinariamente secretas (por razões de segurança);
- a comissão deve apresentar relatórios periódicos (no mínimo anuais) ao Parlamento, salvaguardada a informação classificada;
- deve haver a prerrogativa de requisitar qualquer tipo de informação, salvaguardado o sigilo sobre as operações em curso e, principalmente, os nomes das fontes;
- deve possuir competência para desclassificar qualquer informação, caso se delibere que tal desclassificação é de grande relevância ao interesse público³⁶;
- a comissão deve ter sua própria sala de sessões, corpo de funcionários específico, orçamento próprio e mecanismos de

³⁵ HANNAH, O'BRIEN & RATHMELL, 2005. p. 12.

³⁶ Discordamos terminantemente desse aspecto, uma vez que apenas a autoridade competente para classificar um documento deve ser competente para desclassificá-lo. Trata-se de condição essencial para a preservação da atividade de Inteligência e, pelo menos no caso do ordenamento jurídico brasileiro, a medida seria, a nosso juízo, clara interferência de um poder em outro, extrapolando a competência fiscalizadora do Legislativo e maculando o princípio pétreo constitucional da separação dos poderes.

salvaguarda das informações em um sistema de processamento de dados capaz de lidar com material classificado³⁷.

A experiência tem demonstrado que há dificuldades no exercício do controle da atividade de Inteligência pelo Parlamento. Um dos fatores que dificulta o controle é o desconhecimento dos parlamentares e assessores das peculiaridades da atividade. Além disso, segundo Thomas Bruneau³⁸, em muitos países, mesmo em democracias consolidadas, os governos às vezes colocam empecilhos à fiscalização pelo Legislativo. Há, ainda, registra Bruneau, o desinteresse dos parlamentares em tomar parte de comissões que lhes trazem poucos ganhos políticos – uma vez que se espera que as atividades da comissão tenham caráter sigiloso. Finalmente, Bruneau lembra que há casos em que os legisladores chegam a temer participar em uma comissão que lide com temas que podem vir a relacionar-se a arbitrariedades do Estado ou a assuntos que “as pessoas preferem ignorar”³⁹.

Em que pese as dificuldades e obstáculos para o exercício de um controle externo efetivo e eficaz por parte do Poder Legislativo, democracia nenhuma pode abrir mão desse mecanismo de salvaguarda contra ações do Poder Público que exorbitem suas compe-

³⁷ Esse é outro aspecto fundamental para o efetivo e eficiente funcionamento da comissão. O órgão de controle externo tem que dispor não só de orçamento próprio, mas de pessoal capacitado para lidar com informações sigilosas e assessores especializados em inteligência, além de estrutura física apropriada a suas atividades.

³⁸ BRUNEAU, 2000. p. 23-24.

³⁹ *“The possibility exists that democratically elected civilians may not in fact be interested in controlling the intelligence apparatus in new democracies. In virtually all of these countries, the use of elections to determine access to power is a new and relatively fragile means of determining who wields power. Even in old and stable democracies leaders often prefer “plausible deniability,” rather than access to the information required to control a potentially controversial or dangerous organization or operation. Logically, this would be even more the case in newer democracies. First, the politicians may be afraid of antagonizing the intelligence apparatus through efforts to control it because the intelligence organization might have embarrassing information concerning them. Second, they may be afraid because the intelligence organization in the past engaged in arbitrary and violent actions, and the politicians are not sure that these practices have ended. Third, there are probably no votes to be won in attempting to control an organization that most people either don’t know about or want to ignore.”* BRUNEAU, 2000. p. 23-24.

tências e possam causar danos à sociedade, ao próprio Estado e até mesmo ao regime democrático. Inteligência é atividade vital para a defesa e segurança da Nação, mas deve ser realizada sob rígidos controles e fiscalizada constantemente. Dos três poderes, é o Legislativo que tem a função premente de fiscalizar.

CONCLUSÃO

Não há dúvida de que as modernas democracias não podem prescindir de serviços de Inteligência eficientes e eficazes, voltados para a identificação e neutralização de ameaças potenciais ou reais e para o assessoramento de mais alto nível do processo decisório. Também não há dúvida de que esses serviços devem operar de maneira consentânea com os princípios democráticos, sujeitos às leis, salvaguardando direitos e garantias individuais e em defesa do Estado da sociedade.

Para a atuação dos serviços de Inteligência em consonância com os princípios democráticos e de acordo com as regras do Estado democrático de direito, é fundamental a existência de mecanismos de fiscalização e controle, internos e, sobretudo, externos das atividades e dos órgãos de inteligência. Nesse sentido, especial atenção deve ser dada ao controle externo exercido pelo Poder Legislativo. Afinal, é no Parlamento que se encontram os legítimos representantes dos poder popular, e entre as competências precípuas do Poder Legislativo estão, além da aprovação de leis e da autorização orçamentária, a fiscalização dos atos da Administração Pública. Somente com um Parlamento consciente da importância da atividade de Inteligência, de suas peculiaridades e da relevância do controle externo daquela atividade, é que se terá realmente um sistema de Inteligência adaptado ao regime democrático e atuando na defesa da Democracia.

Todos ganham com um controle externo eficiente e eficaz: ganham os serviços de Inteligência, que podem operar com a certeza de que o fazem de acordo com as normas e princípios democráticos e que têm o respaldo legal e social que só lhes pode ser garantido se a população e seus representantes eleitos

estiverem conscientes da relevância da atividade de Inteligência e atentos a quaisquer abusos; ganha o Poder Legislativo, que pode exercer de maneira plena suas competências constitucionais de fiscalização e controle; ganha o cidadão, que tem seus direitos individuais preservados e sua segurança salvaguardada por instituições sem arquétipos autoritários; e ganha a sociedade como um todo e a Democracia, pois os princípios e as instituições democráticas são fortalecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSEMBLY OF WESTERN EUROPEAN UNION. The Interim European Security and Defence Assembly. **Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries: current situation and prospects for reform.** Paris: WEU, dez. 2002. Documento A/1801, 04 dez. 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORN, Hans. Towards effective democratic oversight of intelligence services: lessons learned from Comparing National Practices. **Connections:** quarterly journal, v. 3, p. 1-12, dez. 2004.

BORN, Hans; LEIGH, Ian. **Making intelligence accountable: legal standards and best practice for Oversight of Intelligence Agencies.** Oslo: Publishing House of the Parliament of Norway, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BRUNEAU, Thomas C. **Occasional Paper, 5: intelligence and democratization: the challenge of control in new democracies.** Monterey Califórnia: The Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, mar. 2000.

DCAF Intelligence Working Group. Intelligence practice and democratic oversight: a practitioner's view. **DCAF occasional paper**. Geneva: n. 3, July 2003.

GILL, Peter. **Policing politics**: security and the liberal democratic state. London: Frank Cass, 1994.

HANNAH, Gregh; O'BRIEN, Kevin A.; RATHMELL, Andrew. **Technical report**: intelligence and security legislation for security sector reform. Cambridge, Rand Europe, Jun. 2005.

KENT, Sherman. **Strategic intelligence for American world policy**. Princeton: Princeton University Press, 1949.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

RICHELSON, Jeffrey T. **The US intelligence community**. 3. ed. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn. What democracy is... and is not. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). **The global resurgence of democracy**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993.

SHULSKY, Abraham. **Silent warfare**: understanding the world of intelligence. New York: Brassey's, 1992.

UGARTE, José Manuel. Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América Latina, una visión comparativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL POST-GLOBALIZACIÓN: REDEFINIÇÃO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA REGIONAL EN EL CONO SUR, 2002, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo, Nov. 2002.

A atividade de Inteligência e o direito internacional

Hélio Maciel de Paiva Neto
Abin

Os serviços de Inteligência, pela própria natureza de suas atividades, muitas vezes as exercem além dos limites dos próprios territórios nacionais. Os interesses dos países ditam que não apenas as informações do campo interno são importantes para a tomada de decisões dos gestores, mas também a Inteligência externa tem um papel preponderante. O problema é que, ao ultrapassar as fronteiras de seu Estado de origem, o profissional de Inteligência em missão estará abandonando o ordenamento jurídico pátrio e passará a estar submetido à soberania de outra nação. E por ser um agente de Estado, suas atitudes serão plenamente passíveis de produzir efeitos no âmbito do Direito Internacional.

São esses efeitos que este artigo irá tentar, de forma resumida, analisar, dividindo as ações de Inteligência em dois grupos: um maior, das práticas lícitas sob o Direito Internacional; e outro, das práticas ilícitas. Para tanto, lançou-se mão de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial na literatura nacional e estrangeira e buscou-se enquadrar os diferentes meios usados pela Atividade de Inteligência no quadro geral das normas do Direito Internacional, mediante apreciação de sua licitude.

Dada a integração cada vez maior dos países no cenário internacional, a atividade de Inteligência volta-se paulatinamente para o campo externo. Para um Estado Democrático de Direito, como o Brasil, a observância das normas jurídicas internacionais na prática de qualquer atividade é fundamental. Daí a oportunidade e relevância da discussão do presente tema. Nesse

contexto, o principal objetivo desta obra é estabelecer os limites legais da atividade na ordem jurídica internacional, reconhecendo a característica *sui generis* daquela, mas estabelecendo os critérios de legalidade, justamente em função de sua singularidade.

Antes de iniciarmos a abordagem do tema propriamente dito, faz-se necessário explanar que embora determinada conduta possa ser enquadrada como crime ou ato ilícito no escopo do Direito Interno de determinado país, ela não necessariamente será um ilícito internacional. Há que se separar a responsabilidade penal do indivíduo – que não pode passar da pessoa do apenado –, da responsabilidade do Estado, de caráter completamente diferente. Segundo Brownlie, o ato ilícito no Direito Internacional assume quatro formas: 1) violação, por parte de um sujeito de direito, de norma internacional de caráter convencional, consuetudinário ou de *jus cogens*¹ em face de outro sujeito de direito (exemplo: genocídio); 2) condutas as quais o Direito Internacional reconhece a jurisdição universal para deter, ou mesmo para punir, independentemente da nacionalidade do transgressor (exemplo: pirataria); 3) atos que causem danos aos Estados indiscriminadamente e em que é difícil descobrir os efetivos lesados (exemplo: testes nucleares na atmosfera); e 4) atos violadores de Princípios Gerais de Direito que criam direitos cujos beneficiários não têm personalidade jurídica internacional (exemplo: ataques a povos não-autônomos ou populações sob mandato ou tutela)².

Nesse sentido, separa-se o tratamento dado pelo Direito Interno às pessoas que se envolvem na atividade de Inteligência, que concerne exclusivamente às normas de Direito Penal de cada nação, da sua repercussão no Direito Internacional. Assim já ensinava no século XVI o ilustre jurista holandês Hugo Grotius, em sua maior obra, O Direito da Guerra e da Paz: “Dessa forma os espões, se capturados, serão tratados com a maior severidade. No entanto não

¹ Conjunto de normas imperativas de Direito Internacional Geral às quais nenhuma derrogação é permitida e que só podem ser modificadas por normas subsequentes da mesma natureza.

² BROWNLIE, 1997. p. 534-535

há dúvidas que o Direito das Nações permite a que qualquer uma envie espões, assim como Moisés fez para a terra prometida, dos quais Josué mesmo era um”.³

Grotius, na passagem acima, estava se referindo à espionagem durante uma guerra justa entre dois Estados. Com efeito, podemos apontar em primeiro lugar que não há objeções ao pleno emprego da atividade de Inteligência em tempo de guerra entre os Estados beligerantes. A legitimidade das ações de Inteligência nesse caso decorre da ausência de qualquer obrigação entre os Estados envolvidos no conflito de respeitar o território ou o governo inimigo, e da ausência de qualquer convenção internacional a respeito disso. Há, até mesmo, menções que protegem em especial aqueles agentes operacionais de Inteligência capturados. A IV Convenção de Haia, relativa às Leis e Costumes da Guerra Terrestre, e o I Protocolo Adicional às Convenções de Genebra contêm artigos sobre os espões, garantindo que os agentes de Inteligência receberão status de prisioneiro de guerra quando capturados portando uniforme militar ou quando não houverem utilizado métodos considerados “deliberadamente clandestinos ou pretextos falaciosos”.

Com base nessa ressalva presente em ambos os instrumentos, percebemos que o Direito Internacional procura separar os meios empregados pela atividade operacional de campo dos demais empregados nos segmentos Inteligência e Contra-Inteligência. Ainda assim, técnicas operacionais de obtenção de dados são em grande parte permitidas pelo Direito Internacional. Com efeito, a Inteligência de sinais (Sigint) e a Inteligência de imagens (Imint) são hoje amplamente toleradas e consideradas lícitas. A interceptação de telecomunicações estrangeiras baseada em território pátrio é bem estabelecida na prática internacional e, embora não seja positivada de forma convencional, pode-se considerar permitida por norma costumeira. Assim, sistemas como o anglo-americano *Echelon* continuam sendo utilizados sem que os Estados que os operam estejam cometendo qualquer tipo de ilícito internacional.

³ GROTIUS, 2004. p. 637

Da mesma forma, a atividade de Inteligência baseada nos espaços internacionais, como o alto-mar e o espaço extra-atmosférico, está lastreada na liberdade de utilização desses espaços pelos Estados, considerados por todos como *res communis*⁴. Assim, a utilização dos satélites para a produção de imagens como fonte de dados de Inteligência é perfeitamente compatível como o Direito Internacional. No entanto, na década de 60, época em que os Estados Unidos da América (EUA) começaram a empregar os satélites de reconhecimento fotográfico, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) tentou classificar tal conduta como ilegal. Para tanto, em 1962 propôs à Assembléia Geral das Nações Unidas uma “Declaração sobre os princípios das atividades dos Estados sobre a exploração e utilização do espaço cósmico”, que buscava proibir o uso desses satélites; tal proposta foi negada pela Assembléia Geral. Ainda em 1967, quando da elaboração do Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, a União Soviética propôs que se mudasse a expressão “fins pacíficos” para “fins não-militares” quando da restrição do uso do espaço, mas sua proposta também não foi aceita. A partir do momento em que os Soviéticos conseguiram colocar seus satélites em órbita, não houve mais contestação desse direito no cenário internacional.

