

SEGUNDA PARTE

PROFISSIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Marisa Almeida Del’Isola e Diniz

Marco Aurélio Chaves Cepik

Thomas Bruneau

PROFISSIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

MARISA ALMEIDA DEL'ISOLA E DINIZ
Diretora-Geral da Agência Brasileira de
Inteligência – ABIN.

Para falar da profissionalização da Inteligência é imperativo considerar, inicialmente, o papel dessa atividade e o contexto em que ela é exercitada.

Sem a intenção de aprofundar ou de esgotar qualquer análise de conjuntura, apresentaremos algumas das variáveis que conformam o mundo em que o Brasil se insere e no qual necessita maximizar oportunidades e minimizar obstáculos à consecução dos interesses nacionais.

Na atualidade, inegável o peso dos fatores econômicos no poder dos estados e sua capacidade de prover o bem-estar de seus cidadãos. É também incontestável a importância da capacitação das sociedades para gerar conhecimento e para transformá-lo em valor econômico e social. Projetos nacionais podem ser afetados pela instabilidade dos fluxos financeiros, pela desvalorização das moedas, pelo empobrecimento das populações e conseqüente agravamento dos problemas sociais, pelo aprofundamento do hiato tecnológico entre as nações, pelo surgimento de novas prioridades na agenda internacional pela insegurança transnacional.

No que se refere ao compartilhamento dos problemas globais, porém, a instantaneidade e a intensidade da conexão entre vários atores, estatais e não estatais, em questões singulares dificulta a antecipação e o manejo das crises, cada vez mais freqüentes, e maximizam seus efeitos.

A interdependência entre atores evidencia-se nos novos desafios no campo da segurança, os quais conduziram a um certo esgotamento das estratégias tradicionais de defesa. O crime organizado, a "lavagem" de dinheiro, o tráfico de drogas e o terrorismo internacional são exemplos de ameaças, cujo espectro não se restringe a territórios específicos. Apesar dos benefícios à sociedade, a tecnologia da informação apresenta vulnerabilidades que são exploradas pelos estados e, até mesmo, por organizações criminosas, narcotraficantes e terroristas, em prol de seus interesses. As redes criminosas também tornam factíveis ataques com agentes químicos e biológicos, com poucas chances de detecção e neutralização antecipadas. Para combater esses fenômenos, os países estão cientes de que são imprescindíveis a cooperação e a ação coordenada entre eles, o aperfeiçoamento dos aparatos de Inteligência e o envolvimento dos variados setores governamentais e privados e da sociedade civil organizada.

Em suma, por mais que se reconheça a proliferação de atores organizados em prol de objetivos idealistas, o conflito, a competição e a insegurança, agravados pela interdependência e pelas assimetrias, são as marcas mais fortes do atual sistema mundial.

Ser um ator ativo nesse cenário, assegurar alguma vantagem ou, ao menos, reduzir os possíveis prejuízos são desafios que essa realidade impõe aos estados. Um dos diferenciais com que os governantes podem

contar, nesse contexto, é sua condição de dispor de eficiente sistema de Inteligência, que lhes permita não só conhecer antecipadamente fatos e situações relevantes para a ação governamental, mas também proteger tudo aquilo que seja de interesse da coletividade nacional.

Os serviços de Inteligência dedicam-se à obtenção de informações acuradas que permitam o acompanhamento da dinâmica dos fatores de influência nas questões de interesse nacional e das tendências de ação de atores estatais e não estatais, visando à antecipação de situações potencialmente danosas ao país a que servem, à elaboração de conhecimentos destinados a garantir a segurança econômica e institucional do Estado a que pertencem e à sinalização de oportunidades que possam ser aproveitadas em benefício deste.

Tradicionalmente, a marca por excelência da atividade de Inteligência é sua possibilidade de valer-se de recursos especializados, tanto para buscar dados protegidos pelo oponente e processá-los, quanto para salvaguardar os segredos de interesse da sociedade nacional. O nível de vantagens competitivas que cada país detém na arena internacional é um dos indicadores de seu avanço em matéria de construção e de utilização adequadas da estrutura de Inteligência.

Entretanto, não basta instituir burocraticamente essa estrutura. É necessário profissionalizá-la como instrumento permanente do Estado, à disposição dos sucessivos governantes. Esse preparo envolve, entre outros, aspectos conceituais, legais, tecnológicos e humanos.

No nível conceitual que se refere ao amadurecimento da atividade no Brasil, gostaríamos de destacar quatro pontos marcantes: – o primeiro, o processo de instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e de criação da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o qual foi marcado por debates bastantes importantes do ponto de vista do aperfeiçoamento das instituições brasileiras; o segundo, a inclusão no texto da lei de mecanismos de supervisão e controle das atividades de Inteligência, reconhecidamente instrumentos de legitimação democrática dos atos públicos; o terceiro destaque é a própria realização deste seminário, aqui, no Congresso Nacional, aberto a toda a sociedade. Por fim, mas de semelhante importância, citamos a disposição de acadêmicos brasileiros de se debruçarem no estudo desse tema, de fundamental importância para os países formadores de opinião, ofertarem contribuições valiosas para o debate circunstanciado das questões que envolvem a Inteligência de Estado no Brasil.

