



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

Revisada e Corrigida

ISSN 1809-2632

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidenta Dilma Vana Rousseff

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Ministro José Elito Carvalho Siqueira

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Diretor-Geral Wilson Roberto Trezza

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E ADMINISTRAÇÃO

Secretário Luizoberto Pedroni

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Diretor Osvaldo A. Pinheiro Silva

Editor

Eliete Maria de Paiva

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Ana Beatriz Feijó Rocha Lima; Dimas de Queiroz; Eliete Maria de Paiva; Olívia Leite Vieira; Paulo Roberto Moreira; Marcos Silvino; Ricardo Esteves.

Colaboradores

André Luis Nogueira Terra; Edson Lima; Roniere Ribeiro do Amaral; Marta Sianes Nascimento; Paulo Souza; Vicente Carneiro.

Revisão

Erika França; Geraldo Adelano de Faria; L.A. Vieira; Livia Isabele Mayer Blaskevicz.

Jornalista Responsável

Gustavo Weber – RP 4659

Capa

Wander Rener de Araújo e Carlos Pereira de Sousa

Editoração Gráfica

Jairo Brito Marques

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e editoração

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

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

Contatos:

SPO Área 5, quadra 1, bloco K

Cep: 70610-905 – Brasília/DF

Telefone(s): 61-3445.8164 / 61-3445.8427

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares.

Impressão

Gráfica – Abin

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

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.
– n. 8 (set. 2013). Revisada e Corrigida – Brasília : Abin, 2005 –
117p.

Semestral

ISSN 1809-2632

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

CDU: 355.40(81)(051)

ERRATA
REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Brasília: ABIN, n. 8, set. 2013.

Prezados leitores,

Verificamos que um dos artigos citados no Editorial não foi incluído no nº 8 da Revista Brasileira de Inteligência, de setembro de 2013.

Como forma de atenuar nosso erro, corrigimos a edição eletrônica, que agora está completa, incluindo o título do artigo no Sumário e o artigo no corpo do texto.

Pedimos desculpas aos leitores por nossa falha e, especialmente, ao autor do artigo, Glauber Nóbrega da Silva.

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

ERRATA

No Sumário, **ONDE SE LIA:**

99 Resenha
 BONILLA, Diego Navarro. Espías! Tres mil años de información y secreto.
 Plaza y Valdes Editores, 2009. 512 p. ISBN 978-84-96780-74-3
 Maurício Viegas Pinto

LEIA-SE:

99 O USO DE DATA MINING PARA A INTELIGÊNCIA DE ESTADO –
 um estudo de caso
 Glauber Nóbrega da Silva

107 Resenha
 BONILLA, Diego Navarro. Espías! Tres mil años de información y secreto.
 Plaza y Valdes Editores, 2009. 512 p. ISBN 978-84-96780-74-3
 Maurício Viegas Pinto

Sumário

5	Editorial
9	PORQUE É NECESSÁRIO TIPIFICAR O CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL Márcio Paulo Buzanelli
21	LIÇÕES PARA O BRASIL SOBRE OS ATENTADOS DE BOSTON – REALIZAÇÃO DE GRANDES EVENTOS NO PAÍS Paulo de Tarso Resende Paniago
29	CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI RELATIVO A CRIMES DE TERRORISMO Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa
35	A PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA Eduardo Müssnich Barreto
47	LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS REFLEXOS SOBRE A PRODUÇÃO DE INTELIGÊNCIA NA POLÍCIA FEDERAL Jorvel Eduardo Albring Veronese
59	SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA: O Papel das Decisões de Nível Intermediário Joel Ferreira
69	REPENSANDO COMPORTAMENTOS: REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO E DIREÇÃO DO CICLO DE INTELIGÊNCIA Vitor Lares
81	INTERESSES ESTRATÉGICOS EM ENERGIA E MATÉRIAS-PRIMAS: GÁS E PETRÓLEO, URÂNIO E NIÓBIO Herman Cuellar
91	ABORDAGENS CONCEITUAIS DE INFORMAÇÃO APLICADAS ÀS AÇÕES DE INTELIGÊNCIA Francisco Luziari de Sousa

99

O USO DE DATA MINING PARA A INTELIGÊNCIA DE ESTADO

– Um Estudo de caso

Glauber Nóbrega da Silva

107

Resenha

BONILLA, Diego Navarro. Espías! Tres mil años de información y secreto.

Plaza y Valdes Editores, 2009. 512 p. ISBN 978-84-96780-74-3

Maurício Viegas Pinto

Editorial

“Três coisas são necessárias para a salvação do homem: conhecer o que se deve acreditar, conhecer o que se deve desejar, conhecer o que se deve fazer.”

Essa declaração é atribuída ao teólogo, filósofo e padre dominicano, de origem italiana, São Tomás de Aquino. Por meio dela, o estudioso evidencia alto valor à efetiva mobilização de recursos cognitivos, ao esforço prospectivo e, certamente, à estratégia como elemento de grande relevância nas ações do ser humano, abrindo caminho para o bem comum. Mas falar em estratégia significa, antes de tudo, discutir a capacidade de refletir sobre a dimensão do real em contraponto ao ideal. Significa apropriar-se de dados, informações, conhecimentos e aprendizados para ter a mínima chance de vislumbrar a utilização proativa da criatividade humana.

Esta nova edição da Revista Brasileira de Inteligência (RBI), a oitava, chega com toda vontade e certeza de oferecer ao leitor, mais uma vez, sua melhor versão, partindo da premissa de que a pluralidade é o caminho a seguir, principalmente no que diz respeito à produção intelectual. Dessa forma, a RBI nº8 apresenta temas tão diversificados quanto atuais, em uma estratégia visceralmente assumida para mediar o debate sobre Inteligência de Estado no Brasil.

Para abrir este oitavo número, sugerimos ao leitor mergulhar em incontornável reflexão acerca da tipificação do crime de terrorismo no Brasil. Essa é a proposta do ex-Diretor-Geral da Abin, Márcio Paulo Buzanelli, em artigo que coloca em evidência a dificuldade brasileira de considerar o terrorismo como uma ameaça real, haja vista – felizmente, diga-se de passagem – a não ocorrência de manifestação terrorista em solo nacional. Esse argumento é compartilhado por Paulo de Tarso Resende Paniago, em artigo que lembra que a Organização das Nações Unidas colocou o terrorismo ao lado do narcotráfico, da proliferação de armas de destruição em massa, das migrações e das agressões ao meio ambiente, como um problema global. Por isso, o autor se propõe a discutir as lições de que o Brasil pode se valer a partir de acontecimentos em outros países, justamente quando se avizinha a realização de grandes eventos no País. Fiel ainda à reflexão sobre o terrorismo, a RBI traz considerações de Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa sobre o Projeto de Lei nº 762/2011, relativo a crimes de terrorismo, oferecendo ao leitor um contraponto jurídico à reflexão sobre tipificação, posto que, para o autor, não se deve ver o terrorismo como um fenômeno circunscrito a uma conduta ou conjunto limitado de condutas, de forma que possa ser enquadrado em um único tipo penal.

Mas nem só de terrorismo se compõe a oitava edição da RBI. A proliferação de armas de destruição em massa e o papel da Atividade de Inteligência são colocados em perspectiva por Eduardo Müssnich Barreto, em texto que destaca a importância do assunto diante do fato de o Brasil ser signatário de diversos tratados e acordos internacionais sobre não proliferação das ADMV – armas de destruição em massa e seus vetores. O autor destrincha o papel da Abin, ao longo de mais de uma década, e o empenho para neutralizar tentativas de transferências ilícitas de bens e tecnologias sensíveis no Brasil.

Outra discussão bastante atual decorre da entrada em vigor, em maio de 2012, da chamada Lei de Acesso à Informação Pública, a Lei nº 12.527/11, que enseja adequabilidade por parte dos órgãos que lidam com informações sensíveis. Jorvel Eduardo Albring Veronese, em artigo que propõe analisar a repercussão dessa Lei na Produção de Inteligência do Departamento de Polícia Federal, destaca o paradoxo criado pelo novo dispositivo quando se discute o exercício de uma atividade de Estado – a Inteligência –, considerando esta ser atividade que tem como escopo o necessário resguardo de informações e conhecimentos.

Um ponto praticamente pacífico quando se discute a Atividade de Inteligência diz respeito ao papel do assessoramento prestado para a tomada de decisões estratégicas de alto nível. Joel Ferreira, em instigante reflexão, pergunta: Quando se fala de sistemas de inteligência, qual é o papel das decisões de nível intermediário? Para o autor, maior atenção deve ser dispensada ao que chamou de processo decisório de nível intermediário, destacando seu papel crucial na preparação do País para situações críticas. Ferreira defende que os sistemas necessitam ser integrados de tal sorte a identificar as potenciais ameaças aos interesses da sociedade e do Estado, além de coordenados de modo a difundir os conhecimentos para deliberação do alto Executivo Federal, sem perder a capacidade de viabilizar decisões intermediárias, de verificação, aprofundamento ou contenção, para não incorrer em risco de ineficiência, ineficácia e inefetividade.

E quem pode ser responsabilizado quando acontecem falhas da Inteligência? Os órgãos de Inteligência? Os usuários? Os tomadores de decisão? A falta de integração e de compartilhamento oportuno? Essa é a proposta que Vitor Lares nos apresenta em artigo que sugere ser preciso repensar comportamentos no caminho da reflexão sobre o planejamento e direção do Ciclo de Inteligência. Para essa análise, o autor traz a visão de especialistas que tentam analisar o comportamento dos principais atores envolvidos.

Em um mundo que precisa cada vez mais de energia, a RBI oferece ao leitor artigo de Herman Cuellar que reúne gás, petróleo, urânio e nióbio, para construir o cenário geopolítico de discussão sobre interesses estratégicos em energia e matérias-primas. O autor destaca o surgimento de novos recursos energéticos como fonte de interesse estratégico de outros países, o que pode representar, ao mesmo tempo, risco e oportunidade para o Brasil.

De Informação para Inteligência. Em discussão sempre instigante, Francisco Luziari de Sousa mapeia a etimologia do termo Informação e faz uma revisão conceitual do vocábulo à luz da Ciência da Informação. Assim, o autor chega a três acepções atuais para o termo Inteligência: (1) como aptidão, (2) como atividade de informações e (3) como informação de alto valor, ou seja, como uso efetivo e oportuno do conhecimento.

Com uma proposta essencialmente aplicativa, Glauber Nóbrega da Silva nos traz estudo de caso sobre a utilização de ferramentas de mineração de dados – data mining – para identificar padrões úteis à Inteligência de Estado, chegando ao ponto de demonstrar como essas informações podem ser utilizadas para antecipar eventos com expressiva probabilidade de acerto, ou seja, o autor assinala o valor prospectivo da análise de Inteligência baseada em mineração de dados.

Por fim, a revista mantém a saborosa tradição de oferecer ao leitor uma resenha sobre obra de interesse para a área. Desta feita, Maurício Viegas Pinto nos brinda com obra de Diego Navarro Bonilla, professor da Universidad Carlos III de Madrid, intitulada *Espías! Tres mil años de información y secreto*, ainda sem tradução no Brasil. Obra de fôlego, *Espías!...* aborda, em mais de 500 páginas, a trajetória da Atividade de Inteligência ao longo dos séculos, listando os fatores de influência no processo constante de sistematização metodológica, sem esquecer o impacto dos avanços tecnológicos na atuação dos *espías*.

É com esse mosaico de temas que a RBI nº 8 chega aos leitores, com a certeza de que, em verdadeira engenharia reversa, conhecer o que fazer decorre do conhecer o que se deseja, o que, por sua vez, resulta do conhecer o que se acredita. E é por acreditar no valor da reflexão e nos nossos colaboradores que agradecemos pelas contribuições e estendemos o convite para participar da próxima edição a todos que alimentam interesse especial pelo debate e reflexão sobre a Atividade de Inteligência.

Excelente leitura a todos!

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

PORQUE É NECESSÁRIO TIPIFICAR O CRIME DE TERRORISMO NO BRASIL

Márcio Paulo Buzanelli*

*“Verba volant scripta manent”***

Resumo

A possibilidade de ocorrência de ações terroristas durante a realização dos grandes eventos desportivos e outros que terão lugar no país reabre a questão recorrente da inadequação do ordenamento jurídico pátrio para o tratamento legal desse tipo de ameaça ao Estado e à sociedade. Igualmente, reacende preocupações quanto à insuficiente coordenação e falta de interoperabilidade dos vários entes envolvidos nas atividades de prevenção, combate e resposta ao terrorismo, remetendo à constatação da subsistência do característico atavismo, mais propenso à ação reativa que a preventiva.

Aproximidade dos grandes eventos desportivos, como a Copa do Mundo do Brasil, em 2014, e as Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro, sempre atrativos para o terrorismo, devido à superexposição midiática, traz à primeira cena um tema recorrente: a dúvida sobre a suficiência do aparelhamento do Estado brasileiro para o enfrentamento dessa potencial ameaça, inclusive no que concerne à adequação do seu ordenamento jurídico para o tratamento legal desse tipo de crime.

A percepção de insuficiência é compartilhada não somente por profissionais

do setor público nas áreas de segurança, defesa e inteligência, mas, atestando que a preocupação atinge setores mais amplos, também por parlamentares nas duas Casas do Congresso Nacional, como se percebe no significativo número de projetos de lei em tramitação, versando, principalmente, sobre a tipificação do crime de terrorismo¹.

No Executivo, a preocupação é antiga, destacando-se a iniciativa do GSI- no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) - de edição de uma Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito,

* Oficial de Inteligência, ex-Diretor-Geral da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Foi Conselheiro do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e Conselheiro do Conselho Nacional Antidrogas, Diretor do Núcleo do Centro de Coordenação das Ações de Prevenção e Combate ao Terrorismo/GSI/PR. Chefiou divisões de crime organizado e contraterrorismo, bem como a Coordenação de Assuntos Especiais (CAI). Atuou na criação da Abin/Sisbin. Participou da confecção de várias propostas de leis relacionadas à infiltração de agentes de polícia, crime organizado, lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, contrabando, segurança nacional.

** “Palavras voam, escritas ficam”.

em substituição à Lei nº 7170/83 (Lei de Segurança Nacional - LSN). Aprovada em reunião daquela alta câmara de governo em 14 de julho de 2008, encontra-se, sob a forma de proposta de anteprojeto de lei e incluindo artigo que tipifica o crime de terrorismo, já finalizada, tendo sido elaborada por um grupo de trabalho interministerial coordenado pelo Ministério da Justiça².

Embora tais iniciativas, existem opiniões que colocam em dúvida a necessidade de criação de um tipo penal específico para o crime de terrorismo. Entre os que assim se posicionam, advogam, alguns, que as leis penais existentes já seriam suficientes; outros, que a LSN persiste perfeitamente aplicável; muitos mostram-se temerosos de ambiguidades que ensejem o enquadramento de movimentos sociais; há, ainda, os que consideram desnecessária a iniciativa, sob o argumento de que a possibilidade de ocorrência de atentados terroristas no país “é mínima”; existe, até, argumento contrário à tipificação do crime de terrorismo, “*porque a iniciativa iria atrair a ira dos terroristas contra o Brasil (!)*”³.

Compreensivelmente, pelo fato de o terrorismo não haver se manifestado em território nacional, verifica-se uma natural dificuldade de considerá-lo como uma ameaça real. Sua aparição, sempre restrita aos noticiários internacionais, passa a impressão de moléstia social e política que somente afeta regiões distantes, atingidas por conflitos internos de natureza sectária, ou então aquelas potências que aceitam o risco como inerente ao seu papel de protagonista da cena mundial.

Tal impressão, associada à inexistência de ocorrências em passado recente e também aos difundidos mitos do brasileiro cordial e país amistoso, baseado nos quais o Brasil garantiria uma espécie de imunidade a agressões, contribuem, em conjunto, para iludir a percepção do terrorismo como ameaça real. Com efeito, a adesão ao mito da imunidade é tão plena que torna difícil qualquer discurso favorável à adoção de medidas mínimas de ampliação da capacidade do Estado no campo da prevenção ao terrorismo.

Não obstante tal quadro, é oportuno observar que a análise do perfil atual do terrorismo internacional indica que, mesmo não se caracterizando como alvo tradicional, um país não pode se considerar fora de seu alcance. Ademais, os fenômenos associados da globalização e do multiculturalismo nos avizinham, mais do que percebemos, de países onde essa classe de ameaça desempenha papel ativo.

[...] dever do Estado estabelecer, preventivamente, políticas, estratégias e planos para fazer face a eventuais emergências decorrentes de atos terroristas[...]

Além disso, as características de imprevisibilidade e amplitude na ação garantem aos promotores do terrorismo a manutenção da iniciativa estratégica. Essa vantagem proporciona a opção de poder atacar o inimigo principal (Estados Unidos, Reino Unido, Israel) onde, como e quando for mais conveniente, mesmo em áreas geográficas situadas na periferia das zonas de conflito, garantindo-se o essencial efeito demonstração, porquanto os atos serão imediatamente

repercutidos pelos modernos meios de informação.

Nesse sentido, o terrorismo, tal como praticado por organizações como a Al Qaeda, suas franquias e, sobretudo, por indivíduos radicalizados e atuando isoladamente, inclusive nacionais agindo nos países—palco das ações, pode, em tese, ocorrer a qualquer momento, em qualquer lugar e sem prévio aviso: a esse atributo deve-se a sua capacidade de intimidar o mundo. Contra os argumentos de que a Al Qaeda estaria definhando operacionalmente e de que os terroristas que atuam isoladamente (*Lone wolves*) seriam amadores e ineficientes, cumpre observar que sendo o terrorismo um tipo de crime de natureza marcadamente psicológica, portador da deliberada disposição de intimidar, influenciar e coagir uma audiência, no caso, governo e sociedade, a simples ameaça torna-se substitutiva da prática, por vezes desnecessitando o próprio ato. Assim, também ocorre com os atos falhos, como os muitos nos Estados Unidos nos últimos anos, que, mesmo malsucedidos no que concerne a danos e baixas, cumprem a finalidade terrorista de produzir insegurança e sentimento de vulnerabilidade.

Diante desse quadro, entendo ser dever do Estado estabelecer, preventivamente, políticas, estratégias e planos para fazer face a eventuais emergências decorrentes de atos terroristas, independentemente de ser iminente ou remota a possibilidade de sua ocorrência.

Creio ser necessário, igualmente, o estabelecimento de mecanismos de coordenação dos vários entes da administração pública envolvidos na prevenção, com-

bate e resposta ao terrorismo (serviço de inteligência, forças armadas, polícia, aduanas, serviço de imigração, defesa civil, proteção nuclear, etc) que, no caso brasileiro, têm baixa experiência de ação conjunta e pouca interoperabilidade, isto é, capacidade de atuar em conjunto em uma emergência, emulando o bom exemplo da resposta espanhola aos atentados de 11 de março de 2004 e evitando a descoordenação visível nos episódios de 1992 e 1994, em Buenos Aires. Em função disso, criou-se, no âmbito federal e vinculado ao GSI, o Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT), em 09 de junho de 2009⁴.

Por fim, estou convencido que a adoção de medidas, de cunho tão somente administrativo, de nada adianta se o país não dispuser de instrumentos jurídicos que, ao tempo em que aprovisionem devidamente o Estado, não atentem contra as garantias individuais. Não se trata, naturalmente, de conclamar a uma ação que coloque em risco a devida tutela dos direitos fundamentais reconhecidos no texto constitucional (assim como o funcionamento das instituições democráticas e a garantia do exercício livre e pacífico dos direitos reivindicatórios), porém de preencher visível lacuna legal.

A plena adesão brasileira ao regime internacional de antiterrorismo, que integra o conjunto das Resoluções, Protocolos e Convenções da ONU e da OEA sobre o tema, já ratificadas pelo Congresso Nacional e gerando as decorrentes obrigações, constitui suficiente motivação para a adequação legal aos compromissos assumidos⁵. Do conjunto, vale ressaltar a Resolução nº 1.373/2001, do Conselho

de Segurança das Nações Unidas, que estabelece medidas a serem empregadas pelos Estados Partes para o combate ao terrorismo, sendo adotada após os ataques aos EUA, em 11 de setembro de 2001 e produzida ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A referida Resolução estabelece que “todos os Estados devem assegurar que, além de quaisquer outras medidas contra o terrorismo, atos terroristas sejam considerados graves delitos criminais pelas legislações e códigos nacionais”. Sua execução em território nacional é disposta pelo Decreto nº 3.976, de 18 de outubro de 2001.

[...] o crime de terrorismo não se exaure nos comportamentos criminosos já devidamente tipificados no CP.

Ainda, a propósito de adequação legal, cabe qualificar como inservível a Lei nº 7170/83 (Lei de Segurança Nacional - LSN). Tal qualificação decorre, de um lado, da falta de precisão da “*tipificação*” estabelecida no art. 20 da referida Lei; de outro, porque, precedendo no tempo a Constituição Federal, lavrada em 1988, com a mesma deixa de guardar, naturalmente, relação de consonância, evitando muitos juristas de considerá-la, de vez que, embora ainda em vigor, carrega inamovível estigma como um dos símbolos do denominado período autoritário. Portanto, devido à desconsideração prática da Lei nº 7170/83, ficam o Estado e a sociedade desprovidos de efetivo instrumento de proteção legal contra os crimes de terrorismo (assim como de espionagem, sabotagem etc).

Também me parece despidido de fundamento o argumento de que condutas presentes em eventuais atos terroristas já são abordadas pelo Código Penal (CP), o que tornaria desnecessária uma lei específica. Em primeiro lugar, porque o CP, datado de 1940, pode ser considerado bastante desatualizado, sobretudo para a prevenção de condutas comuns ao século XXI, estando a merecer a revisão encaminhada pelo Senado Federal, caso contrário teremos que enquadrar eventuais organizações terroristas no escopo do artigo 288 (crime de quadrilha ou bando), concebido originalmente para as associações criminosas conformadas pelos bandos de cangaceiros que assolavam o nordeste brasileiro nas primeiras décadas do século XX.

Em segundo lugar – e mais importante – porque o crime de terrorismo não se exaure nos comportamentos criminosos já devidamente tipificados no CP. No crime de terrorismo, transcendendo as condutas, há um plano maior, o de ameaçar a ordem e a paz social ou impor uma vontade ou ainda coagir entes institucionalmente estabelecidos. Assim, os tipos penais existentes revelam-se insuficientes para combater o terrorismo, pois aqueles praticados por um agente terrorista, mesmo atuando isoladamente, como no caso norueguês ou do “*Unabomber*”, nos Estados Unidos, obedecem, quase sempre, a um plano cuidadosamente preparado, voltado para um objetivo que transcende a finalidade intrínseca de cada uma das condutas delitivas individualmente consideradas.

Prosseguindo, é importante ter em mente que o ordenamento jurídico brasileiro já apresenta vários exemplos de incorpora-

ção da preocupação do legislador com a possibilidade de incidência do fenômeno do terrorismo em nosso país e, principalmente, de sua disposição em considerá-lo como crime, a começar pela própria Constituição Federal, que faz referência ao terrorismo, em seu artigo 4º “[...] do Brasil rege-se nas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] VIII - Repúdio ao terrorismo e ao racismo [...]”; e, sobretudo, em seu artigo 5º, XLIII, quando estabelece: “a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia [...] o terrorismo [...]”.

Mais adiante, a já comentada Lei de Segurança Nacional (LSN - Lei nº 7.170, de 1983) que, em seu art. 20, relaciona determinadas condutas específicas como ações próprias do terrorismo, e a qual se procura substituir por instrumento legal coerente com o pleno espírito da Constituição Federal (CF) de 1988. Igualmente, a Lei nº 8072, de 25 de julho de 1990 (que relaciona o terrorismo entre os chamados crimes hediondos). A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que estabeleceu o Estatuto do Estrangeiro e faz menção ao terrorismo, sem se deter em sua conceituação.

[...] a inexistência de um instrumento legal tipificando o crime de terrorismo [...] deixa o Estado brasileiro sem a necessária provisão jurídica [...]

Ainda a Lei nº 9.613, de 13 de março de 1998 (modificada pela Lei nº 10.701, de 09 de julho de 2003), que inclui o terrorismo no rol de crimes antecedentes ao da lavagem de dinheiro. Trata-se, esta última, de iniciativa coerente

com a posição brasileira de signatário da Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo, de 09 de dezembro de 1999, já ratificada pelo Congresso Nacional. Por último, a Lei nº 10.744, de 09 de outubro de 2003, que dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros, no caso de atentados terroristas. Essa última lei, inclusive, dispõe, em seu artigo 1º, § 4º, o entendimento de ato terrorista como “qualquer ato, de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional.”

Como complemento, cabe conjecturar que a não tipificação do terrorismo decreta a inobservância do sempre necessário princípio da reserva legal (*“Nullum crimen nulla poena sine lege praevia scripta”*), desassistindo, de um lado, o expresso no mencionado artigo 5º, XXXIX, do texto constitucional e, de outro, a possibilidade, de todo real e que, também por isso deve ser recepcionada por lei, de ocorrência de crime de terrorismo no Brasil. Adicionalmente, convém observar que o princípio da legalidade, por sua vez, exige que todos os crimes sejam expressamente previstos em lei.

Em conclusão, entendo que a inexistência de um instrumento legal tipificando o crime de terrorismo – e, cabe insistir, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, XLIII, o reconhece como crime – deixa o Estado brasileiro sem a necessária provisão jurídica e à mercê de possíveis constrangimentos, entre esses, a impossibilidade de reconhecer como terroristas atos dessa natureza aqui eventualmente praticados. Além disso, o expõe

à possível risco de quebra da soberania legal, caso atentados contra estrangeiros venham a ser enquadrados como crimes comuns na ausência de uma lei que tipifique a conduta, do que poderia resultar, inclusive, pedidos de extradição e recursos ao Tribunal Penal Internacional (TPI), além de pressões internacionais de natureza política, sem contar os inevitáveis danos à imagem do país.

A responsabilidade que recai sobre o Poder Público inclui, ao mesmo tempo, a atenção devida aos possíveis riscos à segurança advindos de sua decisão de sediar grandes eventos internacionais, assim como e expressamente, a fidelidade aos compromissos decorrentes da plena adesão ao regime internacional sobre combate ao terrorismo.

Como tem sido dito, o Brasil pode até não ter tradição de terrorismo, mas alguns grandes eventos desportivos internacionais têm como nos lembram as Olimpíadas de Munique e Atlanta e também a última Maratona Internacional de Boston. Assim, e recordando o aforismo de Erasmo (não o Carlos, mas o de Rotterdam) que, prudentemente, observava que a prevenção é melhor que a cura, parece, afinal, chegada a hora de romper com o imobilismo atávico, mais afeito à ação reativa do que a preventiva, e tratar as questões de segurança do Estado e as chamadas novas ameaças, entre as quais o terrorismo, com a previsão que se espera de um participativo e responsável ator da cena internacional.

Notas:

¹ Projetos de Lei (PL) em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional referentes à tipificação do crime de terrorismo.

PLs tramitando no Senado Federal:

- PLS 728/2011- de autoria dos Senadores Walter Pinheiro (PT/BA), Ana Amélia (PP/RS) e Marcelo Crivella (PRB/RJ), apresentado em 09 de dezembro de 2011. Ementa: Complementa a Lei Geral da Copa e define crimes (entre esses o de terrorismo) e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança dos grandes eventos esportivos previstos para os próximos anos no Brasil. Situação: Em tramitação na Comissão de Educação, Cultura, Esporte e Laser.
- PLS 762/2011 - de autoria do Senador (PSDB/SP) Aloysio Nunes Ferreira Filho. Ementa: apresenta tipos penais para a figura do terrorismo, da incitação ao terrorismo, para a formação de grupo terrorista e também para o financiamento ao terrorismo. Situação: Em 21 de novembro de 2012, foi retirado de pauta da reunião da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), a pedido do relator, senador Aécio Neves (PSDB-MG), sendo encaminhado à comissão que discute o projeto de reforma do Código Penal.
- PLS236/2012- de autoria do Senador José Sarney (PMDP/AP), apresentado em 09 de julho de 2012. Ementa: Reforma do Código Penal (inclui artigo referente à tipificação do crime de terrorismo). Situação: em tramitação na CCJ, aguardando recebimento de emendas.

PLs tramitando na Câmara dos Deputados:

Seis projetos tramitam em conjunto na Câmara, em regime de prioridade: O projeto mais antigo (PL 2462/91) é do ex-deputado Hélio Bicudo e define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a humanidade. Os demais (PLC 6764/02, 149/03, 7765/10, 3714/12 e PL 4674/12) tipificam o crime de terrorismo no âmbito do Código Penal (Decreto-Lei 2.848/40) ou em legislação específica. Referidos PL são os seguintes:

- PL 2462/1991 - de autoria do ex- deputado Hélio Bicudo (PT/SP), apresentado em 05 de março de 1991. Ementa: Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a

Humanidade. Situação: Aguardando constituição de Comissão Temporária na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, para posterior encaminhamento à Coordenação de Comissões Permanentes (CCP).

- PL 6764/2002 - de autoria do Poder Executivo, apresentado em 09 de maio de 2002. Ementa: Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras providências (tipifica os Crimes contra o Estado Democrático de Direito, entre esses, os seguintes: Crime contra a Soberania Nacional, Crime contra as Instituições Democráticas, Crime contra o Funcionamento das Instituições Democráticas e dos Serviços Essenciais, Crime contra Autoridade Estrangeira ou Internacional e Crime contra a Cidadania). Situação: Apensado ao PL 2462/1991 (do deputado Hélio Bicudo).
- PL 149/2003 - de autoria do ex- deputado Alberto Fraga (PMDB/DF), apresentado em 24 de fevereiro de 2003. Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências. Situação: Apensado ao PL 2462/1991.
- PL 7765/2010- de autoria do deputado Nelson Goetten (PR/SC), apresentado em 17 de agosto de 2010. Ementa: Tipifica o crime de terrorismo. Situação: Apensado ao PL 149/2003.
- PL 3714/2012 - de autoria do deputado Edson Pimenta (PSD/BA), apresentado em 18 de abril de 2012. Ementa: Tipifica o crime de terrorismo. Situação: Apensado ao PL 7765/2010.
- PL 4674/2012 - de autoria do deputado Walter Feldman (PSDB/SP), apresentado em 07 de novembro de 2012. Ementa: Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. Situação: Apensado ao PL 2462/1991.

² Iniciativas de tipificação criminal do terrorismo e outras no âmbito do Executivo: São decorridos exatos dez anos de somados esforços do GSI relativos às propostas de modernização - legal e administrativa - do tratamento, pelo Estado brasileiro, de questões atinentes à potencial ameaça do terrorismo. Referidos esforços têm sua origem remota em reunião promovida em 02 de abril de 2003. Na oportunidade, este autor apresentou pauta contendo três propostas: (1ª) reformas na atividade de inteligência; (2ª) indicação de uma Autoridade Nacional de Prevenção ao Terrorismo e criação de um centro de coordenação das atividades de prevenção, combate e resposta; e (3ª) substituição da Lei 7170/1983 (Lei de Segurança Nacional) por uma lei de salvaguarda do Estado, coerente com a Constituição de 1988, contemplando a tipificação dos crimes de terrorismo, sabotagem e espionagem e, portanto, necessariamente penal. Os anos seguintes assistiram a uma série de tentativas de materializar as referidas propostas.

Com efeito, apresentadas no mesmo ano, as propostas referentes à criação da Autoridade Nacional e à revisão da LSN não prosperaram. Somente teve acolhida a de reformas na atividade de inteligência, a qual deu origem à primeira ação conjunta desenvolvida em 2003 pelo GSI em parceria com a Secretaria Geral da PR (SGPR), que resultou no programa “Consultas à Sociedade sobre a Atividade de Inteligência”, escapando ao escopo original da proposta. Durante a execução do referido programa, por proposta da SGPR, foram consultados (e se manifestaram) segmentos importantes da sociedade, como centrais sindicais, entidades de classe patronal, bem como entes ligados à Igreja Católica, todos, desnecessário enfatizar, estranhos ao tema. Ao final, conforme previsto, o programa resultou inócuo e improdutivo para os propósitos colimados. Não obstante, em setembro de 2004, sob o título “Uma nova perspectiva de gestão pública: consulta à sociedade sobre a atividade de inteligência”, o programa foi (ao lado de outros) escolhido para representar o Brasil, como exemplo de gestão, na IX Reunião do Centro Latino - Americano para o Desenvolvimento (CLAD), realizada em Madrid, Espanha, em novembro do mesmo ano.

Ainda em 2004, após os atentados de 11 de março, na capital espanhola e em razão da próxima ratificação pelo Congresso Nacional da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembleia - Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001, com sua esperada carga de obrigações, foram reapresentadas as propostas de criação da Autoridade Nacional e de revisão da LSN. Devido ao clima de comoção suscitado pelos referidos atentados e ao aumento da percepção de ameaça, as propostas de criação de uma Autoridade Nacional e de um Centro de Coordenação obtiveram, desta feita, a necessária aquiescência, sendo autorizada

a convocação da CREDEN para o seu exame. Como esperado, a CREDEN, reunida em abril de 2004, autorizou a criação de Grupo de Trabalho (GT) coordenado pela ABIN para estudar a questão e elaborar propostas. Em 2005, os trabalhos foram concluídos e apresentados à CREDEN. Embora recomendada pelo GT e avalizada pela CREDEN, a criação dos citados entes administrativos não teve a pretendida acolhida.

Em 2008, o GSI reapresentou, mais uma vez, as referidas propostas. A de criação da Autoridade Nacional e do Centro de Coordenação não foi considerada. A de substituição da LSN, por sua vez, foi aceita, convocando-se a CREDEN para seu exame. Em decorrência, em reunião realizada em 14 de julho de 2008, a CREDEN autorizou a constituição de um GT interministerial para propor a edição de uma Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito, sendo sua coordenação atribuída à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ). Em sua primeira fase, de delimitação do tema, estudo da legislação comparada, discussão e formulação da base conceitual e doutrinária, o GT executou trabalhos, apresentando ao Presidente da CREDEN seu relatório final em 30 de setembro de 2009. Ato contínuo, em 19 de outubro de 2009, o Presidente da CREDEN determinou a criação de novo GT, desta feita para conferir redação legislativa às propostas formuladas pelo GT anterior. Presentemente, os trabalhos encontram-se em fase de conclusão do anteprojeto de lei (APL). O texto do referido APL, produto de dez anos de trabalho de especialistas de diversos ministérios (Defesa, Justiça, Relações Exteriores, GSI, Advocacia-Geral da União, entre outros), não se resume à tipificação dos crimes de terrorismo, apologia ao terrorismo, financiamento do terrorismo e participação em organização terrorista, porém, buscando a completude em termos de salvaguarda legal do Estado, trata igualmente dos tipos criminosos de sabotagem, espionagem e outros.

³ Reuniões do GT LDSEDD/MJ: contra-argumentos apresentados durante as reuniões iniciais do GT criado para apresentar proposta de Lei de Defesa da Soberania e do Estado Democrático de Direito (LDSEDD), na SAL/MJ.