A legalidade das técnicas de Sigint e Imint torna-se um pouco mais obscura quando se trata da sua obtenção a partir do território soberano estrangeiro. O Estado tem soberania sobre seu espaço aéreo – considerado o espaço sobrejacente ao seu território terrestre e a seu mar territorial – e possui sobre ele todos os direitos que, conforme o artigo 9(a) da Convenção de Chicago sobre Aviação Civil Internacional, “sejam necessários para sua proteção em termos de necessidade militar e segurança nacional”. Por outro lado, tem prevalecido a tese de que no caso específico de um sobrevôo de um avião de Inteligência sobre território estrangeiro, o ato ilícito

⁴ Coisa destinada ao uso público, inapropriável por quem quer que seja e com relação à qual todos gozam dos mesmos direitos.

não seria a atividade de Inteligência em si, mas sim a violação do espaço aéreo internacional. No caso do avião U-2 de Francis Gary Powers, abatido em 1º de maio de 1960 tirando fotografias de bases militares soviéticas, houve um impasse: para os soviéticos, o ato consistiu em ilícito que importava em “dupla responsabilidade”: pela violação do espaço aéreo e pela espionagem. No plano jurídico, os EUA não discutiram sua responsabilidade pela violação do espaço aéreo soviético nem o seu direito de adotar procedimentos penais contra Powers. Contudo, o aproveitamento político do evento pelos soviéticos foi tamanho que chegou a ponto de haver sido proposta uma resolução no Conselho de Segurança das Nações Unidas classificando o caso de “ato de agressão”. Tal resolução foi rejeitada, com apenas 2 votos a favor (URSS e Polônia). O fato de os EUA terem pedido desculpas pelo incidente poderia indicar até certo ponto a admissão de culpa e a conseqüente ilegalidade da atividade de Imint no sobrevôo do espaço aéreo estrangeiro; contudo, a repetida prática dos países após esse acontecimento mostrou o contrário: apenas no ano de 1970, a União Soviética realizou mais de 300 sobrevôos sobre o espaço aéreo islandês para tirar fotos das bases da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) instaladas naquele país. Mais recentemente, em 2001, no caso do avião espião estadunidense que caiu na ilha chinesa de Hainan, os protestos do governo de Pequim se resumiram à intrusão da aeronave americana no espaço aéreo chinês, e não às técnicas de Sigint perpetradas pela mesma. Este último fato ilustra, de maneira clara, que no plano da responsabilidade dos Estados, as técnicas de Sigint e Imint por si mesmas não constituem violação de obrigações internacionais.

Os ramos tradicionais da Inteligência claramente não importam em ilícito internacional. O uso da Inteligência, assim entendida como a produção de conhecimento baseada em fontes variadas, em sua maioria, abertas – *Open Source Intelligence* (Osint) – e o da Contra-Inteligência, visto como as ações de proteção dos interesses do Estado – são atividades indubitavelmente garantidas. Em relação à primeira, vários textos legais garantem a liberdade de procurar,

receber e difundir a informação aberta, a começar pela Declaração Universal dos Direitos Humanos⁵, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, e tratados regionais de Direitos Humanos, como o Pacto de São José de Costa Rica. Quanto à Contra-Inteligência, o Estado tem o direito de proteger sua informação sensível, por meio da classificação dos documentos e do estabelecimento de normas penais para punir aqueles que busquem indevidamente esses conhecimentos sigilosos. A prática da Contra-Inteligência é uma decorrência da soberania estatal sobre os conhecimentos de seu domínio, e dessa forma não poderia ser interpretada como ilegal pelo ordenamento jurídico internacional, cujo fundamento maior é justamente o poder soberano do Estado.

A questão das técnicas operacionais que dão suporte às ações de Inteligência é um pouco mais polêmica. De fato, estabelecer a participação do Estado no ato de Inteligência por si só já é um complicador. Por sua natureza, os *affairs* dessa natureza são discretos, ocultos, difíceis de se detectar em toda sua amplitude. Portanto, torna-se para alguns autores difícil imputar ao oficial clandestino de Inteligência a característica de agente de Estado, especialmente quando infiltrado em um Estado adverso, sem identificação militar, diplomática ou consular. Para outros, não se faz distinção, e qualquer atividade operacional do agente de Inteligência, independente de sua condição, será uma atividade do Estado que ele representa.

Faz-se necessário, no campo da Inteligência de fontes humanas (Humint), destacar a mera busca de informações por elementos humanos de outras atividades da área. Em relação à coleta de dados, negados ou não, por meio de fontes humanas, por meio de agentes, recai-se na questão da utilidade da prática da Inteligência. Analisando em especial os anos da Guerra Fria, percebemos que a atividade de espionagem teve um importante papel ao revelar e conter atos agressivos entre as duas superpotências sem conduzir

⁵ Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 19 - Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e idéias por qualquer meio de expressão.

a uma guerra aberta. Daí vários autores reconhecerem a utilidade da atividade de Inteligência como um instrumento que diminui o risco de conflitos e aumenta a segurança internacional. Esse raciocínio é válido, sobretudo para os países democráticos, onde a preservação dos segredos reputa-se mais difícil, ao contrário dos regimes totalitários, onde a opacidade é a regra.

Além disso, no mundo pós-Guerra Fria, tem se frisado a importância da cooperação dos serviços de Inteligência para combater ameaças comuns, como por exemplo o terrorismo internacional, máfias internacionais, lavagem de dinheiro transnacional, entre outros. Compreende-se, nesses casos, que os governos devem utilizar todas as armas disponíveis, resguardando os direitos individuais dos cidadãos, para combater esses desafios à sociedade internacional que se apresentam cada vez maiores nesse início de século XXI. Vários textos, convenções e resoluções da Organização das Nações Unidas têm conclamado a cooperação entre os serviços de Inteligência dos países-membros daquele organismo internacional para que se juntem nesse sentido e cooperem trocando experiências e informações. Mediante o exposto, fica claro que o emprego de técnicas operacionais da atividade de Inteligência como um todo é aceito, tolerado, e em certos casos estimulado pelo Direito Internacional.

No entanto, nem toda atividade operacional de Inteligência pode ser considerada lícita no plano internacional. Os serviços secretos, em especial durante a Guerra Fria, se envolveram abertamente em atividades como sabotagem, assassinato, desestabilização de regimes políticos, fomento e auxílio de rebeliões, auxílio a grupos separatistas e até financiamento ou treinamento de grupos terroristas. Obviamente, no campo do Direito Interno, tais atividades são claramente ilegais. Para nosso trabalho, contudo, o importante é analisar a legalidade dessas condutas sob o prisma do Direito Internacional.

A principal baliza para definir se a atividade de um profissional de Inteligência é ou não ilegal mediante o Direito Internacional encontra-se na Carta das Nações Unidas, especificamente em seu

Artigo 2(4), cujo texto exato é: “Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”. Portanto, toda vez que a atividade desempenhada pelo agente de Inteligência visar minar as estruturas de um determinado Estado, ela se igualará a ato de agressão e portanto implicará indubitavelmente em ilícito internacional. Podemos citar dois exemplos da participação de agentes de Inteligência em atividades de ilícito internacional: o papel da Agência Central de Inteligência (CIA), a Agência de Inteligência dos EUA, no golpe de 1970 no Chile, que derrubou o governo de Salvador Allende e instalou o General Augusto Pinochet no poder; e sua atuação na guerra civil na Nicarágua de 1983 a 1984. Este último caso é especialmente interessante para o Direito Internacional, pois em 1984 a Nicarágua ingressou na Corte Internacional de Justiça, o órgão judiciário supremo das Nações Unidas, com uma ação contra os EUA acusando aquele Estado de cometer atividades militares e paramilitares em seu território. Entre as ações elencadas pelo governo daquele país como sendo agressão em sua petição à Corte estavam algumas praticadas por membros da CIA, como o planejamento e instrução de sabotagens em portos, aeroportos e instalações petrolíferas.

No caso Nicarágua, a Corte julgou que, embora não houvesse provas do envolvimento direto dos agentes estadunidenses nas atividades de sabotagem, ficou claro o planejamento, direção, apoio e execução dos atos clandestinos em favor dos “Contras”, objetivando desestabilizar o governo sandinista da Nicarágua.⁶ Naquela decisão, a Corte considerou que atividades tais como a organização, assistência, fomento, incitação ou tolerância de grupos subversivos que objetivam à derrubada violenta de outro Estado são ilegais perante o Direito Internacional. Para tanto baseou-se no texto da Declaração de Princípios de Direito Internacional Relativos às Relações Amigáveis e Cooperação entre Estados – resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1970 –, em especial nos

⁶ ATIVIDADES MILITARES E PARAMILITARES NA NICARÁGUA. (Nicarágua vs. EUA). Decisão de 27 de junho de 1986, Corte Internacional de Justiça. §86, p. 50.

princípios que estabelecem o não-uso da força nas relações internacionais e a não-intervenção em assuntos internos.

Portanto, percebemos que a atividade operacional que se desvia da mera obtenção do dado negado, indo além, buscando interferir nos assuntos internos dos outros Estados, implica violação do Direito Internacional. Interessante notar, finalmente, que a condenação de tal atividade não é uma condenação específica da atividade de Inteligência, mas uma condenação mais ampla do Direito Internacional ao ato de agressão em si. Nesse caso, a atividade desempenhada pela agência de Inteligência dos EUA equivale a agressão; não é, portanto, uma atividade típica dos serviços de Inteligência. Contudo, como a própria Atividade tem várias nuances e peculiaridade dependendo do Estado que a emprega, podemos considerar que os exemplos acima citados são casos de ilícitos internacionais da atividade de Inteligência.

Com o que foi exposto, concluímos que a atividade de Inteligência está cada vez mais ligada ao Direito Internacional. À medida que os Estados se voltam para o exterior e avança o processo de globalização mundial, torna-se natural que os dirigentes necessitem de informações de outros países. Nesse contexto, cresce a importância da Inteligência externa, e é natural que surjam conflitos quando agentes de um Estado entram na área de soberania de outro com interesses estratégicos ou operacionais.

No entanto, a atividade de Inteligência não é antagônica ao Direito Internacional. Pelo contrário, este reconhece em várias instâncias a importância dessa atividade e ainda lhe dá um papel relevante na manutenção da estabilidade e segurança internacional. A maioria das técnicas operacionais utilizadas pelos serviços de Inteligência, como a Inteligência de imagens, a de sinais e a de fontes humanas são lícitas, de acordo com a opinião doutrinária predominante, com normas costumeiras e com disposições convencionais.

Isso não quer dizer, contudo, que as agências de Inteligência têm carta branca para agir livremente fora de seus países: há que se respeitar a integridade territorial e a independência política dos

outros Estados, preservando-se os princípios da não-intervenção e do não-uso da força nas relações internacionais. Se o serviço de Inteligência se desviar de seu caminho normal e passar a atuar nesse sentido, estará violando normas de Direito Internacional.

Finalmente, concluímos que com o final da Guerra Fria, os conceitos que definiam a atividade de Inteligência passaram a mudar rapidamente. Ainda estamos nos ajustando a uma nova realidade, de guerra ao terrorismo internacional, em que a Inteligência e a cooperação entre os Estados são fundamentais. Assim, a perspectiva futura é de que a atividade de Inteligência ganhe ainda mais peso e reconhecimento no cenário internacional, não sendo mesmo delírio vislumbrar daqui a alguns anos a elaboração de tratados e convenções reconhecendo e positivando a Inteligência no universo do Direito Internacional de forma definitiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATIVIDADES MILITARES E PARAMILITARES NA NICARÁGUA (Nicarágua vs. EUA). Decisão de 27 de junho de 1986, Corte Internacional de Justiça. Disponível em : <http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/inus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2005.

BAKER, Christopher D. **Tolerance of international espionage: a functional approach.** Disponível em: <<http://inteldump.powerblogs.com/files/espionage.pdf>> Acesso em: 13 jun. 2005.

BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público.** Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

CONVENÇÃO DE CHICAGO SOBRE AVIAÇÃO CIVIL INTERNACIONAL, 1944. Disponível em: <http://avisupser.dgrsolutions.com/airlaws/chicago1944_e.html>. Acesso em: 10 jun. 2005.

D'AMATO, Anthony. International law, cybernetics, and cyberspace. **Computer Network Attack and International Law**, [S.l.]: Naval War College International Law Studies Blue Book, v. 76, p. 59-71.

DECLARATION ON PRINCIPLES OF INTERNATIONAL LAW CONCERNING FRIENDLY RELATIONS AND COOPERATION AMONG STATES. Resolução da Assembléia Geral das Nações Unidas 2625 (XXV), 24 de Outubro de 1970. Disponível em: <www.whatlaw.org/en/conv/0703.htm>. Acesso em: 10 jun. 2005

GROTIUS, Hugo. **O Direito da guerra e da paz**. Ijuí: Unijuí, 2004.

LAFUASSE, Fabien. L'espionage em droit international. In: **Annuaire française de droit international**. Paris: CNRS, 2001. v. 57, p. 63-136.



General Vernon Walters: gosto por subterrâneo

Frank Márcio de Oliveira
Abin

Vernon Walters era chamado de *Mister Underground* e não é difícil imaginar o porquê. A alcunha não se referia apenas às suas atividades no subterrâneo mundo da diplomacia secreta. Walters tinha também um hobby *sui generis*. Ele gostava de estudar e colecionar mapas de sistemas de metrô das maiores cidades do mundo. Misturando dever e prazer, Walters costumava visitar previamente o país no qual participaria de reuniões importantes. O objetivo, ao andar de ônibus e metrô, era recordar-se de gírias e sotaques locais, além de reunir impressões das pessoas com relação a assuntos de interesse dos Estados Unidos da América. Seu gosto pelo subterrâneo era estratégico.