O momento que caracterizamos como "conceitual", marcado por discussões, esclarecimentos e definições objetivas, é básico para que se determinem as necessidades acerca de um outro requisito para a profissionalização das ações de Inteligência do País: o aparato legal.

A moldura principal nesse sentido já está estabelecida – a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o SISBIN e criou a ABIN. Caso, porém, como decorrência dos debates sobre a atividade – realizados conceitualmente, mas tendo como pano de fundo o mundo real –, representantes do Estado e da sociedade brasileira julguem que querem para o País uma estrutura mais competitiva, será necessário rever instrumentos legais existentes ou instituir novos.

Considerando que a referida lei estabelece no inciso I, do seu art. 4º que, à ABIN cabe planejar e executar ações, inclusive sigilosas, caberia uma

discussão a respeito dos limites dessas ações. O estabelecimento inequívoco de prescrições relacionadas a esse ponto não só propiciaria um referencial objetivo para o controle e a supervisão das atividades, como contribuiria para o natural aperfeiçoamento desse processo e daria à Agência melhores condições de efetivamente contrapor-se a ações adversas.

Outro aspecto que interfere na profissionalização da atividade de Inteligência e que gostaríamos de comentar é o referente aos recursos tecnológicos.

A rápida evolução mundial nessa área oferece oportunidades e desafios para as organizações em geral e para as de Inteligência em particular. Por tradição, esta se vale de equipamentos e sistemas úteis ao desenvolvimento de operações técnicas e aos sistemas técnicos de coleta, processamento e análise da informação. As mais recentes tendências, entretanto, transparecem a ampliação dessas necessidades.

Os interesses da atividade de Inteligência expandem-se para os segmentos de microeletrônica, Inteligência de sinais, fontes abertas, informações geoespaciais, criptologia, supercomputação, óptica e matemática, com flagrante evidência para a tecnologia da informação. A concreta associação entre as novas áreas do conhecimento humano e o universo de possibilidades proporcionados pela tecnologia da informação vem provocando consideráveis investimentos mundiais de ordem financeira e intelectual, seja em proveito da exploração e da análise de dados, seja na reengenharia de processos de trabalho em Inteligência com suporte em computação avançada.

Do ponto de vista das salvaguardas atinentes à proteção das informações de interesse do Estado e à defesa do patrimônio de conhecimentos domésticos de natureza científica e tecnológica, a atividade de Inteligência nacional busca a constante incorporação e atualização de sua capacidade doméstica de provimento de soluções. Tal objetivo permanente decorre da característica especialmente agressiva das ferramentas externas de ataque ao sigilo das informações, baseadas nas técnicas e ciências antes mencionadas, e que se tornam diariamente mais velozes, discretas, invasivas e eficazes.

Os esforços da contra-Inteligência exigem o apoio das tecnologias de segurança da informação. Equipamentos especiais para comunicação precisam ser desenvolvidos internamente, e o são, por comprovadas razões de segurança. A tarefa exige conhecimentos tecnológicos e capacidade de concepção e execução tão ou mais especializadas que aqueles aplicados na busca e coleta de dados, pois o êxito da atividade de proteção pressupõe o integral conhecimento dos recursos e métodos empregados pelo adversário.

Os desafios de desenvolvimento tecnológicos enfrentados pelos profissionais de Inteligência têm sido dinâmicos e de complexidade crescentes. Além de recursos materiais e financeiros, é necessária a disponibilidade, em número e qualidade, de profissionais dispostos e capacitados a atuar em benefício de projetos de interesse da Inteligência de Estado. Nesse aspecto, uma visita aos sítios de Internet dos principais serviços de Inteligência do mundo surpreende pela constatação de uma unanimidade: o oferecimento de vagas para especialistas em ciências e tecnologias específicas, com aplicação direta ou indireta na atividade de Inteligência.

Deve ficar claro, portanto, que não é suficiente investir em tecnologia. Paralelamente devem-se adotar estratégias de desenvolvimento do

capital humano disponível. O domínio de novas tecnologias exige pessoas devidamente capacitadas, o que inclui não só a aquisição de novos conhecimentos, mas também a ampliação do leque de habilidades.

A respeito da importância do elemento humano na profissionalização da atividade de Inteligência falaremos um pouco mais, não só por sua importância intrínseca, mas também em decorrência dos desafios que a ABIN enfrenta, relacionados a seleção, formação e, em especial, retenção de talentos.

O provimento de cargos na ABIN realiza-se, a exemplo das demais áreas do Governo, por intermédio de concurso público.

Quando da definição do concurso para analista de Inteligência realizado em 1999 e do estabelecimento do curso de formação como uma das etapas do processo, surgiram vários questionamentos, entre os quais: que profissional necessitávamos atrair, formar e reter na ABIN?

Percebia-se, pelo andamento do projeto de criação do novo órgão, a responsabilidade de provê-lo de pessoas que deveriam, em curto prazo, estar em condições de agregar valor à organização, numa fase de extrema importância.

Considerando o cenário e as exigências do mundo moderno, optou-se por não restringir a área de formação acadêmica e exigir, além de conhecimentos gerais e específicos, o domínio de idioma estrangeiro. No concurso de 1999, atraímos 9.064 candidatos para 120 vagas; no ano de 2000, 10.546 candidatos para 61 vagas.