⁴ Criação e desativação do CPCT: Em 09 de junho de 2009, o ministro de Estado Chefe do GSI (por intermédio da Portaria nº 22, publicada em Diário Oficial da União de nº 109, de 10 de junho de 2009), criou o Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT). O referido ente, cuja criação, calcada em exemplos internacionais bem-sucedidos, objetivou promover a necessária integração entre os diferentes setores envolvidos nas atividades de prevenção e de combate ao terrorismo que, tradicionalmente, pouco ou nunca interagem, foi desativado pelo GSI, embora não formalmente extinto, em 07 de fevereiro de 2011, após efêmero e profícuo período de atividades, reação favorável dos órgãos participantes e seguidas menções positivas na imprensa.

⁵ Convenções, Resoluções e Protocolos ajustados em organismos multilaterais aos quais o Brasil aderiu e é signatário:

- Convenção Relativa às Infrações e Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Decreto nº 66.520/1970);
- Convenção Para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (assinada na Haia em 16 de dezembro de 1970/Decreto nº. 70.201/1972);
- Convenção Para a Repressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Decreto nº. 72.383/1973);
- Convenção Sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares (assinada em Viena em 3 de dezembro de 1980/Decreto nº. 95/1991);
- Convenção Para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados Como Delitos Contra Pessoas Quando Essas Tiverem Transcendência Internacional e Extorsão Conexa (Decreto nº. 3108/1999);
- Convenção Sobre a Prevenção e Punição de Infrações Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional (Decreto nº. 3167/1999);
- Convenção Contra a Tomada de Reféns (Decreto nº. 3517/2000);
- Protocolo Para a Supressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos a Serviço da Aviação Civil (assinado em Montreal em 24 de dezembro de 1988/Decreto nº. 2611/1997);

Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil

- Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos (Decreto nº. 3229/1999);
- Resolução 1.373/2001, do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estabelece medidas a serem adotadas pelos Estados- parte para o combate ao terrorismo, adotada após os ataques aos EUA, em 11 de setembro de 2001; o Dec. nº 3976, de 18 de outubro de 2001, dispõe sobre a sua execução no território nacional);
- Convenção Sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos Para Fins de Detecção (Decreto nº. 4021/2001);
- Convenção Internacional Sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (Decreto nº. 4.394/2002);
- Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto 5639/2005);
- Convenção Internacional Para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Decreto nº. 5.640/2005);
- Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (assinada pelo Brasil em Nova Iorque, em 14 de setembro de 2005, e aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 267/2009/aguardando ratificação);
- Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental (Decreto nº. 6136/2007); e
- Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Decreto nº. 6136/2007).

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 149/2003. Altera o Decreto- Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=104916>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 2.462/91. Define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423360>>. Acesso em: 02 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 3.714/2012. Tipifica o crime de terrorismo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=541763>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 4.674/2012. Dispõe sobre os crimes relacionados a atividades terroristas e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=55904>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 6.764/2002. Acrescenta o Título XII, que trata dos crimes contra o Estado Democrático de Direito, à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, e dá outras. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=51185>>. Acesso em 05 abr. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de lei nº 7.765/2010. Tipifica o crime de terrorismo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=484837>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 267, de 29 set. 2009. Aprova o texto da Convenção Internacional para a supressão de atos de terrorismo nuclear, assinada pelo Brasil em Nova Iorque, no dia 14 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://lex.br:federal:decreto.legislativo:2009-06-10;267>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

BRASIL. Decreto no. 2.611, de 2 jun. 1998. Promulga o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional, concluído em Montreal, em 24 de fevereiro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2611.htm>. Acesso em: 18 abr. 2013.

BRASIL. Decreto no. 3.018, de 6 de abril de 1999. Promulga a Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional, concluída em Washington, em 2 de fevereiro de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3018.htm>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº. 3.167, de 14 de Setembro de 1999. Promulga a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, inclusive Agentes Diplomáticos, concluída em Nova York, em 14 de dezembro de 1973, com a reserva prevista no parágrafo 2º do art. 13 da Convenção. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1999-09-14;3167>>. Acesso em 21 abr. 2013.

BRASIL. Decreto no. 3.229, de 29 out. 1999. Promulga a convenção interamericana contra a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/handle/26501/1046>>. Acesso em: 23 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº. 4021, de 19 nov. 2001. Promulga a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2001-11-19;4021>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº. 4.394, de 26 Set. 2002. Promulga a Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas, com reserva ao parágrafo 1 do art. 20. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-poio/legislacao/segurancapublica/d4394.2002_conv_int_terrorismo_bombas.pdf>. Acesso 12 abr. 2012.

BRASIL. Decreto nº. 5639, de dez. 2005. Convenção Interamericana contra o Terrorismo, assinada em Barbados, em 3 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5639.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº. 5.640, de 26 dez. 2005. Promulga a Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5640.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013.

Porque é necessário tipificar o crime de terrorismo no Brasil

BRASIL. Decreto nº 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6º, ao artigo 8º e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3º do Protocolo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6136.htm>. Acesso em: 24 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 66.520, de 30 de Abril de 1970. Promulga a Convenção relativa às infrações e a certos outros atos cometidos a bordo de aeronaves. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66520-30-abril-1970-409198-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado nº 728/2011. Complementa a Lei Geral da Copa e define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança dos grandes eventos esportivos previstos para os próximos anos no Brasil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103652-PLS728/2011>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado nº 762/2011. Apresenta tipos penais para a figura do terrorismo, da incitação ao terrorismo, para a formação de grupo terrorista e também para o financiamento ao terrorismo. Reforma do Código Penal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103889-PLS236/2012>. Acesso em: 12 abr. 2013.

LIÇÕES PARA O BRASIL SOBRE OS ATENTADOS DE BOSTON – REALIZAÇÃO DE GRANDES EVENTOS NO PAÍS

Paulo de Tarso Resende Paniago*

Resumo

Após 2001, a ONU passou a considerar o terrorismo uma das principais ameaças globais. Alas radicais islâmicas criaram grupos como a Al-Qaeda, que atua em países onde existam vulnerabilidades e sem histórico de ações terroristas. Com os ataques de Boston, acendeu a luz de alerta para o Brasil, que realizará eventos internacionais nos próximos anos, sendo o Rio de Janeiro um dos seus principais alvos. Por outro lado, a eficácia no combate ao terrorismo depende, entre outros, de parcerias internacionais e do trabalho realizado pela ABIN. Além disso, o País precisa de instrumentos legais modernos para tipificar o terrorismo. Portanto, o Brasil tem que se preparar para enfrentar esses desafios.

O terrorismo internacional, devido a seu poder de infiltração em diferentes países e capacidade de gerar instabilidade na comunidade mundial, constitui-se uma das principais ameaças da atualidade, real e crescente para a paz e segurança internacionais e para a estabilidade e soberania dos Estados.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) quebraram paradigmas até então existentes, alçando a ameaça terrorista como principal elemento definidor de políticas no cenário mundial desde então.

Reconhecendo a gravidade dessa questão, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a considerar o terroris-

mo um dos cinco principais problemas globais, juntamente com narcotráfico, proliferação de armas de destruição em massa, migrações e agressões ao meio ambiente.

A expansão desse fenômeno está atrelada ao crescimento do extremismo islâmico, que, por sua vez, ampliou-se na esteira da disseminação de interpretações radicais do Islã, que se opõe a qualquer tipo de intervenção nos valores muçulmanos e prega o uso da violência – guerra santa (*jihad*) – como forma de defender e aumentar a comunidade muçulmana mundial.

A internacionalização do terrorismo tornou irrelevantes definições nacionais

* Formado em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda.

quanto à probabilidade de ocorrência de atentados e ao desenvolvimento de outras atividades ligadas a esse fenômeno, que tende a atuar onde existem vulnerabilidades que possam ser exploradas. Nesse contexto, é plausível que países sem histórico de atividades terroristas tornem-se alvo ou palco do terrorismo simplesmente por reunir condições favoráveis à realização de atentados.

A necessidade de recrutamento e formação de redes de apoio de organizações extremistas tem feito com que seus membros busquem novos locais para atuar. Devido aos prejuízos e perdas impostas às suas estruturas por ações desenvolvidas e lideradas, principalmente, pelos EUA, esses grupos passaram a implementar novas formas de recrutamento e reorganização de elementos operacionais em regiões até então pouco exploradas.

[...] entende-se o terrorismo, ou sua ameaça, como ação premeditada visando atingir, influenciar, intimidar ou coagir o Estado e/ou a sociedade com emprego de violência.

Paralelamente a isso, vertentes religiosas como o *wahabismo* (corrente religiosa islâmica), por exemplo, visam organizar o Estado de acordo com a *sharia* (lei islâmica), em que governo e religião formam um mesmo conjunto. Alas radicais desse movimento, como a Al-Qaeda e suas afiliadas, inspiraram grupos extremistas em muitos países.

A análise de inúmeros atentados terroristas que ocorreram ao longo dos últimos anos permite identificar características gerais comuns ao fenômeno, não importando orientação ideológica, causa defendida ou motivação política. Em sua definição corrente no Brasil, entende-se o terrorismo, ou sua ameaça, como ação premeditada visando atingir, influenciar, intimidar ou coagir o Estado e/ou a sociedade com emprego de violência.

O primeiro aspecto que representa caracterização própria de ato terrorista é aquele perpetrado por pessoa ou grupo com apoio de uma estrutura/organização, sendo, portanto, ação propositada e planejada visando provocar o maior dano possível, seja à população, a instalações físicas ou a instituições nacionais.

Além disso, a sua natureza é indiscriminada, ou seja, todos são alvos, independente da posição na sociedade. Justamente essa falta de especificidade é que ajuda a disseminar o medo, pois “se não existe um alvo em particular, ninguém pode sentir-se seguro”.

Não se pretende, com essa afirmação, excluir a possibilidade de que haja alvos humanos individuais ou coletivos específicos, o que de fato existe. Entretanto, ao se atingir alvos aleatórios, não previamente definidos, o temor de que outros venham a ser feridos torna-se generalizado e dá mais força ao movimento, pois o efeito psicológico, normalmente, terá muito mais amplitude e ressonância do que simplesmente prejuízos físicos.

Também existem outros riscos associados à estabilidade do Estado, que são as ações de extremistas organizados ou reunidos por ideologias excludentes, religiosas ou não, que podem recorrer a atos terroristas. No rol dessas ações, estão as que, impedindo, sabotando, transformando e desestruturando, poderão atacar a base estrutural, econômica e social de um país. A probabilidade de ocorrerem ataques, por exemplo, a sistemas de informação e comunicações poderá ser considerada ameaça terrorista tanto quanto a de sabotagem de redes energéticas.

Com isso, o terrorismo por si só é um crime, e, como tal, associa-se a delitos conexos que lhe possam suprir meios ou ainda facilitar suas ações, aproveitando-se da forma mais segura disponível à consecução de seus planos, como associar-se a organizações criminosas para atingir objetivos paralelos e coincidentes de ataque a determinadas estruturas governamentais.

Boston

Depois de as vítimas das explosões na Maratona de Boston terem sido atendidas e o presidente Barack Obama ter classificado o episódio como ato terrorista, autoridades estadunidenses passaram a dedicar-se exclusivamente a responder às perguntas: quem é(são) o(s) culpado(s) e por que motivo cometeu(ram) os ataques que deixaram três mortos e 264 feridos.

O Federal Bureau of Investigation (FBI) identificou que havia no local um circuito eletrônico que teria sido usado para detonar as bombas, e confirmou que foram recuperados restos de bolsas de náilon deixadas em cantos e na calçada da Rua

Boylston, as quais podem ter sido usadas para acondicionar painéis de pressão, que tinham em seu interior material explosivo e artefatos de metal.

Investigadores encontraram indícios de materiais utilizados para fabricação caseira desse tipo de artefato onde ocorreu a ação, o qual, apesar de improvisado, é letal; isso os levou a supor menor grau de profissionalismo dos perpetradores do atentado. O detonador pode ser acionado por controlador de tempo que é comumente usado na cozinha.

Segundo os médicos, as bombas foram preparadas para causar o máximo de lesões possível, forçando os profissionais a fazerem amputações imediatas, especialmente dos membros inferiores. Para os cirurgiões, esses ferimentos são comparáveis aos de bombas improvisadas usadas por integrantes da Al-Qaeda desde a invasão do Iraque até a atualidade.

O recurso foi amplamente utilizado contra forças estadunidenses no Afeganistão, Iraque e Paquistão. Atentados atribuídos a movimentos extremistas da Índia e do Paquistão também foram cometidos com esse tipo de objeto (painéis feitos de metal grosso, herméticos). O alcance estimado da onda de fragmentos das explosões em Boston supera os setenta metros.

Forças de segurança dos EUA já tinham conhecimento de que a Al-Qaeda ensinava, pela internet, a fabricar bombas caseiras utilizando painéis de pressão.

Esse atentado motivou precauções extras de segurança nos EUA. Dois passageiros e suas malas foram retirados de voo no aeroporto de Boston com destino a Chicago. Em Nova York, um

dos terminais do aeroporto LaGuardia foi esvaziado depois da descoberta de pacote suspeito.

Os governos de George W. Bush e Barack Obama criaram enorme aparato para rastrear terroristas no exterior, mas autoridades de segurança interna sempre alertaram que os EUA não conseguiriam impedir ataques em solo americano. Em alguns incidentes, elas contaram mais com o benefício da sorte do que com a habilidade de investigação.

Três meses após os atentados de 11 de setembro, Richard Reid levava no sapato explosivo que pretendia detonar em voo da American Airlines, que fazia o trajeto Paris-Miami. Oito anos depois, o nigeriano Umar Farouk Abdulmutallab planejava detonar explosivos escondidos em suas roupas em voo entre Amsterdã e Detroit. Nos dois casos, não houve êxito na ação.

Em outros dois incidentes, autoridades norte-americanas conseguiram frustrar as ações. Em setembro de 2009, plano para explodir a rede de metrô de Nova York, possivelmente por membros da Al-Qaeda, foi descoberto. Também nessa cidade, em maio de 2010, a Times Square foi esvaziada após descoberta de carro-bomba deixado pelo cidadão paquistanês, naturalizado americano, Faisal Shahzad.

Autoridades tentam identificar as motivações para o atentado em Boston. Esse resultado certamente vai contribuir para melhor compreender fatos como este e para que outros países adotem ou incrementem medidas preventivas capazes

de, pelo menos, reduzir os riscos dessas ações contra a sociedade.

Entre 17 e 18 abril de 2013, europeus realizaram o maior exercício antiterrorista no continente, reunindo forças especiais de nove países que integram a União Europeia (UE), com testes e simulações para verificar-se a capacidade de resposta a eventuais ações terroristas.

O objetivo foi mostrar reação em caso de ataques simultâneos nos países que participaram dessa atividade. O exercício faz parte de atividade denominada Desafio Comum, no âmbito de associação formada por unidades de forças especiais dos 27 Estados-membros da UE para melhorar a cooperação e o intercâmbio de experiências.

No mesmo período, em visita ao Brasil, a representante permanente dos EUA na ONU, embaixadora Susan Rice, reuniu-se com o ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antonio Patriota, e o principal tema discutido foi o aumento da preocupação com a segurança dos países em competições esportivas, e dos EUA, principalmente, tendo em vista o recente atentado ocorrido em Boston, que alertou os responsáveis nacionais pelas áreas de segurança de grandes eventos para os próximos anos.

Em fevereiro de 2013, acordo entre os ministérios da Justiça e da Defesa, responsáveis pelo planejamento da segurança da Copa das Confederações da FIFA 2013, Copa do Mundo da FIFA 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, definiu responsabilidades e incluiu ações de defesa cibernética, combate ao terrorismo e serviços de segurança e Inteligência.

O Comando do Exército coordenará medidas ligadas ao terrorismo e também será responsável pelo contraterrorismo (medidas ofensivas, como ataques pontuais a grupos inimigos, visando prevenir, dissuadir ou retaliar suas ações).

O governo federal dividiu a segurança em três eixos: ameaças externas; proteção de portos, aeroportos e fronteiras; e ameaças internas.

A Polícia Federal (PF) e a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que avalia como baixo o risco de atentado durante os mencionados eventos, tratarão do antiterrorismo (medidas preventivas e defensivas para investigar, obter informações de Inteligência e identificar possíveis vulnerabilidades que facilitem atentados). A atuação das polícias estaduais estará focada em segurança pública, policiamento urbano, Inteligência e prevenção.

O governo federal dividiu a segurança em três eixos: ameaças externas; proteção de portos, aeroportos e fronteiras; e ameaças internas. Com isso, aumentam as chances de sucesso no combate de atividades extremistas em tempo real.

No entanto, o alerta que vem dos EUA interessa principalmente ao Brasil, em preparação para uma série de eventos internacionais. O primeiro grande teste ocorrerá em junho de 2013, na Copa das Confederações. Em julho, o País será sede da Jornada Mundial da Juventude (JMJ), promovida pela Igreja Católica, que deve trazer o papa Francisco pela primeira vez ao Brasil. Em 2014, será a

vez da Copa do Mundo, e, em 2016, dos Jogos Olímpicos.

Em 2014, doze capitais brasileiras sediarão os jogos da Copa do Mundo FIFA e, em 2016, os Jogos Olímpicos ocorrerão principalmente no Rio de Janeiro, sendo esses dois eventos considerados por suas entidades representativas, FIFA e Comitê Olímpico Internacional (COI), respectivamente, como eventos de projeção mundial e consequentemente alvos preferenciais do terrorismo.

Muito provavelmente, em nenhum outro período tão curto de tempo, o País acolherá tantas pessoas, como a partir de 2013. Preparativos intensos são decisivos para preservar vidas e a imagem do Brasil. É o que as autoridades asseguram que está sendo feito, com treinamentos no País e no exterior, e aproveitando o exemplo do que ocorreu em eventos anteriores desse porte.

Rio de Janeiro

Sede de sete partidas da Copa do Mundo da FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, a cidade está em alerta depois dos atentados em Boston. Organizadores da Maratona do Rio, que será disputada em 7 de julho de 2013, já trabalham para aumentar a segurança da corrida. Representante de uma das empresas organizadoras do evento ressaltou que a atenção com a integridade física dos vinte mil atletas que deverão inscrever-se ficou maior.

A JMJ está programada para o período de 23 a 28 de julho e o evento inicial, previsto para ocorrer na Praia de Copacabana no primeiro dia, quando o arce-

bispo do Rio de Janeiro celebrará missa, na qual provavelmente não estará presente o papa Francisco.

Na previsão dos organizadores da JMJ, ele deve chegar ao País somente em 25 de julho, quando haverá cerimônia para recepcioná-lo. Militares envolvidos no planejamento da segurança informam que o Sumo Pontífice deverá participar de três missas. Além da última, em Guaratiba, sua presença é esperada em Copacabana e na Catedral Metropolitana, no centro da cidade.

[...] a eficácia no combate ao terrorismo depende [...] tanto da implementação de novas políticas voltadas para a segurança e defesa quanto da reavaliação de acordos internacionais [...]

Com a promoção desses e outros vários eventos que deverão ocorrer até 2016, a cidade do Rio de Janeiro, sem dúvida, é no momento um dos principais alvos de organizações e grupos extremistas, sejam eles de caráter radical islâmico ou de outro matiz.

O Brasil defende constitucionalmente a promoção da paz e a resolução pacífica de conflitos. Mas a eficácia no combate ao terrorismo depende, por exemplo, tanto da implementação de novas políticas voltadas para a segurança e defesa quanto da reavaliação de acordos internacionais, sobretudo na esfera regional, como os assinados no âmbito do Mercosul sobre isenção de vistos, ingresso privilegiado em aeroportos e documentação requerida para trânsito de cidadãos entre os países-membros. Ressalta-se que há vulnerabilidades crônicas de segurança em países vizinhos como o Paraguai, em

especial na Ponte Internacional da Amizade, que liga Ciudad del Este a Foz do Iguaçu/PR.

Em nosso país, não há motivação terrorista de caráter religioso, tendo em vista o histórico de assimilação cordial de diferentes grupos étnicos e culturais na sociedade, característico da formação da nação brasileira. Muito provavelmente foram esses graus de integração social e de universalismo da política externa brasileira que, até o momento, preservaram o Brasil de ameaças e ações destrutivas de grupos extremistas, e permitiram maior inserção econômica e atuação política em mercados e foros culturalmente diversificados.

Por outro lado, impõe-se cada vez mais a necessidade de reformular conceitos, como diferenciação clara entre ameaças internas e externas, e adotar parcerias com outros países para efetivamente neutralizar a atuação dessas organizações. Portanto, somente por meio da cooperação conjunta é que os Estados poderão adquirir maior estabilidade e manter sua soberania.

Cabe aos respectivos governos prepararem-se para isso e estimularem especialmente o trabalho de Inteligência (que atua precipuamente no campo preventivo, e possui melhores condições de combater esse fenômeno), buscando a certeza do conhecimento e a antecipação dos fatos.

No Brasil, ações tipicamente terroristas constituem-se, no momento, uma média possibilidade. Entretanto, deve-se considerar a atual tendência de crescimento do terrorismo no mundo, com a globalização de suas atividades e constante mutação. Dessa forma, métodos e procedimentos

de grupos extremistas internacionais poderão passar a ser utilizados por organizações ou indivíduos nacionais.

Paralelamente a isso, devem ser ouvidos e avaliados alertas de entidades representativas de servidores federais, as quais têm demonstrado preocupação com a possível carência de pessoal para atender a todas as tarefas de segurança, e advertem para o fato de que a concentração de pessoal de ponta nas demandas dos eventos pode, no caso da Polícia Federal, por exemplo, deixar a descoberto o combate ao contrabando e ao tráfico de drogas, além da possibilidade de que algumas dessas categorias venham a usar esse período para realizar greves.

Cabe aos respectivos governos [...] estimularem especialmente o trabalho de Inteligência [...] buscando a certeza do conhecimento e a antecipação dos fatos.

Essas preocupações merecem a total atenção dos envolvidos com a segurança dos participantes desses eventos. Atentados como o que abalou Boston e o mundo podem ter causas diversas, e obviamente merecem o repúdio internacional. Todavia, manifestações de indignação são insuficientes para evitar atentados ou ter seus danos reduzidos, especialmente em eventos que chamam a atenção e atraem pessoas de todos os continentes.

O País vem mantendo a posição de não existência de atividade terrorista em seu território, mas até quando isso permanecerá, pois há um quadro conjuntural que pode torná-lo vulnerável a pressões internacionais, com o recente surgimento de

ações de grupos extremistas, como prisões de suspeitos em países europeus, a exemplo de Alemanha, Espanha e França.

E o Brasil, mediante essa nova realidade, precisa, entre outros pontos, de instrumentos legais modernos para enfrentar esse fenômeno, dando resposta efetiva à comunidade internacional, como tipificar criminalmente o terrorismo, principalmente neste momento, em que o País está sob os holofotes mundiais em face dos grandes eventos, podendo tornar-se alvo preferencial de organizações como a Al-Qaeda.

Por fim, as autoridades governamentais e os legisladores devem ter em mente a existência de várias convenções e resoluções internacionais sobre a matéria, considerando que no âmbito externo o País precisa assumir suas obrigações, evitando, assim, futuras sanções e ainda exposição negativa e desnecessária que possa prejudicar suas pretensões quanto ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Internamente relevante ter como premissa o estabelecimento de entendimento jurídico unificado do que é terrorismo e seu eficaz combate e resposta imediata a essa ameaça.

Portanto, nesse momento, o terrorismo é um assunto de abrangência mundial e nenhum país pode dizer que está a salvo de seus efeitos. O Brasil tem desempenhado seu papel, em diversos fóruns internacionais, para combater e eliminar esse mal. Apesar de, até o momento, não ter sofrido ação direta perpetrada por organizações extremistas, não se pode descartar que isso venha a ocorrer a qualquer momento, até por suas características de imprevisibilidade. Temos que estar preparados para enfrentar esse desafio ao longo dos próximos anos.

Referências

ATENTADO em Boston faz Maratona do Rio reforçar segurança. *R7 Esportes*, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://esportes.r7.com/esportes-olimpicos/noticias/atentado-em-boston-faz-maratona-do-rio-reforcar-seguranca-0130417.html>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

FBI confirma substância letal ricina em carta enviada a Obama. *UOL*, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2013/04/17/carta-com-substancia-suspeita-e-enviada-para-obama.htm>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

GIRALDI, Renata. Europeus fazem exercício para simular reação a ataques terroristas. *Agência Brasil*, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-04-17/europeus-fazem-exercicio-para-simular-reacao-ataques-terroristas>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

GIRALDI, Renata. Representante norte-americana na ONU conversa com Patriota sobre explosões em Boston e operações de paz. *Agência Brasil*, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://agencia-brasil.ebc.com.br/noticia/2013-04-17/representante-norte-americana-na-onu-conversa-com-patriota-sobre-explosoes-em-boston-e-operacoes-de-p>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

PACOTES suspeitos são encontrados no Capitólio, em Washington. *GI Mundo*, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/04/pacotes-suspeitos-sao-encontrados-no-capitolio-em-washington-diz-tv.html>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

STOCHERO, Tahiane. Ataque de Boston preocupa governo para a Copa das Confederações. *GI Brasil*, São Paulo, 17 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/ataque-de-boston-preocupa-governo-para-copa-das-confederacoes.html>>. Acesso em: 17 abr. 2013.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI RELATIVO A CRIMES DE TERRORISMO

Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa*

Resumo

Este trabalho pretende analisar projeto de lei relativo a crimes de terrorismo em tramitação no Senado Federal, apontando críticas e propondo sugestões.

1 Introdução

Tramita no Senado Federal o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 762 (BRASIL, 2011), de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), visando a tipificar os crimes relacionados ao terrorismo. O projeto busca atender a um antigo clamor da sociedade e da comunidade internacional de criação de um aparato legal apropriado para o tratamento penal do terrorismo no Brasil.

O projeto é pequeno e simples. Sua essência consiste na tipificação de delitos relacionados ao terrorismo. Entendemos que a definição legal desse tipo de delito, tal como proposta, apresenta problemas de ordem lógico-jurídica, como se pretende demonstrar a seguir.

2 Problemática da tipificação do terrorismo

A própria idéia de tipificar crimes de terrorismo já se assenta num equívoco. Como tivemos a oportunidade de expor em outro trabalho (CONDEIXA, 2012), o terrorismo não pode ser particularizado em uma conduta ou num conjunto limitado de condutas, de modo a caber num único tipo penal.

No referido trabalho, sustentamos que o terrorismo, segundo a legislação em vigor, deveria ser tratado como circunstância judicial ou elementar heterotópica de condutas criminosas, aferida casuisticamente pelo juiz, que tomaria como parâmetro o conceito de terrorismo fixado no art. 4º, § 1º, da Lei Federal nº 10.744 (BRASIL, 2003). Ato contínuo, o juiz dispensaria ao criminoso o tratamento previsto

* Bacharel em Direito e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

na Lei de Crimes Hediondos (Lei Federal nº 8.072 (BRASIL, 1990)), com base na parte final do art. 2º desse diploma legal e no próprio art. 5º, XLIII, da Constituição Federal (CF)¹.

A idéia mesma de tipificação consiste em particularizar condutas, de forma clara e precisa, de modo a não dar azo ao arbítrio da autoridade julgadora para a imputação penal. Trata-se de uma decorrência do princípio da reserva legal, consagrado no art. 1º do Código Penal (CP) e no art. 5º, XXXIX, da CF. Tal princípio encarna o antigo brocardo jurídico *nullum crimen, nulla poena sine lege* (GRECO, 2013).

Vemos que o art. 2º do projeto busca tipificar o terrorismo da seguinte maneira:

Terrorismo

Art. 2º Provocar ou infundir terror ou pânico generalizado mediante ofensa à integridade física ou privação da liberdade de pessoa, por motivo ideológico, religioso, político ou de preconceito racial, étnico, homofóbico ou xenófobo:

Pena – reclusão, de 15 (quinze) a 30 (trinta) anos.

A expressão “provocar ou infundir terror ou pânico generalizado” pode ser demasiado aberta para figurar num tipo penal. O termo ‘*generalizado*’ abrangeria o quê? Todo o país? Todas as pessoas presentes? Todo o mundo? E em que consistiria ‘*provocar*’ ou ‘*infundir terror ou pânico*’?

Um tipo penal de terrorismo será sempre demasiado aberto por uma razão muito simples: considera-se terrorismo diver-

sos atos criminosos praticados com a intenção de provocar ou infundir terror ou pânico. Desse modo, o terrorismo deve ser entendido como uma qualidade, um adjetivo de certas condutas criminosas. Essa idéia foi esposada pelo Ministro Nelson Jobim, na Extradicação nº 855/Chile, ver:

O conceito de terrorismo não é um conceito que diz respeito a um ato da realidade, não é um substantivo que trate de atos concretos; são juízos de valores em condutas políticas que têm de ser examinadas caso a caso. (BRASIL, 2004).

Por essa razão, pugnamos pelo tratamento do terrorismo como circunstância judicial ou elementar heterotópica do tipo penal, verificada caso a caso, à semelhança do que ocorre, por exemplo, nos homicídios qualificados por motivo fútil ou torpe. Trata-se de uma margem de discricionariedade judicial da qual não se pode abdicar, sob o risco de vermos condutas indevidamente caracterizadas ou não caracterizadas como terroristas.

**[...] pugnamos pelo tratamento
do terrorismo como circunstância
judicial ou elementar
heterotópica do tipo penal [...]**

Nossa orientação tem a vantagem de fazer com que a margem de discricionariedade recaia apenas sobre a ‘*qualificação*’ do crime e não sobre a imputação como um todo, como o faz o PLS nº 762, com seu tipo aberto de “provocar ou infundir terror ou pânico”. Assim, a discricionariedade de decidir o que é terrorista somente terá repercussão no ‘*agravamento*’ ou

¹ “XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;” (BRASIL, 1988).

'*não*' da pena e do regime de seu cumprimento.

Condutas típicas são '*cometidas*'; o terrorismo não é cometido. O que se comete são atos como lesão corporal, homicídio, explosão, uso de gás tóxico ou asfixiante, todas essas condutas descritas no CP. E, na verdade, a preocupação maior deve recair '*sobre essas condutas*' e não sobre as intenções. Pela redação do dispositivo, o ato de provocar ou infundir terror ou pânico sobressai-se em relação à própria ofensa à integridade física ou à privação da liberdade da pessoa. A objetividade jurídica a ser protegida parece ser a paz pública, e não as pessoas, em si. Assim, se fôssemos incluir esse dispositivo no CP, ele entraria no Título IX da Parte Especial.

Diante disso, é de se questionar: o tipo penal do art. 2º do PLS nº 762 absorveria os tipos relativos à ofensa à integridade física e à liberdade da pessoa? Em outras palavras, num ato terrorista com emprego de explosivos que tirasse a vida de várias pessoas, o agente responderia pelo tipo previsto no art. 2º do PLS nº 762 em concurso com o crime de homicídio? Ou restaria este absorvido por aquele, uma vez que o parágrafo primeiro do art. 2º prevê a pena de reclusão de 24 a 30 anos para o caso de morte? Parece-nos perfeitamente defensável a aplicação do princípio da consunção nessa hipótese, uma vez que os homicídios seriam crimes-meio para a prática de '*provocar*' ou '*infundir terror ou pânico*'.

Essa solução, muito provável de ocorrer, pode beneficiar a prática do terrorismo, em vez de combatê-la, como pretende o PLS nº 762. A imputação nos crimes de

homicídio qualificado em concurso pode resultar em pena maior do que a mera aplicação daquela estabelecida no art. 2º do projeto.

3 Modelo alternativo de definição legal

Desse modo, o melhor seria que o PLS nº 762 fosse alterado para que se abstinhasse de tentar tipificar o terrorismo, tratando-o como '*circunstância judicial*' ou '*elementar heterotópica*' de tipos penais e agravando a pena do eventual delito, além de aplicar o regime da Lei nº 8.072. Esse modelo é o adotado por Portugal, que, em sua Lei nº 52/2003, dispôs o seguinte:

Artigo 2º

Organizações terroristas

1 - Considera-se grupo, organização ou associação terrorista todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral, mediante:

- a) Crime contra a vida, a integridade física ou a liberdade das pessoas;
- b) Crime contra a segurança dos transportes e das comunicações, incluindo as informáticas, telegráficas, telefónicas, de rádio ou de televisão;
- c) Crime de produção dolosa de perigo comum, através de incêndio, explosão, libertação de substâncias radioactivas ou de gases tóxicos ou asfixiantes, de inundação ou avalanche, desmoronamento de construção, contaminação de alimentos e águas destinadas a consumo humano ou difusão de doença, praga, planta ou animal nocivos;

d) Actos que destruam ou que impossibilitem o funcionamento ou desviem dos seus fins normais, definitiva ou temporariamente, total ou parcialmente, meios ou vias de comunicação, instalações de serviços públicos ou destinadas ao abastecimento e satisfação de necessidades vitais da população;

e) Investigação e desenvolvimento de armas biológicas ou químicas;

f) Crimes que impliquem o emprego de energia nuclear, armas de fogo, biológicas ou químicas, substâncias ou engenhos explosivos, meios incendiários de qualquer natureza, encomendas ou cartas armadilhadas; sempre que, pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, estes crimes sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar.

2 - Quem promover ou fundar grupo, organização ou associação terrorista, a eles aderir ou os apoiar, nomeadamente através do fornecimento de informações ou meios materiais, é punido com pena de prisão de 8 a 15 anos.

3 - Quem chefiar ou dirigir grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 15 a 20 anos.

4 - Quem praticar actos preparatórios da constituição de grupo, organização ou associação terrorista é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

5 - A pena pode ser especialmente atenuada ou não ter lugar a punição se o agente abandonar voluntariamente a sua actividade, afastar ou fizer diminuir consideravelmente o perigo por ela provocado ou auxiliar concretamente na recolha das provas decisivas para a identificação ou a captura de outros responsáveis.

Artigo 4º

Terrorismo

1 - Quem praticar os factos previstos no nº 1 do artigo 2º, com a intenção nele referida, é punido com pena de prisão de 2 a 10 anos, ou com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo, se for igual ou superior àquela, não podendo a pena aplicada exceder o limite referido no nº 2 do artigo 41º do Código Penal.

2 - Quem praticar crime de furto qualificado, roubo, extorsão, burla informática e nas comunicações, falsidade informática, ou falsificação de documento administrativo com vista ao cometimento dos factos previstos no nº 1 do artigo 2º é punido com a pena correspondente ao crime praticado, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo. (PORTUGAL, 2003).

Talvez a técnica legislativa adotada pela legislação portuguesa não seja a mais adequada, porquanto demasiado extensa e redundante, mas a idéia de agravar a pena de delitos existentes afigura-se-nos a alternativa mais apropriada.

4 Considerações sobre outros pontos do projeto

Quanto ao art. 5º, parágrafo único², entendemo-nos *despiciendo*, porquanto já consta na Lei nº 8.072 a aplicação do regime de crimes hediondos ao terrorismo. O mesmo ocorre em dispositivo não mencionado pelo projeto constante no art. 83 do Código Penal, com a redação dada pela Lei nº 8.072. Igualmente *despiciendo* seria o art. 6º do projeto³, pelas mesmas razões.

² "Parágrafo único. Quanto à progressão de regime, observar-se-á o disposto no § 2º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990."

³ "Art. 6º Os crimes previstos nos arts. 2º e 4º desta Lei são inafiançáveis e insuscetíveis de graça, anistia, indulto ou fiança."