Ele tinha outros talentos e paixões. Dono de memória prodigiosa, Walters participava de importantes encontros diplomáticos e, sem fazer anotações, era capaz de produzir, posteriormente, relatórios longos e detalhados. Ao se aposentar, ele se dedicou a realizar palestras e parecia gostar da habilidade de contador de histórias, capaz de prender a atenção de uma platéia grande ou pequena (ALLEN, 2002). Outro aspecto marcante de sua vida era a religiosidade. Católico devoto, Walters comungava diariamente e não deixava de ir à missa, mesmo nas situações mais críticas¹. Em seu funeral, em 2002, no Cemitério Nacional de Arlington, diante de um

¹ Walters menciona em *Missões silenciosas*, no capítulo 8, um episódio em que ele estava servindo de intérprete ao General Marshall na Colômbia, em 1948, quando ocorreu uma série de manifestações violentas. Walters foi à missa e o padre pediu que as pessoas permanecessem ajoelhadas todo o tempo para evitarem o tiroteio que acontecia do lado de fora da igreja.

público que incluiu o ex-Secretário de Estado Henry Kissinger e o primeiro homem a estar na Lua, Neil Armstrong, o arcebispo Edwin F. O'Brien chamou Walters de "centurião fervoroso", porque ele sintetizou a fé e a dedicação ao serviço público. O arcebispo disse, ainda, da especial amizade entre Walters e o papa João Paulo II (RYAN, 2002).

A característica mais marcante em sua biografia era o talento lingüístico. Walters era fluente em francês, alemão, italiano, espanhol, português, holandês e russo. Seu domínio de línguas desempenhou papel decisivo em suas ações, mas, por certo, sua memória não será evocada somente por sua atuação como intérprete brilhante de personalidades como Marshall, Eisenhower, Churchill, de Gaulle, Truman e Nixon.

A paixão de Walters pelo subterrâneo acompanhou-o ao longo de sua vida e está sutilmente expressa no próprio título de sua autobiografia, *Missões Silenciosas*. Filho de um vendedor de seguros britânico, Vernon Anthony Walters nasceu na cidade de Nova York em 3 de janeiro de 1917. Provavelmente não foi coincidência o fato de o mundo que o futuro general encontrou estar em guerra. Meses depois, naquele mesmo ano, por meio de uma revolução, a Rússia adotou o regime comunista, ideologia a que Walters opôs-se ao longo da vida. Talvez também não tenha sido coincidência o fato de Walters ser o embaixador dos Estados Unidos na Alemanha, em 1989, ano em que o muro de Berlim, um dos principais símbolos do regime comunista, caiu. Quando ele morreu, em 10 de fevereiro de 2002, o mundo enfrentava outra ameaça: o terrorismo.

Quando tinha seis anos, sua família mudou-se para a Europa, onde Walters realizou toda sua educação formal. Dez anos mais tarde, de volta aos Estados Unidos, seu pai enfrentou problemas financeiros sérios, e o jovem Vernon trocou a escola por um trabalho como investigador de seguros. Ele nunca frequentou universidade.

Em 1941, Walters alistou-se no Exército como recruta e, no ano seguinte, cursou a Escola de Oficiais, de onde saiu segundo-tenente

de infantaria. Na Segunda Guerra, ele participou da Operação Tocha, o desembarque na África do Norte, ocorrido em 1942, e, dois anos depois, serviu na Itália como Oficial de Ligação entre o 5º Exército e a Força Expedicionária Brasileira (FEB). Terminado o conflito, Walters foi nomeado assistente do adido militar na embaixada norte-americana no Brasil. Em 1950, ele foi designado ajudante-de-ordens de Averell Harriman, então responsável pela implementação do Plano Marshall. Em outubro daquele ano, Walters presenciou, na ilha Wake, o famoso encontro entre o Presidente Truman e o General MacArthur. Em 1958, como intérprete do então vice-presidente Nixon, em uma visita à Venezuela, Walters teve a boca cortada quando manifestantes apedrejaram o carro em que estavam em Caracas.

Após servir como adido militar na França e na Itália, Vernon Walters foi vice-diretor da Agência Central de Inteligência (CIA), no período entre 1972 e 1976. Em 1981, no governo do presidente Reagan, Walters atuou como embaixador itinerante. Finalmente, ele foi embaixador nas Nações Unidas (1985 a 1988) e na Alemanha (1989 a 1991).

O Brasil exerceu profunda influência na história de Walters². O oposto - a influência de Walters na história do Brasil - permanece uma questão controversa. Ele conhecia profundamente a língua, a cultura e a história do país, e dedicou três capítulos de suas memórias ao Brasil³. Em 1943, Walters teve de atuar como guia de um grupo de militares portugueses e brasileiros em visita aos Estados Unidos. Ele ainda não falava português e teve de aprender o idioma em poucos dias para cumprir a missão. O chefe da delegação brasileira era o general Eurico Gaspar Dutra, que, ao fim da visita, além de condecorar Walters, convidou-o a visitar o Brasil. Para Dutra “era ridículo que alguém falasse o português sem conhecer um país onde a língua é falada” (WALTERS, 1978). Walters acompanhou o grupo na volta ao Rio de Janeiro e visitou o país muitas vezes posteriormente.

² Walters escreveu em *Missões silenciosas*, p. 70: “Não poderia imaginar que a experiência com a comitiva portuguesa abriria caminho para a missão seguinte, desta vez com os brasileiros, com tão profunda influência em minha vida.”

³ *Ibidem* Capítulo 1: Brasil; Capítulo 6: A Força Expedicionária Brasileira e Capítulo 20: De Novo no Brasil.

Em 1962, ele foi nomeado adido militar no Brasil. Quando chegou, um grupo de treze generais brasileiros aguardava-o para saudá-lo no aeroporto do Rio de Janeiro. Ao contrário de outros setores do país, que não lhe ofereceram uma recepção tão calorosa. O jornal *Novos Rumos* publicou longo artigo no qual afirmou que “o coronel Walters, o principal especialista do Pentágono em golpes militares, acabava de ser enviado ao Brasil com o único objetivo de depor o Presidente Goulart e estabelecer um regime títere dos Estados Unidos.” O jornal acrescentou que Walters foi o artífice das deposições do rei Farouk, do Egito, do presidente argentino Frondizi e do presidente Prado, do Peru. Seus amigos tentaram encorajá-lo. O general Mascarenhas de Moraes ofereceu-lhe um almoço de desagravo. Em seu discurso, Moraes enfatizou a contribuição que Walters ofereceu ao Brasil e concluiu: “Há quem queira vê-lo longe do país, mas aqueles que lutaram em Monte Castelo e Montese não concordam com isso” (WALTERS, 1978).

Com relação à sua participação nos eventos políticos de 1964, Walters afirmou: “Eu era o adido militar e não tomei parte em nenhuma conspiração. Eu era uma testemunha bem informada, mas não um participante. Pessoalmente, fiquei muito preocupado com o comício do presidente João Goulart, em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, com as bandeiras vermelhas... Eu era um estrangeiro e vivia no Brasil há alguns anos... Eu tinha o direito de observar, mas não de participar...” (CONTREIRAS, 2002). Outros tiveram visão diferente. Moniz Bandeira, historiador brasileiro, defendeu que Walters desempenhou um papel mais ativo no episódio. Para ele, Walters não apenas coordenou as atividades da CIA no País, mas participou diretamente no planejamento do golpe (BANDEIRA, 1978).

Walters foi o autor, ainda, do livro *The Mighty and the Meek*⁴, publicado em 2001, em que descreve personalidades que conheceu, mas é em um ensaio que escreveu, em 1981, que se encontra a essência do que ele pensava a respeito do subterrâneo - não

⁴ Os Poderosos e os Humildes (tradução do autor).

aquele a que se dedicava como hobby, mas ao que se ligava profissionalmente. O ensaio trata das assim chamadas ações encobertas, que são a tentativa de um governo influenciar eventos em outro Estado ou território sem revelar o seu envolvimento (GODSON, 1981). No ensaio, Walters defende que “desde a aurora da sociedade humana organizada, governos tentam influenciar os eventos em outras nações de uma forma favorável a eles. Há os que dirão que tentar influenciar eventos ou opiniões em outro país seja imoral. Mas ninguém pode negar que o primeiro dever de qualquer servidor em outro país é aumentar o número e a importância dos amigos de seu próprio país.” E concluiu: “Não podemos encarar os anos vindouros e a sempre crescente ameaça sem tal capacidade. Se o fizermos, a História pode não nos perdoar.”

Há uma cópia autografada do livro *Missões Silenciosas* na Biblioteca da Agência Brasileira de Inteligência, herdada do acervo do extinto Serviço Nacional de Informações. No dia 11 de novembro de 1980, *Mr. Underground* escreveu a seguinte dedicatória em português: “À Escola Nacional de Informações, com os melhores votos de um velho Oficial de Informações ao jovem e eficiente Serviço do grande Brasil de amanhã.” E assinou: “Vernon A. Walters, tenente-general (reformado), Exército dos Estados Unidos”.

Esta é uma breve visão do homem e de sua vida, de um homem singular e de uma vida dedicada ao seu país. Vernon Walters viveu sob um princípio confirmado por ele: “Não há limite para o que um homem pode realizar ou quão longe ele pode ir, desde que ele não se importe com quem obtenha o crédito.” Embora ele tivesse a habilidade de estar presente a grandes eventos e viver com personalidades de seu tempo, o “homem das línguas”, como também era chamado, sabia a hora de falar e a de manter silêncio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEN, Richard V. Master strategist. **National Review Online**, [S.l.], 18 fev. 2002. Disponível em: <<http://www.nationalreview.com/comment/comment-allen021802.shtml> .> Acesso em: 27 set. 2005.

APPELBAUM, Henry R. Renaissance man. **Studies in Intelligence**, [S.l.], 2002. v. 46. Disponível em: <<http://www.cia.gov/csi/studies/vol46no1/article01.html> >. Acesso em: 27 set. 2005.

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**: dois séculos de história. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. 497 p.

CONTREIRAS, Hélio. Pinochet é injustiçado. **Revista Isto É On line**. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.terra.com.br/istoe/1644/1644vermelhas.htm> > Acesso em: 27 set. 2005.

ESPADA, Arcadi. A Rusia la vencimos con dinero. **Jornal Página 12 web**. Buenos Aires, 2000. Disponível em: <<http://www.pagina12web.com.ar/2000/00-09/00-09-17/pag25.htm> > Acesso em: 27 set. 2005.w

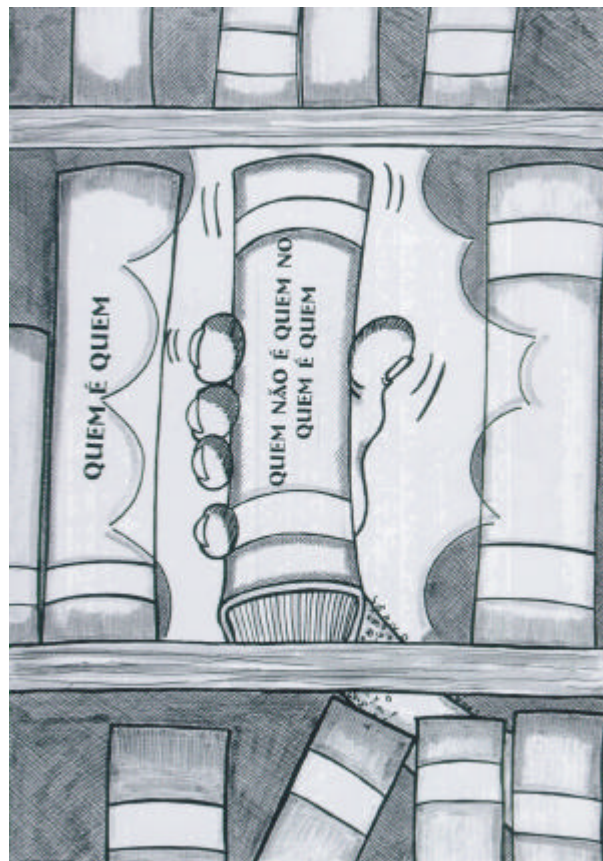
GODSON, Roy. Covert Action: an introduction. In: _____. **Intelligence Requirements for the 1980's**: covert action. Washington: the National Strategy Information Center, 1981. p.1-11.

LEEDEN, Michael. Vernon Walters, R.I.P. **National Review On-line**, [S.l.], 2002. Disponível em: <<http://www.nationalreview.com/contributors/leeden021502.shtml> > Acesso em: 27 set. 2005.

RYAN, Dennis – Armstrong joins friend's funeral march. **DC Military**, [S.l.], 8 mar. 2002. Disponível em: <www.dcmilitary.com/army/pentagram/7_09/local_news/14728-1.html > Acesso em: 27 set. 2005.

WALTERS, Vernon A. **Missões silenciosas**. Tradução Heitor A. Herrera. Rio de Janeiro: Record, 1978. 574 p.

WALTERS, Vernon A. The uses of political and propaganda covert action in the 1980. In: GODSON, Roy. **Intelligence requirements for the 1980's**: covert action. Washington: the National Strategy Information Center, 1981. p. 113-132.



Ética profissional na atividade de Inteligência: uma abordagem jusfilosófica

Osiris Vargas Pellanda
Abin

ÉTICA, DIREITO E ÉTICA NORMATIVA

O agente público, no exercício de suas atribuições, vê-se constantemente diante de situações em que sua postura ética pode ser questionada. Isto é inerente à função pública, em todas as áreas do poder público, seja no exercício de suas funções administrativas, legiferantes ou judicantes. É natural que seja assim, pois afinal de contas o agente público é a encarnação do Estado, cuja razão de existência é garantir o bem-estar da sociedade, dando-lhe condições de desenvolvimento, de segurança e de pleno exercício da cidadania, das liberdades individuais e da participação democrática de seus indivíduos.