No planejamento da formação prevaleceu – e continua prevalecendo – uma visão de futuro baseada no delineamento dos desafios a serem enfrentados pelos novos servidores, em um mundo crescentemente complexo, e das demandas a que estariam sujeitos. Consideraram-se ainda as características do órgão de Inteligência e o perfil profissional desejável.

A formação passou, então, a enfatizar o ensino de métodos e técnicas de trabalho e o desenvolvimento de habilidades, os quais, somados ao conhecimento acadêmico, pudessem garantir a plena capacidade de utilização daqueles instrumentos. Nesse contexto, valorizaram-se, entre outros, os seguintes atributos: capacidade de análise e síntese; raciocínio lógico; raciocínio prospectivo; flexibilidade de raciocínio; criatividade; capacidade de trabalhar sob pressão; idealismo; lealdade e responsabilidade.

A definição das estratégias de ensino-aprendizagem, à época dos concursos aqui referenciados, lançou as bases do novo processo de profissionalização dos que atuam na Agência. Esse deve, necessariamente, conduzir e garantir o conhecimento da organização, a assimilação de seus valores, a aquisição de competências e habilidades essenciais ao cumprimento de suas atribuições regimentais.

Os requisitos éticos e morais do profissional de Inteligência, pelo relevo que lhes é dado, constituem uma preocupação à parte. Além da observância dos deveres, atribuições e responsabilidades previstas no ordenamento legal geral e no que regula as atividades dos servidores públicos federais, cabe, especialmente: exercer a atividade de Inteligência com critério, segurança e isenção; buscar a verdade como elemento básico de suas ações; ser discreto no trato dos assuntos de serviço e não utilizar, para fins pessoais, informações a que tenha acesso na condição de agente público.

Isso tudo implica debater o conceito de Inteligência, alicerçado nos valores democráticos, ressaltar a importância da ética, da honestidade de propósitos, da disciplina consciente e da retidão de atitudes. Implica, enfim, conduzir os profissionais à adoção de um conjunto de crenças e de valores que orientem suas atitudes e condutas, contribuindo para a necessária confiabilidade de suas ações pessoais e profissionais, mesmo após a aposentadoria ou o desligamento do órgão.

O elemento humano é, portanto, peça-chave para que as ações de Inteligência apresentem eficiência e eficácia. A seleção e a formação do profissional nessa área não se realizam adequadamente em bases simplistas. É impositivo que o órgão tenha condições e recursos para implementar uma política de pessoal diferenciada, estável, que garanta aos funcionários a possibilidade de vislumbrar, com segurança, seus horizontes.

É importante considerar que a profissionalização de que tratamos, com foco no ser humano, valoriza a educação continuada. A carreira do analista de Inteligência prevê um curso de formação, com o objetivo de capacitá-lo para o desempenho das atribuições inerentes ao cargo e para a assimilação dos valores éticos da atividade de Inteligência. Após oito anos da conclusão desse, um curso de aperfeiçoamento irá propiciar o aprimoramento do desempenho de suas atribuições. Decorridos sete anos, um curso avançado introduzido com a recém-criada carreira deverá capacitá-lo para a atuação estratégica, incluindo o gerenciamento da atividade de Inteligência no mais alto nível, em benefício da segurança do Estado e da sociedade.

Complementarmente a esses cursos, são desenvolvidos programas de capacitação específica, em áreas de interesse da atividade, realizados na Escola de Inteligência da ABIN, em universidades ou outros locais, com ou sem subsídio institucional.

Se as exigências atuais impõem às organizações prontidão para formar e manter atualizado o seu capital intelectual, em nossa concepção, de uma forma ainda mais imperiosa, considerando os desafios e as ameaças abordados, a profissionalização implica a aquisição constante de novos conhecimentos, o esforço em acompanhar o avanço tecnológico e a busca de alternativas que possa transformar-se em ferramentas seguras e eficientes no desempenho das funções.

Por último, ao abordarmos a questão da profissionalização da atividade de Inteligência com foco no ser humano, devemos considerar as variáveis: reconhecimento e remuneração, por seu efeito motivacional no comportamento.

Não basta atrair e profissionalizar. É preciso reter os profissionais. Apesar do extenso rol de competências e habilidades requeridas; do rigor de conduta ética esperado; do anonimato, essencial ao cumprimento das tarefas, em detrimento de vaidades pessoais; da necessária resistência à frustração, em virtude das naturais dificuldades de se obter e informar acurada e oportunamente o que o oponente deliberadamente protege; da dedicação integral, que muitas vezes contribui para a renúncia a um convívio familiar e social rotineiro; do trato de assuntos sigilosos, que gera incompreensão e desconfiança, a remuneração e o reconhecimento desses profissionais ainda requerem atenção.

A remuneração oferecida aos servidores da ABIN – cujo plano de carreira encontra-se expresso em uma medida provisória em fase de

apreciação pelo Congresso Nacional – ainda é inferior à de várias outras categorias de funcionários do Estado. Isso tem levado à evasão de jovens concursados, com perda de investimento público específico, descontinuidade dos processos de formação de novos quadros e de renovação da organização e possível comprometimento de aspectos relacionados à segurança.

No plano do reconhecimento e com vistas no futuro da organização, entendemos que as dificuldades atuais advindas da reduzida compreensão quanto ao real papel da atividade de Inteligência, que ainda existe por parte de diferentes segmentos da sociedade, devem, idealmente, ser superadas, ou, numa visão mais realista, ao menos ser amenizadas.