O art. 7º do PLS nº 762⁴, além de repetir a disposição de seu art. 1º, também padece claramente de vício de inconstitucionalidade, porquanto trata de matéria reservada à Constituição. Ao dispor que os crimes de terrorismo enquadrar-se-iam na hipótese do art. 109, IV, da CF, o projeto está tentando de certa forma usurpar a tarefa do Poder Judiciário de subsumir os casos concretos às hipóteses legais, esgarçando, assim, o sentido do referido dispositivo constitucional. Em outras palavras, a competência da Justiça Federal é matéria de reserva constitucional; aferir que casos se enquadram nela é tarefa do Poder Judiciário.

Embora na justificação do projeto se lamente a suposta ausência de regulamentação do inciso XLIV, do art. 5º, da CF⁵, o que o PLS 762 faz é justamente subtrair-lhe a eficácia. O projeto propõe a revogação da Lei de Segurança Nacional (LSN) – Lei Federal nº 7.170 (BRASIL, 1983) –, e somente prevê o “delito de terrorismo” para os casos em que haja ofensa à pessoa. Dessa forma, a revogação da LSN faz com que fique desamparada uma gama de hipóteses de delitos contra a ordem constitucional e democrática que poderiam ser objeto da incidência do referido dispositivo constitucional.

A LSN não dispõe apenas sobre terrorismo; ela é a regulamentação mesma do art. 5º, XLIV, da CF! Ao trocarmos uma lei por outra, estaríamos cobrindo a cabeça e descobrindo os pés. A LSN prevê hipóteses de espionagem contra a ordem democrática, o que não tem nada a ver com terrorismo. Uma lei de terrorismo teria amparo no inciso XLIII, do art. 5º,

da CF, e não no XLIV. Não há, pois, que confundir situações distintas.

Embora a LSN tenha sido promulgada em período de exceção, de modo geral, suas disposições não são reputadas como absurdas pela comunidade jurídica, e, no que for, estará sujeita ao controle de constitucionalidade a ser exercido pelo Poder Judiciário⁶. Entendemos até conveniente a alteração e modernização da LSN, mas não a sua revogação e substituição por lei versando sobre outro assunto.

É bom salientarmos que a imprescritibilidade só é prevista, além do racismo, para ações criminosas de grupos armados contra a ordem constitucional ou democrática. O constituinte não quis impor tal gravame ao terrorismo, ao qual impôs apenas a vedação de fiança, anistia e graça (ao que a lei acresce o indulto). Isso só reforça a distinção entre os crimes de terrorismo e os crimes contra a segurança nacional.

5 Considerações finais

Diante do exposto, propomos que o PLS nº 762 seja alterado, no sentido de:

- 1) Abster-se de revogar a Lei Federal nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983;
- 2) Tratar o terrorismo como circunstância judicial ou elementar heterotópica de um conjunto de tipos penais (crimes contra a incolumidade pública, contra a pessoa, contra o patrimônio, etc.), somente agravando a pena; e
- 3) Suprimir as disposições atinentes à competência da Justiça Federal, insculpidas nos arts. 1º e 7º do projeto.

⁴ “Art. 7º Para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nesta Lei são praticados contra o interesse da União, cabendo à Justiça Federal o seu processamento e julgamento, nos termos do art. 109, IV, da Constituição Federal.”

⁵ “XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.”

⁶ O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de declarar inconstitucional seu art. 30, o qual determinava que a competência para julgamento dos crimes previstos nela recaísse sobre a Justiça Militar. A Corte entendeu que o art. 109, IV, da CF, derrogara o dispositivo (Recurso Criminal 1468).

Referências

BRASIL. *Código penal* (1984). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del-2848compilado.htm>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Lei nº 10.744, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos de aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de taxi aéreo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.744.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013

BRASIL. Senado Federal. Projeto de lei do Senado nº 762/2011. Apresenta tipos penais para a figura do terrorismo, da incitação ao terrorismo, para a formação de grupo terrorista e também para o financiamento ao terrorismo. Reforma do Código Penal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=103889-PLS236/2012>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Seg. Recurso Criminal nº 1468 RJ. Crime Político. Competência. Introdução, no Território Nacional, de Munição Privativa das Forças Armadas, Praticado Por Militar da Reserva (artigo 12 da Lsn). Inexistência de Motivação Política: Crime Comum. Preliminares de Competência...Disponível em:<<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14755404/seg-recurso-criminal-rc-1468-rj-stf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Extradição nº 855/Chile. Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 26/08/2004. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoExt855.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. O terrorismo como circunstância judicial. *Revista de Criminologia e Ciências Penitenciárias do Conselho Penitenciário do Estado de São Paulo* (Copen/SP), São Paulo, ano 2, n. 3, set. 2012. Disponível em: <<http://www.procrim.org/revista/index.php/COPEN/article/view/108/208>>. Acesso em: 15 abr. 2013

GRECO, Rogério. *Curso de Direito Penal*. 15. ed. Niterói: Impetus, 2013. v. 1: Parte Geral.

PORTUGAL. Lei nº 52, de 22 de agosto de 2003. Lei de combate ao terrorismo (em cumprimento da Decisão Quadro nº 2002/475/JAI, DO Conselho, de 13 de junho) – Décima segunda alteração ao Código de Processo Penal e décima quarta alteração ao Código Penal. Diário da República I – série A, Lisboa, PT, 22 ago. 2003. Disponível em: <<http://www.dre.pt/pdf1sdip/2003/08/193A00/53985400.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013

A PROLIFERAÇÃO DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Eduardo Müssnich Barreto*

Resumo

O Brasil é signatário de diversos tratados e acordos internacionais sobre não proliferação de Armas de Destruição em Massa e seus vetores (ADMV) nas áreas química, nuclear, biológica e missilística. Seu crescimento industrial e científico empresta maior relevância ao tema, uma vez que milhares de empresas e instituições de pesquisa brasileiras produzem e desenvolvem equipamentos e materiais que têm sua exportação controlada por aqueles tratados. A Abin atua na área de não proliferação há mais de uma década, buscando identificar, antecipar e neutralizar tentativas de aquisições ou transferências ilícitas de bens e tecnologias sensíveis no País.

Introdução

Pode-se entender **arma de destruição em massa** (ADM)¹ como o dispositivo capaz de promover danos intencionais em grande escala, a exemplo de armas nucleares, químicas e biológicas ou tóxicas. Mísseis e veículos aéreos não tripulados, também denominados **vetores**, com capacidade de transportar ADM, não são assim considerados, embora despertem idênticas preocupações do ponto de vista da segurança internacional.

Os Estados nacionais encontram, nesse tipo de armamento, os seguintes atrativos: o relativamente baixo custo frente a uma corrida armamentista convencional;

a expressiva capacidade dissuasória, que desestimula agressões e acresce a expectativa de segurança; e a maior projeção de poder político e econômico. Atores não-estatais, como organizações terroristas, também consideram o emprego de tais armas. Apesar da existência desses interesses, a proliferação de ADM tem sido contida, em boa parte, graças à atuação eficaz dos mecanismos mais adiante relatados.

Algumas outras definições são igualmente importantes para a melhor compreensão do tema. Denominam-se **bens sensíveis** os equipamentos, materiais ou

* Tecnologista Sênior, engenheiro elétrico e PhD em engenharia nuclear, coordenou a análise de tecnologias sensíveis e desarmamento, na Abin.

¹ Definição da ONU (1948): “Armas explosivas atômicas; armas com materiais radioativos; certas armas químicas e biológicas letais; quaisquer armas desenvolvidas no futuro com efeitos destrutivos similares; quaisquer armas desenvolvidas, no futuro, com efeito destrutivo comparável àquele da bomba atômica ou de outras armas mencionadas acima.”

substâncias passíveis de utilização em programas de desenvolvimento e fabricação de **ADM e seus vetores (ADMV)**. Nos tratados internacionais de que o Brasil faz parte, quase 2 mil itens são oficialmente identificados como bens sensíveis. Muitos deles são, entretanto, utilizados pela indústria sem o propósito bélico, servindo a propósitos diversos da fabricação de armas, sendo, por isso, chamados de **bens de uso dual**. Tais bens têm, portanto, uso duplo: civil e militar.

Um exemplo de bem de uso dual são os acelerômetros incluídos em aparelhos celulares e que permitem identificar seu movimento ou rotação, para determinar a melhor orientação da tela – se vertical ou horizontal. Esses mesmos dispositivos podem ser também usados em sistemas de guiagem de mísseis, e por isso têm sua exportação controlada e passível de acompanhamento por serviços de Inteligência.

As tecnologias que fundamentam a produção de bens sensíveis são, por sua vez, denominadas **tecnologias sensíveis**.

Os avanços tecnológicos das últimas décadas, tais como a Internet e as tecnologias de informação e comunicações têm permitido crescentes facilidades na obtenção do conhecimento em tecnologias sensíveis.

A ameaça à **segurança internacional** representada pelas ADMV tem sido geralmente acompanhada de desequilíbrios políticos, tecnológicos e econômicos, com reflexos militares: a ocupação do Iraque em 2003, por exemplo, teve como pano de fundo a suposta posse de armas nucleares por aquele país; a destruição, por ataque israelense, de usinas nucleares em construção no Iraque e na Síria foi motivada por receios similares; da mesma forma, as atuais pressões sobre o Irã dizem respeito à suspeição de que seu programa nuclear objetive o desenvolvimento de ADMV. A essa lista, adicione-se o declarado desenvolvimento de mísseis e de armas nucleares pela Coreia do Norte e a permanente busca por ADMV empreendida por atores não estatais.



Imagem 1 – Um bem de uso dual, o centelhador à esquerda, com 4 cm de altura, é utilizado tanto em osciloscópios comuns de laboratório como em sistemas de disparo de armas nucleares. À direita, uma bomba com diversos centelhadores instalados. Por esse motivo, e visando ao cumprimento dos tratados internacionais, a exportação de centelhadores é acompanhada por serviços de Inteligência.

Assim, a frequência desses países no noticiário não reflete meras coincidências, mas a complexidade do sistema internacional de interesses geopolíticos que lhes exige conduzir o desenvolvimento e o armazenamento de ADMV.

Proliferação

O planeta poderia ser dividido em dois conjuntos de países: os que detêm as tecnologias sensíveis, e são, portanto, capazes de produzir ADMV; e os que não as possuem. Em geral, os países de primeiro grupo buscam impedir que os demais obtenham acesso às tecnologias sensíveis, por dupla motivação: promover o cerceamento científico de forma a preservar as vantagens tecnológicas (e consequentemente econômicas) já alcançadas pelo primeiro grupo; e impedir o emprego bélico daquelas tecnologias, já que o potencial de dissuasão e de destruição dessas tecnologias possui efeito relevante sobre o equilíbrio do poder mundial.

Os países que ainda não detêm tecnologias sensíveis buscam desenvolver meios para sua obtenção. Isso ocorre naturalmente, uma vez que tais tecnologias costumam abrigar diversos diferenciais competitivos necessários ao processo típico de desenvolvimento econômico-industrial. Em outros casos, o interesse reside na necessidade de afirmação geopolítica.

A História da segunda metade do século XX é rica em exemplos de transferências clandestinas de bens entre o primeiro e o segundo grupo, mediante sofisticados mecanismos denominados, em seu conjunto, de **proliferação**, que, por sua vez,

recebia e ainda recebe os adjetivos nuclear, química, biológica ou missilística. Dentre tais modalidades, a proliferação nuclear tem sido considerada a mais preocupante no contexto internacional.

É válido partir do conceito de que a proliferação de tecnologias e bens sensíveis não pode ser contida, mas apenas retardada, dado os altos interesses em jogo. Dentre os esforços de não proliferação empreendidos no planeta, a principal ferramenta hoje empregada são os controles de exportação, mediante os quais cada Estado assume-se responsável, perante a comunidade internacional, pelo acompanhamento, licenciamento e fiscalização de suas próprias exportações. Alguns países realizam tal atividade de forma criteriosa, para evitar que tecnologias e bens sensíveis de sua produção sejam indevidamente exportados. Trata-se, como aqui será visto, de um processo complexo que envolve, em âmbitos nacionais e internacionais, uma mistura contendo elementos de política, economia, legislação, acompanhamento da capacidade tecnológica e da atividade industrial, diplomacia, aplicação da lei, fiscalização aduaneira, policiamento aeroportuário, capacitação e treinamento, análise de riscos, cooperação internacional e atividade de Inteligência.

As responsabilidades dos países têm sido assumidas perante diversos mecanismos internacionais de controle que foram estabelecidos, a partir de 1968, com o objetivo de conter o acesso indiscriminado às tecnologias sensíveis. Nesse particular, o Brasil compromete-se com os seguintes: os tratados na área nuclear; o Grupo de Supridores Nucleares; o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis;

a Convenção para Proibição de Armas Químicas; a Convenção para Proibição de Armas Biológicas; e as Resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSONU). Cada um deles será brevemente visto a seguir.

Tratados na área nuclear

Para o Brasil, os dois mais relevantes tratados internacionais na área nuclear são (1) o Tratado de Tlatelolco (assinado pelo Brasil em 1967 e ratificado em 1994), que criou uma zona livre de armas nucleares da América Latina e Caribe (ORGANISMO..., 1967), e (2) o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), que entrou em vigor em 1970 com o objetivo principal de prevenir a propagação de armas nucleares e possuindo três pilares de sustentação: a não proliferação, o desarmamento e a utilização pacífica da energia nuclear (TRATADO..., 1968). Quatro países que, acredita-se, possuem armas nucleares, deixaram de aderir ao TNP: Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Israel.

Grupo de Supridores Nucleares (NSG)

De forma a alcançar maior controle sobre a exportação de bens e tecnologias na área nuclear, foram criadas, no âmbito do TNP, diretrizes para o controle de exportações. Hoje com 48 Estados-partes, entre eles o Brasil, o NSG (Nuclear Suppliers Group) mantém listas de itens nucleares que exigem anuência governamental antes de serem exportados. O grupo mantém uma base de dados, de

acesso restrito, contendo relatos sobre as denegações oficiais conferidas a pedidos de exportações não aprovadas de bens sensíveis, e em suas reuniões promove um foro especialmente destinado ao intercâmbio de informações.

Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR)

Trata-se de uma parceria voluntária entre 34 países, incluindo o Brasil, dedicada a prevenir a proliferação de mísseis e de tecnologia de veículos aéreos não tripulados (Vant) capazes de transportar cargas de 500 kg a distâncias iguais ou superiores a 300 km. Neste caso, alguns países detentores da tecnologia, não membros do MTCR (Missile Control Technology Regime), vieram a se tornar exportadores ao invés de importadores de bens sensíveis. À semelhança do NSG, o MTCR conta com mecanismos especiais destinados à troca de informações e mantém uma base de dados contendo dados sobre denegações.

Convenção para a Proibição de Armas Químicas (CPAQ, ou CWC)²

A CPAQ (assinada pelo Brasil em 1993, e ratificada em 1996) proíbe o uso de armas químicas e exige sua destruição. A Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), organismo internacional atuante e organizado, verifica a aderência à CPAQ mediante a análise de declarações e a realização de inspeções nas empresas e organizações dos 188 Estados-partes (ORGANIZAÇÃO..., 1993).

² O nome oficial da CWC é Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction.

O Brasil, sétimo parque industrial químico do mundo, é signatário da CPAQ. A Convenção atua sobre quatro pilares: desarmamento, não proliferação, assistência e proteção e cooperação internacional.

CPAB e Grupo da Austrália

Na área biológica, em 1972 foi criada a Convenção de Proibição de Armas Biológicas³, da qual o Brasil é signatário (assinada em 1972, e ratificada em 1973). Apesar de ser o primeiro tratado de desarmamento a banir a produção de uma inteira categoria de armas, a CPAB não exerce o controle internacional da produção, armazenamento e transporte de cepas ou micro-organismos, mas busca, entre outros, a criação de medidas de construção de confiança recíproca entre os Estados-partes (CONVENÇÃO..., 1973).

Apesar da imensa dificuldade prática de fiscalizar e contabilizar micro-organismos, um grupo de países, à semelhança do que ocorreu no NSG e MTCR, reuniu-se para criar o Grupo da Austrália (1985), que objetiva imprimir objetividade à questão do controle de armas

biológicas e químicas naqueles países: primeiro, pela adoção de lista de itens controlados, inexistente no âmbito da CPAB; e, segundo, pela criação de um ambiente para o intercâmbio de informações de interesse, principalmente de Inteligência. O Brasil vem optando por não integrar esse Grupo, que hoje conta com 40 países e a Comissão Européia.

Resoluções do CSONU

O CSONU aprova resoluções de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros da ONU, de forma automática e imediata. Tais decisões trazem, em seus anexos, listas contendo nomes de empresas e pessoas que ficam sujeitas a interdições comerciais e de trânsito internacionais, devendo seus atos ser comunicados àquele Conselho pelos Estados-membros.

Por tradição originada ainda no Primeiro Império, a inserção da nova legislação internacional no ordenamento jurídico brasileiro é feita mediante a edição de decreto do Poder Executivo. O quadro abaixo resume algumas resoluções recentes e relevantes relacionadas à proliferação de bens sensíveis.

Resolução CSONU	Objeto	Decreto de internalização
1.540 (28 abr 04)	Determina a interdição, aos agentes não-estatais, de fabricar, prover-se, preparar, possuir, transferir, utilizar armas nucleares, químicas ou biológicas e seus vetores	7.722 (20 abr 12)
1.718 (14 out 06)	Proíbe transferências de bens e tecnologias sensíveis à Coreia do Norte	5.957 (7 nov 06)
1.737 (23 dez 06)	Proíbe transferências de bens nucleares ao Irã	6.045 (21 fev 07)
1.747 (24 mar 07)	Proíbe transferências de armas ao Irã, incluindo mísseis	6.118 (22 mai 07)
1.803 (3 mar 08)	Proíbe transferências de bens sensíveis ao Irã	6.448 (7 mai 08)
1.874 (12 jun 09)	Autoriza a inspeção de embarcações, destinadas à Coreia do Norte, suspeitas de conterem bens sensíveis	6.935 (12 ago 09)
1.928 (7 jun 10)	Estabelece sanções contra a Coreia do Norte	7.479 (16 mai 2011)
1.929 (9 jul 10)	Estabelece sanções contra o Irã, e autoriza a inspeção de embarcações suspeitas de conterem bens sensíveis	7.259 (10 ago 2010)

³ Seu nome oficial é Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction (também usualmente referida como Biological Weapons Convention - BWC, ou Biological and Toxin Weapons Convention - BTWC).

Os decretos de internalização, que têm status hierárquico de **lei ordinária** federal, trazem, invariavelmente, dois artigos e um anexo, este último contendo o texto da resolução integralmente traduzido:

*"Art 1º Ficam as **autoridades brasileiras** obrigadas, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao cumprimento do disposto na Resolução No 1.929, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas [...] anexa a este Decreto.*

Art 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação."

Listas de Controle

Os profissionais que atuam na atividade de não proliferação e, particularmente, em controles de exportação, têm contato frequente com listas de controle. Tais listas são produzidas no âmbito das Convenções citadas acima e contêm a relação de centenas de itens, dentre ligas metálicas, equipamentos, softwares, tecnologias, instrumentos, produtos químicos, tubos, tornos, válvulas etc., além de suas especificações. Tais itens são identificados como potencialmente críticos para o processo de desenvolvimento e fabricação de ADMV, e por essa razão merecem ter sua exportação controlada.

O controle é feito de forma simples: o exportador, ciente de que o item a exportar consta da lista de controle, requer anuência ao órgão estatal licenciador. Este último, por sua vez, analisa o pedido e concede, ou não, a licença.

Mesmo que o item a ser exportado não conste das listas de controle, é possível denegar sua exportação com base na suspeição de que o mesmo possa eventualmente contribuir para um programa de ADMV. Tal denegação é fundamentada em uma cláusula prevista nos tratados, denominada **catch all**.

Antes de discorrer sobre os fatos típicos envolvendo proliferação, seria útil considerar a relevância da dimensão econômica desses itens. Os bens sensíveis são, em geral, de alta tecnologia e possuem alto valor específico. Naturalmente, a empresa que desenvolveu um bem dessa natureza almeja exportá-lo, com vistas ao retorno do investimento correspondente. Alguns desses itens atingem o valor de dezenas de milhões de reais. Assim, observa-se constante conflito de interesses entre os controles e as metas de exportação, conflitos esses que podem ilidir os esforços de controle mediante técnicas de desvio ou de prestação de informações falsas às autoridades licenciadoras. Aqui, há importante papel a ser desenvolvido pela atividade de Inteligência, como será visto logo adiante.

É necessário lembrar que a aplicação dos controles de exportação por um país pode obstar o processo de desenvolvimento em outro. Por exemplo, um país que busque dominar tecnologia nuclear para produção de energia com fins pacíficos, caso encontre dificuldades em obter determinados conhecimentos ou equipamentos no comércio internacional, terá como último recurso buscar o desenvolvimento interno da tecnologia, o que costuma demandar recursos significativos e atrasar o projeto.



Imagem 2 – Fibras de carbono, aramida e vidro de alta resistência à tração constam das listas de itens sujeitos a controles de exportação porque têm aplicação em rotores de centrífugas para enriquecimento de urânio e em peças para mísseis. Para o cumprimento de tratados internacionais, serviços de Inteligência acompanham essas exportações.

Legislação brasileira

Os controles de exportação são regidos, no País, pela Lei nº 9.112 (BRASIL, 1995), que transcreve em seus anexos as listas de controle e tipifica o crime de exportação ilícita de bens sensíveis, prevendo-lhe pena máxima de 4 anos de reclusão, além de multa. Essa Lei também criou a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (Cibes), hoje formada pelos ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Relações Exteriores (MRE), Defesa (MD), Justiça (MJ) e Fazenda (MF), assim como Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), tendo a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) como órgão assessor.

Os órgãos de Inteligência auxiliam-se mutuamente no sentido de disponibilizar as informações necessárias à elucidação dos mecanismos empregados nas transferências internacionais ilícitas de bens sensíveis.

Controle de exportação no Brasil

O crescimento industrial observado no Brasil tem por corolário o aumento dos riscos de proliferação envolvendo empresas brasileiras, quais sejam: a) exportação ilícita, coloquialmente denominada tráfico, que consiste na omissão ou falsidade de informações prestadas aos órgãos nacionais de controle de exportação; e b) triangulações, onde empresas estrangeiras simulam a exportação de determinado bem sensível para uso final em uma empresa brasileira, quando na verdade o bem será desviado em algum

porto intermediário, e seguirá para seu destino final ilícito.

Para exportar um bem classificado naquelas listas de controle, é necessário licença especial, emitida pelo MCTI. Mas a experiência tem demonstrado que não basta licenciar. Em todo o planeta, órgãos de licenciamento promovem, adicionalmente, seminários de conscientização sobre o tema, visitam indústrias, universidades e centros de pesquisa para esclarecer os riscos e vantagens dos controles, assim como apresentar a legislação pertinente e os compromissos internacionais assumidos por cada país. No Brasil, esse processo é conduzido pelo Programa Nacional Estado-Empresa na Área e Bens Sensíveis (Pronabens), a cargo do MCTI, e que conta com parceria, apoio técnico e instrutores da Abin.

Em outras iniciativas, com o intuito de habilitar profissionais de fiscalização de aduanas e polícias de fronteiras na identificação de bens sensíveis, instrutores da Abin, MCTI e MD têm periodicamente ministrado cursos em diversos portos, aeroportos e pontos fronteiriços do Brasil.



Imagem 3 – Esses tarugos de alumínio de alta pureza constam das listas de controle e têm sua exportação acompanhada por órgãos de Inteligência, uma vez que podem ser usados na fabricação de mísseis.

Fatos associados à proliferação

O breve resumo, acima apresentado, sobre os tratados e regimes de que o Brasil faz parte, tencionou demonstrar a importância dos controles de exportação para a manutenção da segurança internacional. Nesses instrumentos, os Estados-partes seguem suas leis internas específicas visando regular a própria exportação de bens sensíveis. O resultado desse esforço conjunto é, basicamente, tempo: tanto melhores os controles, maior será o retardo de tempo até que atores estatais e não-estatais alcancem o conhecimento e os meios para adquirir, produzir, estocar e usar ADMV.

O assunto é sério. A fabricação de ADM por alguns países provoca fortes reações em outros, e os serviços de Inteligência de ambos os lados atuam de forma proporcional. É com esse pano de fundo que assistimos à propagação de vírus de computador contraproliferação, como o Stuxnet e o Flame, assassinatos de cientistas, ataques bélicos preventivos ou suas ameaças, sabotagens industriais e bruscas variações nos preços do petróleo, uma vez que estes respondem prontamente às movimentações militares.

A proliferação de bens sensíveis, por sua vez, acontece de todas as formas disponíveis ao interessado. Em muitas situações, trata-se de uma simples forma de lucrar: empresários ou agentes comerciais promovem transferências desses bens, mesmo sabendo-as ilegais, na expectativa de não serem descobertos. Em outras, determinados conhecimentos tecnológicos são obtidos mediante a inserção de estudantes ou pesquisadores em universidades estrangeiras, em alguns casos configurando

espionagem. Cada caso tem suas próprias particularidades, cabendo à Inteligência sua identificação e acompanhamento.

O esforço, denominado *procurement*⁴, empreendido na busca de bens sensíveis costuma ser bem articulado, bem remunerado, e conta com o apoio dos Estados interessados, incluindo seus serviços de Inteligência. Ultimamente, os países que buscam conduzir programas nucleares ou missilísticos não mais se contentam com o simples contrabando de peças, optando pela importação ilícita de linhas de fabricação completas. Há casos em que o país comprador busca objetivos ainda maiores, e decide pela aquisição do controle acionário da empresa detentora da tecnologia de interesse.

Existe, assim, uma larga variedade de mecanismos, alguns extremamente complexos e compostos por várias transações intermediárias. O mais simples consiste em burlar a fiscalização mediante a falsificação de documentos. Para exportar pó de alumínio, por exemplo, um item controlado, o exportador poderia falsamente registrá-lo como talco. Com isso, nenhum controle ou procedimento incidirá sobre essa exportação, a não ser que uma inspeção, ou uma informação oportuna (denúncia), apontem a ilegalidade.



Imagem 4 – O pó de alumínio de alta pureza pode ser usado em mísseis, como elemento estrutural ou no propelente. Por isso, tem sua exportação controlada pelo MTCR e acompanhada por serviços de Inteligência.

⁴ Esforço empreendido na busca por um bem, visando à sua aquisição.

Há ainda a técnica de triangulação, já citada, onde o comprador falsamente declara que a exportação será dirigida a um país insuspeito. Uma vez embarcado, o bem sensível será desviado em algum porto do planeta, mediante transferência para outro navio, e transportado para seu destino final. Neste caso, a empresa e o país falsamente citados sequer tomam conhecimento de que foram envolvidos em uma transação ilícita, a não ser que o intercâmbio de informações de Inteligência o permita. Outras técnicas também são empregadas: a reexportação; o reembarque; e a utilização de empresas de fachada e intermediários (brokers).

Mas, afinal, quantos seriam os casos de proliferação identificados? Os serviços de Inteligência, somados, registram, investigam e analisam milhares de casos a cada ano, resultando em centenas de condenações na justiça criminal comum. Nessas investigações, os serviços de Inteligência trocam informações no sentido de buscar identificar o real uso final para um determinado bem sensível, assim como consultar acerca da idoneidade do usuário final daquele bem. Eventuais denegações de exportações, exercidas pelos órgãos de licenciamento, são registradas em bases de dados especiais, de forma a permitir o intercâmbio dessas informações.

Inteligência

Em razão da relevância da ameaça representada pela proliferação de ADMV aos interesses globais, principalmente naquelas nações mais industrializadas e desenvolvidas, a questão tem recebido expressiva preocupação de órgãos de Inteligência. Em alguns deles, a atividade

recebe uma estrutura com nível de departamento, em proporção à demanda observada, onde: parte substancial do trabalho de não proliferação apoia-se na atividade de Inteligência; a atividade, tanto analítica quanto operacional, requer centenas de profissionais que investigam dois a três mil casos a cada ano; e a maior parte das interceptações telefônicas desses serviços tem sido direcionada aos trabalhos de não proliferação. Na ausência da Inteligência e de seus recursos, não há como impedir a entrada e saída de bens sensíveis em um país.

Cada caso resulta de uma denúncia ou de suspeita decorrente de uma análise de risco. Os órgãos de Inteligência auxiliam-se mutuamente no sentido de disponibilizar as informações necessárias à elucidação dos mecanismos empregados nas transferências internacionais ilícitas de bens sensíveis.

Cabe à atividade de Inteligência obter informações que auxiliem a identificação de exportações ilícitas e seu controle, analisando métodos e rotas em colaboração com outros serviços congêneres, incluindo o monitoramento de empresas, pessoas e navios. As informações obtidas no âmbito da Inteligência são repassadas aos órgãos licenciadores e fiscalizadores. Informações sobre determinados equipamentos e materiais que estejam sendo objeto de procura pelos atores proliferantes auxiliam os órgãos de fiscalização no sentido de permitir-lhes especializar os controles.

A real Inteligência disponível na área de proliferação é, certamente, a soma das Inteligências nacionais. Isso porque uma transferência ilícita envolve interesses os

mais diversos. Não são raros os casos de transferências ilícitas que envolvem quatro ou cinco países diferentes, entre produtor, comprador, usuário final, intermediário, transportador e assim por diante. Os mecanismos de cooperação assumem papel vital, uma vez que, em geral, as informações necessárias à compreensão de determinada transferência encontram-se à disposição de serviços de Inteligência diferentes.

Abin

A Lei nº 9.883, (BRASIL, 1999), institui, em seu art. 1º, parágrafo 1º, que o Sistema Brasileiro de Inteligência deve “cumprir e preservar [...] os tratados, convenções, acordos e ajustes internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte ou signatário, e a legislação ordinária.” Na área de não proliferação, a Abin cumpre e preserva os tratados, anteriormente vistos, do TNP, NSG, MTCR, CPAQ e CPAB, além das Resoluções do CSONU após sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro.

Uma vez que a Abin não realiza interceptações telefônicas, os principais esforços da Inteligência brasileira têm sido na articulação dos órgãos da administração federal envolvidos em não proliferação. A Agência coordena, no âmbito da Cibes, um grupo de trabalho voltado para a criação de mecanismos de inspeção de cargas baseado em análise de risco. Essa abordagem não é inédita, sendo empregada em outros países onde é denominada *targeting*. Para tanto, a Abin busca construir bases de dados de fornecedores de bens sensíveis nacionais e de importadores suspeitos de envolvimento em aquisições ilícitas de bens sensíveis. Tais bases constituirão ferramenta essencial à futura aplicação em análises de risco.

O Brasil tem sido alvo de atividades de proliferação. Mediante a cooperação de serviços congêneres, a Abin acompanha as ações de agentes comerciais estrangeiros em busca de materiais e equipamentos especiais no País, e auxilia a neutralização de tentativas de triangulações de bens sensíveis envolvendo empresas nacionais.

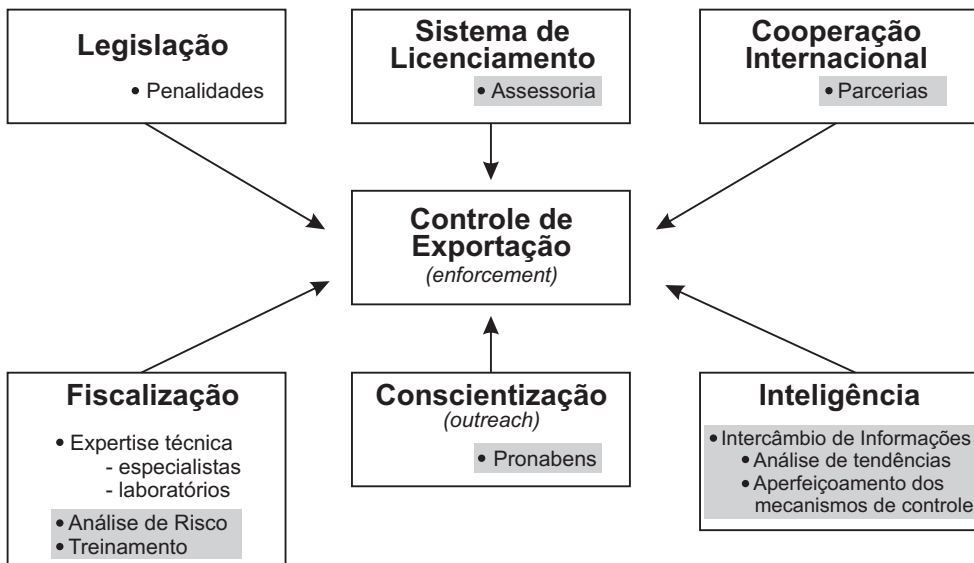


Imagem 5 – Nessa representação dos seis principais elementos do controle brasileiro de exportação de bens sensíveis, os destaques em cinza mostram as atividades que contam com a atuação da Abin.

Conclusão

A preservação da segurança internacional depende do sucesso dos esforços de não proliferação de bens sensíveis promovidos pelos Estados-partes signatários de tratados multilaterais.

A atividade de Inteligência é relevante nesse trabalho, que inclui o controle de exportação de bens sensíveis.

As redes clandestinas de *procurement* tornam-se mais especializadas, enquanto o controle internacional tende a um maior rigor. As ações de Inteligência brasileiras no setor consistem, primordialmente, na troca de informações de Inteligência, da produção de análises conjunturais, do intercâmbio de informações com órgãos congêneres no exterior, e de ações operacionais contra atores de interesse para a proliferação de ADMV.

A Abin atua na área de não proliferação há mais de uma década, buscando identificar, antecipar e neutralizar tentativas de aquisições ilícitas de bens e tecnologias sensíveis no País, bem como sua utilização como ponto de triangulação. Nessa vertente: acompanha as medidas de controle adotadas internacionalmente e os incidentes ocorridos em outros países; identifica a necessidade de aperfeiçoamentos nos mecanismos de verificação e controle de transferências de bens sensíveis, e promove sua implementação junto aos órgãos executivos responsáveis; assessoria a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (Cibes); e exerce atividades nas áreas de capacitação, cooperação interna e externa e coordenação de grupos de trabalho na área de não proliferação.

Referências

BRASIL. Decreto no 2.864, de 7 de dezembro de 1998. Promulga o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, assinado em Londres, Moscou e Washington, em 1º de julho de 1968. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 08 dez. 1998, p. 12. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2864.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Decreto no 2.977, de 1º de março de 1999. Promulga a Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, assinada em Paris, em 13 de janeiro de 1993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 02 mar. 1999, p. 10. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2977.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Decreto no 4.214, de 30 de abril de 2002. Define a competência da Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis, de que trata a Lei no 9.112, de 10 de outubro de 1995, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 02 maio 2002, p. 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4214.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Decreto no 77.374, de 1º de abril de 1976. Promulga a Convenção Sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e Sua Destruição. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 02 abr. 1976. Disponível em: <br.vlex.com/vid/estocagem-armas-bacteriologicas-toxinas-34206440>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995. Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 11 out. 1995, p. 16056. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9112.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 08 dez. 1999, p. 1. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 23 ago. 2012.