Não se pode negar o aspecto axiológico da ética. Na dinâmica social, a formação de instituições se dá dentro de um sistema autopoietico em que a ética ocupa uma importante posição: ao mesmo tempo em que é moldada por instituições vinculadas a uma ideologia dominante, ela também está presente nos processos de consulta e hierarquia, onde se encontram os fatos e os valores que conformarão uma determinada sociedade e sua ideologia.

Pensar na ética como instrumento da práxis implica remontar ao seu conceito filosófico, como ciência da moral e do estudo dos juízos de valor acerca do certo e do errado. Se a moralidade – entendida como as regras de comportamento sedimentadas pelo costume e pela tradição em uma sociedade – é o objeto de estudo da ética na busca dos axiomas definidores da retidão e do bom caráter, então é

necessário concluir que a ética como sistema normativo também não se desvincula de seu viés sociológico, já que se encontra num universo de fatos e valores. Na dinâmica social, os fatos sociais são apreendidos num primeiro momento de perplexidade e num segundo momento de consulta, em que processos discursivos levam à valoração destes fatos e à sua hierarquização, resultando na formação de instituições¹. E o direito é uma destas instituições.

Pensar na ética como instrumento de gestão pública – destinado a garantir ao cidadão a transparência e moralidade dos agentes do Estado no exercício de sua função – implica transcender seu conceito filosófico e contemplá-la também sob uma perspectiva normativa. E isto ocorre porque o Estado é uma instituição jurídica, e utiliza o direito como sistema sobre o qual desenvolve e legitima suas ações. Certamente, como diria ALTHUSSER², o direito é apenas um dos aparelhos ideológicos do Estado, o que comprova que a ética no serviço público, mesmo sendo uma ética normativa, não se desvincula da moralidade e dos valores que conformam uma determinada sociedade.

A diferença básica entre a ética como conceito filosófico norteador da conduta de qualquer indivíduo e a ética do agente público está justamente no elemento normativo desta última, de modo a transcender juízos de valor sobre fatos sociais, uma vez que esses juízos, embora existam, já foram feitos no momento em que se elaborou a norma de conduta que vincula o agente. Em outras palavras, a ética axiológica opera internamente num modal ontológico de certo e errado; mas a ética normativa é deontológica.

Essa estrutura da ética do servidor público nada mais é do que a estrutura mesma do direito, dentro de uma concepção jusfilosófica tridimensional. A teoria tridimensional de MIGUEL REALE³ nos apresenta o direito como a manifestação de três dimensões da realidade.

¹ A tal processo Bourdieu denomina *habitus*. Cf. BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro, 1989.

² Sobre o direito como aparelho repressivo e ideológico, vide: ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985, p. 66-72.

³ REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**: preliminares históricas e sistêmicas. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

de social: a fática, a axiológica e a normativa. Enquanto a ética se manifesta no mundo dos fatos e dos valores, o direito se manifesta no mundo dos fatos, dos valores e das normas. E a diferença crucial entre estes dois sistemas está numa característica própria deste terceiro elemento, a norma, que é o seu poder de coerção, atributo do Estado.

Qual é a consequência dessa distinção? Se a ética deixa de ser um sistema valorativo para se tornar um sistema valorativo-normativo, a violação de um preceito ético representa também a violação de uma norma.

Num sistema exclusivamente ético, os valores a serem considerados na verificação da retidão de uma conduta estão exclusivamente no plano interno daquele indivíduo, pois são valores incorporados às suas convicções do que é certo e errado, ainda que tais valores lhe tenham sido inculcados por uma moral externa da sociedade em que vive. Significa que a sanção que este sofrerá ao violar um preceito ético limitar-se-á ao plano interno de sua existência, manifestando-se como remorso ou arrependimento por ter violado seus princípios.

Ao contrário, num sistema ético-normativo, isto é, num sistema jurídico, os valores e regras de conduta a serem respeitados não estão meramente na cabeça do agente, mas previamente estabelecidos em normas, que, por sua vez, são elaboradas observando-se um processo legislativo consensual politicamente legitimado por meio de uma constituição. Isso significa que o violador de um preceito normativo não se limitará a sofrer uma sanção interna em sua consciência, mas estará sujeito também a uma sanção externa, imposta pela sociedade com base no ordenamento jurídico.

Se essa ética se confunde com o próprio direito, pode-se perguntar então qual a necessidade de se criar um sistema ético-normativo dentro de um sistema normativo que já prevê regras de conduta e sanções de várias naturezas. Afinal, é exatamente esse o fenômeno que ocorre hoje na administração pública, com a instituição de códigos de ética de agentes públicos. Dir-se-á que, se o

direito já estabelece suas normas em função de valores e fatos sociais, o sentido ético de seus preceitos já lhe é algo inerente.

Todavia, essa tendência se acentua pela singela razão, há pouco mencionada, de que a finalidade da criação de normas éticas não está em fixar pura e simplesmente preceitos e sanções, mas em trazer para o plano jurídico objetivo algo que antes eram meras conjecturas filosóficas acerca do certo e do errado, baseadas nas convicções subjetivas de cada agente público. Em outras palavras, é dizer que não há nesse processo uma finalidade punitiva – embora a punição devida a desvios éticos possa ocorrer em outras instâncias –, mas preventiva, no sentido de nortear a ação do servidor público, definindo os parâmetros de moralidade exigidos para que suas ações sejam consideradas legais, especialmente quando tais ações envolvem o exercício de competências discricionárias ou a incidência de proibições genéricas em que a observância da legalidade não consiste em seguir simplesmente a letra da lei, por ser essa lei aberta o suficiente para gerar insegurança jurídica.

Assim, os códigos de ética constituem fatores de segurança jurídica tanto para o agente público como para a sociedade. Para o agente público, na medida em que o protege de acusações infundadas, delimitando os parâmetros de moralidade a serem observados no exercício de sua profissão e informando-o até onde pode ir sem que se possa dizer que está infringindo a lei; para a sociedade, na medida em que dá transparência às ações do Estado, fornecendo parâmetros para se exigir deste e de seus agentes comportamento adequado às funções e finalidades estatais.

PROCESSOS DE FORMAÇÃO, LEGITIMAÇÃO E APLICAÇÃO DA ÉTICA NORMATIVA

Dada a normatividade que reveste a postura do servidor público, podemos notar uma primazia da ética de responsabilidade sobre a ética de convicção, nas acepções de BOBBIO e WEBER. Com efeito, é notório que essa dicotomia não existe no plano ideal, justamente porque o escopo da ética é estabelecer padrões universais de certo

e errado, com base na convicção em princípios. A postura filosófica de uma ética ideal, contudo, se apresenta pouco efetiva na prática, em razão da virtual impossibilidade de se chegar a um consenso universal em torno de princípios éticos absolutos. Trata-se de um modelo baseado na teoria moral de KANT, segundo a qual o indivíduo deve agir “de tal modo que a máxima de tua vontade possa sempre valer como um princípio para uma legislação geral.”⁴ Embora seja teoricamente correta a idéia de que não se deve fazer ou esperar de outrem aquilo que não se deseja que façam ou esperem de si próprio, ela parte de pressupostos morais não obtidos empiricamente, mas preexistentes e inatos na natureza humana: os imperativos categóricos. A falha estaria em considerar esses imperativos universais, sem que tenham sido apreendidos pela experiência, mas unicamente por critérios subjetivos do indivíduo.

Essa posição é contraposta pela teoria discursiva de HABERMAS⁵, baseada no princípio da universalização, segundo o qual um preceito é válido e verdadeiro quando todas as conseqüências advindas da sua observância são aceitas por todos os potencialmente afetados por aquele preceito. Conforme tal teoria, é possível se chegar a determinados níveis de consenso e, nesses níveis, estabelecer regras de convivência e de conduta. A teoria habermasiana é aplicada, assim, tanto à ética quanto ao direito, tendo repercussões até mesmo na gnoseologia, no que tange à noção da verdade no conhecimento humano.

Nesse sentido, se por um lado o agente público não se pode fiar em uma ética de convicção meramente interna, sob pena de estar ignorando as conseqüências de suas ações na sociedade, por outro lado também não se pode deixar levar pela ilusão de que toda ética é relativa porque relativos são os valores humanos, ao ponto de se adotar uma ética maquiavélica de resultados, em que uma conduta é tida como correta quando atinge os resultados esperados, independentemente de como sejam atingidos. Se assim fosse,

⁴ KANT, Emanuel. **Kritik der praktischen Vernunft**. Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag, 1977. p. 140.

⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

toda ética seria meramente utilitarista, ao estilo de BENTHAM, e o conteúdo ético das ações somente seria valorado em função do bem-estar social que elas representam, independentemente de quaisquer direitos ou interesses individuais afetados.

No entanto, o consenso em torno da noção mesma de bem-estar social é tão fluido quanto aquele acerca dos próprios princípios de convicção moral, como adverte DWORKIN⁶, de modo que uma ética normativa torna-se até mesmo imprescindível para uma eficiente definição do ético e do antiético no serviço público. Sem perder de vista certos princípios de convicção, a ética normativa do agente público, como vimos, tende para uma ética de responsabilidade mais acentuada para este do que para o cidadão comum. Primeiro, porque a formulação de normas éticas exige um processo discursivo que nem sempre chega a consensos razoáveis, seja pela incompetência dos interlocutores, seja pela dificuldade mesma em solucionar dilemas éticos difíceis, como ocorre em determinadas áreas do serviço público, como a atividade de Inteligência. Logo, o fundamento da ética passa a ser a otimização da vida social. Segundo, porque é inerente à função pública a prática de atos visando ao bem comum, e o próprio bem individual é visto como pressuposto para um bem comum maior. Assim, os valores relativos à responsabilidade devem ser mais expressivos na ética normativa do servidor.

DÜRKHEIM afirma que a opção por uma ética de responsabilidade é o que permite ao indivíduo integrar-se à vida social, de modo que muitas vezes esse abdica de uma convicção pessoal sobre o que é correto fazer em benefício de um bem maior. Tal idéia reforça a importância de ter o valor da responsabilidade inculcado na ética – especialmente para o agente público –, mas também deixa transparecer que a dicotomia entre ética de resultados e ética de princípios é aparente, se considerarmos a noção de responsabilidade apenas como mais um princípio a ser observado entre outros.

⁶ DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Harvard University Press, 1977. p. 14.

Portanto, uma clara delimitação dos princípios a serem observados a fim de se manter uma postura ética adequada é imprescindível para se garantir a eficiência e a eficácia da ética normativa. Dentro da concepção tridimensional do direito, os princípios se posicionam como verdadeiras normas, ao lado das regras jurídicas. Ou seja, não pertencem exclusivamente ao mundo ético, de fatos e valores, mas sim ao mundo jurídico-normativo, de fatos, valores e normas. No bojo de um processo de consulta na dinâmica social, o direito fixa suas normas em função de fatos e valores; e conforme essas normas sejam mais descritivas de fatos ou de valores, poderão ser classificadas como regras ou princípios, respectivamente.

Segundo ROBERT ALEXY⁷, essas duas espécies de normas se diferenciam na medida em que as regras funcionam no sistema jurídico num padrão binário, de tudo ou nada. Isso quer dizer que a aplicação das regras jurídicas se dá de modo silogístico, devendo sempre ser aplicada da forma como está prescrita. Não se concebe, no sistema jurídico, a possibilidade de duas regras jurídicas conflitantes: nessa hipótese, uma delas sempre será considerada inválida ou inaplicável no caso concreto, do qual ela não se subsume.

O mesmo não ocorre com os princípios. Os princípios são normas vetoriais, que fornecem parâmetros para a interpretação de regras jurídicas, uma vez que informam ao intérprete da lei os valores a serem considerados no momento de se decidir sobre a norma aplicável a um caso concreto. Assim sendo, os princípios integram também o universo das normas, com a diferença de que, em função de sua natureza não-binária, eles apresentam um grau de generalidade maior do que o das regras jurídicas, cuja generalidade é mais direcionada a hipóteses específicas de fatos jurídicos. Daí se dizer que a colisão de princípios não acarreta a invalidação ou a desconsideração total de um em favor do outro, como ocorre nas regras, pois quando estamos diante de um caso em que haja valores conflitantes em jogo, a solução levará a uma ponderação ou balanceamento entre os princípios, de modo que nenhum seja violado.

⁷ ALEXY, Robert. **Rechtssystem und praktische Vernunft**. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1993, p. 9.

Passada a fase de consulta, com a fixação das regras e princípios, podemos encarar o método de ponderação destes últimos, assim como os métodos de solução de conflitos de regras, como um aspecto da fase de hierarquia, em que a sociedade – no caso, o intérprete da lei – decide a solução a ser dada a determinada questão jurídica, fazendo prevalecer este ou aquele princípio. Esse método se desenvolve a partir de um princípio diferenciado, que se coloca no sistema jurídico como norteador do procedimento a ser adotado para ponderação de princípios: o princípio da proporcionalidade⁸.

Não me proponho esmiuçar, neste artigo, os parâmetros e valores intrínsecos do metaprincípio da proporcionalidade, até porque me alongaria ao ponto de não dedicar páginas suficientes para o tema central ora desenvolvido, que é a ética do profissional de Inteligência. Porém, faz-se necessário ressaltar que o princípio da proporcionalidade é de crucial importância na aplicação dos códigos de ética no serviço público, pois a ética normativa é formada, basicamente, não por regras, mas por normas de natureza principiológica.