Por um lado, a correta percepção da atividade de Inteligência por esses segmentos e o entendimento preciso de seu papel, por parte dos profissionais, são imprescindíveis, e implicam a necessidade de interdependência entre a organização – ABIN, e o profissional de Inteligência, o que contribuirá para a profissionalização da atividade e garantirá o sucesso organizacional.

Por outro lado, havendo tal interdependência e prevalecendo a cultura do comprometimento do servidor com a organização estaremos garantindo a caminhada, já iniciada, da profissionalização. Restará, como consequência e parte intrínseca desse processo, obter o respeito e o reconhecimento do Estado e da sociedade, sem o que o êxito da profissionalização estará comprometido.

É necessário que a atividade de Inteligência seja mais conhecida pela sociedade brasileira, para que, dessa forma, compreenda a sua evolução no Brasil e possa influenciar o seu futuro.

Concluindo, o Brasil já deu passos decisivos no sentido de construir uma estrutura de Inteligência profissionalizada. É preciso que se avance na caminhada, de modo consciente, maduro, seguro, concertado e institucionalizado; que o processo seja baseado na confiança, mas lastreado em instrumentos modernos e eficazes de verificação; que se promovam as condições de especialização da estrutura humana e tecnológica da atividade de Inteligência de Estado brasileiro; e que, em todos esses momentos, se considere não apenas a posição relativa do País no contexto internacional, mas também a presença que se deseja que ele venha a ter em futuro não muito distante.

PROFISSIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E DESAFIOS ATUAIS

MARCO AURÉLIO CHAVES CEPIK
Professor da UFRGS e Pesquisador
do Grupo de Estudos Estratégicos da
COPPE-UFRJ.

Introdução

Pretendo discutir aqui alguns critérios a partir dos quais seria possível avaliar se existe ou não uma profissão associada ao exercício da atividade de Inteligência, tanto no plano internacional quanto no Brasil. A partir do estabelecimento de critérios é possível discutir o grau de profissionalização desse tipo de atividade no Brasil de hoje e os desafios que temos pela frente.

Apenas como registro polêmico – não vou me estender nesse ponto, pois tenho insistido nele em vários fóruns – prefiro uma definição mais restritiva sobre o que é a atividade de Inteligência, qual a sua missão, quais as finalidades principais dessa atividade. Concordo que é algo mais do que era antigamente a espionagem, mas não chego ao ponto de considerar toda a atividade de produção de conhecimento, coleta e análise de informações, como sendo atividade de Inteligência, especialmente no âmbito governamental.

A atividade de Inteligência governamental se define por um conjunto de métodos, técnicas e temas de relevância definida. Não são todos os temas importantes para o processo decisório governamental que é melhor tratado pela atividade de Inteligência. A atividade de Inteligência é mais relevante quanto mais se aproxima do núcleo de tomadas de decisões a respeito de segurança, defesa e política externa. Quanto mais nos afastamos destes temas para as áreas sociais ou econômicas de atuação do Estado contemporâneo, menos relevante tende a ser a atividade de Inteligência governamental como insumo fundamental para o processo de tomada de decisão. Por esta razão, há complexidades e dificuldades associadas ao processo de profissionalização da atividade de Inteligência que merecem nossa atenção.

Em primeiro lugar, o processo de trabalho envolvido na atividade de Inteligência privilegia, na etapa de obtenção das informações, um tipo de conhecimento, de habilidade técnica, de metodologia, de tecnologia distinto das habilidades, das tecnologias e das técnicas utilizadas na segunda metade desse processo de trabalho, que é a etapa de análise e produção dos resultados finais. Em uma frase, coletores de Inteligência são especializados em disciplinas e tipos de fontes e analistas de Inteligência são especializados em temas, regiões, tipos de problemas.

Há também toda uma diferenciação, bastante complexa, entre os tipos de habilidade e de competências necessárias nas áreas de Inteligência positiva e contra-Inteligência. Além do que, contemporaneamente, há um processo de formação de subculturas profissionais, bem identificadas pela literatura especializada: Inteligência criminal, Inteligência militar ou Inteligência externa. Essas subculturas ou partes específicas do trabalho da atividade de

Inteligência configuram desafios próprios do ponto de vista da discussão sobre profissionalização.

E por que profissão e não simplesmente uma ocupação? Em outras palavras, a atividade de Inteligência não está caracterizada sequer no Código Brasileiro de Ocupações, ou mesmo no Código de Ocupações da Organização Internacional do Trabalho. Poderia ser considerada uma ocupação, antes do que uma profissão, com implicações teóricas e práticas. Assim, para caracterizar a atividade de Inteligência como uma profissão é preciso definir antes quais são os critérios gerais a partir dos quais vamos avaliar essa atividade.

O que a sociologia das profissões define como sendo uma profissão? No que difere de uma mera ocupação na estrutura produtiva? Em uma frase, uma profissão se define por sua especificidade cognitiva, valorativa e social. Segundo Thomas Bruneau (2001), trata-se da combinação de um tipo específico de *expertise*, de conhecimentos e habilidades, com um tipo específico de *spirit de corps*, de fraternidade interna da organização. Conhecimentos e coesão organizacional definem um tipo específico de responsabilidade coletiva quanto aos fins e isto definiria basicamente o que é uma profissão, por oposição a um mero emprego ou ocupação.