BRASIL. Resolução Cibes nº 14, de 31 de março de 2011. Adota e ratifica a Portaria 61 de 12 de abril de 1996 da Secretaria de Assuntos Estratégicos [...] que divulga as listas de equipamentos, material e tecnologia nuclear, e de equipamentos e material de uso duplo e tecnologia a eles relacionada, de aplicação na área nuclear. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, nº 77 de 25 abr. 2011. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/diarios/26226477/dou-secao-1-25-04-2011-pg-1>. Acesso em: 12 abr. 2013

BRASIL. Resolução Cibes nº 15, de 19 de maio de 2011. Aprova a atualização da Lista de Bens Relacionados a Mísseis e Serviços Diretamente Vinculados. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, DF, de 13 jun. 2011. Disponível em: <gpex.aduaneiras.com.br/gpex/gpex.dll/infobase/atos/resolucao%20mct/rmct-cibes%203_06/rmct-cibes%203_06_19.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CONVENÇÃO sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de toxinas e sua Destruição (Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB)). 1973. Promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 77.374, de 01 de abril de 1976. Disponível em: <http://www.opbw.org/nat_imp/leg_reg/brazil/decreree_77374.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013

ORGANISMO PARA A PROSCRIÇÃO DAS ARMAS NUCLEARES NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE (OPANAL). *Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe* (Tratado de Tlatelolco). México, 14 fev. 1967. Promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 1.246, de 16 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=139947>>. Acesso em: 12 abr. 2013

ORGANIZAÇÃO PARA A PROIBIÇÃO DE ARMAS QUÍMICAS. *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas existentes no Mundo* (CPAQ). Nações Unidas, 1993. Promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 2977 de 01 de Março de 1999. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-sobre-a-proibicao-do-desenvolvimento-producao-estocagem-e-uso-de-armas-quimicas-e-sobre-a-destruicao-das-armas-quimicas-existent-no-mundo-cpaq>>. Acesso em: 12 abr. 2013

TRATADO de Não Proliferação de Armas Nucleares (Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)). Nova York, 1º de junho de 1968. Promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 2.864, de 7 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2864.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OS REFLEXOS SOBRE A PRODUÇÃO DE INTELIGÊNCIA NA POLÍCIA FEDERAL

Jorvel Eduardo Albring Veronese*

Resumo

O exercício de uma atividade de Estado, que tem como escopo o sigilo, pode ser expressivamente impactado pela entrada em vigor de uma legislação que preconiza o acesso, quase que irrestrito, às informações públicas. Nesse cenário, integrado por diversos órgãos e instituições públicas, de todas as esferas de poder, encontra-se a Polícia Federal, órgão da administração pública federal, que, no exercício de suas atribuições constitucionais, desenvolve autêntica atividade de inteligência que, frente à Lei nº 12.527/11, passará pela necessária adequabilidade.

1 Introdução

Tema dos mais cativantes, responsável por despertar o imaginário humano, sempre ligado a grandes mistérios, problemas complexos e ações de heroísmo, amplamente comentados e documentados em livros e filmes, a atividade de Inteligência genuína, exercitada no mundo real e cotidiano, carece da emoção arrebatadora proposta na ficção. Compensa, no entanto, pelo legado, ao produzir conhecimento para subsidiar a garantia da segurança e da soberania do Estado.

Nesse ambiente, no qual uma linha sutil distingue o que é relevante para a segurança da sociedade e do Estado daquilo que pode ser disponibilizado ao público, a Polícia Federal encontra um dos seus maiores desafios na atualidade,

ao buscar uma composição que atenda amplamente o mandamento da lei, seja concernente ao sigilo ou atinente à transparência, nas suas atividades de Inteligência policial.

Não há governo que possa prescindir da Inteligência. Ela é formada por um tripé de fatores subsumidos em sistema, atividade e conhecimento, sendo o sigilo uma característica inerente, absolutamente necessária, para o sucesso desse trabalho em prol do Estado.

O Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito e apresenta entre seus sustentáculos a transparência dos atos públicos, que é uma particularidade indissociável da democracia. Entretanto, esse viés de direitos e garantias,

* Delegado de Polícia Federal. Pós-Graduação em Direito Constitucional. Pós-Graduação em Ciências Penais. Curso Superior em Inteligência Estratégica. CSIE/ESG.

à disposição do cidadão, prediz um possível conflito com o exercício da atividade de Inteligência, que é eminentemente sigilosa.

Ao cenário altamente complexo e frágil, formado pelo equilíbrio volátil entre o exercício do segredo e da democracia no mesmo ambiente, foi adicionado, a partir de 16 de maio de 2012, um novo componente particularmente relevante. Nessa data entrou em vigor a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011b), designada como Lei de Acesso à Informação Pública, que trouxe uma nova política no trato dos documentos e informações públicas, tornando a publicidade a regra e a restrição, a exceção.

2 Inteligência Policial

A Inteligência de Segurança Pública está entre as categorias que incorporam serviços de Inteligência ativos. São aqueles que, sob o abrigo do Estado, realizam a obtenção, análise e distribuição de informações consideradas importantes e pertinentes para a tomada de decisões e implementação de ações públicas. Além do provimento da ordem pública, esses serviços atuam nas áreas de política externa e defesa nacional.

A Inteligência de Segurança Pública, também mencionada como Inteligência policial ou criminal, conforme Joanival Gonçalves (2011, p. 31), atua na prevenção, obstrução, identificação e neutralização das ações criminosas, em subsídio à investigação policial e ao Ministério Público e Poder Judiciário.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a partir da Doutrina Na-

cional de Segurança Pública, conceituou Inteligência policial como

[...] conjunto de ações que empregam técnicas especiais de investigação, visando a confirmar evidências, indícios e a obter conhecimentos sobre a atuação criminosa dissimulada e complexa, bem como a identificação de redes e organizações que atuem no crime, de forma a proporcionar um perfeito entendimento sobre a maneira de agir e operar, ramificações, tendências e alcance de condutas criminosas (BRASIL, 2009a, art. 1º, § 4º, IV).

A Inteligência policial, em geral, está muito atrelada à repressão e investigação de ilícitos e grupos criminosos. A complexidade dos crimes perpetrados por essas organizações é tamanha que os agentes públicos somente obtêm sucesso no seu desmantelamento, quando é realizado um trabalho permanente e profissional de Inteligência.

Existe o entendimento de que a Inteligência possui papel central a desempenhar na área de Segurança Pública, não apenas para combater a complexidade e o poder destrutivo das organizações criminosas, mas também para, em uma abordagem *latu sensu*, redirecionar a própria atividade das polícias ostensiva e judiciária. Ela também atua como ferramenta para promover a harmonização dos interesses e necessidades contemporâneas da sociedade e do Estado, por meio da prevenção e repressão de infrações.

3 Acesso à Informação

O corolário de um estado democrático de direito é justamente precedido pela transparência dos atos governamentais e a prestação pública de contas das ações desenvolvidas por todas as esferas de poder, o que permitirá o pleno gozo de

garantias e direitos constitucionalmente reconhecidos. Essa premissa de absoluta exposição governamental, além de derivar de fatos históricos, visa proteger o indivíduo frente ao poder ilimitado do Estado, criando mecanismos ativos para inibir qualquer centelha totalitária.

Nesse panorama de abertura quase que absoluta, cabe a pergunta: por que manter em funcionamento uma atividade – Inteligência – que é eminentemente sigilosa? Estudiosos do tema avultam para nos oferecer possíveis respostas, que, invariavelmente, encaminham para a proposição geral de que a razão é a própria manutenção da existência do Estado. Nenhuma Nação pode prescindir de um serviço de Inteligência se, nesses tempos contemporâneos, pretende sobreviver como unidade autônoma num mundo globalizado.

Teremos resposta semelhante, guardadas as proporções, se abordarmos a questão apenas sob o prisma da Inteligência policial, cujo conceito se mostra restrito ante a Inteligência estratégica ou de Estado. Tanto a criminalidade transnacional quanto o crime organizado ou o terrorismo, no estágio que se apresenta contemporaneamente, são suficientes para desestabilizar uma nação. A Colômbia e o México, com o narcotráfico e as disputas entre cartéis de drogas, são exemplos atuais e vivificados.

[...] a mesma Constituição ressalva, em cláusula pétrea, o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Temos que o acesso à informação é um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal, na qual inciso do artigo 5º, assim depõe:

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

A Constituição Federal ainda garante ao cidadão, conforme constante no artigo 37, § 3º, inciso II, o acesso a registros administrativos e a informações sobre atos do governo, sendo protegidas a honra, a imagem e a intimidade. Entretanto, a mesma Constituição ressalva, em cláusula pétrea, o sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A experiência tem demonstrado que as melhores respostas ao desafio proposto de assegurar o acesso à informação e garantir o sigilo imprescindível são provenientes dos países onde fulguram democracias consolidadas, como os Estados Unidos, a Inglaterra, o Canadá e a Austrália, onde essa aparente contradição é superada por meio de mecanismos de controle e fiscalização.

Entende-se que a democracia se fundamenta no direito de cada cidadão, de forma direta ou indireta, tomar parte nos assuntos públicos. Porém, não raramente a forma direta de controle, atribuída ao cidadão, é dificultada pela extensa burocracia dos órgãos públicos e até mesmo por limitações do indivíduo. No caso da forma indireta de controle, por meio de representantes eleitos, embora mais eficaz, é criada uma espécie de barreira e filtro, entre o objeto perquirido e o cidadão.

Observando-se experiências exitosas realizadas no exterior, é possível verificar dois modelos de instrumentos que efetivamente garantem, seja de forma coletiva ou individual, o controle da atividade de Inteligência dentro de parâmetros democráticos e constitucionais. A via indireta de controle foi erigida com a organização do Legislativo para exercer o controle da atividade de Inteligência, e a direta concretiza-se, a partir de ações do próprio cidadão, valendo-se da Lei de Acesso à Informação Pública (BRASIL, 2011b) como instrumento primordial.

3.1 A Lei de Acesso à Informação Pública

Promulgada em 18 de novembro de 2011 e rotulada como Lei de Acesso à Informação Pública, a Lei nº 12.527/11 passou a vigorar em 16 de maio 2012, após um período de 180 dias de vacância para os entes abrangidos se adequarem, observando a regulamentação, promovida pelo Decreto nº 7.724 (BRASIL, 2012).

A preocupação com a transparência tornou o sigilo exceção frente à nova Lei, trazendo uma remodelação relativa aos tipos de classificação, prazos do sigilo e pessoas autorizadas a efetuarem tal procedimento.

A formatação da Lei é fruto de debates ocorridos no âmbito do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo do Governo Federal, com o fim de prover o Estado de uma regulamentação unitária e sistemática, para que, a partir de mecanismos

claros e efetivos, seja garantido o acesso a informações e documentos produzidos pela Administração Pública. O viés proposto almejava o atendimento ao mandamento constitucional, ao amplo exercício da cidadania e o combate à corrupção.

A preocupação com a transparência tornou o sigilo exceção frente à nova Lei, trazendo uma remodelação relativa aos tipos de classificação, prazos do sigilo e pessoas autorizadas a efetuarem tal procedimento. Foi extinta a classificação Confidencial e mantida as classificações Reservado, Secreto e Ultrasecreto, com os prazos de 5, 15 e 25 anos, respectivamente. Somente a classificação Ultrasecreto é passível de renovação de prazo, uma única vez.

O processo de classificação também se tornou mais rigoroso, fazendo com que o rol de pessoas autorizadas a estabelecer o sigilo fosse restringido. Indiretamente, obteve-se um controle mais detalhado desse processo, com o cuidado de atribuir ao dirigente máximo de cada órgão envolvido a responsabilidade pela classificação de documentos. A Lei incorporou conceito próprio de informação (dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato) e de documento (unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato).

Em suma, pode-se dizer que qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, tem o acesso franqueado a quaisquer documentos da Administração Pública, sem necessidade de apresentar justificativa alguma, desde que não estejam protegidos por sigilo.

4 A Inteligência na Polícia Federal

O Departamento de Polícia Federal (DPF), órgão superior e permanente da administração direta da União, veiculado ao Ministério da Justiça, possui suas atribuições indicadas na Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

[...]

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:

I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União. (BRASIL, 1988, art. 144)

No ano de 2001, com a intenção de dirigir¹ toda a atividade de Inteligência na Polícia Federal, em decorrência do contínuo crescimento e aprimoramento da estrutura interna do DPF, foi criada a Diretoria de Inteligência Policial (DIP) com a atribuição de:

[...] dirigir, planejar, coordenar, controlar, avaliar e orientar as atividades de inteligência no âmbito da Polícia Federal além de planejar e executar operações de contrainteligência, antiterrorismo e outras determinadas pelo Diretor-Geral e ainda propor ao Diretor-Geral a aprovação de normas e o estabelecimento de parcerias com outras instituições na sua área de competência. (BRASIL, 2011c).

A Diretoria de Inteligência Policial está vinculada diretamente ao Diretor-Geral da Polícia Federal e funciona como estrutura hierarquizada, composta por uma Coordenação-Geral, quatro Divisões e dois Serviços.

A DIP garante a troca constante e célere de dados, informações e conhecimentos por meio do fluxo de comunicações que transita pela vasta capilaridade da instituição, aproveitando-se da abrangência dos órgãos de Inteligência internos, com projeções em todos estados da federação, através de Núcleos ou Serviços, e em todas as Delegacias de Polícia Federal, através de Unidades de Inteligência Policial, além do exterior, contando com adidâncias policiais ou representações em quase 20 países.

No âmbito da DIP foi criada a Divisão de Doutrina de Inteligência e Treinamento (DINT), que zela pela implementação, consolidação e atualização da doutrina de Inteligência da Polícia Federal, tendo estabelecido os conceitos especializados, aplicáveis ao Departamento, assim como todo o manancial de normas e regras que compõe o tema, em domínio interno.

O Manual de Inteligência Policial da DIP conceitua a Inteligência policial como

A atividade de produção e proteção de conhecimentos, exercida por órgão policial, por meio do uso de metodologia

¹ A atividade já estava implementada e organizada [de outra forma], sendo que a DIP veio para dirigir.

própria e de técnicas acessórias, com a finalidade de apoiar o processo decisório deste órgão, quando atuando no nível de assessoramento, ou ainda, de subsidiar a produção de provas penais, quando for necessário o emprego de suas técnicas e metodologias próprias, atuando, neste caso, no nível operacional. (BRASIL, 2011a, v. I).

O resultado da atividade de Inteligência da Polícia Federal, concluídos os procedimentos pertinentes ao ciclo de produção de conhecimento, é materializado em documento que recebe a denominação Relatório de Inteligência. Seja Informe, Informação, Estimativa ou Avaliação. Em decorrência da classificação legal atribuída a tais Relatórios, esses não podem ser '*juntados*' a inquéritos policiais.

O grau de sigilo atribuído a um documento irá condicionar os procedimentos de segurança a serem adotados na difusão, na recepção, no manuseio, no arquivamento e na sua destruição.

Com a formalização do documento de Inteligência, também é atribuído seu grau de sigilo, com base nos critérios estabelecidos na nova legislação em vigor, Lei nº 12.527/11, que permite no âmbito da Polícia Federal a classificação de Reservado e Secreto (neste caso, por delegação do Ministro da Justiça, a critério apenas do Diretor-Geral).

O grau de sigilo atribuído a um documento irá condicionar os procedimentos de segurança a serem adotados na difusão, na recepção, no manuseio, no

arquivamento e na sua destruição. A classificação sigilosa dos documentos é formalizada com a marcação do grau de sigilo, que vai indicar os procedimentos de segurança a serem adotados por aqueles que venham a difundir, recebê-los, manuseá-los, arquivá-los ou destruí-los.

Nos domínios da Polícia Federal, a Instrução Normativa Reservada nº 30/2010 – DG/DPF determina que a guarda e o arquivo de quaisquer documentos sigilosos seja feita em ambiente de órgão de Inteligência.

Havendo necessidade de instruir investigação policial, são utilizados Documentos Policiais, que também podem ser identificados como Informe, Informação, Estimativa e Avaliação, ainda que desprovidos das características de um documento de Inteligência. Nesse caso, sua classificação, se houver, será indicada como Segredo de Justiça, regida pelo Código de Processo Penal.

Com a entrada em vigor da Lei nº 12.527/11, a Direção Geral expediu a Portaria nº 2975/2012 – DG/DPF provendo condições para que as unidades de Inteligência da Polícia Federal, em consonância com a legislação, efetuem por seus responsáveis, mediante delegação, a classificação das informações no grau de Reservado, conforme sua adequabilidade.

5 A Lei nº 12.527/11 e a Produção de Conhecimento na Polícia Federal

O primeiro impacto, ao se tomar contato com a Lei de Acesso à Informação

Pública e seu respectivo Regulamento, é fortemente negativo. Um órgão que possui a missão precípua de combater a criminalidade, e que no cumprimento desse *múnus* público utiliza-se do sigilo como elemento crucial na obtenção do resultado almejado, não fica confortável ao ser confrontado com uma legislação considerada exageradamente permissiva.

Inicialmente, quando a Polícia Federal atua como polícia judiciária da União, promovendo investigações, consubstanciadas em inquérito policial, por força do artigo 20 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941), concatenado com o artigo 22 da Lei nº 12.527/11, nada muda quanto ao sigilo do apuratório, que permanece vigente. O mesmo ocorre nas situações em que o próprio Judiciário determina Segredo de Justiça à investigação ou quando Lei específica regula a matéria e estabelece o sigilo concernente, em cumprimento de medidas cautelares, a exemplo das referentes a interceptação de comunicações telefônicas.

O artigo 7º § 3º da Lei de Acesso a Informação Pública (BRASIL, 2011b) estipula ainda que também permanecerão em sigilo os documentos preparatórios, que servem como fundamento às decisões e atos administrativos, ao menos até que o ato respectivo se concretize. Tal entendimento é reforçado pela Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal (STF) (BRASIL, 2009b) que veda, inclusive à própria parte interessada, o acesso a diligências em andamento.

Artigo da Lei nº 12.527/11 enumera as hipóteses possíveis de classificação das

informações, assim apresentadas em oito incisos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em razão da abrangência das atribuições desempenhadas pela Polícia Federal, certamente, vez ou outra, haverá informação que poderá ser classificada em qualquer um dos oito incisos propostos pela Lei, conforme o caso. Convém observar que, também nessa situação, a Lei oferta a possibilidade de sigilo à investigação

promovida através de inquérito policial, de acordo com o que preceitua o inciso VIII do artigo 23, muito embora o inquérito já esteja coberto por sigilo assegurado no Código de Processo Penal. Não obstante, a atividade de Inteligência estratégica desenvolvida pela Polícia Federal, e que não tenha como destino imediato a investigação criminal, também possui o amparo do inciso VIII, podendo ser classificada como Reservada ou Secreta (neste caso, pelo próprio Diretor-Geral, havendo delegação do ministro da Justiça).

[...] o conhecimento oriundo da atividade de Inteligência, ao ser incorporado ao inquérito policial, após o devido processamento, absorve o sigilo originalmente instituído pelo Código de Processo Penal [...]

A Polícia Federal, quando atuando como polícia judiciária e exercendo o combate aos ilícitos pertinentes a sua atribuição, busca, sobremaneira, elementos de autoria e materialidade desses crimes, que invariavelmente envolve pessoas físicas. Situação semelhante ocorre no exercício do mandamento de polícia judiciária, ou de polícia administrativa, mas na atividade de Inteligência, que, geralmente, também envolve pessoas físicas. Tais informações, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem da pessoa, ganharam amparo e são consideradas restritas, conforme artigo da Lei 12.527/11:

Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas,

bem como às liberdades e garantias individuais.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

6 Avaliação

Inicialmente, avalia-se que o conhecimento oriundo da atividade de Inteligência, ao ser incorporado ao inquérito policial, após o devido processamento, absorve o sigilo originalmente instituído pelo Código de Processo Penal, conforme já exposto, além da possibilidade de reforço constante no inciso VIII da Lei em análise. Por outro lado, o conhecimento estratégico, derivado da atividade de Inteligência, e que não será destinado, ao menos imediatamente, à investigação policial, demandará um processamento mais criterioso.

É nesse contexto, em que a Lei é taxativa, especialmente no inciso VIII do artigo 23, que se comprova a imprescindibilidade de 'Inteligência' significar exatamente aquilo que o conceito exprime, exigindo assim a perfeita sintonia e a mais absoluta coerência com a efetiva atividade desenvolvida pelo órgão ou instituição. Perante os mecanismos de controle da atividade, sejam eles internos ou externos, a obediência estrita à teoria se pro-

vará a única garantia e defesa, atestando que os preceitos legais e constitucionais não foram ludibriados pela mera titulação impingida, legitimando assim a classificação de sigilo atribuída.

A perspectiva que se apresenta ao DPF é favorável e merece ser acolhida com afincos, pois tanto o sistema, representado pela DIP, o processo, gerido por profissionais, quanto o formato do conhecimento gerado, ajustam-se exatamente aos enfoques que Sherman Kent preconizava como Inteligência autêntica, segundo Fialho (2012). Essa visão é um fator que fortalece e qualifica a atividade de Inteligência na Polícia Federal, validando as ações internas que venham a restringir o acesso a documentos e informações, as quais, sob os auspícios da doutrina, são absolutamente compatíveis e fiéis aos preceitos atinentes à Lei nº 12.527/11.

**A Lei de Acesso à Informação
Pública, em verdade,
presta um triplo serviço
à Nação e ao Estado.**

Observa-se que a presente legislação, ao contrário do ceticismo revelado inicialmente, vem despreziosamente fortalecer a Inteligência ao desencadear uma purificação da atividade, mesmo que involuntariamente e por via indireta, obrigando órgãos e instituições do Estado a se reorganizarem ou, ao menos, revisar seus métodos, com reflexos positivos no produto disponibilizado. Certamente também será estimulada a produção teórica e científica, pois, em última análise, serão o embasamento e a sustentação indispensáveis para a justificativa formal de acesso ou restrição.

7 Conclusão

A Lei de Acesso à Informação Pública, em verdade, presta um triplo serviço à Nação e ao Estado. Normatiza um direito constitucional, até então inerte, cujo alcance vai muito além do simples desejo de bisbilhotar os atos da administração pública. Torna a transparência algo tangível e permite, por conseguinte, o exercício efetivo da democracia participativa.

Ao franquear o acesso a todas as informações da administração pública, não abrangidas pelo sigilo, essa mesma Lei funciona como um controle imanente das atividades estatais, reduzindo a possibilidade de manipulação indevida de meios, recursos e estruturas do Estado. A Lei também encerra uma fase peculiar no trato da atividade de Inteligência por órgãos e entidades do Estado, excluindo aqueles que somente seguiram certo *modus*, sem relevância no Sistema de Inteligência. Também obriga os vocacionados a desenvolverem a cultura e o método no intuito de profissionalizar a atividade.

O antagonismo perene entre segredo e democracia, moldado e equacionado pelo Direito, ganha um fator extremamente relevante, por meio da Lei de Acesso à Informação Pública, que franqueia ao cidadão, ator efetivo, a possibilidade de exercer uma espécie de controle da atividade de Inteligência, em complemento ao controle do poder legislativo estatal, e estabelece os freios e contrapesos para a coexistência funcional do sigilo e da transparência, no Estado democrático.

A Lei nº 12.527/11 também repercute resultados positivos para o Sistema de Inteligência, protegendo órgãos e instituições que possuem o domínio e exercem o processo em sua plenitude

acadêmica e profissional. O resultado para a Polícia Federal está em concentrar a produção de um trabalho de Inteligência genuíno, no âmbito da DIP/DPE.

Referências

AGRELL, Wilhelm. *Quando tudo é inteligência, nada é inteligência*. Centro Sherman Kent de Análise de Inteligência. Artigos Ocasionais. v.1, n. 04, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 maio 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em: 16 maio 2012.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 16 maio 2012.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm>.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011b. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 16 maio 2012.

BRASIL. Departamento de Polícia Federal. *Manual de Doutrina de Inteligência Policial*. Brasília: 2011a. 3 v. Conteúdo: v. 1: Conceitos básicos; v. 2.: Metodologia para Produção do Conhecimento; v. 3.: Contraineligência.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria nº 2.877, de 30 de dezembro de 2011. Regimento Interno do Departamento de Polícia Federal. Brasília: 2011c.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Resolução nº 01, de 15 de julho de 2009a. Regulamenta o Subsistema de Inteligência Pública – SISP, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jurisite.com.br/legislacao/resolucao/resolucao/res335.html>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 14. É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova, que já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão de competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa. Brasília, DF, 02 de fevereiro de 2009. Relator: Carlos Alberto Menezes de Direito. Diário da Justiça, Brasília, DF, 09 fev. 2009b. p. 1. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=583755>>. Acesso em: 16 maio 2012.

CEPIK, Marco A. C. *Serviços de Inteligência: Agilidade e Transparência como Dilemas de Institucionalização*. Revista de Sociologia e Política, 2004.

- FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou Informações? *Revista Brasileira de Inteligência, Brasília*, v. 2, n. 3, 2006.
- FIALHO, Ivan. *A Atividade de Inteligência*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 12 abr 2012. Palestra proferida ao Curso Superior de Inteligência Estratégica, 2012.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de Inteligência e Legislação Correlata*. Niterói: Impetus, 2011.
- GONÇALVES, Joanisval Brito. *Políticos e Espiões: O Controle da Atividade de Inteligência*. Niterói: Impetus, 2010.
- LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence: from secrets to policy*. 2. ed. Washington, D.C: CQPress, 2003.
- MARCIAL, Elaine. O Perfil do Profissional de Inteligência Competitiva. In: STAREC, Claudio; GOMES, Elisabeth; BEZERRA, Jorge (Orgs). *Gestão Estratégica da Informação e Inteligência Competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- ROSSETI, Disney. *A Atividade de Inteligência na Polícia Federal*. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra, 27 mai 2012. Palestra proferida ao Curso Superior de Inteligência Estratégica, 2012.
- SIANES, Marta. Compartilhar ou Proteger Conhecimentos? In: STAREC, Claudio; GOMES, Elisabeth; BEZERRA, Jorge (Orgs). *Gestão Estratégica da Informação e Inteligência Competitiva*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SHULSKY, Abram N.; SCHMITT, Garry J. *Guerra Silenciosa: Compreendendo o Mundo da Inteligência*. 3. ed. Washington D.C.: Brassey's INC, 2002.
- SISTEMA BRASILEIRO DE INTELIGÊNCIA. Conselho Consultivo do SISBIN. *Manual de Inteligência: Doutrina Nacional de Inteligência; bases comuns*. Brasília: Abin, 2004.
- VAITSMAN, Hélio S. *Inteligência Empresarial: Atacando e Defendendo*. Rio de Janeiro: Ed. Interciência, 2001.

SISTEMAS DE INTELIGÊNCIA: O Papel das Decisões de Nível Intermediário

Joel Ferreira*

"A estratégia é uma economia de forças".

Carl von Clausewitz¹

Resumo

O enfoque atual de muitos sistemas de Inteligência, inclusive o brasileiro, é o assessoramento para a tomada de decisões estratégicas, de alto nível, deixando gestores de nível intermediário sem o assessoramento direto da parte de um sistema nacional, que viabilize a tomada de decisões baseadas em informações tempestivas e detalhadas. Ações positivas foram propostas recentemente para fortalecer a atividade de Inteligência no Brasil, diminuindo falhas legislativas e estruturais. Não há, no entanto, atenção devida ao processo decisório de nível intermediário, o qual é decisivo para preparar o País para situações críticas que ameacem a segurança da sociedade e do Estado brasileiro.

Introdução

A eficiência dos sistemas de Inteligência depende diretamente da amplitude de sua composição e da eficácia dos procedimentos de troca de informações. São sistemas que precisam ser integrados o suficiente para identificar as potenciais ameaças aos interesses da sociedade e do Estado e coordenados o bastante para difundir os conhecimentos para deliberação do alto Executivo Federal, sem perder a capacidade de viabilizar decisões intermediárias, de verificação, aprofundamento ou contenção, sob pena de se tornarem demorados, ineficientes, ineficazes e inefetivos.

Clausewitz (1832) fala-nos de um eixo basilar na estratégia de guerra: a eco-

nomia das forças disponíveis. A estratégia em tempos de paz não difere em essência daquela dos períodos de beligerância. A economia de forças resulta de uma combinação de fatores envolvidos na análise filosófica dos processos de guerra. Os meios tecnológicos evoluem, afetando a tática, mas a essência filosófica do conflito pode ser estudada como constante. Para o general prussiano, a Inteligência obtida nos níveis tático e operacional é geralmente duvidosa, frequentemente errada, e, por vezes, contraditória. Num cenário mutável, somente a realimentação e a atualização constante de informações podem levar a resultados confiáveis. Clausewitz insere a estratégia – fortemente influenciada pela

* Engenheiro Mecânico pela Universidade Federal do Ceará e Mestrado em Engenharia Aeronáutica pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA

¹ "A estratégia é uma economia de forças" (Die Strategie ist eine Ökonomie der Kräfte). Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz, estrategista militar alemão do século XIX.

genialidade do líder – no campo das artes, ao passo que a tática – diretamente ligada ao desenvolvimento tecnológico – estaria no campo das ciências.

As decisões de nível intermediário precisam receber a máxima atenção da comunidade de Inteligência [...]

Aplicando a análise de Clausewitz (1832, Livro 6, cap. XXII) aos modernos sistemas de Inteligência, pode-se considerar que esses operarão com economia de forças se houver interação sinérgica dos diversos entes que compõem o sistema. Essa interação deve ser constante e reconhecer a possibilidade de haver erros, gerando a necessidade perene de obter informações que atualizem os cenários ainda duvidosos (chamados pelo autor de *fog of war*).

As decisões de nível intermediário precisam receber a máxima atenção da comunidade de Inteligência, a qual deve dispor de meios adequados para reduzir, de forma constante e iterativa, as incertezas inerentes ao processo de coleta de dados para a produção de conhecimentos, essa verdadeira nuvem de dúvidas na guerra cotidiana por informações confiáveis, verdadeiras e oportunas.

Os exemplos dos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) exemplificam a necessidade da robustez dos processos de nível tático e operacional, cujas falhas impediram que um sistema amplo fosse capaz

de comunicar-se adequadamente². Embora a estratégia americana considerasse inúmeros cenários para os quais seu poderio militar poderia responder facilmente, não havia mecanismos táticos e operacionais que permitissem resposta a um ataque focado, difuso e perpetrado por agente nebuloso, colocando aquela nação em uma verdadeira situação de *fog of war*, na qual a dúvida impediu ações imediatas, em uma situação na qual esperadas decisões do presidente do país seriam inócuas.

A complexa tarefa de coletar, processar, analisar, sintetizar e difundir conhecimentos dentro de um sistema de Inteligência somente será bem desempenhada se esse sistema possuir mecanismos que viabilizem decisões intermediárias, baseadas em informações difundidas pela rede de Inteligência.

A Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)

Os serviços de Inteligência de Estado dos países estruturaram-se de diversas formas, diferenciando-se pelo nível de atuação no exterior, pelo tipo de vinculação funcional na organização do Executivo, pelos objetivos declarados e pelo nível de integração com os demais órgãos produtores de Inteligência na estrutura governamental. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os serviços secretos dos EUA foram reestruturados para melhorar a cooperação e integração entre os diversos órgãos participantes. Os serviços britânicos e canadenses

² *U.S. intelligence gathering was fragmented and poorly coordinated before the September 11, 2001, terrorist attacks, the 9/11 commission reported, adding that it remains unclear how such crucial information is managed.* Reportagem de maio de 2004 da CNN, veiculando a divulgação de relatório da comissão mista do Congresso americano que investigou as falhas que permitiram a perpetração dos atentados em solo norte-americano. (9/11 COMMISSION..., 2004)

seguiram no mesmo diapasão. O Brasil precisaria efetuar uma série de reformas, a fim de solucionar entraves que afetam a integração, a eficiência e a legitimidade do Sisbin. (GONÇALVES, 2011).

Neste ensaio buscamos considerar também a relevância dada ao processo decisório de nível intermediário. Uma rede de Inteligência integrada não adquire constância e estabilidade sem uma troca frequente e coordenada de informações que visem a assessorar processos decisórios de nível intermediário, entendendo-os como aqueles realizados pelos órgãos federais nos estados e que tenham relação com as áreas de prioridade elencadas pelos órgãos diretores do sistema de Inteligência. Decisões em alto nível, por seu caráter estratégico, são inegavelmente imprescindíveis e essenciais, porém, por si só, insuficientes para viabilizar uma integração adequada em um sistema de Inteligência.

O marco legal de criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin), Lei nº 9.883³, de 07 de dezembro de 1999, define Inteligência:

Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como 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. (BRASIL, 1999, art. 1º, § 2º)

Essa conceituação não traz impedimento à troca de informações que visem à tomada de decisões em nível intermediário, uma vez que foca em fatos e situações

de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental, não as restringindo a decisões de alto nível e estratégicas. Portanto, a letra da lei, *per se*, admite a possibilidade de difundir conhecimentos a decisores de nível intermediário ou tático, nos casos de imediata influência nos processos decisórios locais.

A difusão de dados e informações para gestores responsáveis por decisões nos estados federados [...] necessita de sistematização e procedimentos, bem como base legal clara.

Não se está aqui reduzindo a importância do pensamento e da análise estratégica, mas reforçando seu papel, uma vez que se argumenta pela permissão de que o sistema de Inteligência fomente de forma estruturada ações decisórias de nível intermediário que resultam do acesso a informações de interesse mais imediato. A sedimentação dessa rotina nos órgãos do sistema acabaria por permitir maior filtro e especialização das informações que subsidiam decisões de alto nível.

O Processo Decisório de Nível Intermediário

A Lei nº 9.883/99 faz menção ao processo decisório, cujo assessoramento é responsabilidade do Sisbin. Vejamos seu conteúdo:

O Sistema Brasileiro de Inteligência é responsável pelo processo de obtenção, análise e disseminação da informa-

³ Lei que criou a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin).

ção necessária ao processo decisório do Poder Executivo, bem como pela salvaguarda da informação contra o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados. (BRASIL, 1999, art. 2º, § 1º)

A competência desse sistema, no Brasil, como se vê, é ampla e engloba todo o processo decisório do Executivo federal, em vários níveis. A parte descentralizada do Sisbin, que deve atuar nas unidades federativas, é composta por órgãos federais que têm atribuições para a tomada de decisões mais imediatas. A difusão de dados e informações para gestores responsáveis por decisões nos estados federados viabilizaria retorno imediato, no nível local, de resultados da integração do sistema de Inteligência, incentivando a crescente participação dos membros e contribuindo para o fortalecimento de decisões táticas.

Esse tipo de iniciativa, embora já existente, necessita de sistematização e procedimentos, bem como base legal clara. O uso de Inteligência integrada (no caso brasileiro, do Sisbin) deve ser direcionado a decisões com real impacto à segurança da sociedade e do Estado brasileiro, devendo-se buscar identificar a contribuição de cada órgão do sistema para a consecução das diretrizes estabelecidas em uma política nacional de Inteligência. Sabe-se que decisões não estruturadas (não repetitivas) (MORITZ; PEREIRA, 2006) dependem de uma gama de fatores, incluindo formação e vivência do decisor, contexto político, contingências e possíveis consequências. Informações detalhadas e convincentes são, no entan-

to, um dos fatores mais relevantes para a tomada de decisões adequadas.

Com vista à sistematização de procedimentos, é positiva a proposta de criação de subsistemas de Inteligência, como o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, estabelecido pelo Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Apesar de falhas de coordenação entre a União e os estados da federação (COELHO, 2008), a iniciativa representa o reconhecimento da dificuldade de tratar o compartilhamento de informações com finalidades diversas em um mesmo sistema.