AS ESPECIFICIDADES DA ÉTICA NA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

O principal objetivo imediato dos códigos de ética de servidores públicos é, sem dúvida, prevenir a ocorrência de conflitos de interesses, isto é, evitar que o agente seja colocado em situações nas quais interesses privados possam se contrapor ao interesse público

⁸ Em linhas gerais, o princípio da proporcionalidade consiste em determinar a justa medida em que se podem restringir direitos fundamentais a fim de que outros direitos fundamentais não sejam tolhidos. Para tanto, procura-se verificar, em um caso concreto, a razoabilidade de uma determinada solução do ponto de vista (i) da *adequação* da restrição à finalidade da lei, (ii) da *necessidade* desta restrição para garantir a efetividade de um direito e (iii) da *proporcionalidade em sentido estrito*, isto é, pela ponderação quantitativa da carga de restrição em relação ao resultado desejável. (CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 617).

inerente às atribuições públicas que ele exerce, e, caso isso ocorra, que lhe seja exigido agir de acordo com o interesse público. Tais situações envolvem tanto os interesses privados de terceiros – que podem exercer pressões para fazer sobrepor seus interesses próprios –, quanto os interesses particulares do próprio servidor – que pode se ver no dilema em que realizar uma atribuição funcional possa vir a contrariar um interesse próprio. Em ambos os casos, mas em especial no último, as soluções apresentadas nos normativos éticos sempre tendem para uma ética de responsabilidade.

Na atividade de Inteligência, os dilemas éticos que o agente público pode enfrentar ultrapassam o dualismo público-privado, pois suas atribuições afetam e são diretamente afetadas por uma série de princípios de ordem pública, mais especificamente constitucional. O conflito de interesses passa a ser, portanto, inteiramente público, e envolve a confrontação direta de princípios constitucionais. Para identificarmos tais princípios, é necessário compreendermos os elementos que caracterizam a atividade.

O principal elemento com que o profissional de Inteligência deve lidar é o sigilo. O sigilo de informações está presente na vida do Estado, tanto na suas relações com a sociedade quanto nas suas relações com outros Estados. Para lidar com esse elemento essencial da atividade Inteligência, o agente público deve saber quando lançar mão dele, pois, como visto até aqui, a função do Estado é garantir o bem comum, e para que a sociedade possa se certificar de que ele está cumprindo sua função é necessário que ele aja com transparência.

Ora, se a transparência do Estado e de seus agentes é um pressuposto, é necessária uma justificativa que excepcione esse pressuposto para que se possa lançar mão do sigilo. Tal justificativa é justamente o segundo elemento presente na atividade de Inteligência, e se encontra na Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, qual seja, a segurança do Estado e da sociedade. E não é à toa que esse princípio esteja na Constituição, pois, além de ser a

norma de maior hierarquia no sistema jurídico, ela é também a carta política que legitima a existência e delinea os limites do Estado.

A segurança do Estado e da sociedade é, assim, o valor que legitima constitucionalmente a existência de informações sigilosas. Como vimos, os fatos e valores se projetam no direito como normas, que podem ser regras ou princípios. Nesse sentido, podemos dizer que o princípio que norteia a atividade de Inteligência é o princípio do sigilo para segurança do Estado e da sociedade. Com base nele pode-se justificar juridicamente, por exemplo, a utilização de técnicas e meios sigilosos para a produção e a salvaguarda de conhecimentos.

Entretanto, também vimos que os princípios jurídicos são normas dotadas de uma generalidade tal que não podem ser aplicadas de modo silogístico e absoluto em todo e qualquer caso, como simples regras, de modo que os casos concretos que envolvem aplicação de princípios devem ser resolvidos com base no pressuposto de que todos os princípios existentes no ordenamento jurídico devem ser harmonizados, sem que um anule o outro.

Como sabemos, o nosso sistema constitucional conta com inúmeros outros princípios que convivem com o do sigilo para a segurança do Estado e da sociedade. Entre todos, seus principais antagonistas são os princípios relativos ao direito à privacidade, à intimidade e à liberdade de expressão – este principalmente sob o enfoque do direito à informação. Princípios igualmente constitucionais e igualmente públicos. Daí dizermos que o dilema do profissional de Inteligência é mais difícil do que o do agente público em geral: os conflitos diante dos quais ele se coloca são conflitos entre interesses públicos, e a única diferença entre eles está no fato de que os direitos e garantias individuais de liberdade de expressão, privacidade e intimidade representam interesses públicos primários, ao passo que o princípio do sigilo pode representar interesses públicos ora primários,

ora secundários⁹, conforme se dirija para a segurança da sociedade ou do Estado, respectivamente.

No caso da liberdade de expressão e do direito à informação, o dilema do agente de Inteligência surge diante de uma alegada necessidade de sigilo sobre determinada informação quando particulares manifestam interesse em ter acesso a ela ou, mais ainda, interesse em divulgá-la, como no caso da liberdade de imprensa. Se por um lado, como agente público, o servidor tem o dever ético de garantir o pleno exercício das liberdades individuais, por outro, como agente de inteligência, tem o dever ético de preservar a segurança do Estado e da sociedade, salvaguardando a informação de modo a mantê-la sob sigilo.

No que tange ao direito à privacidade, à imagem, à intimidade, a questão que se coloca diante do agente diz respeito ao limites de sua atuação quando a informação procurada somente pode ser obtida mediante práticas invasivas da privacidade e da intimidade de particulares, ou quando a própria informação é relativa aos direitos de personalidade¹⁰ de um particular.

Evidentemente, em situações como as descritas acima não é possível estabelecer uma solução que se aplique a todos os casos, justamente porque estamos lidando com princípios, e não com regras jurídicas. Em cada caso, será possível defrontar-se com fatores que ameacem um ou outro dos princípios antagônicos em maior ou menor grau. Caberá ao profissional, no momento de decidir e agir, identificar esses fatores, sopesar os valores que estão em jogo e optar pela solução que otimize todos os princípios envolvidos no

⁹Entende-se por interesses públicos primários aqueles relacionados diretamente com os interesses da coletividade, enquanto os interesses públicos secundários representam os interesses do Estado como pessoa jurídica, e apenas indiretamente dizem respeito aos interesses da coletividade, em razão da função do Estado de proteger tais interesses.

¹⁰Os direitos de personalidade se desdobram em vários direitos, relativos a diferentes aspectos da pessoa. Muitos deles, por sua natureza, reportam-se exclusivamente à pessoa humana, como os direitos à vida, à integridade física e psíquica, às partes do corpo, à liberdade. Outros, por sua natureza não biológica, são comuns à pessoa física e à pessoa jurídica, tais como o direito à honra, à imagem, à intimidade e privacidade, à identidade.

conflito. Muitas vezes, não se tratará de tarefa fácil, e o servidor deverá sempre procurar analisar o caso sob o enfoque do princípio da proporcionalidade.

É necessário, ainda, ter atenção para o fato de que em certos casos o profissional de Inteligência poderá ser colocado diante de um conflito aparente, em que supostamente exista necessidade de preservação da segurança do Estado, que na verdade não justifica a existência de sigilo algum. Ou seja, antes de se discutir se este ou aquele sigilo se sobrepõe ou não a este ou aquele direito fundamental em casos específicos, é necessário definir o que se entende por segurança do Estado e da sociedade. Trata-se de mais um desafio para o agente, já que a lei não define esse conceito na forma de regras, mas por meio de outros princípios.

Os princípios que definem os parâmetros de atuação do servidor público estão delineados – como não poderia deixar de ser – também na Constituição. Em seu art. 37, a lei fundamental determina que a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A atuação do agente público fora desses parâmetros indica inconstitucionalidade, ou seja, mesmo supostamente visando à segurança do Estado e da sociedade, um ato fora desses parâmetros sequer poderá ser confrontado com direitos e garantias individuais, porque já é ilegítimo na origem. A única exceção, naturalmente, é o princípio da publicidade, pois o princípio do sigilo para segurança do Estado e da sociedade existe justamente para mitigá-lo. Os demais, porém, devem nortear a prática de quaisquer atos, mesmo os sigilosos.

Tomemos como exemplo o princípio da legalidade. Não adianta o agente de Inteligência atuar de acordo com o princípio do sigilo, mesmo que não provoque qualquer restrição concreta em direitos fundamentais, se sua ação não estiver prevista em lei. Nesse caso, poderá atuar fora de suas competências¹¹, acarretando desvio de finalidade ou desvio de poder, ou então fazer uso de alguma técnica não autorizada legalmente, ferindo o princípio da estrita legalidade.

¹¹Tais competências se resumem, em síntese, àquelas definidas nos arts. 3º e 4º da Lei nº 9.883/99, que devem ser realizadas visando ao fim previsto no art. 1º da mesma lei, qual seja, subsidiar o processo decisório governamental.

Outro exemplo é o princípio da impessoalidade. Pode-se dizer que a utilização de técnicas sigilosas para obtenção de dados pessoais justifica-se para a defesa do Estado e da sociedade, mas se a decisão acerca da pessoa sobre quem recairá a ação não se basear em critérios impessoais, não há razão de Estado que a justifique, pois se tratará de mera bisbilhotagem.

Deve ser considerado, por fim, um aspecto importante do princípio da moralidade. Assim como no caso do princípio da finalidade, a noção de moralidade está contida na própria legalidade, por força da Constituição brasileira – que seguiu um caminho diferente do pensamento hegeliano, segundo o qual moral e direito realizam-se em diferentes contextos de eticidade (*Sittlichkeit*). Adentrar no mérito da moralidade do ato de um agente estatal implicará, desde já, a análise de sua retidão ética diante das normas que existirem no seu código de ética, e como a moralidade faz parte do direito por força da Constituição, o ato imoral será considerado ilegal. A imoralidade é verificada pela má ponderação dos valores que norteiam a atuação de um agente, e no caso do profissional de Inteligência poderá resultar numa ponderação direta de suas ações em face de direitos e garantias individuais.

QUEM CONTROLA A POSTURA ÉTICA DO AGENTE PÚBLICO?

O profissional de Inteligência não se pode furtar a esses tipos de juízo se pretende atuar dentro dos limites éticos impostos pelos códigos a que está sujeito. Pode-se argumentar que tais valorações não cabem àquele que cumpre ordens, mas sim àqueles que têm poder decisório na organização. Os que se encontram em patamares hierárquicos mais elevados, porém, alegarão que se limitam a cumprir o que prescrevem as leis, e que caberá ao legislador elaborar leis adequadas e ao poder judiciário decidir as controvérsias suscitadas, o que lembra a atitude dos agentes responsáveis pela detenção de Josef K., dando início ao Processo kafkiano¹².

¹² KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução de Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997, p. 15.

Já existe consenso, nos dias atuais, de que a razoabilidade e o mérito dos atos administrativos e até mesmo legislativos estão sujeitos ao controle jurisdicional, que é exercido por meio do princípio da proporcionalidade. Mas isso não significa que apenas o juiz é autorizado a fazer essa ponderação. O agente de Inteligência, embora não seja aplicador da lei, é também intérprete na medida em que a executa. E é importante que aquele que “meramente” executa as leis exerça ativamente o papel de intérprete da Constituição, que deve ser encarada, segundo PETER HÄBERLE¹³, como uma Constituição aberta, objeto da cultura. Assim, a interpretação da Constituição em uma sociedade pluralista exige uma pluralidade de intérpretes para que essa mantenha sua legitimidade, dentro de uma concepção que deriva do conceito de sociedade aberta em KARL POPPER¹⁴, contraposto ao historicismo científico positivista que imperou na filosofia política da primeira metade do século XX.

Por fim, aproveitando o conceito de Constituição aberta, concluímos que a sociedade civil também deve exercer seu controle, exigindo transparência quando identificar abusos das prerrogativas de sigilo inerentes ao órgão.

Nesse ponto, podemos citar a imprensa como instituição social com a qual a Inteligência do Estado brasileiro deve se articular continuamente, a fim de demonstrar sua razoável transparência. Afinal, talvez ninguém tenha mais legitimidade para questionar a atividade da ABIN do que a própria imprensa, que está do outro lado do “cabode-guerra” representado pelo conflito latente entre o sigilo e a liberdade de expressão constitucionalmente protegidos.

Faz parte da democracia a idéia de pluralismo e a compreensão de que todas as instituições tenham seu espaço na dinâmica social, e que nenhuma é detentora de poder absoluto em qualquer esfera de poder, seja político ou econômico. Assim, a imprensa, ao se colocar

¹³ HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**. Sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor. 1997.

¹⁴ POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução de Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

como antagonista da atividade de Inteligência, submete-se à mesma ética aplicável a esta, pois da mesma forma que podem existir abusos do princípio do sigilo, também pode haver abusos do direito à informação, não só contra o Estado, mas contra particulares em seu direito à privacidade. Aí a situação se inverte e o Estado tem a obrigação de garantir a preservação da Constituição, controlando os abusos.

Enfim, para que a sociedade civil e os próprios profissionais de Inteligência tenham condições de exercer plenamente o controle sobre sua atividade, é necessário que o órgão tenha seu código de ética próprio, que contemple os valores específicos a serem observados por seus servidores. Assim, prevalece a segurança jurídica em suas ações perante si mesmos e perante a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Rechtssystem und praktische Vernunft**. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag, 1993, p. 9.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 66-72.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Seção 1, p. 1.

CANOTILHO, J.J Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 617.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. [S.l.]: Harvard University Press, 1977. p. 14.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da Constituição. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

KAFKA, Franz. **O processo**. Tradução Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 1997. p. 15.

KANT, Emanuel. **Kritik der praktischen Vernunft**. Frankfurt/M: Suhrkamp Verlag, 1977. p. 140.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Tradução Milton Amado. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

REALE, Miguel. **Teoria tridimensional do direito**: preliminares históricas e sistêmicas. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

Papel da pesquisa corporativa para a atividade de Inteligência

Wallace Marques Dias
Abin

A estimativa de valor feita sobre uma organização necessariamente deve considerar, entre outros aspectos, seu capital intelectual. O capital intelectual deve ser fruto de um efetivo processo de gestão do conhecimento, orientado para as necessidades de saber da organização.

Durante o Ciclo de Conferências 2003, promovido pelo Senado Federal, o palestrante professor Armando Roberto Cerchi definiu gestão do conhecimento como uma coleção de processos que governa a criação, disseminação e utilização de conhecimento nas organizações; engloba os processos de gestão de informações e dados; e está ligada diretamente à consecução dos objetivos estratégicos de uma organização.