Outra forma bastante próxima de se definir se a atividade de Inteligência é uma profissão envolveria testar o grau de combinação, no exercício dessa atividade, entre um *ethos* burocrático na conduta, que está ligado à impessoalidade das normas, com um *ethos* meritocrático, que diz respeito à própria relação dos indivíduos com a organização, e um *ethos* democrático, que diz respeito à socialização dos valores e à relação entre principais e agentes dentro de uma atividade profissional qualquer. Essa segunda forma de definir a profissão enfatiza menos as condições institucionais e muito mais as condições individuais e a auto-regulação, digamos assim, da conduta do profissional.

Neste sentido, creio que a primeira ordem de considerações é mais adequada para o momento atual da discussão brasileira sobre Inteligência, por que essa é uma discussão que tem consequências em termos de políticas públicas e de decisões governamentais. Basicamente, então, para avaliar se a atividade de Inteligência é uma profissão, teríamos que analisar os seguintes critérios: 1) se tal atividade tem requisitos cognitivos específicos, métodos, conteúdos ou fins diferenciados para a atividade de busca do conhecimento; 2) se envolve mecanismos de recrutamento, retenção, remuneração e aposentadoria que configurem uma carreira profissional diferenciada; 3) se necessita de um sistema de educação e formação continuada próprio; 4) se ela gera internamente uma deontologia própria, um código de ética próprio. Esses são quatro critérios bastante simples, que eu gostaria de aplicar ao que chamamos de atividade de Inteligência para definir se é pertinente nesse caso falarmos de uma profissão.

A convicção inicial que anima este exercício de aplicação de critérios é a de que se pode sim definir a atividade de Inteligência como uma profissão. Entretanto, esta afirmação de saída exigiria que se fizessem ressalvas, que se respeitassem nuances em relação a cada uma das subculturas mencionadas anteriormente, especialmente em relação ao tipo de conhecimento e habilidade que são necessários na fase de coleta e na fase de análise.

Além disto, a transformação da atividade de Inteligência em uma profissão é um fenômeno muito recente associado à emergência de uma economia, baseada no conhecimento e também ao processo de diferenciação e expansão de funções típicas do Estado contemporâneo. O processo de constituição de sistemas nacionais de Inteligência não ocorreu antes da metade do século XX, e não há evidências sobre a existência de uma profissão de Inteligência em séculos anteriores, não obstante o folclore em torno da espionagem caracterizada como a segunda profissão mais antiga desde seu registro no Antigo Testamento da Bíblia e em textos chineses como o de Sun Tzu. Embora a espionagem tenha sido praticada desde a Antiguidade, ela se transformou no que é hoje a atividades de Inteligência apenas nos últimos 150 anos, e não creio que se possa falar de uma profissão institucionalizada antes do século XX.

Para dar consistência ao argumento, consideramos a seguir os quatro conjuntos de critérios, a saber: 1) conhecimentos; 2) carreira; 3) formação; 4) código de ética. Caso a atividade de Inteligência exija conhecimentos específicos, configure uma carreira com sistemas de formação e educação próprios e seja capaz de engendrar exigências deontológicas próprias, então se poderá dizer que tal atividade constitui uma profissão e não meramente uma ocupação.

Tipo de conhecimento requerido nas áreas de coleta e análise

Como já mencionado, a atividade de Inteligência divide-se em duas etapas principais de trabalho (coleta e análise) que demandam tipos de conhecimentos muito diferentes entre si.

Na etapa de coleta de informações e dados sobre as intenções/significados e capacidades/coisas associadas a um adversário ou a uma situação conflitiva exige a capacidade de obtenção de tais informações sem que se possa contar com a cooperação e/ou mesmo com a aquiescência do objeto. Este tipo de conflito em torno da obtenção/negação de informações produz uma primeira diferença crucial entre os conhecimentos requeridos na atividade de Inteligência (*single source collection*) em relação a outros tipos de pesquisa e busca de conhecimento. A obtenção de informações a partir de fontes humanas, por exemplo, pode exigir desde capacidade específica para interrogar prisioneiros de guerra e populações civis de áreas ocupadas, até a habilidade de montar redes de espionagem extensas e complexas. De forma semelhante, os conhecimentos específicos necessários para a obtenção de informações a partir da interceptação e decodificação de sinais comunicacionais e eletrônicos dificilmente encontram outra área de aplicação na vida social. Finalmente, embora a obtenção de informações a partir de evidências visuais possa ser associada com várias áreas de conhecimento científico e artístico, dificilmente a disciplina de Inteligência de imagens, com sua utilização de sensores infravermelhos, radares de abertura sintética ou com suas aplicações a um amplo espectro de bandas eletromagnético poderia ser considerado equivalente ao esforço em outras áreas fora da área de Inteligência.