A Política Nacional de Inteligência (PNI), aprovada pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) e pendente de aprovação pela Presidente da República, considera que o Sisbin deve ser constituído de quatro subsistemas, a saber: Inteligência de Estado, de defesa, de segurança pública e econômico-financeira (GONÇALVES, 2011). Essa especialização permitiria uma evolução mais rápida, ao possibilitar que órgãos com maior afinidade de atribuições compartilhassem informações de forma coordenada. A segmentação permitiria um ganho em frequência de reuniões e de cooperação em operações de interesse comum.

Também é digna de menção a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 398³ (BRASIL, 2009), arquivada ao final da 53ª Legislatura da Câmara dos Deputados, a qual buscava alçar a atividade de

³ A PEC 398/2009 foi arquivada ao final da 53ª Legislatura (finda em 2010), conforme prescreve o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Não houve pedido de desarquivamento nos 180 dias da legislatura subsequente, o que permitiria a continuidade da tramitação da PEC. A proposta objetivava inserir o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal, referente à atividade de Inteligência e seus mecanismos de controle.

Inteligência àquelas matérias com capítulo específico na Constituição Federal. Na apresentação do teor da emenda, seu autor destacou que, nos dias atuais, diante das turbulências por que passa o mundo, sob ameaças tradicionais e as chamadas 'novas ameaças', é inquestionável a importância da atividade de Inteligência no assessoramento ao processo decisório em diferentes níveis, particularmente nas altas esferas de governo.

Portanto, já existe o entendimento no Parlamento Nacional a respeito da importância do nível decisório intermediário, elencando-o juntamente com aquele de alto nível. Não há, no entanto, robustez nas diretrizes, rotinas e procedimentos do sistema de Inteligência nacional para assessorar esse tipo de decisão de médio e curto prazo. Esse aprimoramento passaria, necessariamente, pelo estabelecimento de planos táticos de inteligência, elaborados, acordados, compartilhados e executados por todos os membros do sistema.

A integração entre os serviços de Inteligência de Estado e aqueles dos demais órgãos da estrutura estatal, notadamente os de caráter policial, parece ser o aspecto mais determinante para se contrapor a ameaças de caráter terrorista e de espionagem, por exemplo. Os aspectos da integração que parecem ser determinantes são o ganho em coordenação e em celeridade. Portanto, projetos-piloto para integração deveriam iniciar por essa especialidade. Alguns Serviços de Inteli-

gência parecem estar direcionados para o processo decisório nacional de alto nível, deixando em segundo plano a Inteligência voltada para as ações de salvaguarda da segurança e do patrimônio nacionais, que estariam mais relacionados a decisões de nível intermediário. Isso acaba por tornar o alto escalão responsável por toda a atuação de um sistema de Inteligência. Nesse processo, informações sem impacto evidente em nível nacional acabam negligenciadas, visto que ficam impossibilitadas de serem apresentadas a escalões superiores quando em estágio preliminar de detalhamento e confirmação. Quando se força essa apresentação, pode-se estar incorrendo em concentração de autoridade, a qual impede que as decisões sejam tomadas no nível adequado.

Sistemas de Inteligência sem capacidade de interagir com escalões decisórios intermediários não viabilizam ações tempestivas de combate a interesses adversos aos nacionais, quando o fator tempo é um determinante.

A investigação do atentado impetrado na Noruega por Anders Breivik, em 2011, demonstrou falhas, atribuídas ao sistema de Inteligência norueguês, em correlacionar fatos importantes, que seriam a primeira chance concreta perdida de impedir os ataques⁵. A falta de decisão para implementar rotina que correlacionasse dados de porte de armas com a

⁵ Embora sem culpar diretamente o serviço secreto do país, uma comissão independente que avaliou os atentados, concluiu em relatório que uma abordagem mais ampla e melhores formas de trabalho poderiam ter permitido ao serviço secreto antecipar as ações do autor dos ataques (Mit einem breiteren Ansatz und besseren Arbeitsweisen hätten die Geheimdienste von Breivik bereits vor dem 22. Juli Notiz nehmen können). Matéria do Jornal Sueddeutsche-zeitung, de 13 de agosto de 2012.< <http://www.sueddeutsche.de/panorama/kommission-zu-anschlaegen-von-norwegen-breivik-haette-frueher-gestoppt-werden-koennen-1.1440565>>

aquisição de produtos químicos possivelmente perigosos é ilustrador das falhas que ocorrem, em todo o mundo, no processo de assessoramento à tomada de decisões intermediárias. O estabelecimento de uma rotina que levasse a se considerar o nome de Breivik como possível suspeito, ou pelo menos o fizesse constar de uma lista de controle e acompanhamento, possibilitaria ações de vigilância para verificar as intenções criminosas desse extremista.

A necessidade de apontar fatos suspeitos primeiramente para autoridades do alto escalão inibe a ação do escalão intermediário, que necessita ser capaz de tomar ações de verificação, a fim de poder esboçar um cenário mais detalhado, antes de escalonar a tomada de decisões. Dado o limite de atuação dos serviços de Inteligência, dados relevantes para compreender situações mais abrangentes chegam de forma discreta e descontínua e, geralmente, não podem ser confirmados diretamente. Sistemas de Inteligência sem capacidade de interagir com escalões decisórios intermediários não viabilizam ações tempestivas de combate a interesses adversos aos nacionais, quando o fator tempo é um determinante. Nessas situações, fica difícil aumentar a confiabilidade das informações e o problema de *fog of war* passa a afetar decisões em todos os níveis.

Alternativas da Inteligência para viabilizar decisões rápidas em situações críticas

Poder-se-ia adotar um conceito que privilegiasse a difusão da informação em dois níveis, permitindo a tomada de decisão no alto escalão a qualquer momento, sem inibir a iniciativa do escalão

intermediário em tomar ações imediatas para confirmação e/ou neutralização de situações.

Esse debate não exime as preocupações legítimas com a proteção do sigilo funcional, que deve resultar em punições quando violado. Há que se cuidar, no entanto, para não se fazer da proteção à sociedade uma barreira para a eficiência estatal no campo da Inteligência, sob pena de comprometer-se a segurança da sociedade mesma. A aceitação de critérios demasiadamente restritivos, baseados fortemente em erros políticos do passado, para analisar os limites da atividade de Inteligência, acarreta incertezas nas ações dos responsáveis pela produção de conhecimento, resultando na incapacidade de realizar plenamente as atribuições para as quais o sistema de Inteligência foi instituído. Como o controle social na atividade de Inteligência somente é feito após o acontecimento de situações desfavoráveis e até catastróficas para o País, a imposição de limites excessivamente restritivos e imprecisos para a atividade de Inteligência não vem em proveito da defesa da sociedade, podendo chegar ao ponto de tornar a execução da atividade ineficaz e acabarem servindo de desculpas para justificar comportamentos mais afetos à acomodação e à incompetência.

A esse propósito foi imprescindível o arquivamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.176 (BRASIL, 2012), que pedia a anulação do dispositivo contido no § 4º do art. 6º-A do Decreto nº 4.376 (BRASIL, 2002). O item da norma regulamentadora permite aos representantes de órgãos integrantes do Sisbin lotados no Departamento de

Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência (Disbin) acessar, por meio eletrônico, a base de dados de seus órgãos. Esse dispositivo viabiliza um maior fluxo informacional dedicado ao fortalecimento do processo decisório de alto nível, uma vez que o Disbin é centralizado na capital federal.

No caso em tela, o STF rejeitou ambas as investidas contra a constitucionalidade da norma, decidindo pelo arquivamento da ADI nº 4.176 em março de 2009. Novamente confirmando o seu entendimento a respeito dessa questão, o STF rejeitou o agravo instrumental proferido em agosto de 2012.

É deficiente a ação de integração que vise à troca de informações concentradas no alto escalão, sem alimentação de centros decisórios regionais.

No entanto, o dispositivo não parece ser suficiente para equacionar a integração do sistema nos estados da federação, pois esse sistema rápido de troca de dados não está replicado localmente. Nesse contexto, o Sisbin, composto pelas áreas de Inteligência de Estado, policial, militar, financeira e fiscalizatória, precisa ter regras para trocar informações (e dispor de meios para obtê-las conjuntamente) e difundir-las para tomadores de decisões de nível intermediário locais, nos estados. Essas ações possibilitariam confirmar e neutralizar, de forma mais rápida, ameaças a interesses da sociedade brasileira. Assim, haveria multiplicação das chances de detecção e neutralização de ações danosas ao interesse nacional, como, por exemplo, indícios de preparação de ataques planejados a infraestrutu-

ras nacionais, sem prejuízo de decisões estratégicas de longo prazo pelo alto executivo nacional. Essas iniciativas ampliariam, por fim, a integração do sistema de Inteligência nacional, uma vez que ocorreria em mais de um nível.

É deficiente a ação de integração que vise à troca de informações concentradas no alto escalão, sem alimentação de centros decisórios regionais. O problema da integração é algo que perpassa diversos setores do serviço público brasileiro, não é exclusividade da área de Inteligência. A tarefa de equacionar essa questão passa por alguns aspectos: marco legal, conscientização e empenho pessoal dos envolvidos, ajustes nas relações institucionais e capacidade tecnológica de comunicação.

A conscientização deve ser objeto de reuniões e simpósios dedicados ao tema. O papel de cada instituição precisa ficar claro. Não se pode presumir que cada instituição entenda o foco dado pelo órgão central da Inteligência; é necessário direcionamento para que informações e dados financeiros, policiais ou ambientais, por exemplo, sejam demandados de forma clara e detalhada a cada órgão responsável. Com tal direcionamento, os subsistemas de Inteligência viabilizariam uma melhor comunicação entre os órgãos envolvidos, reduzindo as consequências das falhas na legislação vigente.

O papel da tecnologia nesse processo integrativo está diretamente ligado à disponibilização de ferramentas adequadas para comunicação e análise. Como ocorre nos processos produtivos, a metodologia de trocar informações relevantes para a Inteligência Nacional necessita

estar baseada em procedimentos robustos, não em pessoas. Obviamente, as pessoas influenciam no sucesso, valendo-se de experiência, de determinação e de educação. Mas um processo que vise a um mínimo de eficiência deve possuir robustez metodológica para reduzir disparidades encontradas no quadro de recursos humanos envolvidos na troca de informações. Vale destacar que os integrantes do Sisbin, que possuem competências distintas, nem sempre recebem um treinamento específico para a atividade em questão. Um procedimento robusto pressupõe a clareza das atribuições, a certeza da legalidade dos métodos e a existência dos meios para favorecer a sua reprodutibilidade⁶.

Aspectos legais, políticas institucionais, mecanismos e ferramentas operacionais são fatores que podem limitar o desenvolvimento de um sistema eficiente para atender as demandas das nações modernas.

Ferramentas capazes de manter uma base de dados única (embora compartimentada), de estabelecer ligações entre fatos relevantes, de possibilitar consultas específicas e detalhadas por parte dos integrantes são uma condição necessária para sedimentar um procedimento mínimo e permitir interações sistêmicas que viabilizem ações de nível intermediário, sem inibir a capacidade centralizadora dos altos decisores nacionais.

A necessidade de manter um canal entre o Sistema de Inteligência e o decisor de

nível intermediário deriva da complexidade do sistema decisório nacional e da elevada gama de assuntos objetos das análises de Inteligência. As formas de difusão a partir de decisões de um órgão centralizador ou dos diversos ministérios estão sujeitas a uma miríade de análises e circunstâncias que, na prática, podem inviabilizar o imperativo de resposta rápida e eficiente em uma situação crítica. É preciso não confundir descentralização, no entanto, com descoordenação.

Considerações Finais

O desafio de desenvolver um sistema de Inteligência amplo e integrado não é tarefa fácil. Aspectos legais, políticas institucionais, mecanismos e ferramentas operacionais são fatores que podem limitar o desenvolvimento de um sistema eficiente para atender as demandas das nações modernas. O caso brasileiro apresenta um pouco de cada um desses empecilhos.

O assessoramento ao processo decisório nacional, de alto nível e estratégico é a razão fundamental da existência dos serviços de Inteligência. No processo de consolidação dos sistemas -- e o quadro brasileiro é exemplo notório -- tem-se atendido quase que unicamente a necessidade de assessoramento a esse nível. O nível intermediário de decisão, responsável por medidas de médio e curto prazo, espalhado por todo o território nacional, nos diversos órgãos da Administração direta e indireta federal, não tem recebido atenção adequada e representa uma fraqueza, tendo-se em vista a dimensão da tarefa da Inteligência nacional.

⁶ Reprodutibilidade entendida como a capacidade de se repetir um procedimento de forma bem sucedida.

Faz-se necessário reconhecer a importância desses processos de nível intermediário, os quais, como mencionado, são considerados parte da tarefa de informar adequadamente os decisores brasileiros. Para o desenvolvimento e a consolidação do Sisbin é necessária a criação e a sedimentação de mecanismos que permitam preencher essa lacuna. Os imperativos da necessidade de conhecer e da compartimentação, que limitam o acesso a documentos sigilosos, são ainda pertinentes nesses casos. É nesse sentido que também um processo de credenciamento minucioso e abrangente deve ser implementado, assim como a necessidade de

classificação de alguns documentos, sobrepesada. O decisor de nível intermediário necessita ter acesso a informações oportunas e confiáveis para tomar medidas rápidas e adequadas no seu campo de responsabilidade. A Inteligência nacional precisa atentar para esse imperativo, de forma a consolidar-se como ferramenta de Estado confiável para o assessoramento em todos os níveis. A valorização de acertos do sistema vigente também passa pela correção de aspectos já considerados no cenário atual da Inteligência brasileira, mas que carecem de detalhamento e de enfoque, para fazer frente aos desafios que se apresentam ao País.

Referências

9/11 COMMISSION faults U.S. Intelligence. *CNN.com*, 19 may 2004. International. Politics. Disponível em <<http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/04/14/911.commission/>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 3.695, de 21 de dezembro de 2000. Cria o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3695.htm>. Acesso em: 26 ago. 2012.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm>.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 398, de 26 de agosto de 2009. Insere o Capítulo IV ao Título V da Constituição Federal referente à atividade de inteligência e seus mecanismos de controle. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4B9AC1462CA4A1E04F664992AB2E44E2.node1?codteor=683712&filename=PEC+398/2009>. Acesso em: 26 ago. 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.176, de 11 de dezembro de 2008. Agravo regimental na ação direta de Inconstitucionalidade. Petição inicial indeferida. Alegação de inconstitucionalidade do § 4º do art. 6º-A do Decreto nº 4.376/2002: norma de caráter secundário que se presta a regulamentar o disposto na lei nº 9.883/1999. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 20 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&sl=decreto%204.376&processo=4176>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Philipp Gottfried Von. *Da Guerra*. Alemanha: Dümmlers Verlag, 1832.

COELHO, Daniel William A. *Os Obstáculos na Estruturação do Subsistema de Inteligência de Segurança Pública* (SISP): 2000-2008. Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ichs.ufop.br/memorial/trab2/h565.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

GONÇALVES, Joanisval Brito. O que fazer com nossos espões? Considerações sobre a atividade de Inteligência no Brasil. In: AGENDA Legislativa para o Desenvolvimento Nacional. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2011. cap. 12. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-12-o-que-fazer-com-nossos-espioes-consideracoes-sobre-a-atividade-de-inteligencia-no-brasil>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

MORITZ, Gilberto de Oliveira; PEREIRA, Maurício Fernandes. Processo decisório. Curso de Graduação em Administração a Distância. 2006. p. 19. Disponível em: <http://www.ufpi.br/uapi/conteudo/disciplinas/pro_dec/download/Processo_Decisorio_final_18_12_06.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2012.

REPENSANDO COMPORTAMENTOS: REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO E DIREÇÃO DO CICLO DE INTELIGÊNCIA.

Vitor Lares*

“Para o grande público, as falhas da Inteligência são naturalmente perturbadoras porque estão frequentemente ligadas a falhas de decisão que custam caro aos contribuintes. O público frequentemente culpa as agências de Inteligência por isto, uma propensão que os políticos¹ estão felizes em incentivar porque desloca a responsabilidade para longe deles².”

Robert Jervis, 2010.

Resumo

O presente artigo apresenta reflexões sobre como a falta de diálogo e outras dificuldades na relação entre Inteligência e seus usuários contribuem para as “falhas de Inteligência”, tendo como perspectiva a discussão de autores especializados e comportamentos dos principais atores envolvidos nos processos que conduzem a esses problemas: os decisores políticos (policy-makers, os usuários de Inteligência), e os analistas e as agências de Inteligência (produtores de Inteligência). São apresentados argumentos e situações que permitem ao leitor compreender a responsabilidade compartilhada entre eles na construção de um relacionamento que favoreça a produção técnica, isenta e objetiva das análises de Inteligência, a correta dimensão de sua utilização e circunstâncias, processos e comportamentos que, ao longo da experiência acumulada no campo, demonstraram ser potencialmente problemáticos ao processo de Planejamento e Direção do Ciclo de Inteligência.

1 Introdução

No livro “*Why Intelligence Fails*” de Robert Jervis (2010) analisa dois casos históricos de falhas da comunidade de Inteligência americana: a incapacidade de prever e entender os tumultos que derrubaram o xá Reza Pahlevi e culminaram com a Revolução Iraniana, em 1979; e o julgamento equivocado sobre o programa iraquiano de armas de des-

truição em massa (ADMs) que levou à Guerra, em 2003. Em sua discussão, as “falhas” precisam ser analisadas à luz de outros elementos, como a relação entre a Inteligência e o decisor político.

Este artigo pretende apresentar reflexões e argumentos sobre como a relação entre Inteligência e seus usuários contribui

* Oficial de Inteligência e Superintendente Estadual da Abin no Acre.

¹ As palavras inglesas *policy maker* e *decision maker* foram traduzidas como: político, decisor político ou decisor, conforme julgamento do autor sobre a conveniência do termo para o entendimento do presente texto. No geral, podem ser intercambiadas sem prejuízo semântico.

² Todas as citações do original em inglês foram livremente traduzidas pelo autor. Os termos mantidos no original foram aqueles de natureza técnica ou cuja tradução foi considerada incapaz de manter o significado.

para ocorrência de falhas de Inteligência, tendo como perspectiva a discussão de autores especializados e o comportamento dos principais atores envolvidos nos processos que conduzem a esses problemas: os decisores políticos (ou usuários de Inteligência), e os analistas e as agências de Inteligência³ (produtores de Inteligência).

Assumimos a definição de Johnson (2009) para Ciclo de Inteligência, no qual este se configura como um modelo que descreve a sequência de atividades da Inteligência, desde os estágios iniciais de planejamento, percorrendo todo o caminho para um produto acabado que esteja pronto para a consideração dos decisores nos mais altos níveis de um governo.

A importância de definir demandas para a atividade de Inteligência tem sido subestimada ao longo dos anos, o que levou agências de Inteligência a decidir suas próprias necessidades e tarefas.

Assim, como cada fase do Ciclo de inteligência envolve um comportamento que deve ser levado em consideração por estudiosos e produtores de Inteligência,

e tendo em vista que os processos que levam a falhas de Inteligência são diferentes em cada momento do Ciclo, trataremos predominantemente da fase de planejamento e direção da atividade, em que predominam decisões de natureza política, tanto da esfera política geral do governo quanto da política interna das agências de Inteligência, e alguns aspectos da fase de difusão do conhecimento.

2 Problemas da Relação Decisor-Inteligência

“Como o Ciclo de Inteligência se inicia com a definição das necessidades de informação do decisor, ele representa o processo de demanda de informações da produção de Inteligência, a maneira pelo qual os políticos “puxam” informações da comunidade de Inteligência. No entanto, a implantação real deste processo tem deixado muito a desejar”. (Stephen Marrin, 2009, p. 151).

A importância de definir demandas para a atividade de Inteligência tem sido subestimada ao longo dos anos, o que levou agências de Inteligência a decidir suas próprias necessidades e tarefas. Quando isso ocorre, a literatura e a experiência mostram que as organizações de Inteligência adotam uma perspectiva de produção de Inteligência que Marrin (2009) denominou *information push*⁴.

³ Chamamos de agência de Inteligência todo órgão ou fração de órgão governamental que realiza atividades de coleta, processamento, análise, e difusão de conhecimentos de Inteligência a decisores em altos níveis governamentais, incluindo-se os de natureza civil e militar, departamentais ou de Estado.

⁴ Push é designação de uma prática na qual um fornecedor entrega um produto ou realiza um serviço não solicitado pelo consumidor. O termo parece vir da doutrina de logística das forças armadas americanas e tem sido empregado na área de tecnologia da informação para referir-se à entrega de dados não autorizados, como na forma de e-mails não solicitados etc. É interessante refletir que, no dia-a-dia em geral, essa prática de push tende a não ser bem recebida pelo consumidor. Exceções ocorrem quando o serviço/produto atinge uma expectativa/necessidade reprimida, para o qual o consumidor não encontrou solução - por não ser prioritária ou por não ter identificado fornecedores - em seu espectro de consideração usual ou quando é esperado que este produto ou serviço seja prestado sem solicitação (como na entrega de víveres e suprimentos para as tropas durante uma guerra).

Em vez de serem orientadas por demandas do decisor político, as agências de Inteligência começam a oferecer produtos derivados de informações acumuladas em seu processo de coleta. É fato que, apesar de serem sensíveis às necessidades de informação do decisor, as agências de Inteligência gastam quantidade substancial de seus recursos coletando e produzindo informações sobre assuntos a partir de iniciativa própria.

É verdade também que, em muitos casos, os decisores políticos não sabem definir suas próprias necessidades de informação e não conseguem antever de quais conhecimentos precisarão em um futuro de curto ou médio prazo. Em certos casos, as necessidades de informação dos decisores políticos jamais são conhecidas, ou tornadas claras, para os produtores de Inteligência (JOHNSON, 2009).

Nesse contexto, é preciso considerar que o decisor político não é pessoa isenta em suas opiniões e posicionamentos ideológicos e intelectuais. Em geral, não há garantia de que o decisor se comprometa com uma análise isenta e técnica dos argumentos e estimativas produzidos pela Inteligência sobre determinado assunto. Não importa quão bem elaborada seja a análise – e especialmente se for bem feita – ela geralmente desagrade ao usuário (KENT, 1994, p. 38).

Os políticos tendem a não receber bem análises que, implicitamente, questionam sua capacidade como decisores ou fornecem apenas avaliações negativas das op-

ções de ação existentes. Woodrow Kuhns (2003, p. 94-95) – cientista político vinculado à Agência Central de Inteligência (CIA) – observou (há mais de 50 anos) que a maioria dos políticos americanos se opunha, total ou parcialmente, a ter analistas de Inteligência responsáveis por estimar e advertir sobre consequências de suas linhas de ação. Em sua opinião, políticos desejam a Inteligência apenas para fornecer “fatos em si” e querem eles próprios ser os responsáveis por interpretá-los.

Marrin (2009) afirma que na literatura especializada não há exemplo de casos em que a análise de Inteligência tenha influenciado mudança de estratégia ou de condução política quando esse conhecimento apresenta resultados que frustram e contrariam preferências e opiniões do decisor político. A experiência indica que, nesses casos, o decisor tende a ignorar a análise ou buscar (eventualmente, até forçar) a produção de avaliação mais adequada às suas próprias expectativas.

Diversos autores⁵ tratam direta ou indiretamente de outros fatores que, somados à falta de clareza das necessidades e à subjetividade do decisor, indicam razões pelo qual a natureza da relação entre usuário e produtor de Inteligência é inevitavelmente tensa.

A abordagem pessimista, bastante comum à análise de Inteligência, parece induzir a uma posição de imobilidade, pois predispõe-se sempre a jogar “água

⁶ Exemplos incluem Kent (1994), Marrin (2009), Johnson (2009), Hitz (2008), Afonso (2009) e Jervis (2010).

fria” na vontade do decisor ao mostrar os pontos fracos das iniciativas e das decisões do governo. Geralmente, essa posição entra em conflito com a postura “assertiva” que move os políticos (uma vez que atividade política pressupõe proatividade na execução de projetos e políticas públicas e desejo de construir um legado).

[...] é preciso pesar os benefícios da aproximação e do afastamento entre produtores e usuários de Inteligência, de forma a equilibrar a relevância e a independência das análises.

Outro fator a ser considerado é a competição analítica com outras instâncias de assessoria, que podem estar mais bem informadas ou ter competência maior que a da Inteligência em determinados assuntos, tais como secretarias e ministérios responsáveis por tratar assuntos técnicos de suas respectivas áreas. Decisores podem estar – ou acreditar que estão – suficientemente informados sobre determinados assuntos antes de acessarem os relatórios de Inteligência.

Problemas de credibilidade da análise ou da agência de Inteligência que a produz são também elementos que podem induzir o decisor a, deliberadamente, não utilizar seu tempo ou dar a devida atenção às análises e aos *briefings* recebidos.

A literatura especializada sugere medidas para o melhoramento dessa relação. A Inteligência deve conseguir acesso e

manter uma equipe atuante nas comissões e câmaras onde as decisões políticas são tomadas (gabinete presidencial, congresso, grupos de trabalho estratégicos, etc.). Fomentar que seus oficiais de Inteligência tenham experiências profissionais em outros órgãos do governo e na iniciativa privada, bem como receber profissionais de outros setores do governo para períodos nas agências de Inteligência; estimular o debate e o intercâmbio acadêmico; e investir no aperfeiçoamento dos processos de coleta e análise para manter elevado padrão de qualidade das informações difundidas. Em especial, é necessário não ceder a pressões de politização.

Afonso (2009, p. 17) considera que é preciso pesar os benefícios da aproximação e do afastamento entre produtores e usuários de Inteligência, de forma a equilibrar a relevância e a independência das análises. Uma vez que os analistas de Inteligência estão envolvidos direta ou indiretamente no processo de decisão política, o desafio é desenvolver salvaguardas que permitam, ao mesmo tempo, a interação entre produtores e usuários de Inteligência sem prejuízo da qualidade do trabalho e da autonomia de um e do outro.

3 Descrédito e irrelevância

“Se a Inteligência se mostra irrelevante para uma crise corrente, ou se é tardia ou imprecisa, ela será ignorada pelas autoridades políticas, com concomitante redução no acesso dos oficiais de Inteligência aos conselhos de decisão.” (Loch Johnson, 2009, p. 47).

Problemas de credibilidade são causados por diversos fatores. Podem, por exemplo, estar associados à construção histórica da atividade de Inteligência em um determinado contexto nacional. Tim Weiner (2008) aborda diversas circunstâncias em que a CIA estabeleceu e executou suas próprias políticas, à revelia do conhecimento de presidentes e congressistas ou mesmo em flagrante oposição às orientações deles. Em suas palavras, presidentes americanos como Johnson, Nixon, Ford e Carter assumiam suas funções “na expectativa de que a espionagem pudesse resolver cada problema, ou que não era capaz de fazer nada direito, e depois passavam a ter a opinião oposta”.

No Brasil, percebe-se o reflexo histórico da condução da atividade de Inteligência durante o período militar (1964-1985), em razão do uso que o regime autoritário fez da atividade e dos órgãos de Inteligência, dedicados quase exclusivamente à atividade de contrassubversão com viés ideológico. Essa experiência corrobora uma visão negativa da atividade de Inteligência de Estado no País, onde, em certos discursos políticos, é possível observar até mesmo a negação (e o profundo desconhecimento) das capacidades potenciais de uma agência de Inteligência no assessoramento para a condução das políticas públicas internas e externas.

As questões político-sociais não são, no entanto, as únicas responsáveis pelo descrédito da Inteligência. Por parte das agências, é preciso considerar problemas técnicos na produção de análises e

estimativas que compõem os produtos ofertados. Problemas relacionados com capacidades legais, tecnológicas e intelectuais nas fases de coleta, tratamento e análise certamente interferem na qualidade final do produto.

Há ampla literatura sobre o assunto, mas não intentamos nos deter nesses pontos no presente artigo. Para nosso propósito, basta compreender que, na medida em que o decisor encontra falhas na qualidade das análises recebidas, estabelece-se a percepção de baixa confiabilidade no que é produzido, o que gera descrédito.

As pessoas em geral (e os decisores em especial) esperam que os profissionais de Inteligência sejam, apesar de pessoas normais, capazes de percepções e análises extraordinárias da realidade. Se não, que sejam ao menos capazes de apresentar seus argumentos de forma sólida e consistente no apontamento de problemas e soluções.

Já em 1968, Sherman Kent (1994, p. 39) apontava que:

“O consumidor decepcionado pode começar a olhar duramente para a base factual da nossa pirâmide. Ele pode encontrar algumas peças de alvenaria soltas que podem ser postas à parte, e ele o fará. Ele então pode encontrar outras pedras, que, apesar de serem do mesmo material e cortadas em formas geométricas similares, não foram incorporadas à estrutura de base. (...) Se ele encontrar evidências desse tipo de abordagem insincera, ele vai atacar com armas pesadas. Antes que termine, ele terá provado a si, e a uma série de outros, que a chamada “contribuição da Inteligência” é uma fraude”.

Heuer (1999), entre outros autores, apresenta um amplo estudo sobre comportamentos que condicionam a “análise dos analistas”. Seus estudos e método⁶ têm influenciado grande parte dos profissionais e estudiosos da Inteligência nos últimos anos e pode contribuir para substancial melhora na qualidade final dos produtos ofertados aos decisores políticos.

O descrédito da atividade e do produto da Inteligência representa um grande desafio aos governos e às agências.

Outro problema que traz descrédito à Inteligência é a mentalidade ou o pensamento de grupo. Qualquer organização pode cair na armadilha de não questionar pressupostos básicos que afetam sua análise posterior. Perceber “idéias e linhas de ação fixas” pode gerar no decisor a sensação de que seus analistas de Inteligência pensam todos da mesma maneira, e isso não colabora para valorização do produto fornecido. A formação de um pensamento único e inquestionável sobre assuntos relevantes deve ser evitada.

O descrédito da atividade e do produto da Inteligência representa um grande desafio aos governos e às agências. Reverter uma situação de descrédito generalizado e alcançar credibilidade em nível estatal para além dos sucessivos governos demanda tempo e investimento em relações que são, por natureza política, temporárias.

A irrelevância dos produtos ofertados é um problema ainda maior para uma agência de Inteligência. Ela está diretamente relacionada com problemas de credibilidade, mas também com falhas estruturais na postura do próprio decisor. Na medida em que o decisor não participa ativamente da formulação das demandas e prioridades da Inteligência, ele vai inevitavelmente receber informações e conhecimentos do tipo *push*, que precisam de condições específicas para serem considerados úteis. A saturação do usuário com relatórios e análises sobre “temas desinteressantes e não prioritários” provoca uma inevitável sensação de que a Inteligência produz majoritariamente conteúdos sem importância.

A questão é que as análises de Inteligência raramente têm prioridade para os políticos, que são, inevitavelmente, ocupados e assoberbados com mais exigências do que seu tempo e atenção podem atender. Por essa razão, os oficiais de Inteligência devem chamar a atenção para seu produto e comercializar suas idéias. Isso é especialmente importante no caso de alertas sobre ameaças potenciais ou imediatas ou de análises que indicam consequências significativas para questões nacionais importantes, em que um telefonema, um bilhete pessoal ou um encontro com os usuário pode ser necessário, tendo em vista a gravidade da situação.

Envolver decisores e outros usuários da Inteligência em avaliações regulares do material produzido e do desempenho

⁶ O Método de Análise de Hipóteses Concorrentes (Analysis of Competing Hypotheses - ACH).

dos profissionais envolvidos pode ajudar a ampliar a percepção de relevância da produção de Inteligência e a melhorar a projeção de expectativas entre as necessidades demandadas e o produto ofertado para ambas as partes, além de servir como importante incentivo para as equipes e analistas individualmente.

4 Politização

“Às vezes, um analista vai sucumbir a uma tentação diferente, conhecida como “politização”, isto é, vai colocar algo, “temperar” a Inteligência para atender as necessidades políticas ou crenças de um usuário do seu produto ou de um político de alto nível – este é o perigo da “Inteligência para agradar”. Rejeitar a honrosa tradição de objetividade da Inteligência é um pecado capital da profissão. (Loch Johnson, 2009, p. 45).

A politização da atividade de Inteligência ocorre quando as análises de Inteligência são influenciadas por posições políticas do governo e quando há pressões sutis ou ostensivas para direcionar os resultados obtidos de forma a se harmonizarem com diretrizes políticas ou ideológicas que permeiam o processo de decisão, resultando ou em Inteligência de “profecias autorrealizáveis” ou em “Inteligência para agradar”, que distorcem inevitavelmente a realidade. (RANSOM, 2009, p. 136)

A politização implica, resumidamente, que desejos políticos e pressões podem empurrar análises e opiniões de especialistas para posições distanciadas da “verdade”, o que resultaria, segundo Marrin (2009, p. 136), em decisões subotimizadas, ou seja, o decisor deixa de aproveitar o máximo das informações que po-

deria ter disponível e, com isso, decide desconhecendo aspectos relevantes que estão disponíveis.

Outra forma de politização é aquela pela qual os analistas podem ser influenciados a agradar aos políticos ou chefes em diversos níveis, não por informar-lhes de maneira a atender suas expectativas, mas pela autoimposição de construir conclusões, mesmo sem suficientes evidências. Em geral, é uma tentativa de evitar o estilo de argumentação conservador, que considera simplesmente visões favoráveis e desfavoráveis de uma questão, normalmente considerado evasivo e pouco útil pelos decisores (JERVIS, 2010, p. 127). Nesse caso, o analista preocupa-se também com seu prestígio pessoal e o reconhecimento de suas capacidades, e, por vaidade, incorre em severo dano para a qualidade e a objetividade da análise, induzindo o decisor a considerar uma questão de maneira equivocada.

As difusões de relatórios passam a seguir uma lógica seletiva [...] que consiste em tentar antecipar as reações do usuário [...]

Mesmo quando os analistas realizam suas tarefas utilizando os mais rígidos critérios técnicos e pessoais, eles podem ser pressionados internamente pela própria agência de Inteligência para alterar os resultados de suas análises. Nessa modalidade, a politização desloca-se do nível elementar dos produtores e do nível superior dos decisores para o nível intermediário dos gestores das agências de Inteligência, onde o ambiente é

propício à preocupação com a manutenção do *status quo* hierárquico.

São estabelecidos filtros para o conhecimento dos analistas a partir de critérios políticos, incluído o desejo de agradar ao decisor (*intelligence to please*), mas também um processo inverso, de Inteligência feita para não desagradar.

A necessidade de proteger a atividade de Inteligência da pressão política é um argumento forte para a manutenção de uma estrutura governamental de Inteligência centralizada [...]

As difusões de relatórios passam a seguir uma lógica seletiva, a que apelidamos “decidir pelo decisor”, que consiste em tentar antecipar as reações do usuário, determinando se o conteúdo da análise⁷ vai ou não agradar⁸ e a partir dessa “adivinhação”⁹ adotar medidas que vão desde a deturpação dos resultados da análise (para torná-la “Inteligência para agradar”) à simples não apresentação dos relatórios. Isso priva o político do exercício decisório, que é sua principal atribuição no processo, impedindo-o de tomar conhecimento e formar juízo de análises que poderiam ser decisivas.