Nesse contexto as escolas corporativas, ou universidades corporativas, emergem como ferramentas importantes no processo de gestão do conhecimento. Seu objetivo maior deve ser o de possibilitar a formação educacional profissional direcionada para as necessidades da organização, promover o aprimoramento profissional continuado de seus recursos humanos e, ainda, fomentar a produção de novos conhecimentos por meio da atividade de pesquisa.

O item I do art. 52 da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), caracteriza a universidade pela produção intelectual institucionalizada, mediante o estudo sistemático dos temas e

problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional. Decorre do próprio texto legal a relevância atribuída à atividade de pesquisa. Da mesma forma as escolas corporativas devem atribuir semelhante nível de importância à atividade, contudo orientando o seu foco para temas de estudo pertinentes à cultura, aos valores, às técnicas e ao desenvolvimento das atividades organizacionais.

Segundo Chiavenato (1998), educação profissional é a educação institucionalizada ou não que visa ao preparo do homem para a atividade profissional. A educação profissional deve conjugar a educação formal – que é aquela reconhecida pelo Estado, instituída com base nos requisitos legais – com a educação corporativa, instituída pelas organizações com a finalidade de educar profissionalmente segundo necessidades específicas. A educação formal tem seu papel na formação de base, ofertando conhecimentos fundamentais em caráter amplo, habilitando o profissional para o exercício legal da profissão e criando condições para futuros aperfeiçoamentos ou especializações.

A conclusão de um curso corporativo não titulará seu concluinte como mestre ou doutor, no entanto lhe propiciará um rol de conhecimentos adequados às necessidades da organização, ou mesmo de setores específicos dela, objetivando, em última análise, alavancar a produtividade no ambiente de trabalho. No aprendizado corporativo são repassados tanto conhecimentos técnicos quanto competências que possibilitem a compreensão de valores organizacionais, indisponíveis nas instituições tradicionais de ensino. Foi nesse sentido que empresas de grande projeção no cenário econômico mundial, como Motorola, McDonalds, Carrefour e Nokia, criaram instituições próprias com o objetivo de contribuir para a formação profissional de seus colaboradores.

No cenário nacional, mais especificamente no âmbito da Administração Pública Federal, também existem instituições de ensino voltadas para a abordagem de ensino corporativo. Os comandos militares mantêm escolas com a missão de formar e aprimorar o efetivo militar em suas atribuições profissionais específicas. No meio

civil, a Escola de Inteligência (Esint), as academias de polícia, a Escola de Administração Fazendária (Esaf), a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), entre outras, apresentam igual propósito. A título de exemplo, a Esaf tem por missão desenvolver pessoas para o aperfeiçoamento da gestão das finanças públicas e a promoção da cidadania. Entre seus objetivos está o de promover estudos e pesquisas em finanças públicas. A Esint é a instituição de ensino que realiza a formação e o aperfeiçoamento de profissionais para a atividade de Inteligência nas diversas áreas e níveis governamentais, o que ultrapassa até mesmo o âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

A Lei nº. 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sisbin e criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) como seu órgão central, trata das atividades de Inteligência no Brasil, nessas englobando os segmentos Inteligência – atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado – e Contra-Inteligência – atividade que objetiva neutralizar a inteligência adversa. A Abin tem a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do país.

O inciso IV do Art. 4º da referida Lei elenca entre as competências da Abin promover o desenvolvimento de recursos humanos e da doutrina de inteligência, e realizar estudos e pesquisas para o exercício e aprimoramento da atividade de Inteligência. Isso porque Inteligência é uma atividade bastante peculiar, que necessita de profissionais com elevado nível de especialização em áreas não ofertadas pelo sistema formal de ensino.

A existência da Esint, vinculada à Abin, vem equacionar essa questão, com a oferta de cursos de formação, especialização, aperfeiçoamento e avançado na área de Inteligência para o pessoal efetivo da Abin e outras categorias de cursos para servidores das demais estruturas governamentais que realizam subsidiariamente

atividades de Inteligência em proveito de maior eficiência no cumprimento de suas competências finalísticas legais.

No caso dos cursos de carreira para os servidores da Abin, desde o de formação ao avançado, a pesquisa corporativa faz parte dos projetos pedagógicos. Durante o curso de formação são propostos aos alunos temas básicos, relacionados à atividade, para o desenvolvimento de trabalhos de pesquisa. Profissionais com maior tempo de desempenho da atividade podem, ao longo do curso de aperfeiçoamento, aglutinar a experiência profissional, o conhecimento formal de que são detentores e a pesquisa a bases teóricas correlacionadas, para produzir novos conhecimentos dimensionados às necessidades de atualização e aprimoramento das ações de Inteligência. Já no curso avançado, a pesquisa corporativa deve exigir elevado padrão de excelência, de modo a evoluir o estado-da-arte das questões afetas à Inteligência, com uma abordagem prospectiva capaz de assegurar caráter inovador e aprimoramento continuado à atividade de Inteligência.

Para Clauser (1975), o significado geralmente aceito da palavra pesquisa corresponde a investigação laboriosa e sistemática sobre determinado assunto para descobrir novos dados ou princípios a seu respeito. Em uma instituição de ensino corporativo, a atividade de pesquisa deve estar prioritariamente inserida como atividade de produção integrada ao conceito de gestão do conhecimento, objetivando tanto a constituição de uma base de saber técnica legitimadora de ações voltadas para ganhos de produtividade, quanto a produção de estudos sobre valores organizacionais.

Pela própria natureza da atividade de Inteligência governamental, mais ainda se faz necessário o empenho na produção da pesquisa corporativa, de modo a dinamizá-la, quer seja pela construção de uma base teórica de caráter utilitário, quer seja pelo aprimoramento do conjunto de técnicas de emprego funcional na atividade fim ou em atividades de apoio, ou ainda pelo aprofundamento do estudo de aspectos relativos aos valores e à cultura organizacional.

O processo de solução de problemas no âmbito da organização pode ser simplificado por meio do trabalho de pesquisa. A Abin, como as diversas organizações que integram a comunidade de Inteligência, podem se valer dos conhecimentos produzidos pela pesquisa corporativa para aplicação em problemas comparáveis. A economia de tempo é uma vantagem obtida com essa prática, tendo em vista a possibilidade de ampliar a percepção do profissional, que tem a sua disposição uma base de conhecimentos alimentada por pesquisas anteriores, a qual muitas vezes o isenta de estudos mais aprofundados sobre determinado problema cuja solução seja urgente.

Em âmbito nacional, a produção literária dedicada à atividade de Inteligência deixa muito a desejar em termos quantitativos. As poucas obras publicadas enfocam prioritariamente aspectos históricos, em detrimento do enfoque técnico. A atividade de pesquisa, se bem conduzida, pode propiciar a reversão desse quadro na medida em que o seu produto final irá compor uma base de conhecimento direcionada aos interesses da Inteligência. Além disso, o desenvolvimento de pesquisas incrementa o fluxo interno de informações, favorecendo a interação entre os setores que compõem o sistema. São unidades diferentes e pessoas com formação e experiências profissionais diferenciadas interagindo e compartilhando conhecimentos.

Um esquema para produção de pesquisa no âmbito de uma organização pode ainda ser utilizado como ferramenta motivacional, por meio do reconhecimento prestado ao indivíduo ou grupo de indivíduos dedicados à atividade. Tal reconhecimento não necessariamente deve se processar na esfera financeira. A publicação de trabalhos em revistas especializadas, ou uma influência positiva em processos de avaliação de desempenho do servidor supririam necessidades de auto-realização na atividade profissional. O aspecto motivacional também é o que garante a auto-sustentabilidade da produção de conhecimento, uma vez que colaboradores motivados comprometem-se com resultados e com a perpetuação do esquema.

É possível, ainda, elencar outros aspectos positivos decorrentes da atividade de pesquisa corporativa: criar valor para a organização, identificar oportunidades e ameaças, captar o conhecimento não formalizado (disponível em cada indivíduo), atuar tanto no aprendizado individual quanto no aprendizado organizacional, estimular a reflexão como mecanismo transformador do conhecimento tácito em conhecimento explícito, gerar mudanças positivas em prol do aperfeiçoamento institucional, criar lastros referenciais para a sustentação de inovações. Em suma, o produto final da pesquisa corporativa, ou seja, o conhecimento disseminado contribuirá para a composição do capital intelectual da organização, alavancando índices de produtividade individuais, setoriais e organizacionais.

Pelos aspectos evidenciados, pode-se concluir que a pesquisa corporativa na Abin contribuirá para a efetiva consolidação da Inteligência como atividade de Estado, apta a cumprir sua função no processo decisório, assegurando ações governamentais que possam conduzir o País ao encontro de seus objetivos, sempre preservando valores democráticos e a defesa da soberania e integridade nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

PLATT, Washington. **A produção de informações estratégicas**. Tradução Heitor Aquino Ferreira e Álvaro Galvão Pereira. 2.ed. Rio de Janeiro: Agir, 1962.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1998. Edição compacta.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action/id=102480>>. Acesso em: 08 maio 2005.

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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/ListaPublicacoes.action?id=228312>>. Acesso em: 08 maio 2005.

GESTÃO do Conhecimento, um novo caminho. **HSM Management**, São Paulo, n. 22, set./out. 2000.

GESTÃO do Conhecimento. **Senatus**: Cadernos da Secretaria de Informação e Documentação. Brasília, v. 3, n. 1, abr. 2004.

MORAES, Glauco Costa de. **Modernas diretrizes para o gerenciamento da escola corporativa**. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 2002. 57p.

SEMINÁRIO ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL: CONTRIBUIÇÕES PARA A SOBERANIA E A DEMOCRACIA, 2002, Brasília. **Anais...** Brasília: Abin, 2003.

A importância do conhecimento apreciação para a antecipação de fatos

Antônio Cláudio Fernandes Farias
Abin

A doutrina brasileira de Inteligência define Apreciação como o conhecimento resultante de raciocínio elaborado pelo profissional de Inteligência e que expressa seu estado de opinião frente à verdade sobre fato ou situação passada ou presente.

A Apreciação é um conhecimento que extrapola os limites da simples narração dos fatos ou situações. Ela contém a interpretação desses. Ademais, esse conhecimento permite que o analista nele considere, além dos fatos dos quais tenha certeza da veracidade, também aqueles prováveis, isto é, sobre os quais o estado de sua mente é o da opinião.

O conhecimento Apreciação é produzido quando o analista se vê compelido a considerar, no momento da análise e síntese, frações significativas em relação às quais não lhe foi possível, por questões técnicas ou metodológicas, ou em decorrência da necessidade de atendimento ao princípio da oportunidade, atingir a convicção plena sobre sua veracidade – o estado de certeza –, mas que são importantes para a compreensão do assunto e o atendimento da necessidade do usuário. Obviamente que, nessas circunstâncias, tomam-se todos os cuidados, no momento da redação do texto final, para que o cliente tenha exata noção da credibilidade atribuída a cada fração do conhecimento que lhe chega às mãos.

No conhecimento Apreciação, as conclusões podem ser apresentadas de duas formas: na primeira, em uma visão que poderíamos chamar doutrinariamente clássica, elas se restringiriam ao resultado da interpretação da trajetória passada ou presente dos fatos e

situações; na segunda, as conclusões conteriam projeção de curto prazo, resultante da percepção, pelo profissional de Inteligência, de desdobramentos dos fatos e situações objeto de análise. Esses, por sua vez, não decorreriam necessariamente da realização de estudos especiais e mais complexos, auxiliados por métodos e técnicas prospectivas próprias, como é o caso da produção do conhecimento Estimativa.

A projeção possível no conhecimento Apreciação é simplesmente a que reflete o desdobramento de fatos ou situações, passados ou presentes, que estão sob controle ou encontram-se em um calendário de acontecimentos regulares. Não é, portanto, uma visão prospectiva de médio ou longo prazo, própria do conhecimento Estimativa.

A importância da análise visando a antever o chamado futuro imediato não é novidade na Inteligência. O general alemão Reinhard Gehlen, em suas memórias¹, relata exatamente a preocupação da Inteligência alemã — na frente russa, durante a II Guerra Mundial — em procurar fazer apreciações diárias sobre as “tendências do inimigo”.

No começo da campanha contra a União soviética, os exércitos do Leste não imprimiram nenhum relatório escrito sobre a situação (...). Portanto, além desses relatórios orais, esse setor era capaz de se limitar à publicação de ‘resumos diários’ (Lageberichte), até o início do inverno em 1942.

Quando o comando soviético conseguiu tomar a iniciativa em alguns setores da frente, no início do inverno de 1941/1942, meu serviço passou a fornecer diariamente ‘relatórios sobre as tendências do inimigo’, nos quais se procurava fazer uma apreciação das prováveis intenções do inimigo. (Grifo do autor.)

Em outro momento de suas memórias, Gehlen, ao lembrar detalhado relatório que fez sobre o exército dos Estados Unidos, destacou que alertava com insistência que “no futuro imediato (Grifo do

¹GEHLEN, Reinhard. **O serviço secreto**. Tradução Luiz Carlos Luchetti e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1972.

autor.) os alemães deveriam levar em consideração o fato de que as forças americanas surgiriam, a princípio com poderio moderado.”

Por mais que Gehlen também valorizasse a análise prospectiva de longo prazo da Inteligência alemã, deixou clara sua preocupação com o futuro imediato para atender às demandas da frente de batalha, onde a cada dia, semana e mês surgia nova realidade.

Os fatores conjunturais do início da Guerra Fria e a reconstrução da Europa estimularam o desenvolvimento de novas metodologias que viabilizassem planejamentos estratégicos governamentais, de médio e longo prazos, com participação ativa na construção do futuro.

A partir de 1957, com a obra de Gaston Berger “A Atitude Prospectiva”, surge a definitiva mudança de mentalidade de um futuro único, característica da previsão clássica, para vários futuros, com a prospectiva. Berger frisava a importância de “olhar longe”; “preocupar-se com o longo prazo”; “olhar amplamente, tomando cuidado com as interações”; “olhar a fundo até encontrar os fatores e as tendências realmente importantes”; e “levar em conta o gênero humano — grande agente capaz de modificar o futuro.”