Na etapa de análise das informações, as habilidades de pesquisa e o conhecimento substantivo sobre as áreas de concentração do analista (regiões, países, temas transnacionais etc.) podem ser mais próximos daqueles que se espera de um profissional atuando em um centro de pesquisas qualquer. Entretanto, persistem algumas especificidades importantes no tipo de

conhecimento e nos processos analíticos requeridos. Em primeiro lugar, a incorporação de dados e informações obtidas inclusive de fontes secretas por meio de meios de coleta igualmente secretos torna este tipo de análise (*all-sources analysis*) diferente do que se poderá esperar encontrar em qualquer Universidade, por exemplo. Em segundo lugar, tendo em vista o fim a que se destina a produção de conhecimento na área de Inteligência (derrotar um inimigo, antecipar-se a crises diplomáticas, compreender o fluxo logístico de uma organização criminosa, planejar a defesa nacional, apoiar operações militares etc.), os temas sobre os quais a análise e a pesquisa precisam concentrar-se dificilmente seriam considerados prioritários em departamentos acadêmicos. Neste sentido, as especificidades na gestão do ciclo informacional dentro da atividade de Inteligência definida restritamente, bem como os custos de transação associadas à obtenção desses conhecimentos específicos nos permitem dizer que o primeiro critério para definir se a atividade de Inteligência é ou não uma profissão está razoavelmente atendido.

Carreira governamental em Inteligência

A existência de uma carreira profissional em Inteligência dependeria de sabermos se existe nos vários países um reconhecimento legal e uma configuração de *status* relativamente estabilizada para esta atividade.

Em muitos países, os oficiais de Inteligência (responsáveis pela coleta) e os analistas de Inteligência são militares, diplomatas ou civis contratados, servindo em bases temporárias e sem expectativas de progressão funcional ou reconhecimento. Na medida em que mesmo a existência de muitas agências de Inteligência não era admitida oficialmente por seus respectivos governos até meados da década de 1990, é fácil reconhecer os problemas e limitações da aplicação deste critério. Pode-se dizer, provisoriamente, que nos últimos anos houve um avanço significativo na definição de uma carreira de Inteligência em muitas Forças Armadas e na administração pública de vários países. Resta a polêmica de se saber se uma regulação da atividade privada de Inteligência seria necessária e possível (em relação à chamada *business intelligence*, por exemplo), uma vez que a atividade de Inteligência tal como definida aqui é parte do monopólio estatal do uso de meios coercitivos. Apesar desta dificuldade conceitual e legal na regulação das atividades de Inteligência governamentais, me parece que nos últimos anos os pesados requisitos tecnológicos e o grau de especialização dos conhecimentos requeridos para um bom desempenho setorial/temático dos coletores e analistas têm pressionado os governos a adotarem soluções mais institucionalizadas de recrutamento, seleção, educação, retenção, promoção e aposentadoria do pessoal de Inteligência.

Embora fosse importante fazê-lo, não será possível entrar em detalhes aqui sobre as várias soluções e os esforços de modernização e aumento da capacidade estatal que caracterizaram a Administração Pública em diferentes países nos últimos 15 anos. Ainda assim, é crucial observar que estas soluções variaram segundo o marco constitucional de cada país, bem como em função do grau de institucionalização das relações civis-militares e, não menos importante, variaram em função do tamanho do Produto Interno Bruto (PIB) de cada país e da porcentagem do gasto público sobre o PIB. A direção geral das soluções encontradas teve como desiderato básico a criação de sistemas de incentivos e sanções capazes de induzir maior eficácia,

eficiência, efetividade e responsabilidade por parte das equipes e organizações de Inteligência.

Uma observação adicional sobre o caso do Brasil. Embora a atividade de Inteligência ainda seja uma função temporária e com *status* problemático nas Forças Armadas e nas polícias, observou-se desde meados da década de 1990 um processo ainda em curso de revalorização e revisão desta função nas diversas agências envolvidas no âmbito federal. Por exemplo, desde 1995 foram realizados concursos públicos para recrutamento de analistas de Inteligência que hoje formam parte significativa do quadro da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). A realização de concurso público que incorpora uma etapa de investigação sobre os antecedentes do candidato (*background investigation*) demonstra de maneira muito clara as especificidades desta carreira governamental. Um outro aspecto que chama a atenção é o da discussão de mecanismos de promoção que começam a incorporar critérios de mérito e não apenas de antiguidade. Finalmente, um indício razoável de que se caminha para profissionalizar a atividade de Inteligência no Brasil são indícios de que a criação legal de uma carreira de “analistas de informação”, atualmente em discussão no Congresso Nacional, pode vir a cumprir adequadamente o segundo critério para a existência de uma profissão de Inteligência no caso do Brasil.

De maneira geral, a atividade de Inteligência está caminhando, tanto no plano nacional quanto internacionalmente, para atender a este segundo critério exigido para ser considerada uma profissão. Um ponto que me parece difícil e que pode determinar diferentes ritmos nacionais na regulamentação desta profissão é o da definição e acompanhamento de indicadores de desempenho e produtividade adequados para a área de Inteligência.

Sistemas de formação profissional

Embora a existência de requisitos cognitivos próprios para o exercício profissional da atividade de Inteligência praticamente exija algum tipo de sistema de formação educacional capaz de produzir, armazenar e transmitir em bases regulares tais conhecimentos, este pode ser considerado como um critério autônomo de verificação do grau de profissionalização. Afinal, a existência de requisitos cognitivos específicos em uma atividade governamental não é uma condição necessária para a montagem de um sistema de formação profissional, muito menos é uma condição suficiente.