A politização da Inteligência é um fenômeno generalizado em regimes autoritários. Conforme exemplificou Michael Herman (2009), “apesar dos sucessos do seu acervo, a Inteligência soviética selecionava e interpretava seu material para atender os preconceitos do regime do qual era parte integrante e encorajou estimativas enganosas de intenções ocidentais”. Johnson (2009) analisa que a politização ocorre apenas ocasionalmente em regimes democráticos, em razão de um sentido ético-profissional mais bem estabelecido nas sociedades abertas e livres, que buscariam de forma mais consistente a objetividade das análises. Nesses casos, a Inteligência poderia até se tornar politizada, mas, em razão da liberdade vigente e da integridade ética e intelectual dos analistas, isso seria menos frequente.

Os autores pesquisados não apresentam, no entanto, observações sobre o comportamento do fenômeno politização da Inteligência em sociedades que adotaram regimes democráticos ao final da Guerra Fria e do consequente fim da União Soviética, como as sociedades da América Latina, incluindo o Brasil, ou as ex-repúblicas soviéticas e outros países do Leste Europeu. Isso é compreensível tendo em vista a origem majoritariamente americana e britânica de suas experiências e conhecimentos.

⁷ Neste caso, consideramos que a análise foi bem executada pelo corpo técnico, com potencial para reação negativa do decisor diante da quebra de suas expectativas ou da apresentação de contrapontos e potenciais consequências dos seus projetos.

⁸ Antecipar a reação do decisor a uma análise de Inteligência é usual e desejável para que sejam desenvolvidas estratégias de convencimento e sustentação técnica ou mitigação de danos que possam ser causados pelo impacto dos relatórios. Em nenhum momento esse tipo de prática deveria reverter em alteração ou omissão de resultados.

⁹ Em muitos casos, a percepção do que agrada ou não a um político usuário de Inteligência é baseada em avaliações subjetivas, carentes de qualquer processo de profiling técnico, reforçando o amadorismo e antiprofissionalismo da conduta exposta.

A necessidade de proteger a atividade de Inteligência da pressão política é um argumento forte para a manutenção de uma estrutura governamental de Inteligência centralizada¹⁰ e controlada no mais alto nível de assessoramento do País, não deixando, assim, que as decisões que afetam a produção seja tomadas em departamentos regulares do governo (chancelaria, ministérios ou secretarias, que tratam de outros assuntos). Esses departamentos são eles próprios formuladores de políticas, que têm seus próprios interesses políticos influenciando em suas análises.

Para os autores estudados, em geral, somente o presidente da República, os altos funcionários envolvidos com a segurança nacional e o Congresso Nacional podem ajudar a proteger contra a politização da Inteligência, utilizando expedientes legais e constitucionais para garantir ferramentas e compromissos necessários à boa produção e difusão do produto da Inteligência. Nesse sentido, ao demandar claramente, acompanhar e fiscalizar a atividade com afinco e estabelecer limites de atuação sem interferir nos processos técnicos para obter resultados convenientes, reforçam-se os aspectos positivos da relação entre decisor e Inteligência. Ao contrário do jargão dos setores de comércio e prestação de serviços, em Inteligência, o cliente não tem sempre a razão.

5 Conclusões

Procuramos demonstrar que “falhas de Inteligência” podem ter sua raiz profunda

na fase de assessoramento e direção do Ciclo de Inteligência. Essas falhas acabam por condicionar e viciar os processos de produção trazendo problemas ao decisor e à própria agência de Inteligência.

Boa parte dos problemas de descrédito da Inteligência origina-se de erros cometidos na construção do vínculo com o decisor/usuário, em problemas na qualidade técnica das análises e na estratégia de apresentação de resultados. O descrédito que vem de uma construção sócio-histórica ou da má qualidade das análises pode ser facilmente combatido com políticas de investimento na qualidade técnica e de sustentação de resultados com base na tecnicidade.

A proteção contra a politização da Inteligência é de interesse geral para todos os altos funcionários de um governo e, em especial, para os próprios analistas e gestores da atividade.

A irrelevância consequente da saturação do decisor com produtos do tipo *push* pode ser revertida com uma melhor percepção das necessidades do usuário e uma abordagem profissional da produção, evitando a ‘*politização do produto*’. Mesmo quando há necessidade de convencer autoridades, comunicar idéias e proteger politicamente a atividade, os processos de produção devem ater-se a padrões éticos e técnicos de objetividade e imparcialidade.

A proteção contra a politização da Inteligência é de interesse geral para todos

¹⁰ Ver AFONSO (2009) para mais considerações sobre distanciamento e proximidade, criação e razão de agências centrais.

os altos funcionários de um governo e, em especial, para os próprios analistas e gestores da atividade. Manter a produção da Inteligência isenta de influências departamentais e políticas garante ao alto decisor um contraponto confiável diante de dilemas e conflitos dentro de segmentos técnicos diferentes do governo, especialmente quando há opiniões divergentes sobre qual ou quais políticas públicas adotar.

Aos analistas, cabe resistir às tentações da politização sabendo não sucumbir, de forma profissional, às pressões para alterações políticas dos seus resultados. Aos gestores, ter menos apreço pelo seu *status* e mais consciência da razão pela qual produzem Inteligência; aos decisores, cabe cobrar que a Inteligência caminhe harmonizada às suas próprias demandas de informação, entendendo também as necessidades específicas da outra parte.

As generalizações da literatura especializada, baseadas nas experiências americana e britânica e na observação destas sobre outras agências, permitem perceber que os problemas tratados neste artigo são de potencial ocorrência em qualquer comunidade de Inteligência.

Infelizmente, não há estudos sistemáticos sobre outras comunidades de Inteligência. Notadamente, inexistente material sobre o atual estado da Comunidade de Inteligência no Brasil quanto à exigência e à percepção das práticas e comportamentos apontados neste artigo. Isso revela, em parte, uma cultura ainda “fechada” ao diálogo, seja pelo desconhecimento dessas reflexões, seja pela pouca disposição em fazê-las.

Estarão as agências de Inteligência brasileiras maduras e prontas para, democrática e tecnicamente, identificar e combater esses problemas, avançando para uma qualidade superior em suas próprias organizações?

6 Referências

AFONSO, Leonardo Singer. Considerações sobre a Relação entre a Inteligência e seus Usuários. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n. 5, p. 7-19, out. 2009.

BETTS, Richard K. Analysis, War, and Decision: why intelligence failures are inevitable. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN Mark (Orgs.). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. London: Routledge, 2009, p. 87-111. Kindle edition.

DAVIES, Philip H. J. Theory and Intelligence reconsidered. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN Mark (Orgs.). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. London: Routledge, 2009. p. 186-207. Kindle edition.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou Informações? *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-21, set. 2006.

HAASS, Richard. N. *Making Intelligence Smarter*: Council of Foreign Relations, 2006. Disponível em: <<http://www.cfr.org/intelligence/making-intelligence-smarter/p127>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

HEUER JR., Richard J. *Psychology of Intelligence Analysis*. Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1999. Disponível em: <<http://www.cia.gov/library/center-for>

-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/psychology-of-intelligence-analysis/PsychoIntelNew.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

HITZ, Frederick P. Intelligence Failures and Politicization. In: WHY Spy? Espionage in an age of uncertainty. New York: St. Martin's Press, 2008. p. 82-94.

INTELLIGENCE cycle management. *Wikipedia: the free Encyclopedia*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence_cycle_management>. Acesso em: 15 ago. 2012.

INTELLIGENCE dissemination management. *Wikipedia: the free Encyclopedia*. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Intelligence_dissemination_management>. Acesso em: 15 ago. 2012.

JERVIS, Robert L. *Why Intelligence Fails? Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2010. Kindle edition.

JOHNSON, Loch K. Sketches for a theory of strategic intelligence. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark (Orgs.). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. London: Routledge, 2009. p. 33-53. Kindle edition.

KENT, Sherman. Estimates and influence (1968). In: SHERMAN KENT and the Board of National Estimates: Collected Essays. Washington, DC: Center for the Study of Intelligence, Central Intelligence Agency, 1994. p. 33-42.

MARRIN, Stephen. Intelligence analysis and decision-making: methodological challenges. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen and PHYTHIAN, Mark (Orgs.). *Intelligence Theory: Key questions and debates*. London: Routledge, 2009. p. 131-150. Kindle edition.

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

WEINER, Tim. *Legado de Cinzas: uma história da CIA*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

INTERESSES ESTRATÉGICOS EM ENERGIA E MATÉRIAS-PRIMAS: GÁS E PETRÓLEO, URÂNIO E NIÓBIO

Herman Cuellar*

Resumo

O pensamento de teóricos de geopolítica pode se refletir no planejamento estratégico de um país e em suas concepções de projeção de poder. A atuação do americano-polonês Zbigniew Brzezinski é apresentada como exemplo histórico dessa influência na política externa dos Estados Unidos da América (EUA), a qual veio a concretizar-se como interferência em outros países, com objetivos políticos e econômicos conexos a um conceito de poder global, vinculado à garantia de acesso a energia e matérias-primas vitais. A análise de estudos atuais sobre novos recursos energéticos e matérias-primas (como urânio e nióbio) pode indicar interesses estratégicos futuros de países como os EUA e apontar potenciais riscos e oportunidades para o Brasil.

I Introdução

As linhas mestras das correntes de pensamento estratégico predominantes em uma nação em um determinado momento histórico podem ser observadas nas obras teóricas de seus principais formuladores de políticas e nas dos grupos sociais a que estão associados (academia, partidos políticos, forças armadas, indústrias), bem como em suas ações enquanto assessores diretos dos tomadores de decisão nos escalões mais altos de uma sociedade política.

Os eixos estratégicos e diretrizes de ação formulados ou sugeridos nesses documentos – ensaios, livros, artigos, pareceres, relatórios – permitem vislumbrar, às vezes com décadas de antecedência, esboços de políticas de projeção de poder de países que, por seu maior peso específico na are-

na geopolítica mundial, são capazes de alterar os rumos da economia, das relações internacionais e mesmo da História da Humanidade. Adaptado o ensinamento de Golbery, teremos que o acompanhamento sistemático da geopolítica pode servir como instrumento de “análise da conjuntura mundial sobre a base do interesse nacional” (SILVA, 1967).

Historicamente, variados discursos ideológicos foram utilizados para dissimular interesses geopolíticos de longo prazo de potências mundiais, cuja execução significou projeção de poder real sobre outros povos e nações, muitas vezes com o emprego de força. O acompanhamento sistemático das necessidades vitais e da doutrina estratégica de países de interesse do Brasil pode constituir fer-

* Advogado.

ramenta de análise do desenvolvimento de políticas e doutrinas estrangeiras que apresentem o potencial de se projetarem sobre o País, nos campos econômico, diplomático ou militar.

2 Brzezinski: Arco de Crise e Al Qaeda

Zbigniew Kazimierz Brzezinski, cientista político e geoestrategista norte-americano, nascido na Polônia, tem sido um dos principais formuladores de doutrinas estratégicas voltadas para a projeção do poder nacional dos Estados Unidos da América (EUA) em outros pontos do globo, desde a década de 1960 até a atual presidência de Barack Hussein Obama.

Em 1978 - na posição de conselheiro de Segurança Nacional do presidente Jimmy Carter e lastreado em seu profundo conhecimento da composição multiétnica da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) - Brzezinski propôs a execução de uma estratégia anti-soviética na região compreendida entre a Indochina e a África, a qual denominou de "Arco de Crise". O foco dessa interferência seriam os países que compreendiam a fronteira sul da Rússia, entre o subcontinente indiano e a Turquia, e a região entre a Península Arábica e o Chifre da África.

A proposta contemplava ações de interferência externa com o objetivo de ampliar condições de instabilidade já existentes em determinados países dessa região, forçando a potência soviética a desgastar-se em ações para manter o controle em suas fronteiras. Brzezinski logrou convencer o presidente Carter de que um "Arco Islâmico" poderia ser em-

pregado no "Arco de Crise" para conter os soviéticos. Dessa forma, a partir de julho de 1979, foram iniciadas operações de Inteligência centradas no Afeganistão, cujo principal instrumento foi a constituição, financiamento e apoio logístico de uma extensa rede constituída por grupos e indivíduos fundamentalistas islâmicos, em especial, da vertente wahabita, originária da Arábia Saudita (SCOTT, 2007, p. 62, citado por MARSHALL, 2010).

Para o Brasil, a questão não está no domínio das fontes produtoras, mas no conhecimento estratégico da situação e na busca de participação no processo de desenvolvimento de interesses econômicos [...]

No início dos anos 1980, o Banco Islâmico de Desenvolvimento, vinculado à Organização da Conferência Islâmica (OCI) e sediado em Jeddah, Arábia Saudita, adquiriu nos EUA um novo sistema computadorizado para atender a suas demandas de contabilidade e de comunicações seguras. Uma parte desse sistema foi utilizada para abrigar uma base de dados (*database*), a ser compartilhada pelos países-membros da OCI, entidades e pessoas a quem fosse dado acesso. A base de dados era chamada "Q eidaat ilmu ti'aat", ou, de forma mais curta, "Q eidaat" (base) ou "Al Qaida" ("A Base") (BUNEL, 2005). A rede de comunicações proporcionada por essa "Al Qaida" permitiu o contato entre os indivíduos que se tornaram *mujahedeen* no Afeganistão, suas famílias na Arábia Saudita ou em outros países, bem como um fluxo

seguro de mensagens entre os grupos e organizações que lutavam contra os soviéticos (inclusive serviços de Inteligência, como o paquistanês).

A estratégia de criar um “Vietnã russo” obteve êxito e as tropas soviéticas retiraram-se do Afeganistão em 1989. Em conjunto com outros fatores econômicos e políticos, a derrota militar ampliou as condições que levaram à desintegração da URSS.

3 A Rota da Seda e o Grande Tabuleiro de Xadrez

De modo quase absoluto, as principais rotas comerciais mundiais dos últimos mil anos foram marítimas, seja em relação à Europa, aos EUA ou ao Extremo Oriente. Entretanto, em um determinado período da História, uma das principais rotas econômicas e culturais que conectaram civilizações passou ao longo de milhares de quilômetros de montanhas, desertos e estepes: por quase quatro mil anos, (principalmente a partir do século 3 a.C.) a Rota da Seda conectou uma dúzia de culturas humanas diferentes nas corcovas de camelos transportando seda, ouro, incenso e rumores entre o Oriente Médio, a Ásia Central, a China e o Levante. O próprio termo “Rota da Seda” (*die Seidenstrasse*) foi usado pela primeira vez pelo geógrafo alemão Barrão Ferdinand von Richthofen, por volta de 1905, devido ao fato de a seda ter sido um dos principais produtos aí presentes nesse período. Por esse caminho também fluíram religiões - Cristianismo, Budismo, Gnosticismo, Hinduísmo e Islamismo - influenciando grandes civiliza-

ções, como a Pérsia, a Índia e a China (FERGUSON, 2002).

A Rota da Seda cruzava territórios que hoje pertencem a países como Afeganistão, Cazaquistão, Turcomenistão, Índia e China. No caminho, a bacia do Mar Cáspio, berço dos campos petrolíferos de Tengiz e Kumkol, no Cazaquistão, e das gigantescas reservas de gás do Turcomenistão. Onde antes camelos carregavam seda, gasodutos e oleodutos hoje transportam energia em estado bruto, compondo conexões energéticas vitais para os interesses de vários países.

No contexto dessa geopolítica dos oleodutos, desenrola-se grande embate de interesses de nações e grupos econômicos, incluindo os da única potência externa à região, os EUA e, em menor medida, também o Brasil. O País já possui alguma presença desde o final de 2008, com a inauguração do posto do Ministério das Relações Exteriores brasileiro em Astaná, capital do Cazaquistão. O perfil da presença brasileira, no entanto, é diferente do das potências ocidentais. Para o Brasil, a questão não está no domínio das fontes produtoras, mas no conhecimento estratégico da situação e na busca de participação no processo de desenvolvimento de interesses econômicos, como, por exemplo, com a oferta da tecnologia nacional de prospecção e produção de petróleo em águas profundas, dominada pela Petrobras. De acordo com Ribeiro da Silva, “o Brasil deve continuar à procura de uma aproximação no setor de energia com o Cazaquistão, o Turcomenistão e o Uzbequistão porque o país

terá condições de colher bons frutos com esse acercamento” (SILVA, 2011).

Prosseguindo no caminho das doutrinas relativas ao “Grande Jogo” da Ásia Central, estrategistas norte-americanos teorizaram as vantagens de exercer a supremacia nessa região. Em 1997, Brzezinski publicou “O Grande Tabuleiro de Xadrez – Supremacia Americana e seus Imperativos Geoestratégicos” (*The Grand Chessboard – American Primacy and its Geostrategic Imperatives*), onde descreveu os fundamentos para a adoção de uma política externa norte-americana que fosse capaz de impor, pelo conjunto de sua superioridade militar, tecnológica e econômica em relação a todas as demais nações do globo, a supremacia sobre o pivô terrestre da Ásia Central, também denominado Eurásia.

Tal empreendimento nacional seria, segundo o autor, uma espécie de exercício de imperialismo necessário em razão de uma janela de oportunidade histórica para a afirmação do poder global dos EUA. Com o esfacelamento da URSS, novos Estados independentes surgiram na região: Cazaquistão, Uzbequistão, Turcomenistão, Tadjiquistão e Quirguistão (ou República Quirguiz), na Ásia Central, bem como Geórgia, Armênia e Azerbaijão entre os mares Cáspio e Negro. Todos ávidos por negociar seus preciosos recursos energéticos, isto é, estariam em um momento político propício a estabelecer novas parcerias, mesmo que a influência russa permanecesse forte e houvesse também um aumento acentuado das influências de China, Turquia, Irã, Paquistão e Arábia Saudita.

Em “O Grande Tabuleiro de Xadrez” (1997), Brzezinski explica que as nações da Ásia Central (“Balcãs Eurasianos”) são vitais do ponto de vista das ambições históricas e de segurança de pelo menos três das potências regionais, Rússia, Turquia e Irã, com a China sinalizando um crescente interesse político na região (em 1997). Na obra, argumenta-se que a principal importância dos “Balcãs Eurasianos” reside em suas potencialidades econômicas, isto é, as reservas de petróleo e de gás natural - em especial, na região do Mar Cáspio - além de minerais estratégicos. O interesse primário da América seria garantir que nenhuma potência (além dos EUA) tivesse controle sobre esse espaço geopolítico (Eurásia) e que a comunidade econômica e financeira ocidental tivesse acesso irrestrito a ele.

Interessa, então, aos EUA não apenas diversificar suas fontes de energia, como também antecipar-se aos movimentos de seus adversários geopolíticos.

Brzezinski admite que uma política de poder com fins imperiais de controle não seria fácil de ser “vendida” ao eleitor (e contribuinte) norte-americano (e mesmo a alguns setores políticos e militares), uma vez que implicaria, necessariamente, em aumento nos gastos com defesa e em baixas humanas. Nesse ponto, o estrategista explica que, no entanto, tal condição seria passível de ser revertida mediante uma situação de “súbita ameaça”:

“[...] a busca de poder não é um objetivo que lidere a comoção popular, exceto em

condições de súbita ameaça ou desafio à noção pública de bem-estar doméstico. A auto-renúncia econômica (isto é, despesas militares) e o sacrifício humano (mortes, mesmo entre militares profissionais), necessários nesse esforço, não são congêntos aos instintos democráticos. A democracia é adversa à mobilização imperial." (BRZEZINSKI, op.cit. p.36)

4 Energia e o oleoduto trans-afegão

A principal região provedora de energia para a economia norte-americana tem sido tradicionalmente o Golfo Pérsico. É nessa região que, desde o início do século XX, as grandes companhias petrolíferas, com apoio político, diplomático, militar e de Inteligência se estabeleceram nos países detentores dessas reservas estratégicas e, a partir de então, configuraram boa parte dos rumos da História mundial.

Desde 1973, entretanto, houve significativos reposicionamentos da indústria petrolífera mundial, provocados tanto por fusões e aquisições entre companhias privadas quanto pela emergência de novos atores oriundos de países em desenvolvimento.

Companhias nacionais de petróleo - Saudi Aramco (Arábia Saudita), Gazprom (Rússia), China National Petroleum Corporation, National Iranian Oil Company (Irã), Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), Petrobras e Petronas (Malásia) – passaram a figurar entre os atores ("*players*") do tabuleiro energético mundial.

Interessa, então, aos EUA não apenas diversificar suas fontes de energia, como também antecipar-se aos movimentos de seus adversários geopolíticos. Diante desse quadro de competição, fica mais

visível o interesse desse país de não apenas garantir pleno acesso ao coração territorial (*Heartland*) da Eurásia como, simultaneamente, posicionar-se militarmente na região de modo a poder influenciar as iniciativas de integração energética de todos os demais *players* desse tabuleiro. Fator-chave neste ponto é o controle dos oleodutos.

Após a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão em 1989, o governo dos EUA alimentou a expectativa de que os Talibãs unificariam rapidamente o país por imposição da força e, em seguida, proporcionariam um ambiente propício a investimentos externos. Executivos da indústria petrolífera norte-americana apostavam que o Afeganistão das madrassas e das burcas logo se tornaria "uma nova Arábia Saudita": islâmico e intolerante quanto a valores ocidentais, mas um lugar excelente para negócios.

A partir de 1995, o governo Clinton passou a apoiar a Union Oil Company of California (Unocal) na disputa com a companhia argentina Bridas Energy Corporation pela reconstrução de um poliduto que cruzasse o Afeganistão, transportando gás e petróleo do Turcomenistão até o mar da Arábia. A Unocal liderava o consórcio CentGas (Central Asia Gas Pipeline), do qual também participavam as petrolíferas British Petroleum e Delta Oil Company, esta, de propriedade dos clãs sauditas Al-Amoudi e Bin Mahfouz. O banqueiro Khaled Bin Mahfouz havia sido diretor do Banco de Comércio e Crédito Internacional (BCCI), cujas conexões foram utilizadas como pela Central Intelligence Agency (CIA) para enviar dinheiro aos *mujahedeen* no Afeganistão.

Dentre os vínculos existentes entre famílias “petrolíferas” sauditas e norte-americanas: a irmã de Khaled Bin Mahfouz era esposa de um dos membros do clã Bin Laden, Osama; a primeira empresa de George W. Bush, Arbusto Energy, obteve financiamento de James Bath, o qual foi, por muitos anos, o único representante comercial de Salem Bin Laden nos EUA (CHOSSUDOVSKY, 2004).

O relatório basicamente expõe motivos para aumentar os gastos com defesa, argumentando que a liderança dos EUA no mundo deve ser assegurada com base em uma superioridade militar inquestionável.

Em 1998, quando ocorreram os ataques contra as embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, uma organização terrorista chamada “Al Qaeda” foi responsabilizada. Resultado das acusações de apoio ao terrorismo contra o Talibã, o processo de escolha do consórcio para o gasoduto trans-afegão foi interrompido.

5 O Projeto para o Novo Século Americano e um novo “Pearl Harbor”

No outono de 2000, o documento intitulado “Reconstruindo as Defesas da América” foi publicado pela organização privada Projeto para o Novo Século Americano (Project for the New American Century - PNAC). O PNAC se apresenta como uma organização educacional sem fins lucrativos cujo objetivo é promover a liderança global americana. Entre seus membros, alguns viriam a ser

figuras centrais da administração de George W. Bush, como Robert (Dick) Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz.

O relatório basicamente expõe motivos para aumentar os gastos com defesa, argumentando que a liderança dos EUA no mundo deve ser assegurada com base em uma superioridade militar inquestionável. Essa superioridade é embasada na chamada “revolução nos assuntos militares”, possível graças aos avanços tecnológicos, mas que exige uma permanente transformação das forças armadas norte-americanas, em um processo longo e lento - e muito caro. No entanto, esse processo poderia ocorrer mais rapidamente se a América viesse a sofrer o impacto de “um evento catastrófico e catalisador - como um novo Pearl Harbor” (PROJECT FOR THE..., 2000, p. 51).

Os eventos de 11 de setembro de 2001 proporcionaram ao governo norte-americano, militares e corporações do setor de defesa dos EUA uma extraordinária oportunidade para colocarem em prática as doutrinas de Brzezinski na Eurásia, estabelecendo uma expressiva presença militar no Afeganistão. Com isso, os EUA criaram condições de projetar poder sobre a região de convergência de oleodutos entre o Irã, a Rússia, a Índia e a China, e, simultaneamente, exercer influência direta sobre diversas ex-repúblicas soviéticas (Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão), no Heartland das reservas euroasiáticas de recursos energéticos e matérias-primas – uma autêntica “Estratégia da Rota da Seda” em ação.

6 No futuro: urânio e nióbio

Estrategistas de qualquer país sabem que tanto suas engrenagens econômicas quanto as militares são dependentes tanto de energia quanto de matérias-primas. A observação de determinados estudos permite constatar que os países desenvolvidos não pretendem permanecer dependentes de reservas de combustíveis fósseis.

Há algumas décadas, organismos como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a Associação Nuclear Mundial (World Nuclear Association - WNA) realizam estudos com vistas tanto a catalogar os recursos disponíveis como a desenvolver ciclos de prospecção e produção de elementos combustíveis alternativos, como o urânio: “Urânio – Fontes, Produção e Demanda” (“Red Book”, relatório conjunto da AIEA e da Agência de Energia Nuclear da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento – OECD, redigido desde a década de 1960, várias edições), “Análise de Suprimento de Urânio para 2050” (AIEA, 2001) e “O mercado global do combustível nuclear: oferta e procura 2009-2030” (WNA, 2009).

Há outros elementos combustíveis alternativos igualmente em fase de pesquisa em centros de ciência e tecnologia dos países cujas políticas estratégicas incluem o planejamento para a substituição (ainda que parcial e progressiva) de suas matrizes energéticas. As considerações a respeito da dispersão geográfica e do controle sobre essas matérias-primas já

integram as discussões nos círculos que tratam de energia e minerais estratégicos:

[...] mesmo que a mudança para tecnologias mais limpas possa finalmente solucionar questões de poder geopolíticas, tal otimismo deve ser contemporizado por preocupações sobre a disponibilidade (e concentração) de certos materiais e elementos de terras raras que serão utilizados para construir e fazer funcionar aqueles novos sistemas de energia. Materiais como urânio, disprósio (utilizado em barras de controle para reatores nucleares), índio (encontrado em células fotovoltaicas), platina (catalisadores), lítio e lantânio (usados em baterias), rênio (usado em superligas de níquel-base) e ródio (um material anticorrosivo usado em revestimentos resistentes a altas temperaturas) poderão um dia substituir os combustíveis como commodities estratégicas (com as consequências geopolíticas associadas, para fornecedores e consumidores). (VERRASTRO, 2010.)

A essas discussões se somam os planejamentos referentes à garantia de acesso a matérias-primas de caráter estratégico. Nesse sentido, o seguinte trecho do documento intitulado *“American Resources Policy Network Report”* aborda exatamente a relação entre esses elementos e capacidade de projeção de poder econômico e militar:

“Uma larga gama de metais e minerais não-combustíveis é crítica para nossa base de produção comercial, nossas esperanças de uma transição para uma economia baseada em tecnologia limpa, inovações sustentáveis no setor de alta tecnologia e sistemas de armas avançados que permitam aos nossos militares efetivamente cumprir sua missão de proteger nosso país e projetar o poder americano por todo o planeta. Dessa forma, o acesso a minerais e metais críticos se torna uma questão de segurança nacional.” (MCGOARTY; WIRTZ, 2012.)

Em relação a essas matérias-primas específicas, o mesmo documento apresenta um gráfico intitulado “Pirâmide de Risco”, que representa os minerais críticos e estratégicos em estudos pelo governo dos EUA no que se refere à segurança nacional.

O Brasil é citado em alguns trechos no que se refere à produção de nióbio. Talvez mais significativa seja a nota de rodapé à página 33, onde o relatório aponta que, dentre os vinte principais fornecedores de matérias-primas estratégicas para os EUA, sete países foram listados como “majoritariamente não-livres” na edição de 2012 do Índice de Liberdade Econômica da Heritage Foundation, uma instituição privada norte-americana de caráter conservador: Bolívia, Brasil, China, Gabão, Guiné, Indonésia e Rússia.

Na América do Sul, não apenas a Bolívia (com projetos de exploração de lítio no Salar de Uyuni), mas também o Paraguai e a Venezuela apresentam algumas situações significativas relacionadas a esse tipo de matéria-prima. Em 2010, o governo de Fernando Lugo realizou a primeira visita de um presidente paraguaio a Moscou, onde recebeu propostas de exploração de urânio. Na divisa da Venezuela com o estado de Roraima, o planalto das Guianas apresenta as mesmas características geológicas de ocorrência de urânio que outras regiões já em exploração em outros países. Nessa região, há projetos de prospecção de urânio desenvolvidos pela empresa canadense U3O8 Corporation, que já desenvolve outros projetos semelhantes em relação a urânio, vanádio, fosfato e

terras raras na Argentina e na Colômbia. Incidentalmente, governantes da Bolívia (Evo Morales), do Paraguai (Fernando Lugo) e da Venezuela (Hugo Chávez), que estabeleceram relações com países que confrontam os EUA na arena política mundial (como a Rússia e o Irã), têm sido alvos de críticas e denúncias por parte do governo dos EUA.

Nas análises econômicas de longo prazo, o cálculo da relevância dos minerais inclui fatores como projeções de demanda, condições dos locais de produção, estimativas das reservas no solo e índices de governança dos países que controlam a produção. Essa combinação de fatores consta, por exemplo, da “lista de risco” do Serviço Geológico Britânico (British Geological Survey - BGS) - composta por 52 elementos químicos (ou grupos de elementos) - que agrega aqueles que o mundo atual necessita para “manter a sua economia e estilo de vida”.

[...] o Brasil mantém posicionamentos próprios em questões de relações internacionais, assim como disputa espaços econômicos, o que, não raro, afeta interesses de outros atores. Por essa razão, o Brasil apresenta variados graus de exposição a riscos e oportunidades para sua segurança e desenvolvimento.

O BGS realizou sua avaliação do risco através de uma série de testes que começam com “abundância crosta” (o quanto um elemento está próximo da superfície),

seguido por distribuição de reservas, concentração da produção e estabilidade política do principal país produtor. Devido a essa forma de cálculo, o nióbio ficou perto do topo da escala de risco, no nível 8, porque é raro, concentrado tanto em seu local de produção quanto no local de reserva, ambos localizados no “relativamente politicamente instável” (*“modestly politically unstable”*) Brasil, cujas reservas estima-se contemham entre 87% e 90% do nióbio mundial (TREADGOLD, 2011).

7 Considerações Finais

O Brasil, para além do fato de ser fornecedor de matérias-primas vitais para outros países, é *player* no tabuleiro mundial - ainda que seu peso específico ainda não seja significativo em termos de decisões de caráter global.

Com maior ou menor inserção, o País desenvolve atividades em diversos cenários que apresentam conflitos econômicos e geopolíticos entre nações e corporações multinacionais. Como qualquer país in-

dependente, o Brasil mantém posicionamentos próprios em questões de relações internacionais, assim como disputa espaços econômicos, o que, não raro, afeta interesses de outros atores. Por essa razão, o Brasil apresenta variados graus de exposição a riscos e oportunidades para sua segurança e desenvolvimento.

Simultaneamente, o território continental e marítimo brasileiro possui expressivas reservas de fontes energéticas e de matérias-primas estratégicas, situação que serve aos interesses nacionais, mas, ao mesmo tempo, consta da análise de futuras necessidades de outros países, alguns com capacidade de projeção de poder além de seus territórios.

A conjunção desses fatores político-estratégicos nacionais – somada a outros, como manutenção de programa nuclear próprio de ciclo completo e advento de grandes eventos de cunho mundial no País – sinaliza a necessidade da compreensão do caráter complexo dos riscos e oportunidades para o Brasil, no presente e no futuro próximo.

Referências

BRZEZINSKI, Zbigniew K. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997. Disponível em: <<http://www.takeoverworld.info/grandchessboard.html>>. Acesso em: 25 ago. 2012.

BUNEL, Pierre-Henri. *Al Qaeda: The Database*. Global Research: Centre for Research on Globalization, 20 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/al-qaeda-the-database-2/24738>>. Acesso em: 7 mar. 2013.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *Guerra e Globalização: antes e depois de 11 de setembro de 2001*. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

COUTO E SILVA, Golbery do. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

FERGUSON, James R. *Geopolitics of the Silk Road: New Economic and Strategic Opportunities*. Eurasia, Lecture 10, Queensland, Australia, Department of International Relations, Bond University. Disponível em: <<http://www.international-relations.com/wbeurasia/wblec10.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

MCGOARTY, Daniel e WIRTZ, Sandra. Reviewing Risk: Critical Metals & National Security. *American Resources Policy Network Report*, June 6, 2012. Disponível em: <<http://www.americanresources.org>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

MARSHALL, Andrew Gavin. *The Imperial Anatomy of Al-Qaeda*. The CIA's Drug-Running Terrorists and the "Arc of Crisis". Montreal, CA: Global Research: Centre for Research on Globalization, 4 sept. 2010. Disponível em: <<http://www.globalresearch.ca/the-imperial-anatomy-of-al-qaeda-the-cia-s-drug-running-terrorists-and-the-arc-of-crisis/20907>>. Acesso em: 7 mar 2013.

PROJECT FOR THE NEW AMERICAN CENTURY (THE). Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century. Washington, DC.: PNAC, sept. 2000. Disponível em: <<http://www.newamericancentury.org>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro da. *A nova rota da seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

VERRASTRO, Frank A. et al *The geopolitics of energy: emerging trends, changing landscapes, uncertain times*. Washington, DC.: Center for Strategic and International Studies, oct. 2010. Disponível em: <http://csis.org/files/publication/101026_Verrastro_Geopolitics_web.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2012.

TREADGOLD, Tim. Minerals and the risk factor. *Eureka Report*, Melbourne, AU, 28 sept. 2011. Disponível em: <<http://www.eurekareport.com.au/article/2011/9/28/commodities/minerals-and-risk-factor>>. Acesso em: 27 ago. 2012.

ABORDAGENS CONCEITUAIS DE INFORMAÇÃO APLICADAS ÀS ACEPÇÕES DE INTELIGÊNCIA

Francisco Luziario de Sousa*

Resumo

Recorda o exame etimológico do termo Informação e apresenta uma revisão conceitual deste vocábulo a partir das abordagens propostas por Wersig e Neveling (1975), dentre outras contribuições multidisciplinares que fundamentam a Ciência da Informação. Apresenta três acepções atuais para o termo Inteligência e evidencia o inter-relacionamento conceitual entre Informação e Inteligência. Sugere a aplicação das abordagens conceituais do termo Informação, segundo a visão de Wersig e Neveling, às acepções do termo Inteligência. Por fim, analisa cada uma destes enfoques sob o aspecto estático ou dinâmico, conforme cada abordagem.

Abstract

Recalls the etymological examination of the term Information and presents a conceptual review of this word, from the conceptual approaches and proposals of Wersig Neveling (1975) among other multidisciplinary contributions that underlie Information Science. Presents three current meanings for the term intelligence. It shows the conceptual interrelationship between information and intelligence. Exercising the application of conceptual approaches of the term information, according to the vision and Wersig Neveling, to the meanings of the term intelligence, and analyzes each of these approaches under the aspect static or dynamic, as each approach.