O futuro passou a ser encarado como algo indefinido, que não está predeterminado, que está por ser elaborado. Passou-se a crer que o ser humano tinha condições de mudar o futuro mediante ações desenvolvidas no presente.

Na visão de Michel Godet, a prospectiva é uma reflexão sistemática que objetiva orientar a ação à luz dos futuros possíveis.

Não se pretende, nesta análise, hierarquizar os conhecimentos de Inteligência em níveis de importância. Diferentemente, o objetivo é mostrar o valor dos conhecimentos que lidam com o futuro como instrumentos, disponíveis ao profissional de Inteligência, para realizar projeções de médio e longo prazo (Estimativa) e projeções que representem sua percepção de desdobramentos prováveis dos fatos ou situações objeto de estudo (Apreciação).

Esses conhecimentos são importantes para subsidiar decisões nos planos estratégico, tático e operacional. Porém, os efeitos do mundo globalizado e a aceleração do tempo ressaltam a necessidade de os decisores agirem com mais rapidez e com visão de curto prazo. Tal quadro resulta na demanda mais intensa do conhecimento *Apreciação*, com análises contendo desdobramentos de futuro imediato.

No atual cenário nacional e internacional, relatar fatos e situações passados ou presentes, apesar de importante, perde em prioridade para as análises contendo avaliação do futuro imediato, expressa em forma de tendência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GEHLEN, Reinhard. **O serviço secreto**. Tradução Luiz Carlos Luchetti e Luiz Corção. Rio de Janeiro: Arte Nova, 1972.

GRUMBACH, Raul J. **Prospectiva ciência do futuro: a chave para o planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Catau, 1997.

Resumos

PEIXOTO, Antônio Carlos *et al.* **Terrorismo**: tragédia e razão. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

por **Carolina Souza Barcellos**
Abin

A obra reúne cinco pequenos textos, de diferentes autores, que discutem o mundo contemporâneo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, em Nova Iorque, e ao Pentágono, em Washington. Os autores apontam como objetivo central do livro a contribuição para o debate das razões históricas que levaram aos atentados contra os Estados Unidos da América (EUA) e os enfrentamentos futuros que o novo cenário político mundial delineia. O livro, entretanto, não apresenta uma tese central bem definida, e, em cada capítulo, o tema é abordado sob perspectivas diferentes, mas sem diálogos entre si.

O primeiro capítulo examina o fundamentalismo e a política no Islã. Antônio Carlos Peixoto argumenta que após os atentados ao World Trade Center houve um enrijecimento da política de alianças na arena internacional. Para ele, esse atentado nasceu do choque de valores capitalistas da globalização, tidos como universais pela cultura ocidental. Em contrapartida, os diferentes tipos de fundamentalismos religiosos surgem como principais contestadores da atual ordem mundial.

Para compreender melhor o fundamentalismo islâmico, o autor centra sua análise em alguns fatos ocorridos nos anos 50, creditando estes acontecimentos como prováveis raízes históricas que culminariam nos atentados contra os EUA. Segundo ele, naquela década houve um ponto de virada no mundo árabe e islâmico com a

implementação de projetos de industrialização inovadores por governos laicos. Esses, no entanto, não surtiram os resultados esperados, e isso deu ensejo ao crescimento do fundamentalismo religioso e ao fortalecimento de Estados teocráticos, em que o poder político se encontra fundamentado no poder religioso. Em síntese, para Peixoto, a frustração do projeto de industrialização implementado por governos laicos gerou insatisfação na população, que escolheu a religião como resposta aos seus problemas sociais, impulsionando a volta de Estados religiosos e o crescimento dos movimentos fundamentalistas.

No capítulo seguinte, Carlos Eduardo Martins analisa as perspectivas da hegemonia estadunidense e do sistema mundial para o século XXI. Ele argumenta que o Estado hegemônico tem como papel controlar a competição entre os demais Estados e coordenar regras econômicas, jurídicas, políticas e militares, garantindo o funcionamento da economia mundial capitalista. Segundo o autor, as hegemônias são construídas, têm seu ápice e depois sua crise. Na fase de expansão, o Estado hegemônico detém a liderança internacional da produção, comércio, finanças, ideologia e força bélica; e essa liderança é vista pelos demais como consensual e incontestável. Já na crise do Estado hegemônico, sua liderança é perdida, primeiramente, nos planos produtivo e comercial, e, posteriormente, no financeiro e ideológico.

Martins postula que, desde 1967, os EUA vêm tendo sua hegemonia deteriorada. As esferas produtiva e comercial já não são mais de sua liderança exclusiva, e as esferas financeira e ideológica vêm sofrendo enormes pressões ao longo dos anos. A tese do autor é que no começo do século XXI, mesmo havendo um reaquecimento da economia estadunidense, os fundamentos financeiros e ideológicos da sua hegemonia serão de vez deteriorados. O mundo entrará em uma fase de caos sistêmico. Alguns países buscarão a manutenção da estrutura capitalista vigente; outros, a superação do atual sistema mundial. Será um confronto, não só entre Estados-Nação, mas também entre grupos transnacionais.

Em suma, Martins acredita que a debilidade econômica e hegemônica com que os EUA ingressam na atual fase de expansão da economia mundial favorece o aparecimento de questionadores dessa hegemonia e da estrutura de poder existente no capitalismo atual.

No terceiro capítulo, Fernando Padovani examina o novo equilíbrio de forças na Ásia Central. Para o autor, uma das maiores consequências dos atentados de 11 de setembro é a reorientação da política externa dos Estados Unidos para aquela região, com uma formação mais ampla de alianças diplomáticas estratégicas. Neste sentido, e para facilitar a investida contra o Afeganistão, a diplomacia estadunidense estreitou laços com o Paquistão, dando-lhe posição privilegiada de barganha internacional.

Em contrapartida, concorrentes históricos do Paquistão, como Índia, China e Rússia, também têm sofrido constante assédio dos EUA em sua cruzada contra o terror. A estratégia deste país de se utilizar da fragilidade diplomática da região para atingir seus objetivos pode prejudicar o tênue equilíbrio de forças na Ásia Central, visto que essas alianças podem mudar de configuração. Desse modo, Padovani ressalta que um possível distanciamento estadunidense do Paquistão pode desestabilizar seu frágil governo e o jogo de forças políticas na região, trazendo incertezas para a paz no cenário político internacional.

No capítulo subsequente, Ricardo Vieira Alves tece análises psicossociais sobre os impactos decorrentes dos tentados terroristas ao World Trade Centre. O autor argumenta que os atentados de 11 de setembro desmitificaram a idéia geral de invulnerabilidade estadunidense, e colocaram em xeque o papel dos Estados como mantenedores da segurança e paz contra a barbárie humana. As demonstrações de força dos EUA após os atentados seriam, portanto, uma tentativa de minimizar os efeitos dessa desmitificação, e associar o terrorismo aos talibãs e fundamentalistas islâmicos foi a estratégia utilizada para personificar o inimigo. Alves argumenta que a demonstração de

vulnerabilidade dos EUA criou uma atmosfera de medo e insegurança na população local, o que justificaria a conivência com os abusos do Estado e repressão às liberdades individuais.

Por fim, no último capítulo, Theotônio dos Santos discorre sobre como os EUA têm se estruturado diante desse novo cenário mundial. Ele demonstra que as medidas antiterrorismo, ao alavancar os gastos do governo, injeta dinheiro na economia norte-americana, favorecendo seu reaquecimento. Além disso, essas medidas aumentam a sensação de segurança na população fazendo-a acreditar que o Estado continua mantendo a ordem social sob controle.

Em suma, a obra levanta questionamentos sobre o futuro da arena internacional após os atentados de 11 de setembro de 2001. Postula-se que estamos entrando em um momento de crise da hegemonia estadunidense, o que pode gerar grandes convulsões internacionais e o surgimento de novos atores políticos importantes. De modo geral, o livro afirma que o mundo não será mais o mesmo depois dos atentados aos EUA, pois alguns pilares que sustentavam a estrutura política vigente foram permanentemente afetados.

ARAÚJO, Raimundo Teixeira de. **História Secreta dos Serviços de Inteligência**: origens, evolução e institucionalização. São Luís: Ed. do autor, 2004. 204p.

por **Regina Marques Braga Farias**
Abin

Partindo de vários conceitos da palavra Inteligência, incluindo o de que é a “atividade mediante a qual agentes de um Estado procuram desvendar as intenções, os projetos e os segredos de outros Estados”, e sabendo que um Estado bem informado é um Estado poderoso, buscou-se demonstrar a evolução da atividade de Inteligência ao longo da história da humanidade, por meio de casos verídicos, além de apresentar o significado de vários termos técnicos referentes a esse campo do conhecimento.

Existe uma origem mitológica da Inteligência segundo a qual Argus, que suplantou a hegemonia de Micenas, por volta do século XII a.C, protegeu de diversas maneiras suas mensagens enquanto vivo e criou uma rede eficaz de espiões, tornou-se o pai da Inteligência. Após seu falecimento, tornou-se um semideus, e há diversas versões para sua “pós-morte”. Alguns vocábulos vindos de Argus são comuns à Inteligência: arguto, argúcia, argumento, argüir, etc.

A Inteligência não tem poder de polícia, usa-se o cérebro para avaliar a informação. Esta pode ser classificada de diversas maneiras, tais como: informação militar, tática, geral, diplomática, política, econômica, social, biográfica, científica e tecnológica e informação sobre comunicações e transportes. O seu processo envolve as seguintes fases: necessidade de conhecimento; coleta de dados na imprensa ou outros similares, incluindo coleta de dados não disponíveis; processamento dos dados; disseminação do conhecimento ao usuário, para a tomada de decisão. A atividade deve ser centralizada

e seu quadro de profissionais deve ser preenchido por pessoas íntegras e com bons propósitos.

A obra também trata dos serviços secretos e seu funcionamento. Existem basicamente três modelos de serviço secreto: o modelo estadunidense, o modelo totalitário (como o antigo KGB – serviço secreto soviético) e o modelo britânico (acompanham este modelo França, Israel, Itália e os países membros da comunidade britânica de nações). Uma das maneiras utilizadas pelos serviços secretos para conseguir coletar os dados necessários é o recrutamento, que é realizado, principalmente, nas universidades, nas forças armadas e nas forças policiais. Para Allen Dulles, ex-chefe da CIA (Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos), a existência da atividade de Inteligência deve ser difundida para funcionar como prevenção a ataques inimigos, permanecendo sigilosos os meios e os mecanismos pelos quais ela funciona.

Os profissionais que atuam no âmbito da Inteligência também não foram esquecidos. Inicialmente o livro trata do espião. Ele raramente é um oficial de Inteligência. Geralmente recruta-se um agente que, em virtude de sua qualificação ou localização, tenha acesso ao alvo. Esses realizam ações encobertas ou operações militares especiais, passam por duro treinamento físico e seleção bastante rígida. Os principais fatores que influenciam uma pessoa a aceitar o recrutamento são: dinheiro, ideologia (pessoas que crêem que as instituições sociais estrangeiras são superiores às de seu país), compromisso (ameaça de revelação de segredos) e ego.

Os mensageiros servem de ligação entre os agentes e o oficial de Inteligência. O agente duplo trabalha efetivamente para uma agência e passa informação para uma segunda (agente verruga ou toupeira), podendo tornar-se um defector posteriormente. O sabotador é responsável pela destruição de equipamento inimigo; também existe a sabotagem econômica também. O analista tem a tarefa de um minucioso trabalho de análise para produzir conhecimentos, relatórios e sumários.

Atualmente usam-se com frequência meios eletrônicos de espionagem. Porém, nada pode substituir o aspecto psicológico de uma situação que a Humint (Inteligência humana) é capaz de captar.

Breve Histórico da Atividade

No primeiro Império Universal (medos e persas), promovido por Ciro, o Grande, Dario, “O Grande Rei”, sucessor do primeiro, organizou um corpo de espões: “Os olhos e os ouvidos do rei” para espionar os sátrapas (vice-reis das unidades político-administrativas chamadas Satrapias).

Na Roma Antiga era comum a presença de espões atrás das cortinas para ouvir segredos. Antes do século II esta potência não possuía um corpo diplomático. Para resolver problemas, enviava ao exterior pequenas missões que agiam em nome do governo, tornando-se, posteriormente, embaixadas permanentes: muitos membros prestaram-se ao serviço de espionagem. Toda a aristocracia romana tinha sua rede permanente de agentes clandestinos e casas com compartimentos secretos para espionarem seus hóspedes. Apesar desse histórico, os romanos só institucionalizaram a atividade de Inteligência e espionagem no período do Império.

Na Idade Média, o serviço de espionagem foi posto de lado, devido à influência da Igreja e da Cavalaria, que o julgavam pecado. Porém Maomé o utilizou em 624. Seus agentes infiltrados em Meca (Arábia Saudita) o avisaram de um ataque de soldados árabes a Medina, cidade em que estava refugiado. Ele mandou então que fizessem trincheiras e barreiras ao redor da cidade, que impediram o avanço dos soldados.

A atividade de Inteligência volta com a Renascença. As cortes européias tornaram-se verdadeiros centros de intrigas. Durante esse período, muitos ministros e diplomatas foram responsáveis pela coleta de informações. O Cardeal Richelieu (1585-1642) fundou na França o Gabinet Noir, que monitorava as atividades da nobreza, e Sir Francis Walsingham (1537-1590) frustrou os empreendimentos

de Mary Stuart e Felipe II, ambos católicos, contra a coroa inglesa de Elizabeth I, protestante, por meio do serviço de Inteligência.

A primeira escola de Inteligência foi criada pelos russos, a “Casa de Ukrainev” – célula-mãe da Okhrana, polícia secreta dos czares.