Utilizando novamente o caso brasileiro como exemplo, as organizações de Inteligência do governo federal, tanto no âmbito das Forças Armadas quanto no âmbito civil (ABIN, Polícia Federal, Ministério da Fazenda etc.) reconhecem a necessidade destes centros próprios de formação e aperfeiçoamento continuado de seus coletores e analistas. Os dois centros deste tipo mais conhecidos são a Escola de Inteligência da ABIN, que oferece cursos de curta duração e treinamentos específicos para vários órgãos da administração pública federal, e a Escola de Inteligência do Exército, que atende sobretudo as necessidades da força terrestre. Centros deste tipo são comuns nos principais sistemas nacionais de Inteligência de países estrangeiros, mas me parece útil destacar o caso da faculdade integrada de Inteligência das Forças Armadas dos Estados Unidos.

O Joint Military Intelligence College (JMIC) é uma faculdade especializada do sistema universitário do Departamento de Defesa dos

Estados Unidos, originada da fusão, em 1962, das escolas de Inteligência do exército e da marinha daquele país. Prestes a se tornar uma Universidade de Inteligência, o JMIC oferece cursos de graduação e de mestrado em Inteligência, cursos formais reconhecidos pelas autoridades educacionais do país e sancionados em lei federal. Desde que foi autorizado pelo Congresso em 1980, o programa de mestrado em Inteligência estratégica (MSSI) daquela faculdade já formou 1.600 mestres, entre civis e militares da ativa e da reserva, mantendo uma média entre 60 e 70% de titulação sobre o total de alunos admitidos em regime de dedicação integral ou parcial. A decisão de transformar o JMIC numa instituição formal de educação obrigou a transferência dos cursos de curta duração e a preparação dos adidos militares americanos para outras áreas profissionalizantes da Agência de Inteligência do Pentágono (DIA), mas foi considerada vital para atender às necessidades de uma preparação adequada e integrada dos recursos de Inteligência do governo federal daquele país.

Sem pretender comparar os casos dos Estados Unidos e do Brasil, vale notar que o debate atualmente em curso no país sobre o sistema educacional e de formação profissional das Forças Armadas brasileiras, deveria incluir não apenas a transformação da Escola Superior de Guerra (ESG), mas também as escolas e centros de treinamento da área de Inteligência, considerando sobretudo o impacto – positivo – de uma maior institucionalização (segundo as regras de avaliação dos Ministérios da Educação e da Ciência & Tecnologia) do sistema de educação em Inteligência sobre a profissionalização da Inteligência governamental no país.

Código de Ética Profissional

O quarto critério a ser utilizado para avaliar a atividade de Inteligência enquanto profissão diz respeito ao tipo de ética que se pode esperar dos praticantes. Não se trata aqui de entrar em um debate sobre a superioridade intrínseca dos sistemas de ética deontológica *vis-à-vis* as teorias éticas baseadas numa noção superior de virtude. A questão é mais prosaica, pois se trata de saber se a atividade de Inteligência tende a gerar um código de ética próprio, semelhante ao de profissões como a medicina ou o jornalismo. Afinal, trata-se de uma atividade cuja medida de sucesso é dada pela obtenção e análise de informações que alguém não quer deixar que conheçamos.

De modo geral, tendo a ser cético quanto ao apelo para que as condutas dos funcionários públicos sejam baseadas em valores individuais mais elevados do que a média dos valores morais compartilhados pelos demais indivíduos de uma sociedade. Tendo a preferir arranjos institucionais que economizem virtudes cívicas. Neste sentido, creio ser muito importante formular e implementar uma estrutura adequada de incentivos e sanções que produza os resultados esperados em termos de comportamento. Por outro lado, sabemos que a observância de condutas consideradas apropriadas depende não apenas de instituições (regras e organizações que garantam o cumprimento das regras), mas também da internalização de normas morais sobre o agir.

Um código de ética deontológico da atividade de Inteligência estaria centrado na responsabilidade profissional que estes agentes do Estado têm para com a segurança dos cidadãos contra ameaças vitais externas (soberania) e internas (ordem pública). A segurança da Constituição, na medida em que a segurança dos cidadãos dela depende, é o principal

elemento que justifica a existência dos serviços de Inteligência. E a Constituição fornece os principais parâmetros de conduta esperada destes agentes que servem e protegem o público (*principal*).

Na medida, porém, em que nenhum governo ou agência governamental opera como um agente perfeito do público, o controle externo das atividades de Inteligência é em si mesmo um valor maior a ser cultivado no código de ética destes profissionais. As especificidades da atividade de Inteligência em relação às demais profissões ligadas ao monopólio estatal dos meios de coerção estão relacionadas, sobretudo, ao papel central do conhecimento e do segredo. Este elemento, combinado com a complexidade tecnológica crescente das operações de coleta de informações e com a abrangência crescente dos temas sobre os quais os governos querem conhecer e analisar, torna bastante exigentes os requisitos éticos no desempenho da função.

A busca da verdade, o senso crítico, a iniciativa, a independência (no sentido do *sapere aude* kantiano) a isenção analítica, a firmeza de propósitos e de opiniões, a parcimônia na classificação dos segredos públicos, os limites legais de cada tipo de operação, a aceitação do princípio da compartimentação de informações (*need-to-know*) e a não-utilização das informações e conhecimentos para fins privados são alguns dos valores que conferem aceitabilidade social à atividade de Inteligência governamental. Mesmo que muitos destes valores não sejam específicos da atividade de Inteligência, eles são exacerbados na medida em exigem um compromisso que deve durar a vida inteira do indivíduo, para além da aposentadoria ou do desligamento do órgão.