Informação e Inteligência – Origem e definição

No meio acadêmico, o estudo dos temas informação e inteligência são afetos, principalmente, à Ciência da Informação – CI. Dentro da CI, a busca pela etimologia do termo informação (*information*, em inglês) remete ao artigo *The concept of Information* (CAPURRO & HJØRLAND, 2003), baseado nos estudos de Seiffert (1968) e Schnelle (1976), onde se sugere que os verbetes *informatio* e *informo*, mencionados em diversos textos do latim, tenham raízes

gregas (*eidos*, *morphe* e *typos*). Segundo estes autores, *informatio* e *informo* significam, respectivamente, “dar ou levar conhecimento” e “moldar ou formar algo”. A partir da junção dos significados destes dois verbetes latinos, considerando a essência verbal de cada um (levar, moldar e formar), pode-se formular conceito livre para a palavra informação. Assim, informação seria “ato de levar conhecimento (ou ciência) para moldar (ou formar) algo (a mente)”.

* Mestrando do Curso de Ciência da Informação na Universidade de Brasília.

O dicionário Oxford (2013) registra, em sua versão online, três definições para o vocábulo *information*, as quais, em tradução livre para o português, seriam:

1. Fato **provido** ou aprendido sobre algo ou alguém;
2. O que é expresso ou **representado** por arranjo particular ou sequência de coisas;
3. Dados computacionais processados, armazenados ou **transmitidos** por computador.

Observa-se que, além da similaridade gráfica do vocábulo com seus predecessores no latim, as definições dicionarizadas endossam este parentesco pela proximidade semântica entre o descendente (*information*) e seus antecedentes (*informatio* e *informo*). Pois as três acepções referidas pelo Oxford, que têm por base os verbos “prover”, “representar” e “transmitir”, estão alinhadas com as significações latinas, baseadas nas expressões “levar conhecimento” e “formar algo”.

Belkin (1978) sugere que se busque uma conceituação do termo informação em vez de uma definição, pois a conceituação permite boa elasticidade conforme o enfoque ou ponto de vista do interpretador (BELKIN apud YOVITS, 1978), ou seja, propõe-se o emprego de diferentes abordagens conceituais. Neste sentido, Brookes (1980), em *The Foundations of Information Science*, oferece um conceito generalista e filosófico do termo, onde “informação é uma entidade que permeia a atividade humana”. Este conceito de

Informação, a despeito do aspecto polissêmico deste vocábulo, encontra consenso acadêmico sob o ponto de vista dos aspectos subjetivos e objetivos.

[...] a outra acepção refere-se à inteligência como a “atividade de pessoas ou organizações (civis ou militares) responsáveis pela obtenção e coleta de informação para uso específico.”

Segundo o Dicionário Etimológico etymonline.com (HARPER, 2008), as raízes do termo Inteligência (*intelligence*, em inglês) também apontam para duas palavras no latim: *intelligere* e *inteligens*. A primeira, o verbo *intelligere*, formada a partir da junção dos vocábulos latinos *íntus* (dentro) e *lègere* (recolher, escolher, ler) teria o significado é entender, compreender. A segunda palavra (substantivo *inteligens*) significaria “intelecção”, “capacidade de ler dentro da ação”, “compreender dentro”. Inteligência, sob um prisma da filosofia, seria a “faculdade que a alma tem de formar ideias gerais, após tê-las criticado e distinguido por meio do juízo” (tradução livre).

No dicionário Oxford (2012) há duas acepções para o termo ‘*intelligence*’ (inteligência, em português). A primeira entende que inteligência seja “uma faculdade mental (aptidão), uma habilidade de adquirir e aplicar conhecimento”; a outra acepção refere-se à inteligência como a “atividade de pessoas ou organizações (civis ou militares) responsáveis pela obtenção e coleta de informação para uso específico”.

Informação – Abordagens Conceituais

Uma vez que a abordagem conceitual possibilita o exercício sob diversos pontos de vista de certo tema, surgem advindas dos diversos colaboradores da Ciência da Informação, várias abordagens conceituais acerca do termo informação. Dentre várias, destacam-se as visões conceituais de Wersig e Neveling (1975), que sugerem seis tipos de abordagens de 'informação' com base na estrutura geral de relações entre homens e mundo:

- (1) **Abordagem Estrutural**, orientada para a matéria, afirma-se que a informação está constituída de forma autônoma nas estruturas da natureza e pode ser apreendida ou não pelo ser humano. Uma instância dessa abordagem é apresentada em *Information as Thing* (BUCKLAND, 1991), que sugere a materialização da informação em coisas (coisificação) potencialmente informativas: dados, textos, documentos e objetos. Nessa linha, a informação está contida numa evidência material de forma autônoma podendo ser apreendida ou não.
- (2) **Abordagem do Conhecimento** entende que o conhecimento elaborado à base da percepção das estruturas da natureza é informação. Nesta linha, o conhecimento pode ser realizado ou não e se dá objetivamente, devendo ser adquirido por um sujeito e servindo a um fim específico. Esta abordagem parece ser a mais aceita entre os preocupados com a teoria da decisão, na qual uma decisão é freqüentemente vista como o processo de preencher lacunas de 'conhecimento' ou 'informação'.
- (3) **Abordagem da Mensagem**, sob a influência da teoria matemática da comunicação, 'informação' é freqüentemente usada como sinônimo de 'mensagem', uma vez que o conteúdo da informação é medido pela mensagem. Essa abordagem, também mencionada como Abordagem Angelética (CAPURRO, 2005) em alusão aos anjos mensageiros da mitologia, tem o foco no objeto transmitido, que neste caso é denominado 'mensagem' e não 'informação'.
- (4) **Abordagem do Significado** é entendida como uma derivação característica da abordagem orientada para a mensagem em que somente o significado da mensagem é tido como 'informação'.
- (5) **Abordagem do Efeito** é voltada para o receptor e para o processo de comunicação, em que 'informação' somente ocorre como um efeito específico de um processo, sendo ainda a mediadora do processo, que pode ser, por exemplo, a transmissão ou abstração do conhecimento ou a redução de incerteza.
- (6) **Abordagem do Processo** tem duas vertentes, uma considera que informação é o próprio processo, desta forma "informação [...] seria um processo que ocorre dentro da mente humana quando são colocados numa união produtiva um problema

e os dados úteis para sua solução” (KOBELITZ, 1968, p.36), a outra vertente entende que informação é um componente dos processos. Um exemplo desta vertente é a Teoria do Conhecimento, que entende a informação em etapas: DADO - informação em seu estado bruto, comumente concebido como matéria-prima para a informação propriamente dita; INFORMAÇÃO, que é o dado após sofrer processo de transformação; e CONHECIMENTO, que é a abstração ou interpretação resultante da organização da informação de forma lógica e suficiente para entender um fenômeno com suas causas e efeitos.

Inteligência: Três Acepções Atuais

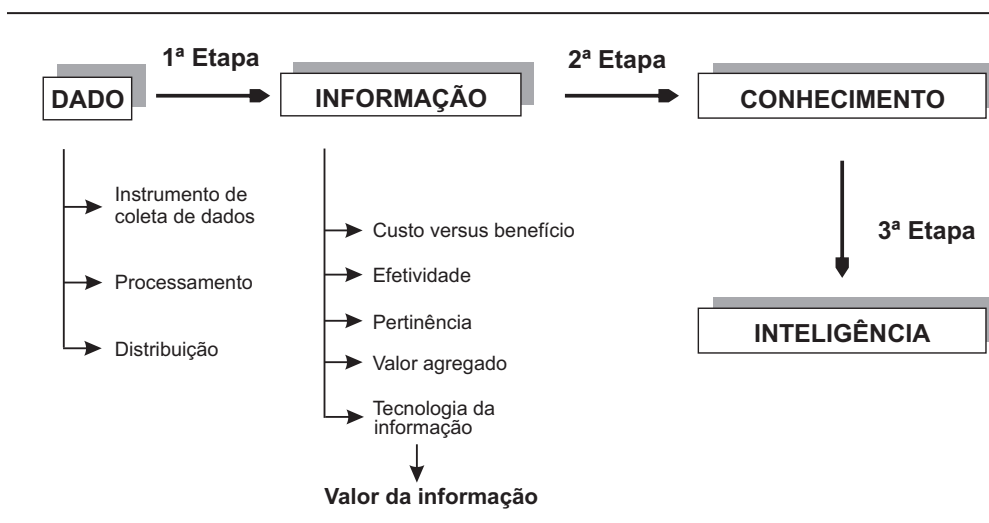
- (1) **Inteligência como Aptidão** pressupõe uma capacidade ou habilidade da qual se possa fazer uso para solver dificuldades de diversas ordens, estando implicitamente relacionada ao *intellectus* (capacidades cognitivas), seja na resolução de problemas lógicos ou no entendimento e abstração de situações complexas. Esta acepção se equipara semanticamente ao vocábulo latino *inteligens*, uma vez que ambos, inteligência como aptidão e o vocábulo *inteligens*, carregam o sentido de inteligência. Por vezes a palavra inteligência é empregada nesta acepção, de forma adjetivada, de maneira figurada, prosopopéica mesmo; situações que sugerem características humanas a objetos, como se estes fossem dotados de pensamento e raciocínio, por exemplo: Elevador inteligente, carro inteligente, dispositivo inteligente.
- Outro exemplo do emprego de inteligência nessa acepção é o chamado Quociente de Inteligência – Q.I. (*intelligence quotient*, em inglês). Originalmente cunhado pelo filósofo alemão Willian Stern, esse índice baseia-se na aplicação de um conjunto de testes cognitivos padronizados para indicar, por meio de um quociente numérico, o potencial intelectual do indivíduo. Esta concepção de inteligência, enquanto aptidão e habilidade, extrapolou a filosofia e chegou à psicologia dando origem à chamada Inteligência Emocional, o índice de Quociente Emocional - Q.E., em alusão ao Q.I. O primeiro uso do termo “inteligência emocional” é geralmente atribuído a Wayne Payne, em 1985, por ocasião de sua tese de doutoramento; mas o tema ganhou maior notoriedade por meio do livro “Inteligência Emocional” (GOLEMAN, 1995).
- Ainda nesta acepção de inteligência, um terceiro e novo conceito está em voga: Inteligência Espiritual. No livro “QS - Inteligência Espiritual” (ZOHAR, 2011), a autora sustenta que os indivíduos com esta habilidade são capazes de usar seu lado espiritual para ter uma vida mais rica e mais cheia de sentido.
- (2) **Inteligência como Atividade de Informações** está semanticamente alinhada ao verbete latino *intelligere*, pois ambos carregam o sentido de atividade ou serviço de informações. Um bom exemplo desta acepção foi a adoção do termo “inteligência” referindo-se aos antigos serviços

de informação de estado. No âmbito do Brasil, este fato é evidenciado pela adoção do nome Agência Brasileira de Inteligência – ABIN em substituição ao Serviço Nacional de Informações - SNI. Empregando esta acepção de inteligência, a ABIN oferece sua definição para termo: “[...] conjunto de ações sistemáticas e integradas que objetivam a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório organizacional ou governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (FERNANDES, 2006). Por mais óbvio que pareça, é interessante observar que inteligência, nessa acepção, ou seja, inteligência como atividade de informações pressupõe a existência e a utilização de inteligência como aptidão (capacidade cognitiva), uma vez

que as ações inerentes à atividade de inteligência, tais como seleção, coleta, organização e análise de informações, entre outras ações, requerem necessariamente aptidão, habilidade e capacitação, aspectos da cognição humana.

- (3) **Inteligência como Informação de Alto Valor** não está dicionarizada, mas pode ser encontrada na literatura da Ciência da Informação. Nesta visão, sugere-se que inteligência esteja no topo da escala de valor das etapas de transformação da informação. Onde INTELIGÊNCIA é entendida como uso efetivo e oportuno do CONHECIMENTO, que é produzido a partir do valor agregado à INFORMAÇÃO (efetividade, pertinência, custo x benefício), que advém da coleta, seleção e processamento de DADO em estado bruto, conforme ilustrado na figura seguinte:

Etapas na geração de conhecimento e inteligência



Fonte: Sociedade da informação e inteligência em unidades de informação
TARAPANOFF, ARAÚJO JÚNOR, CORMIER, 2000.

No uso coloquial, dentre as três acepções mencionadas, prevalece a acepção de **Inteligência como Aptidão**, no entanto o emprego dessa acepção não se restringe ao âmbito da cognição do indivíduo, mas sugere um conhecimento coletivo. No tocante ao indivíduo, por exemplo, a Teoria das Inteligências Múltiplas (GARDNER, 1983) sugere a existência de muitas aptidões e habilidades, nominalmente reconhecidas apenas como “inteligência”. No que tange ao coletivo, o conceito de “inteligência coletiva” parece ser o melhor exemplo: “Inteligência Coletiva é uma inteligência distribuída por toda a parte, incessantemente valorizada, coordenada em tempo real, que resulta em mobilização efetiva das competências” (LÉVY, 1993).

No entanto, a adoção do termo inteligência na acepção de **Inteligência como Atividade de Informações** vem se intensificando na mídia e no meio corporativo. Nas grandes instituições privadas ou mistas, é comum a existência de uma área, ou mesmo uma pequena equipe conhecida com Núcleo de Inteligência Competitiva, que é a fração institucional com o propósito de desenvolver a atividade de Informações (“Inteligência”) com a finalidade de apoiar a alta administração e de subsidiar o planejamento estratégico. No âmbito do Estado, seja na instância federal, estadual ou municipal, a atividade de Inteligência vem ganhando maior notoriedade tanto no seguimento de segurança pública como no apoio às decisões governamentais e às políticas públicas.

Considerações finais

As acepções de ‘inteligência’ estão intimamente ligadas ao conceito de ‘informação’ e ‘conhecimento’, pois estes dois elementos estão presentes nas três acepções apresentadas. Essa íntima relação também pode ser verificada no exercício de aplicação das abordagens conceituais do termo informação, segundo Wersig e Neveling (1975), às acepções de inteligência, permitindo ainda, neste contexto, identificar a predominância de uma ou mais destas abordagens. Assim, vejamos.

A acepção de **inteligência como aptidão** está ligada ao conhecimento de seu detentor e à sua capacidade de utilizá-lo. Esta acepção tem uma significação estática ou latente, pois remete ao sentido de uma habilidade potencial que pode, ou não, ser utilizada num certo momento. Nesta instância, identifica-se a predominância da **Abordagem Estrutural**.

A acepção de **inteligência como atividade de informações** está ligada à informação e ao conhecimento, trazendo uma significação dinâmica, uma vez que predomina o sentido de atividade, explicitada por meio dos verbos de ação, para transformar informação em conhecimento. Nesse exercício, predomina a **Abordagem do Efeito**.

A acepção de **inteligência como informação de alto valor** está ligada ao conhecimento e sua significação é estática, pois, mesmo tendo de cumprir as “Etapas de Geração de Conhecimento e Inteligên-

cia” (TARAPANOFF; ARAÚJO JÚNIOR; CORMIER, 2000) para atingir o topo da escala de valor (inteligência é a informação de mais alto valor), inteligência nessa acepção é uma condição (*status*) do conhecimento enquanto informação. Assim, predominam duas abordagens: A **Abordagem do Processo**, uma

vez que é o processo de agregação de valor que assegura que a informação de alto nível gere conhecimento; e a **Abordagem do Efeito**, pois é o efeito potencial do uso de conhecimento específico que retroalimenta o processo de agregação de valor desencadeado a partir da informação.

Referências

- BELKIN, N. J. Information concepts for information science. *Journal of Documentation*, London, v. 34, n.1, p. 55-85, mar. 1978.
- BROOKES, B.C. The foundations of information science. *Journal of information Science*, n. 2, p. 125-133, 1980.
- BUCKLAND, Michael K. Information as thing. *Journal of the American Society for information Science*, v. 42, n. 5, p. 351-360, 1991.
- CAPURRO, Rafael; HJØRLAND Birger. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 12, n. 1, p. 148-207, jan./abr. 2007.
- CAPURRO, R. Epistemologia e ciência da informação. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 5., Belo Horizonte, 2003. *Anais*. Belo Horizonte, 2003.
- FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou Informações? *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 3, p. 7-21, set. 2006.
- GARDNER, Howard. *Frames of Mind: The Theory of Multiple Intelligences*. New York: Basic Books, 1983.
- HARPER, Douglas et al. *Online Etymology Dictionary*. Lancaster, PA, 2008. Disponível em: <<http://www.etymonline.com/>>. Acesso em: 13 abr. 2013.
- KOBLITZ, J. Information und documentation; als teilgebiet der wissenschaftlinchen information. *ZIID-Zs*. v.16, n.1, p. 36-43, 1968.
- MATHEUS, Renato F Rafael Capurro e a filosofia da informação: abordagens, conceitos e metodologias de pesquisa para a Ciência da Informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 10, n. 2, p. 140-165, jul./dez. 2005.
- LÉVY, Pierre. *As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática*; tradução de Carlos Irineu da Costa. Rio de Janeiro: Ed 34, 1993. 208p.
- OXFORD dictionaries online. Oxford, UK: Oxford University, c2013. Disponível em: <<http://oxforddictionaries.com/definition/english/information?q=information>>. Acesso em: 13 abr. 2013.
- TARAPANOFF, Kira; ARAÚJO JÚNIOR, Rogério Herique de; CORMIER, Patricia Marie Jeanne. Sociedade da informação e inteligência em unidades de informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 3, p. 91-100, 2000.
- WERSIG, Gernot; NEVELING, Ulrich. The phenomena of interest to Information science. *Information Scientist*, v.9, n.4, p. 127-140, dez. 1975
- ZOHAR, Danah; MARSHAL, Ian. *QS - Inteligência Espiritual*. Trad. Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 2011. 352 p.

O USO DE DATA MINING PARA A INTELIGÊNCIA DE ESTADO

– Um Estudo de caso

Glauber Nóbrega da Silva*

Resumo

O presente artigo discute como ferramentas de mineração de dados podem ser utilizadas para identificar padrões úteis à Inteligência de Estado. Para esse fim identifica e analisa padrões do Produto Interno Bruto - PIB de todos os países nos últimos quarenta anos de forma a demonstrar como é possível criar informações úteis à inteligência de Estado. Também demonstra como essas informações podem ser utilizadas para antever eventos com grande probabilidade de acerto.

I Introdução

A história mostra que o homem sempre recorreu a previsões para antever e planejar o futuro. Essa busca incessante possuiu e ainda possui apenas um objetivo: auxiliar em suas decisões. Prever e decidir são ações tão vitais e necessárias a nossa sobrevivência que todas as sociedades buscaram formas de subsidiá-las. Vários são os exemplos de grandes líderes que recorreram à magia, aos astros, oráculos e outras formas de previsão de futuro isentas de qualquer método científico. O oráculo de Delfos talvez seja uma das fontes de previsões mais difundidas na literatura mundial. No entanto, o verdadeiro subsídio ao processo decisório está no uso de uma metodologia que possibilite a obtenção, processamento e disseminação de informações em momento oportuno, o que conhecemos como Inteligência.

A Inteligência é considerada uma das profissões mais antigas do mundo e seus profissionais buscavam, acima de tudo, gerar informações adequadas a governantes ou chefes militares. A inteligência foi utilizada por Alexandre, o Grande, durante suas campanhas na Ásia, por Moisés durante o êxodo bíblico, por Napoleão durante suas campanhas da Europa e tantos outros até os dias de hoje (SANTOS et al, 2011).

2 Processos e métodos da Inteligência

A Inteligência é considerada como um misto de ciência e arte (Platt, 1974). Isso ocorre porque existem várias formas de coletar e tratar informações. Além disso, a informação pode estar contida em documentos impressos, mídias televisivas etc., a partir de origem tecnológica ou

* Tecnólogo em Meio Ambiente

humana. Cabe ao profissional de informações então identificar quais as suas melhores fontes e as formas mais adequadas de obtê-las e tratá-las de modo que estas sejam convertidas em algo útil ao tomador de decisão. Nesse contexto, é necessário que o profissional conheça as fases básicas do ciclo de produção do conhecimento, quais sejam: planejamento, coleta, processamento e difusão.

Quanto vale uma informação?

O planejamento é executado de acordo com os objetivos ou a missão dada ao profissional ou a equipe de Inteligência. É uma fase fundamental pois um erro ou omissão pode inviabilizar o produto a ser entregue. Durante o planejamento são definidas quais as informações necessárias, sua forma de obtenção, custos, prazos e resultados esperados. Ao planejamento segue-se a coleta ou atividade de pesquisa propriamente dita. Trata-se das ações de campo para coleta direta de informações ou de pesquisa indireta por meio de material bibliográfico e outros recursos digitais. O processamento ocorre com a reunião de todas as informações coletadas por meio de técnicas específicas, a maior parte destas baseadas na lógica com auxílio de ferramentas tais como sistemas de informações geográficas - SIG, estatística e outras. A difusão ocorre quando a informação devidamente tratada e validada é entregue ao usuário final.

2.1 Data mining como ferramenta de auxílio a análise de informações

O *data mining* ou a mineração de dados, como mais conhecida no Brasil, é uma ferramenta relativamente nova surgida apenas nas últimas décadas e graças a capacidade de processamento dos computadores. Essa ferramenta pode ser descrita como um filtro que elimina valores aleatórios de uma amostra. Essa amostra pode ser uma sequência de letras, números, textos, imagens, sons, etc. Para isso utiliza vários métodos, dentre eles a estatística, teorema de Bayes, redes neurais, algoritmos genéticos e outros que buscam e classificam padrões em grande quantidade de dados. Esses padrões auxiliam na descoberta de novas informações que podem auxiliar no desenvolvimento de hipóteses úteis ao ciclo da Inteligência. Mas como toda ferramenta, apenas auxilia o seu usuário. Cabe ao profissional de Inteligência a avaliação e interpretação dos resultados obtidos e a formulação das hipóteses necessárias à análise de informações.

3 A análise econômica como um estudo de caso

A análise econômica é baseada em critérios diversos e pode possuir dois focos: a macroeconomia e a microeconomia. A primeira preocupa-se com o comportamento geral da economia enquanto a segunda com o seu comportamento restrito, o que pode ser uma empresa ou um nicho de mercado bem delimitado. Os dois focos são complementares e dificilmente trata-se de uma em modo sepa-

rado da outra. O tema foi escolhido para o estudo de caso por ser amplamente difundido para a sociedade e por possuir várias fontes de dados abertos, a maior parte das quais disponibilizadas por governos e órgãos oficiais.

Nesse momento pergunta-se: quanto vale uma informação? A resposta é: depende. Às vezes possuir a melhor informação não significa que os melhores resultados serão alcançados. Tudo dependerá de como o usuário final a utilizará. Um exemplo disso foram os prognósticos para a primeira crise do petróleo ocorrida em 1973. A Shell foi uma das únicas, senão a única empresa petrolífera que se antecipou àquela crise e com isso conseguiu evitar perdas substanciais de divisas. As informações estavam disponíveis, havia indícios, mas apenas a empresa Shell identificou e transformou suas previsões em ações de salvaguarda.

A atual conjuntura, com constantes quedas de bolsas de valores, evasão de divisas, falência de grandes corporações e até mesmo de Estados, impele os empresários e governos a buscar informações adequadas ao seu planejamento, tal como fez a Shell há quase quarenta anos. As análises macroeconômicas são úteis principalmente a empresas e governos que trabalham ou dependem de commodities como aço, minerais, produtos agrícolas e petróleo. Este artigo apresenta como a análise histórica do PIB dos países pode ser transformada em informação estratégica.

3.1 PIB como exemplo de fonte de informações para Inteligência

O PIB representa a soma de todos os bens e produtos produzidos por um país ao longo de um período. As séries temporais normalmente estão disponíveis em sites como o do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, programa financiado pela Organização das Nações Unidas – ONU.

O objetivo deste trabalho é apresentar o *data mining* como ferramenta para Inteligência; para isso optou-se por avaliar o comportamento econômico do PIB mundial e sua série com dados compilados desde o ano de 1970 até o de 2010. Os resultados anuais em dólares foram convertidos em valores qualitativos do tipo porcentagem em relação ao ano anterior. Assim, a busca concentra-se na evolução individual de cada país e não na sua contribuição para a economia global. Essa abordagem tem duas razões de ser: demonstra a evolução do PIB em uma mesma unidade monetária e evita distorções causadas pela flutuação de moedas locais causadas, muitas vezes, por decisões políticas.

3.2 Ferramentas utilizadas

Para auxiliar na análise e interpretação dos dados optou-se pelo uso de mecanismos de mineração de dados – *data mining*, sistemas de informações geográficas, e estatísticas. O uso dessas ferramentas ocorreu sobre banco de dados (BD) desenvolvido a partir de fontes abertas de informações como o Google Public Data que contém os nomes dos

países e variação anual do PIB, a exemplo das informações contidas na Figura 1. O BD construído é bidimensional contendo

Os primeiros resultados surgiram sob a forma de *clusters*. As setas indicam a direção da causa e do efeito. A Figura 2

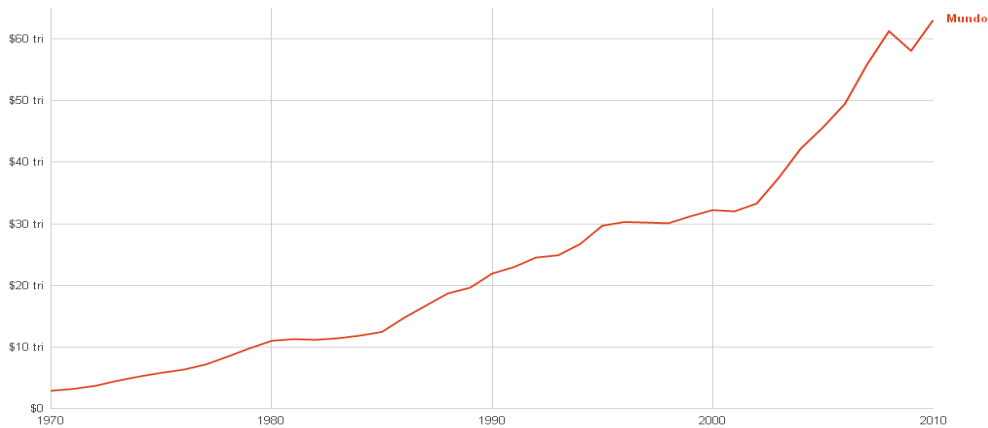


Figura 1 - PIB Mundial de 1970 a 2010 [Fonte: Google Public Data].

do 262 x 40 células, totalizando 10.480 campos. O BD foi avaliado em duas direções: a vertical contendo a comparação da variação do PIB ano a ano, independente dos países a quais pertencem; e a horizontal, onde a comparação dos PIBs ocorreu entre países.

apresenta a síntese desses resultados. Observar que cada ano está conectado a países ou a outros grupos de anos e pertence a uma classificação, podendo esta ser do tipo: causas, consequência, derivada e derivada 2.

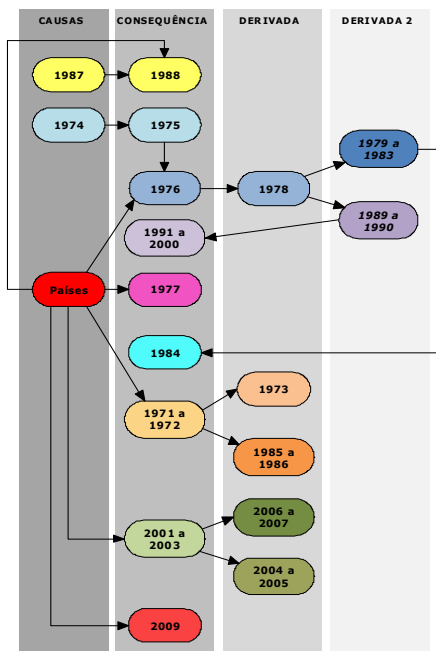


Figura 2 - Agrupamento dos anos obtidos a partir de uso de ferramenta *data mining*.

Observar também que no segmento 'Causas' existem três variáveis: Países, 1974 e 1987. A variável 'País', no BD, contém o nome de cada Estado ou Nação. A ligação dessa variável a qualquer outra variável indica que o tipo de evento foi comum a determinados grupos de países, ou seja, foi seletivo. No caso de 1987 e de 1974 não há a ligação com os países, indicando que os impactos foram globais e ocorreram em praticamente todas as economias. O ano de 1974, por exemplo, reflete os impactos da 1ª crise do petróleo ocorrida um ano antes. A partir de 1976 houve reações específicas de determinados países em relação a outros. A segunda crise do petróleo em 1979 ocorreu de forma semelhante

à de 1973 e seus efeitos foram sentidos durante quatro anos. O ano de 2009 surge isolado e foi ocasionado pela crise financeira causada pela bolha imobiliária norte-americana. Como demonstrado, é possível avaliar quebras de padrões, reações adversas e a influência de determinados eventos históricos na economia global.

3.3 Um padrão global

A análise horizontal gerou grupamentos de países, mas a grande quantidade de nações dificulta a visualização e interpre-

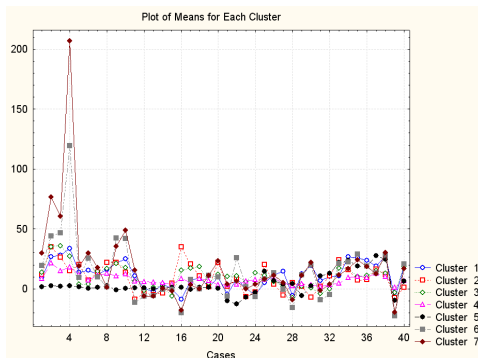


Figura 3 - Clusters com valores médios da variação dos PIBs mundiais obtidos em software estatístico.

tação dos resultados. Os países foram agrupados em sete *clusters* ou grupos

com características distintas. Os grupos possuem tamanho variado, indo de grupos menores com três países até maiores com mais de sessenta. Os países de cada grupo possuem comportamentos muito semelhantes, o que facilita a análise.

Na Figura 3, os Grupos 6 e 7, por exemplo, são formados basicamente por países exportadores de petróleo e pertencentes à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). As crises de 1973 e 1979 representaram grande impacto positivo nos seus PIBs, com maior impacto da 1ª crise e menor da segunda, contudo, à medida que o tempo evolui, o comportamento dos mesmos passam a ser distintos, fruto de reinvestimentos e de diversificação de fontes de renda, como no caso de Dubai que investiu em infraestrutura a partir da década de 1990 e tornou-se um centro financeiro do mundo árabe. Apesar de o agrupamento informar de forma direta quais os países pertencentes a cada *cluster*, convém utilizar o SIG para representá-los, como mostrado na Figura 4.

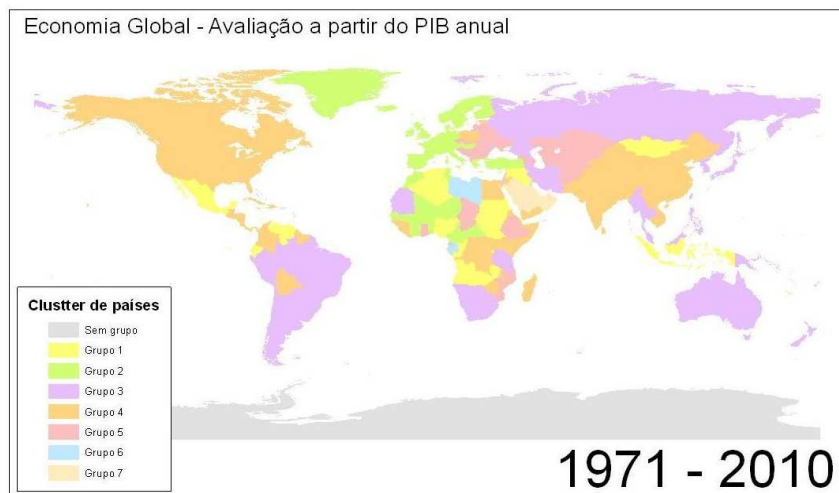


Figura 4 - Espacialização do Clusters de países em SIG.

A representação torna as associações mais lógicas, pois fica evidente a contribuição da posição geográfica de cada país e o grupamento a que pertence a exemplo do Grupo 5, formado principalmente por ex-repúblicas socialistas.

3.4 Semelhança entre comportamentos econômicos

Outra forma de visualizar a semelhança entre os países é apresentar uma planilha contendo a síntese de cada grupo. É conveniente nomear cada grupo com o nome de um país que o represente para facilitar a sua identificação. As tabelas são apresentadas nas tabelas 1 e 2.

da Romênia segue de forma isolada, ou seja, possui um padrão próprio e diferente dos demais. Nesse caso, o grupo segue a lógica de um cisne negro (TALEB, 2008), semelhante a uma aleatoriedade matemática, mas aqui provocado por efeitos culturais, sociais e econômicos cumulativos.

4 Padrões como ferramenta para projeções de futuros

Além de indicar semelhanças, é possível ainda utilizar os dados para avaliar a probabilidade de determinados eventos ocorrerem (AYRES, 2008). O primeiro passo é avaliar o coeficiente de deter-

Tabela 1 - Variação média do PIB (em %) de grupamento de países de 1971 a 1990.

Grupo	Ano																			
	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
Grupo 1 (Venezuela)	11	32	28	37	17	17	14	17	23	28	13	1	3	6	0	9	4	8	1	11
Grupo 2 (Alemanha)	12	35	26	15	20	7	14	22	22	14	9	4	5	3	5	35	21	11	2	22
Grupo 3 (Brasil)	12	29	31	23	3	2	13	15	19	16	6	1	2	1	6	13	14	16	3	11
Grupo 4 (Estados Unidos)	8	20	14	18	12	7	10	13	11	13	6	5	6	6	3	9	6	10	7	4
Grupo 5 (Romênia)	2	3	2	3	2	1	1	3	1	1	1	1	0	1	2	1	1	1	1	0
Grupo 6 (Kuwait)	19	44	47	120	10	25	10	2	42	42	11	6	6	1	1	20	8	0	11	10
Grupo 7 (Arábia Saudita)	30	76	60	207	19	30	18	1	35	49	15	6	6	0	2	18	3	0	11	23

Tabela 2 - Variação média do PIB (em %) de grupamento de países de 1991 a 2010.