A Guerra de Secessão nos Estados Unidos (1861-1865) trouxe avanços significativos para a Inteligência, como o uso de fotos (os fotógrafos tinham trânsito livre e reduziam o tamanho das fotografias, inserindo nelas mensagens – protótipo da microfilmagem), telegrafia, uso de códigos e cifras e reconhecimento aéreo realizado por balões.

Na Primeira Guerra Mundial houve “modernização” da atividade de Inteligência. A Sigint (Inteligência de sinais, ou seja, o uso de tecnologia, ou outros artifícios não humanos, para a produção de conhecimento) adquiriu caráter mais decisivo devido à quebra de cifras. Ao início, a Rússia já possuía um serviço de Inteligência organizado, a Okhrana.

O período entre guerras foi o momento em que houve a institucionalização dos primeiros órgãos de Inteligência. A URSS, a Alemanha e a Inglaterra, então, já possuíam um bom serviço de Inteligência.

Na Segunda Guerra Mundial, o Eixo possuía o seguinte aparato de Inteligência: a Alemanha organizou o Abwehr (Inteligência militar) e SD (Inteligência do Partido Nazista); os japoneses tinham uma rede de espionagem na América, controlada da Espanha neutra, a Kempei Tai (Polícia Militar Secreta). Essa polícia foi responsável pela infiltração de um espião em Pearl Harbor meses antes do ataque.

Os aliados também possuíam seu serviço de Inteligência e o utilizaram amplamente para a quebra de códigos, como os da máquina alemã Enigma e da japonesa Púrpura. Os ingleses criaram o Serviço de Operações Especiais (SOE). Seus agentes foram enviados a territórios ocupados pelo inimigo para organização de grupos de resistência. Os Estados Unidos organizaram o Escritório de

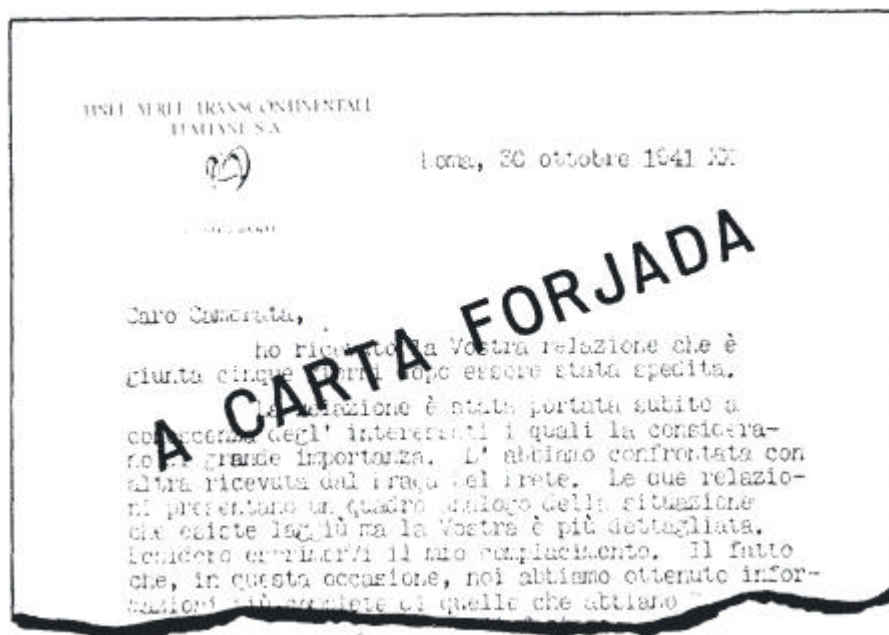
Serviços Estratégicos (OSS), com atribuições semelhantes ao SOE. A URSS possuía a Orquestra Vermelha, que espionava, em especial, a Alemanha; porém Stálin não confiava muito em seus espiões.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Exército Vermelho atuou como um eficaz agente do movimento comunista internacional. Os Estados Unidos descobriram que a Rússia os espionou mesmo quando eram aliados. Criaram então a CIA, seguida pela Agência de Segurança Nacional (NSA) para atuar com Sigint e passaram a basear suas decisões políticas nos relatórios de Inteligência, iniciando, dessa maneira, a Guerra Fria, momento em que houve um grande desenvolvimento tecnológico com o objetivo de monitorar com mais precisão os passos de cada potência.

Falhas dos serviços secretos durante a Guerra Fria: queda do muro de Berlim (falha do KGB), o fracasso do golpe contra Gorbachev (KGB), a Revolução dos Aiatolás no Irã (CIA), a invasão do Kuwait pelo Iraque (CIA), a Guerra do Yom Kippur (Mossad – serviço de inteligência de Israel).

No pós-Guerra Fria os alvos da Inteligência diferenciaram-se e atualmente são os principais: espionagem econômica industrial, crime organizado, terrorismo internacional, tecnologia de uso ambivalente e o crime comum.

Caso histórico



O artigo em questão mostra, de forma bastante clara, a atuação de agentes da espionagem britânica e estadunidense no Brasil, no início dos anos 40, época em que os Estados Unidos da América (EUA) ainda eram oficialmente neutros no conflito que se desenrolava na Europa e no norte da África. Os fatos bem evidenciam que os EUA não mantinham a neutralidade que apregoavam, aliando-se francamente a um dos lados beligerantes, e que esses fizeram do Brasil e de outros países, embora neutros, palco para suas ações de espionagem, sabotagem e desinformação.

A facilidade com que autoridades brasileiras foram conduzidas a agir conforme os objetivos dos agentes provocadores britânicos demonstra a fragilidade do Estado brasileiro de então ante ações de

* Artigo publicado na REVISTA COLETÂNEA L. Brasília: EsNI, 1977. ano I, n. 11, ago. 1977. p. 36-42.

propaganda e desinformação, tornando evidente a falta de um serviço de Inteligência capaz de se contrapor a ações de espionagem e outras, conforme o que se narra. Cabe recordar que a Inteligência no Brasil ficava então circunscrita aos trabalhos de assessoria prestados pelo Conselho de Defesa Nacional, criado em 29 de novembro de 1927, e às Seções de Defesa Nacional, dos Ministérios, criadas em 1934. Tais organismos eram incapazes de executar qualquer tipo de ação de proteção do Estado contra a Inteligência adversa, uma vez que não dispunham de meios, efetivos e sequer doutrina de emprego, o que somente viria a ocorrer em nosso país a partir da efetiva estruturação, em 1958, do Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligência – criado em 6 de setembro de 1946 –, e ainda assim, de forma bastante modesta.

Nesse contexto, no verão de 1940, quando os exércitos alemães ocupavam sete países europeus e se preparavam para invadir a Inglaterra, começou nos EUA – ainda oficialmente neutros – a guerra não-declarada de espionagem, sabotagem e propaganda contra a Alemanha e seus aliados. De um escritório no Rockefeller Center, em Nova Iorque, um canadense, William Stephenson, organizou e dirigiu o que seria descrito como o “maior empreendimento anglo-americano na história da espionagem”: a Coordenação de Segurança Britânica — BSC.

A ação da BSC estendeu-se até o Brasil, no episódio de uma carta forjada, relatado a seguir, que indispsôs Getúlio Vargas com os países do Eixo.

Após o encontro entre o primeiro-ministro britânico Winston Churchill e o presidente dos EUA Franklin Roosevelt – a bordo do cruzador Príncipe de Gales, em pleno Atlântico Norte – em agosto de 1941, intensificaram-se as operações conjuntas de Inteligência, embora a opinião pública estadunidense fosse desfavorável à entrada do país na guerra.

Uma ordem urgente do Serviço de Informações Naval britânico exigia a imediata destruição das ligações entre a Europa ocupada e

a América do Sul, que se estava tornando perigosamente generosa na ajuda ao inimigo. Do ponto de vista inglês, para esse fim todos os meios seriam válidos, desde que não prejudicassem a atuação da BSC em Nova Iorque.

Naquele momento, o Brasil, um dos países menos simpáticos à causa aliada, oscilava entre o apoio aos países do Eixo e ao Reino Unido. As opções pareciam ser: assustar os líderes brasileiros a ponto de fazê-los cortar seus laços com o inimigo, ou derrubá-los. Um modo de alcançar qualquer das alternativas seria *plantar* documentos falsos capazes de desacreditar as autoridades brasileiras simpáticas ao Eixo. Na preparação desse ato, participou o presidente da Associação de Editores Canadenses, Charles Vining, que dirigia muitas operações de falsificação conduzidas pela BSC.

— *Você poderia conseguir algo como isso?*, perguntou Stephenson, mostrando-lhe uma folha de papel timbrado.

— *Talvez*, disse Vining olhando o papel contra a luz.

— *E o cabeçalho?*

— *O Departamento de Falsificações não terá muita dificuldade.*

— *E a máquina de escrever?*, perguntou Stephenson.

Vining examinou com atenção o texto datilografado.

— *Máquina italiana?*

— *Sim. E velha.*

— *Será preciso reconstruir uma, com todas as imperfeições*, disse Vining. *É a única cópia?*

— *Não se preocupe*, disse Stephenson. *Conseguiremos o original.*

Do Rockefeller Center, uma mensagem em código foi passada ao chefe do BSC: *“Propomos fazer chegar ao Governo brasileiro uma carta supostamente escrita por uma autoridade italiana a um*

executivo no Brasil. O objetivo é comprometer os serviços aéreos intercontinentais italianos, que têm sido caminho seguro para agentes inimigos, documentos secretos e materiais estratégicos. Solicitamos um exemplar de papel de carta usado pela direção da empresa aérea italiana LATI.”

Uma carta roubada do general Aureliano Liotta, presidente da LATI, em Roma, foi trazida em mão a Nova Iorque. Enquanto isso, o agente britânico no Rio de Janeiro informava que a carta forjada deveria ser endereçada ao comandante Vincenzo Coppola, gerente regional no Brasil. No fim de setembro de 1941, a carta falsa estava sendo produzida. As tintas e o papel empregados foram fabricados com matéria-prima normalmente encontrada apenas na Europa. O cabeçalho em relevo da *Linee Aeree Transcontinentali Italiane S/A* – LATI, companhia de aviação estatal, foi reproduzido por hábeis falsificadores. Uma máquina de escrever rigorosamente idêntica à usada pela LATI em Roma, reproduzindo até mesmo as imperfeições dos tipos, havia sido construída. A carta, dirigida a Coppola, “assinada” pelo Presidente da LATI, dizia:

“Roma, 30 de outubro de 1941 XX

Prezado Camarada,

Recebi seu relatório, chegado cinco dias após ter sido expedido.

Imediatamente foi levado ao conhecimento dos interessados, que o reputaram de alta importância. Confrontamo-lo com outro recebido da Praça del Prete. Ambos apresentam um quadro análogo da situação reinante lá embaixo, mas o seu é mais minucioso. Desejo expressar-lhe meu contentamento. A circunstância de que nesta oportunidade tenhamos obtido informações mais completas que aquelas possuídas por S. e os seus encheu-me de satisfação.

Não temos dúvida de que o gordo esteja cedendo às lisonjas dos americanos e que somente uma intervenção violenta por parte de nossos amigos verdes poderá salvar o país. Depois das conver-

sações mantidas com o representante em Lisboa, nossos colaboradores de Berlim decidiram que tal intervenção deverá ocorrer o mais cedo possível. Porém, você conhece a situação. No dia em que se verificar a modificação, nossos colaboradores muito pouco se preocuparão com nossos interesses e a Lufthansa colherá todas as vantagens. A fim de impedir que isso ocorra devemos procurar o quanto antes nossos amigos de influência entre os verdes. Faça-o sem delonga. Deixo a seu critério decidir quais serão as pessoas mais adequadas: talvez Padilha ou E. P. de Andrade...”

A ousada falsificação parecia parte de uma trama de inspiração fascista contra o presidente Getúlio Vargas, o *gordo*. Os *verdes* eram os integralistas que já haviam atentado contra o regime de Vargas. A última linha da carta acrescentava um insulto final: *“Os brasileiros podem ser, como você diz, uma nação de macacos, mas esses macacos dançarão para quem quer que possa tocar as cordas! Saluti fascisti!”*

Um dos familiares de Vargas era o diretor técnico da companhia aérea italiana. Outros importantes brasileiros tinham participação nas suas operações.

Cópias microfilmadas da carta foram contrabandeadas para o Rio de Janeiro. E as ampliações foram finalmente “plantadas” em mãos de amigos de Vargas. Este ficou furioso, cancelou os direitos de pouso dos aviões da LATI no Brasil e ordenou a prisão do gerente Coppola. Este, porém, suspeitando de algo, havia sacado o equivalente a um milhão de dólares dos fundos da LATI e foi apanhado quando estava a caminho da fronteira argentina.

Esteve a ponto de morrer na fuga, por sinal. Um plano para fazer explodir um de seus aviões, justamente aquele em que estaria viajando, foi suspenso à última hora por Stephenson.

De todo modo, Vargas, enraivecido com os italianos e hostil aos alemães, passou-se para o guarda-chuva anglo-americano. Essa

decisão teria efeitos de longo alcance, quando os EUA vieram a necessitar da produção brasileira de borracha e das bases e portos brasileiros para desencadear operações militares na África. Viria a demonstrar, ademais, que os serviços de Inteligência norte-americanos e britânicos, agindo como provocadores, tinham uma ação consideravelmente maior no Brasil que as suas contrapartes italiana e alemã, atuando decisivamente no processo de distanciamento das nações do Eixo, culminando na declaração de guerra àqueles países, em 1942.

Mais tarde, o FBI alegou, de boa fé, que o golpe da carta forjada havia sido de sua autoria. Explica-se: os papéis falsificados foram tão bem “plantados” que até a Embaixada dos EUA no Rio de Janeiro recebeu cópias por meio de um agente do FBI – que, evidentemente, não estava a par da operação. E os documentos fabricados no Canadá foram tidos como autênticos. Após a operação, a falsificação original foi destruída pela BSC, assim como a reconstruída máquina de escrever.