Grupo	Ano																			
	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Grupo 1 (Venezuela)	5	8	0	5	3	10	2	2	3	9	2	5	11	19	16	15	18	18	8	13
Grupo 2 (Alemanha)	2	9	7	3	20	4	0	3	2	4	3	7	18	14	10	10	15	12	3	9
Grupo 3 (Brasil)	9	8	4	10	10	7	5	1	5	1	1	3	14	14	11	13	16	13	7	8
Grupo 4 (Estados Unidos)	3	5	8	9	9	7	5	1	4	3	3	7	13	17	13	13	17	16	4	9
Grupo 5 (Romênia)	11	13	7	3	11	8	2	0	2	1	3	6	15	16	13	11	17	19	1	7
Grupo 6 (Kuwait)	6	26	2	7	8	13	4	4	2	8	5	11	24	23	17	19	31	20	14	1
Grupo 7 (Arábia Saudita)	4	6	0	4	8	11	1	5	2	3	13	11	2	8	14	11	12	12	3	22

Observa-se que o comportamento do Grupo da Venezuela assemelha-se ao da Arábia Saudita; mas em que? Nesse caso, o que ocorre com o primeiro grupo tende a ocorrer com segundo, de forma bastante semelhante. Já o grupo

minação da amostra, ou seja, calcular a probabilidade de determinado evento ocorrer. Nesse caso, quanto mais próximo de 1 (certeza de 100%), maior a probabilidade de que o evento ocorra. A própria teoria ensina que o acerto dos

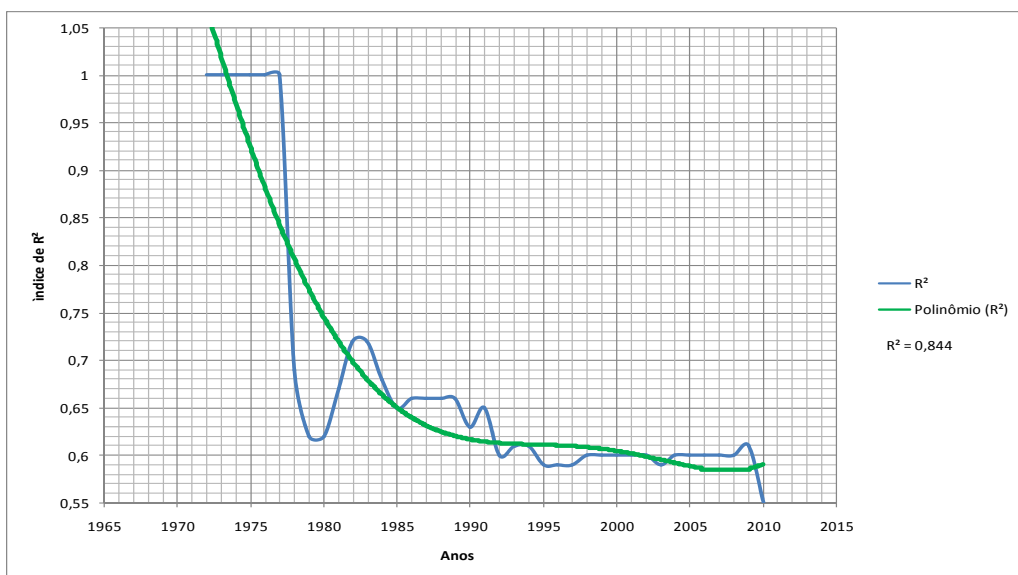


Figura 5 - Evolução do coeficiente de determinação da amostra

resultados torna-se mais difícil à medida que aumentamos a quantidade de variáveis, entretanto, e apesar de a economia mundial possuir várias destas, é possível avaliar que a probabilidade de prever séries futuras do PIB se estabiliza em $R^2 = 0.8$ (80% de margem de acerto), o que é uma probabilidade bastante razoável conforme comparação realizada entre a

variação mundial do PIB e os resultados previstos pelo modelo matemático, conforme gráfico presente na Figura 5.

Isso significa que é possível utilizar algoritmos para prever séries futuras com determinada margem de acerto. Para exemplificar isso, basta verificar que e a partir dos anos 2000 já era sinalizada uma

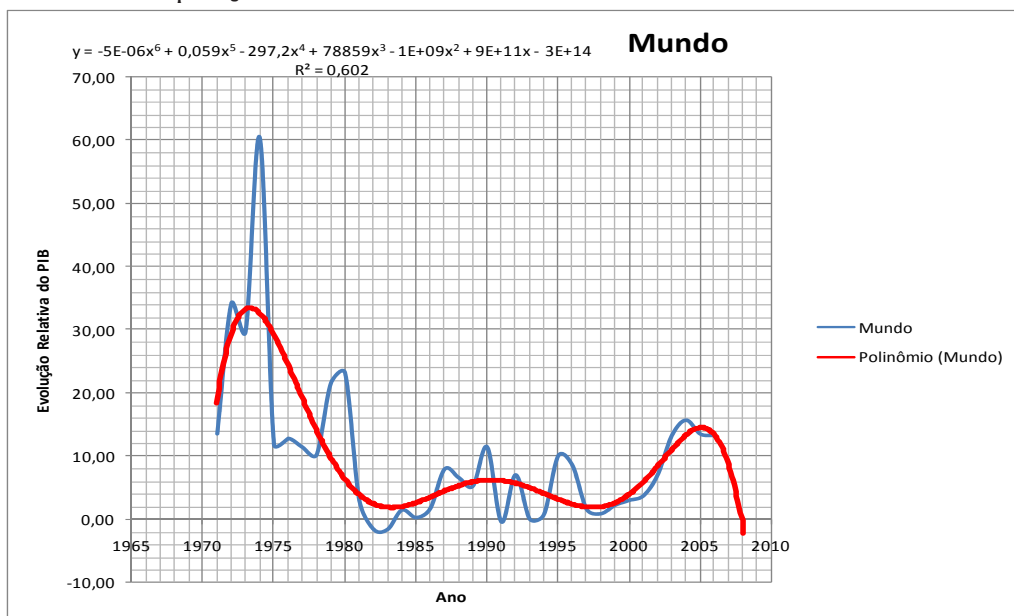


Figura 6 - Projeção de comportamento mundial.

queda do PIB para o biênio 2008-2009. A Figura 6 apresenta um dos resultados obtidos com o uso da série de dados até o ano de 2005 e sua projeção até 2008.

Como verificado, o índice de acerto é relativamente alto e a maior parte das inconsistências ocorre por causa da intensidade de aumento ou redução dos PIB dos países.

5 Conclusões

Todos os seres vivos possuem padrões de comportamento, ação e reação a determinadas situações. Esse mesmo mecanismo de defesa e sobrevivência também pode ser verificado no ser humano e em seus grupos, o que inclui a sociedade moderna e suas diversas formas de manifestações, a exemplo do PIB de cada país. A grande questão passa ser a identificação dos padrões implícitos de aliado ou inimigo. Nesse contexto, é essencial que os serviços de Inteligência delimitem quais padrões devem ser constantemente avaliados para auxiliar seus líderes e chefes de estado.

Como demonstrado, é possível estimar o futuro com certa probabilidade de acerto desde que se possuam os insumos adequados, softwares apropriados, objetivos

e missão institucionais bem definidos, e profissionais com capacidade para operacionalizar o ciclo da Inteligência. Quando adequadamente aplicadas, as técnicas de *data mining* podem gerar informações privilegiadas aos tomadores de decisão. Tudo depende do objetivo da instituição, da criatividade e das ferramentas presentes em seu corpo técnico.

6 Limitações e Sugestões

Esse artigo foi baseado em fontes abertas e utilizou sistemas de mineração de dados em tabela com duas dimensões (linhas e colunas). Contudo, um sistema de *data mining* com maiores dimensões (composto por sistemas de tabelas interligadas) e que inclua fontes negadas poderá identificar padrões que poderão se úteis à Inteligência. Qual o comportamento de países em períodos que antecede um conflito? Quais os padrões de comportamento do crime organizado em determinado país ou região? E como prever potenciais ações de risco à segurança pública baseando-se em mudanças de padrões? Estes são exemplos de perguntas que podem nortear o desenvolvimento e emprego de tais sistemas.

Referências

- AYRES, Ian. *Super Crunchers: porque pensar com números é a nova maneira de ser inteligente*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2008.
- NAPOLEONI, Loreta. *Economia bandida: a nova realidade do capitalismo*. São Paulo: Difel, 2010.
- PLATT, Washington. *A produção de informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Agir, 1974.
- SANTOS, Marco A.; FRANCO, Jacinto Rodrigues. *A Atividade de Inteligência na Segurança para o Século XXI*. 2011. [s.l.: s.n.], 2011.
- TALEB, Nassim Nicholas. *A lógica do Cisne Negro: o impacto do altamente improvável*. 2008. Rio de Janeiro: Best Seller, 2008.

Resenha

BONILLA, Diego Navarro*. *Espías! Tres mil años de información y secreto*. Plaza y Valdes Editores, 2009. 512 p. ISBN 978-84-96780-74-3.

Maurício Viegas Pinto**

A proposta do livro é utilizar exemplos históricos para caracterizar aspectos atemporais da espionagem e da atividade de Inteligência, buscando identificar os pontos de diferença e similaridade que existem entre ambas.

Após sugerir aos leitores que deixem momentaneamente de lado as passagens bíblicas sobre os espiões, o autor inicia a obra com uma retrospectiva histórica na qual aponta as cartas assírias, datadas do século VII a.C., como sendo as referências mais remotas sobre o valor e o emprego das informações sigilosas.

Ao introduzir o assunto, o autor destaca a importância da informação (e de sua proteção), tanto para a guerra quanto para a diplomacia, no eterno ciclo de apogeu e queda das grandes potências.

Desse modo, para contextualizar o assunto, seleciona diversos exemplos que ilustram a aplicação decisiva das informações sigilosas em mais de 2.500 anos de História. Literalmente, da Mesopotâmia ao Iraque.

Pouco a pouco, os fatos apresentados levam o leitor a perceber o valor das informações, não apenas nos campos de

batalha, mas em todas as situações onde se possa aferir vantagem por meio do conhecimento, seja no âmbito político, econômico ou até mesmo religioso.

Descortina-se também, ao longo do texto, a figura misteriosa e ainda mal compreendida do profissional responsável por obter e repassar estas informações. Segundo o autor, a partir da segunda metade do século XX, provavelmente por influência das histórias e aventuras propiciadas por mais de trinta anos de Guerra Fria, a imagem desse profissional tornou-se fortemente associada à dimensão reduzida da espionagem.

Dessa forma, para a maioria das pessoas, os serviços de Inteligência transformaram-se em simples serviços secretos e, seguindo a mesma lógica, especialistas e analistas de Inteligência converteram-se em meros espiões. Com o intuito de esclarecer esse fato, o autor indaga-se sobre o significado da palavra espião.

Ao pesquisar a etimologia da palavra, Navarro encontra na obra *Tesouro de La Lengua Castellana* (1612) uma associação do termo espía ao verbo grego *spio* (seguir), conforme se observa no seguinte trecho: “*porque la espía va*

* Diego Navarro Bonilla é doutor em Documentação e professor titular de Arquivística no departamento de Biblioteconomia e Documentação (Universidad Carlos III de Madrid).

** Maurício Viegas Pinto é especialista em Inteligência Estratégica (Universidade Gama Filho) e instrutor do Instituto de Formação Ministro Luiz Vicente Cernicchiaro – Escola de Administração Judiciária do Distrito Federal.

siguiendo al enemigo por todos los pasos que anda”.

O autor cita ainda outras definições, como a de José Almirante, em seu célebre dicionário militar, segundo a qual espião seria “el individuo que por oficio y por lucro observa los movimientos y los sucesos de un ejército o tropa en campaña para dar cuenta de ellos al enemigo”.

Navarro questiona-se também sobre a dimensão moral da espionagem e, neste aspecto, ele aponta as divergências existentes entre o pensamento ocidental, onde esta atividade sempre foi vista como algo indigno e repulso; e a concepção oriental, especialmente no Japão, onde a espionagem era contemplada como uma tarefa patriótica e totalmente honrada.

Uma constante histórica, destacada por Navarro, é que as informações sigilosas sempre foram obtidas a partir de fontes humanas, ou seja, de agentes – ou se assim se preferir – de espiões que observam, escutam e transmitem os segredos. O autor assinala que apesar dos avanços tecnológicos aplicados à obtenção de informações, as fontes humanas nunca deixaram de perder vigência e valor, fazendo do espião um elemento insubstituível no âmbito da atividade.

Contudo, é precisamente nesse universo das fontes humanas que o autor identifica um dos maiores riscos do emprego da espionagem: o agente duplo. Segundo Navarro, as traições efetuadas por detentores de segredos colaboraram significativamente para alimentar a imagem moralmente reprovável do espião, carac-

terizando-o como um infiel guardião dos *arcana imperii*.

O cerne da questão, de acordo com o autor, reside em se conhecer as obscuras motivações que levam cidadãos respeitáveis a por em perigo um Estado, difundindo indevidamente os seus segredos.

Para ilustrar, o autor cita o caso do chefe do Estado Maior austríaco, o coronel Alfred Redl, que após ter sido chantageado por freqüentar ambientes homossexuais em Viena, converteu-se em agente duplo, repassando importantes informações aos russos durante vários anos, chegando inclusive a entregar-lhes os planos de guerra do exército Austro-Húngaro, em 1913, pouco antes de se suicidar.

Interessantes também, neste sentido, são os dados citados por Navarro sobre as motivações que levaram espiões americanos a trabalhar para os soviéticos durante os anos da Guerra Fria. A partir de um grupo de 139 cidadãos americanos oficialmente acusados de espionagem contra o seu próprio país, detectou-se que 54,4% o fizeram exclusivamente por dinheiro, 23,7% tiveram motivos ideológicos como o principal fator da traição, outros 5,8% alegaram causas relacionadas às fraquezas do coração. Finalmente, cerca de 2,9% reconheceram que espionaram por vingança ou insatisfação pessoal. Não obstante, houve ainda outros fatores menos comuns, como o simples desejo de aventura, por exemplo.

Ao abordar o tema das fontes humanas e, conseqüentemente, das condições pessoais, habilidades e qualidades

do agente que lhe permitem obter as informações que deseja, o autor mergulha – inevitavelmente – no universo das agentes femininas. Para Navarro, a exploração da sensualidade como arma de sedução e ferramenta para a aquisição de segredos é outra característica atemporal da espionagem.

Neste ponto, o autor cita o general prussiano Von Decker, segundo o qual um segredo que não pudesse ser penetrado por mulheres nem por sacerdotes, jamais seria revelado.

Navarro é enfático ao afirmar que é preciso acabar, de uma vez por todas, com o mito de Mata Hari. Segundo o autor, ela, de modo algum, foi um exemplo de espia. De fato, o autor cita vários outros nomes de mulheres muito mais aptas ao exercício desta atividade, como, por exemplo, “Fraulein Doctor”, pseudônimo com o qual ficou conhecida Elisabeth Schragmüller, uma autêntica mestra da espionagem a serviço da Alemanha durante a I Guerra Mundial; e Stephanie Von Hohenlohe, espia utilizada diretamente por Hitler em numerosas missões, apesar de sua origem judia.

Embora o autor cite também comentários que apontem em sentido contrário, ele afirma que a superioridade dos homens em relação às mulheres no exercício da espionagem, se existe, limita-se apenas ao aspecto quantitativo.

Contudo, pergunta-se o autor, em que momento da História houve a conversão da antiga espionagem na moderna Inteligência? Segundo ele, este proces-

so inicia-se com a consolidação da diplomacia, momento em que o fluxo de informações secretas assume um caráter oficial em matéria de Estado.

Paulatinamente, esclarece Navarro, foi ocorrendo a sistematização dos conteúdos relacionados à área de Inteligência, o que culminou, por fim, no surgimento de cursos com enfoques cada vez mais científicos e na definição de um perfil especializado para os profissionais que atuam na atividade.

O autor acrescenta ainda que, hoje em dia, a maior parte do trabalho que se desenvolve em um serviço de Inteligência é desempenhada pelos analistas. Segundo ele, esses profissionais constituem um corpo altamente qualificado, cuja formação acadêmica responde aos interesses do próprio serviço.

Entretanto, para que a Inteligência pudesse obter o elevado nível de sistematização que demonstra na atualidade, foi necessário o esforço pessoal de muitos agentes ao longo dos séculos. Esses precursores da atividade, que em muitos casos perderam a própria vida por a terem exercido, influenciaram decisivamente em sua evolução.

Na tentativa de elaborar uma lista com os dez nomes de maior influência nesta área, Navarro descreve resumidamente a vida de alguns dos maiores mestres da espionagem: Francis Walsingham, Karl Schulmeister, Fouché, Colquhoun Grant, Wilhelm Stieber, Sidney Reilly, Elisabeth Schragmüller, Richard Sorge, Wilhelm Canaris e Ely Cohen.

Este último, cujo nome completo era Eliahu ben Shaoul Cohen, teria sido, segundo o autor, o melhor espião israelense de todos os tempos. Foi agente infiltrado do Mossad na Síria entre os anos 1962 e 1965. Segundo Navarro, Cohen teria se introduzido de tal modo nos círculos políticos e militares da época, que o seu nome chegou a ser cogitado para assumir um posto de alto escalão no Ministério da Defesa. Descoberto com a ajuda de um equipamento de detecção de ondas de rádio-frequência (radiogoniômetro) que havia sido repassado à Síria pelos soviéticos, Cohen foi enforcado em 18 de maio de 1965, na Praça dos Mártires, em Damasco.

Ao retomar o aspecto conceitual, Navarro prossegue na diferenciação existente entre os termos Inteligência e espionagem. O autor informa que o termo Inteligência, tal como o conhecemos hoje, não é uma criação contemporânea, mas encontra suas raízes no século XVI ou até mesmo antes.

Navarro assinala ainda que, em 2002, Michael Warner publicou um artigo em que cita mais de vinte definições de Inteligência, o que – segundo o autor – revela a considerável dificuldade em se definir um termo aparentemente simples.

Após mencionar algumas das principais definições de Inteligência, o autor dedica-se a destrinchar a consagrada concepção tríplice de Sherman Kent, segundo a qual Inteligência pode significar instituição, processo e produto. Neste ponto, Navarro recorda o fato de que a Inteligência, como processo, compreen-

de o assim denominado ciclo da Inteligência, o qual abarca as fases necessárias para se alcançar o seu resultado final: um produto de Inteligência que seja útil à tomada de decisões.

Nesse contexto, o autor suscita uma questão bastante conhecida dos analistas de Inteligência: o fato de que este ciclo não compreende um conjunto limitado de fases seqüenciais, pois a elaboração do conhecimento por parte da mente humana não funciona como uma “cadeia de montagem”.

Em contrapartida, o termo espionagem significa, segundo Navarro, todos aqueles procedimentos sistemáticos e meios ocultos de obtenção da informação, levados a cabo por uma pessoa ou organização. Assim, o autor conclui que não se pode equiparar Inteligência e espionagem, posto que a primeira engloba uma realidade muito mais ampla, completa e significativa que a segunda.

Aprofundando-se um pouco mais na sistematização da Inteligência, Navarro reconhece a contribuição fundamental das obras materializadas por Sherman Kent, Washington Platt e Allen Dulles (primeiro diretor civil da CIA, 1953-1961) no desenvolvimento teórico e científico da Inteligência; contudo, acrescenta que existem numerosos exemplos históricos que permitem identificar o emprego das fases seqüenciais do ciclo da Inteligência e do trabalho intelectual de análise muito antes destas produções doutrinárias.

Desse modo, Navarro demonstra que embora a formulação terminológica do

ciclo da Inteligência apareça somente após a II Guerra Mundial, não se pode contestar o fato de que ela remete a um conjunto de procedimentos tão antigo no tempo como a própria necessidade de produção de informações voltadas ao processo decisório.

Em todo caso, os perigos decorrentes da assimetria global e a operatividade do terrorismo, com sua espiral de ataques indiscriminados, levam o autor a alertar para o fato de que as bases conceituais que durante séculos fundamentaram a teoria da guerra tornaram-se obsoletas. Interoperabilidade entre sistemas de informação, cooperação internacional, rapidez de resposta e flexibilidade organizativa são conceitos que, segundo Navarro, devem direcionar a readaptação dos serviços de Inteligência mundiais aos novos desafios e ameaças globais. Em razão disso, o autor afirma que em determinados círculos teóricos dedicados à reflexão sobre o futuro da Inteligência, fala-se mais sobre um “processo não-linear e simultâneo” do que sobre um sequencial “ciclo de Inteligência”.

Feitas essas considerações e depois de assinalar a importância do segredo, o autor comenta alguns princípios gerais da atividade de Inteligência. Neste ponto, cabe alertar ao leitor desavisado que estes princípios, apresentados por Navarro, não são os mesmos apontados pelas Doutrinas de Inteligência. Trata-se, efetivamente, de alguns pontos de reflexão que foram levantados por Winn L. Taplin, um membro veterano da CIA durante vinte e cinco anos, que se retirou do serviço em 1981.

Navarro dedica então algumas páginas para estudar a forma como a espionagem é tratada no cinema e na literatura para, só então, discutir a questão da dificuldade de acesso às fontes documentais necessárias para se conhecer a estrutura, funcionamento, atuação, alcance e eficácia dos órgãos de informação e Inteligência a serviço do Estado.

Neste aspecto, o autor entende como especialmente controverso o acesso aos arquivos históricos dos próprios serviços de Inteligência, afetados por políticas mais ou menos restritivas de desclassificação documental.

Navarro destaca ainda que, em alguns casos, como o estadunidense, tem ocorrido um processo singular: a reclassificação de milhares de documentos históricos produzidos pelos serviços de Inteligência, os quais já haviam sido desclassificados antes do 11 de setembro.

Para o autor, uma correta política de desclassificação documental com prazos, seleção, valoração e rigor, seria um elemento inestimável para fomentar a cultura democrática de Inteligência em qualquer país; desde que se assegure, obviamente, que tudo aquilo que deva permanecer em sigilo continue classificado, durante o período de tempo que for estipulado.

Navarro passa então a comentar a importância do conhecimento para o processo decisório. Segundo ele, uma ação bem sucedida de Inteligência permite reduzir a incerteza associada à decisão de um governante ou comandante militar.

Contudo, esclarece o autor, quando a produção da “informação” ocorre sem uma identificação prévia dos objetivos que devem ser alcançados, sem um estudo detido dos fatos que devem ser observados, não se consegue obter bons resultados. Deste modo, Navarro destaca aquilo que, ao longo dos tempos, converteu-se em um dos pilares da atividade de Inteligência a necessidade de um adequado planejamento para que se possa atender, de forma satisfatória, às necessidades do tomador de decisão.

Nesse sentido, Navarro destaca que desde as origens da diplomacia um embaixador nomeado por um governo para negociar um assunto específico ou para ocupar a representação permanente em um país estrangeiro, necessariamente devia contar com um documento que lhe servisse de guia e norte em sua missão. Este documento, de acordo com o autor, seria designado em diversos tratados antigos pelo nome de *instrucción*. Navarro nos informa que as *instrucciones* continham um conjunto de requerimentos que uma nação esperava cumprir por meio de seus enviados, entre os quais, naturalmente, incluíam-se aqueles vinculados à atividade de Inteligência.

À fase do planejamento, citada anteriormente, segue-se a fase da obtenção. Segundo Navarro, a obtenção consistiria na aquisição, reunião e coleta da informação que previamente havia sido especificada, solicitada ou ordenada.

Não obstante, complementa o autor, em determinadas ocasiões a espontaneidade dos agentes e informantes permitiu que

a informação de primeira classe fosse transmitida sem que ninguém a houvesse solicitado.

Navarro esclarece que uma fonte de informação é, em essência, a origem textual, gráfica ou oral, da qual emana um conjunto de dados agrupados que, por sua vez, serve de origem e base ao conhecimento avaliado, integrado, analisado e interpretado. O autor acrescenta ainda que a fonte de informação, em virtude de sua procedência, pode ser denominada como fonte humana, aberta, tecnológica, dentre outras.

Navarro organiza e classifica os diferentes tipos de inteligência em três categorias. A primeira é descrita como Inteligência básica (ou enciclopédica), a qual tradicionalmente oferece respostas à pergunta: “Quem e como é o inimigo?”. Para o autor, esta Inteligência básica refere-se ao resultado da acumulação exaustiva de conhecimento relativo a um país, com o fim de criar mecanismos de informação, como base para a elaboração de informes e planos diversos. Trata-se, portanto, de uma Inteligência de caráter geral, estática, descritiva, permanente e de referência para estudos posteriores.

A segunda categoria foi denominada como Inteligência atual. Esta Inteligência, conforme indica Navarro, trataria de responder a seguinte pergunta: “O que o inimigo faz neste exato momento?”. Boa parte do seu objetivo consistiria em fazer um acompanhamento dos temas ou áreas apontados pela categoria anterior. Desse modo, a Inteligência atual corresponderia a uma atualização dinâmica da Inteligência básica.

Por fim, Navarro menciona ainda a Inteligência estimativa ou prospectiva, a qual responderia à eterna pergunta: “Uma vez identificadas as capacidades do inimigo, como ele pretende aplicá-las? Quais são as suas intenções?”.

Depois de apresentados esses conceitos, Navarro enfatiza a importância das fontes humanas na elaboração dessas diferentes categorias de Inteligência e dedica uma especial atenção aos prisioneiros de guerra. Segundo o autor, o emprego destas fontes esteve sempre submetido à cautela e à necessidade de se verificar, por outras vias, os conteúdos repassados por estes informantes singulares.

Certamente, acrescenta Navarro, as técnicas utilizadas para extrair informações dos prisioneiros de guerra estiveram sempre manchadas por uma sombria controvérsia, posto que, amiúde, não se respeitava a fronteira entre o interrogatório e a tortura. Navarro chega mesmo a assinalar que, ao longo da História, os métodos idealizados pelo interrogador sempre superaram em crueldade, refinamento e assombro a capacidade de compreensão do estudioso.

O autor destaca que, na atualidade, a controvérsia suscitada pelo endurecimento das técnicas de interrogatório aprovadas pelo então presidente Bush, agravou-se com a destruição de vários vídeos em que interrogadores da CIA submetiam presumíveis membros da Al-Qaeda a práticas agressivas para a obtenção de informações.

Indubitavelmente, para Navarro, a crescente divisão política na Câmara de Representantes do Congresso dos Estados Unidos propiciou que se aprovasse, em dezembro de 2007, a lei que declara ilegal algumas práticas de interrogatório consideradas como tortura, tais como a asfixia simulada, a ameaça com cães, a simulação de execução, a privação de comida, água ou sono, dentre outras.

Em que pesem os excessos cometidos na desesperada busca pela informação, em momentos mais ou menos tensos da História, o autor enfatiza que a atividade de Inteligência sustenta-se em um método sistematizado, que alcançou o seu ponto culminante no final do século XIX, período no qual iniciou-se a publicação de manuais, tratados e obras especializadas que recolheram de forma rigorosa os principais elementos, funções e procedimentos de obtenção, análise e difusão do conhecimento.

De acordo com o autor, a partir desta data passaram a surgir em todos os países europeus, com maior ou menor profusão, textos especializados que iam configurando um corpo doutrinário à atividade. Esses textos converteram-se na base de uma literatura que se revelaria essencial para consolidar o caráter científico da Inteligência no século XX.

Navarro ressalta, contudo, que antes mesmo dos séculos XIX e XX assistirem a essa produção bibliográfica especializada, foi possível identificar um bom número de reflexões dispersas em obras de teoria política e formação militar, nas quais a imbricação entre informação e

segredo, diplomacia e guerra, encontrava-se perfeitamente delimitada.

Todos esses trabalhos, devidamente referenciados no texto do livro, contribuíram de maneira significativa para a teorização e sistematização da atividade de Inteligência, superando a sua mera identificação com a espionagem e fazendo da informação sigilosa, em tempos de guerra e de paz, um recurso imprescindível para o Estado.

O autor inicia a segunda parte do seu livro abordando aspectos históricos e doutrinários da Inteligência de Sinais (SIGINT) e da Inteligência de Imagens (IMINT) para, posteriormente, aprofundar-se na questão das chamadas fontes abertas.

Para o autor, o conceito de fontes abertas abarca todos os recursos de informação, que vão desde obras de referência (dicionários e enciclopédias) até publicações especializadas, coleções, estatísticas e arquivos digitais.

De fato, as fontes abertas caracterizam-se, segundo Navarro, por ser um recurso disponível a qualquer pessoa que queira acessá-lo.

O autor acentua que equiparar fontes abertas com Internet consiste em um erro reducionista. Certamente, explica Navarro, os sítios da web, os blogs e os chats, incluem-se no conjunto das fontes abertas. Contudo, não se pode pensar que tudo o que interessa a um serviço de Inteligência possa ser encontrado com apenas um “clique do mouse”.

Navarro considera que, nos dias atuais, a gestão da Inteligência procedente de fontes abertas não é um problema pela escassez, mas sim pelo excesso de informação disponível em estado bruto. Segundo o autor, especialistas estimam que algo em torno de 85% a 90% dos dados empregados na produção dos conhecimentos de Inteligência sejam provenientes de fontes abertas.

Já no âmbito da análise efetuada na metodologia de produção do conhecimento, são interessantes as observações feitas pelo autor ao comentar a amplitude do procedimento de integração, Navarro assinala que integrar significa agrupar os dados provenientes de múltiplas plataformas, fontes e formatos. A integração, segundo ele, baseia-se na multiplicidade de fontes.

Desse modo, ao considerar que o conhecimento, como produto final da atividade, não pode ser exclusivamente textual, o autor preconiza que – na atualidade – a Inteligência deva ser de natureza multimídia (MULTI-INT). Para Navarro, a busca de elementos comuns a todas as fontes é parte do trabalho intelectual do analista, e responde à necessidade de se aglutinar o máximo de dados possíveis sobre uma mesma lacuna do conhecimento, a partir do que se procederá a sua análise e interpretação. Este procedimento vincula-se também ao necessário enfoque interdisciplinar da Inteligência, ao permitir que se contemple um mesmo assunto sob diferentes perspectivas.

No que tange à apresentação dos resultados, isto é, à difusão do conhecimento,

o autor relembra que os avanços dos sistemas de comunicação da informação determinaram a evolução da história da Inteligência. De fato, assevera Navarro, o conhecimento por si só, sem uma transmissão oportuna, não tem sentido algum. Na concepção do autor, a Inteligência que não se emprega para um fim determinado ou para alcançar um objetivo preestabelecido constitui-se, efetivamente, em um notável desperdício de recursos.

Navarro esclarece que a transmissão do resultado final é a última fase do processo de Inteligência, ocorrendo logo após a materialização documental do novo conhecimento. A satisfação do usuário final com o produto apresentado determinará, em última instância, se o ciclo da Inteligência será ou não acionado novamente.

O autor dedica então o último capítulo do seu livro à contraespionagem; segundo ele, uma atividade oculta, porém necessária.

Para ilustrar a importância deste assunto, Navarro o introduz afirmando que ninguém (com exceção da “maior falha de segurança dos Estados Unidos”, ou seja, do agente duplo Robert Hanssen) causou tantos danos à Inteligência estadunidense quanto Aldrich Ames.

De acordo com o autor, embora atuasse como recrutador de agentes soviéticos e controlador de operações de contraespionagem, Ames teria vendido aos comunistas detalhes valiosíssimos que possibilitaram a eliminação (entenda-

-se: assassinato) de numerosos agentes ocidentais que operavam na União Soviética, propiciando o desmantelamento total da rede de Inteligência americana em Moscou.

Para Navarro, a contrainteligência é o reverso inerente à Inteligência, sendo, portanto, tão antiga quanto esta. De fato, complementa o autor, não se concebe a análise histórica de uma sem se pensar na existência da outra.

Navarro destaca que o conceito de contrainteligência abrange todos os meios e recursos disponíveis ao Estado, capazes de identificar e neutralizar a ação de agentes e espões de uma potência estrangeira ou inimiga, que pretendam concretizar ações agressivas contra qualquer interesse de um Estado soberano, dentro ou fora do território nacional.

O autor esclarece que essas agressões indiretas foram e são executadas por estados inimigos ou potencialmente inimigos, que planejam alcançar os seus objetivos de influência sem recorrer ao emprego das forças convencionais. Desse modo, registra Navarro, tanto em tempo de guerra quanto de paz, diversos países precisam identificar e neutralizar a atuação de agentes adversos operando sob as mais diversas coberturas, disfarces e ocupações.

O autor observa ainda que, na moderna reestruturação dos organismos de Inteligência, muitos países optaram por criar agências especializadas na neutralização da ação de espões em seu interior, e outras orientadas para a obtenção e produ-

ção de conhecimentos no exterior. Essa dicotomia pode ser observada tanto no caso estadunidense (FBI e CIA), quanto no britânico (MI5 e MI6), por exemplo.

Indagando-se sobre quais ações englobam-se no âmbito da contrainteligência, Navarro responde que são basicamente duas: a contrainformação¹ (conjunto de ações voltadas a anular a eficácia informativa de ações patrocinadas por potências estrangeiras contra temas relacionados à própria nação) e a contrasubversão (conjunto de ações voltadas a identificar e anular a subversão efetuada por potências inimigas, entendendo-se por subversão qualquer atividade destinada a causar desordem ou destruir, de forma ativa ou passiva, os interesses gerais, a segurança ou a defesa de uma nação).

Destrinchando ainda mais este tema, Navarro assinala que, paralelamente à contraespionagem, sempre esteve presente na história da Inteligência o conceito de engano (*deception*).

Para o autor, o “engano” ou “decepção” (em uma tradução literal do termo anglo-saxão) compreende o conjunto de atividades empreendidas para que uma potência estrangeira ou um exército inimigo estime de forma errônea uma realidade ou situação, assim como as capacidades militares, econômicas ou diplomáticas de um país.

Navarro acredita que a teoria do engano é tão antiga quanto a própria humanidade. Nesse sentido, ele afirma que ao longo

da História não faltaram tratados militares que não dedicassem algumas páginas aos meios empregados para se ocultar as intenções, as capacidades ofensivas e defensivas e os planos secretos, mediante manipulações nascidas do engano.

Em um espectro mais amplo, o autor aponta que tanto a contraespionagem quanto o engano integrariam um conceito ainda maior: o de “proteção da informação”. Este conceito, por sua vez, compreenderia todas as atividades que buscam ocultar a informação sensível, por todos os meios disponíveis, de sua obtenção por potências estrangeiras.

Do mesmo modo, esclarece Navarro, a contrasubversão englobaria ainda três outros ramos principais, quais sejam: a contrassabotagem, o contraterrorismo e as ações psicológicas de natureza encoberta, com o objetivo de promover um estado de opinião favorável aos interesses de uma potência.

Quanto ao destino dos espões quando são capturados, Navarro afirma que, ao longo dos séculos, em sua grande maioria, ou eles foram sumariamente executados ou submetidos à prisão perpétua. Nesse sentido, o autor assinala que, em diversas ocasiões, os corpos dos espões surpreendidos e capturados foram expostos como advertência de que a atividade de espionagem era punida com o máximo rigor: fuzilados, enforcados ou decapitados, os corpos dos espões incluem-se entre as manifestações históricas do corpo na guerra.

¹ O termo contrainformação não é adotado pela atual Doutrina Brasileira de Inteligência. A descrição apresentada pelo autor permite uma aproximação com o que atualmente, em nosso País, denomina-se desinformação.

Em alguns casos, todavia, complementa o autor, a captura dos espões não significou a sua execução sumária, mas sim uma forma de propaganda utilizada para minar a moral do exército adversário.

Ao finalizar o livro, Navarro destaca que três mil anos após os primeiros ensaios do que viria a ser a atual atividade de Inteligência, continuamos falando em sistemas voltados à obtenção de informações sigilosas que permitam aos governos reduzir incertezas e atuar com maior efetividade frente aos riscos e ameaças da atualidade.

Dessa forma, o autor entende como fundamental o papel da Inteligência no cenário em que nos encontramos. Segundo Navarro, ameaças de natureza assimétrica e alcance global, exigem uma resposta que seja ágil, preventiva e eficaz.

Conclui-se, portanto, que a leitura do livro permite compreender como se delineou a trajetória da atividade de Inteligência ao longo dos séculos, de modo que o leitor possa visualizar os principais fatores que influenciaram no seu processo contínuo de sistematização metodológica, e ainda desvelar o significado desta atividade no mundo atual.