Conclusão

Em resumo, a atividade de Inteligência pode ser considerada uma profissão porque no mundo contemporâneo ela demanda conhecimentos específicos, configura uma carreira governamental, tende a gerar um código de ética deontológica específico e necessita de um sistema de formação profissional para formular e transmitir conhecimentos e socializar valores.

Antes de concluir, porém, gostaria de acrescentar dois comentários sobre a situação da profissão de Inteligência no Brasil. Afinal, reconhecer que a atividade de Inteligência é uma profissão não significa dizer que ela está configurada da mesma forma e no mesmo grau em todos os países e subáreas de especialização.

No que diz respeito à Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), parece estar em curso um processo de profissionalização mais completo. São indicadores deste processo a realização de concursos públicos para o recrutamento de analistas de Inteligência desde 1995, a exigência de que os profissionais de nível superior da agência realizem cursos de aperfeiçoamento a intervalos regulares, o desenvolvimento de mecanismos de cooperação técnica internacional e também com o meio acadêmico nacional, a preparação de um código de ética interno, a proposta de um plano de carreira (atualmente em discussão no Congresso Nacional) que garanta a promoção meritória e promova uma estrutura adequada de incentivos e sanções e, não menos importante, a criação, em abril de 2002, de uma associação dos servidores da agência (ASBIN), que tende a pressionar de forma positiva na direção de uma maior profissionalização da atividade nos próximos anos.

Em termos de valores, os resultados preliminares de um *survey* internacional aplicado a 47 (quarenta e sete) servidores do quadro permanente de nível superior da ABIN mostram uma consistência significativa entre os valores considerados desejáveis pelos entrevistados e o que eles percebem como sendo atualmente vivenciado na organização. Do total de entrevistados, 25 eram gestores, 12 eram analistas seniores e 10 eram analistas de Inteligência concursados nos últimos sete anos. Foram feitas perguntas sobre o tipo de profissional que se necessita na área de Inteligência (qualidades pessoais, atitudes, capacidades e habilidades intelectuais), sobre os produtos da atividade (natureza das informações, tipos de problemas) e sobre o *status* da profissão (perfil das tarefas desempenhadas, grau de institucionalização, relações entre decisores e analistas). Embora o grande número de variáveis geradas por esta pesquisa (373) demande mais tempo para uma análise adequada dos resultados, observou-se nas respostas uma distância maior entre “ser” e “dever ser” no bloco de perguntas sobre o *status* da profissão do que nos demais blocos. Observou-se também uma distância maior entre os valores dos analistas concursados e dos analistas seniores e gestores em relação às qualidades pessoais e atitudes esperadas dos profissionais de Inteligência.

A conclusão de que a trajetória da profissionalização da atividade de Inteligência no Brasil é positiva não deve ser tomada de maneira acrítica. Há que lembrar que o Plano de Carreira da ABIN ainda não foi aprovado no Congresso Nacional, de que o código de ética interno ainda não entrou em vigor, de que os mecanismos de controle externo ainda são muito precários, enfim, de que há um grande caminho a se percorrer. Claro que muitas destas áreas de potencial aperfeiçoamento dependem de decisões políticas e administrativas do Presidente da República e do Congresso Nacional, mas por isto mesmo creio que os serviços de Inteligência brasileiros deveriam se concentrar em áreas de aperfeiçoamento profissional que dependam menos de recursos e decisores externos, como é o caso dos sistemas de formação e educação profissionais que precisam ser reformados e potencializados.

Além de demandar mais tempo, a profissionalização das atividades de Inteligência no Brasil depende do que se passa nas Forças Armadas e polícias, não apenas do que se passa na ABIN. E no caso dos subsistemas de Inteligência militar e policial quase nada se sabe sobre os critérios e indicadores discutidos neste texto. Espero que a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional possa voltar a este tema e contribuir decisivamente nos próximos anos para o avanço da profissionalização do exercício das atividades de Inteligência no governo brasileiro.

A INTELIGÊNCIA COMO PROFISSÃO¹

THOMAS C. BRUNEAU

Diretor do Centro de Relações Civis– Militares
Escola de Pós-Graduação Naval em Monterey
Califórnia, Estados Unidos.

Introdução

O argumento que defendo neste trabalho é a importância do estudo da Inteligência como profissão. Abordada sob o ponto de vista de profissão, os observadores externos poderão começar a entender a natureza e o âmbito do que os funcionários e analistas de Inteligência fazem para viver. Além disso, ao submeter a Inteligência a uma análise detalhada do ponto de vista de profissão, os integrantes dessa comunidade poderão entender melhor como os outros os vêem e, desta forma, o seu isolamento em relação ao Estado e à sociedade poderá ser minimizado. O meu objetivo neste trabalho, tal como em um artigo anterior, é modesto: ajudar a desmistificar a Inteligência junto das democracias novas e não tão novas, apresentando, pelo prisma da Inteligência como profissão, uma introdução a algumas das questões fundamentais envolvidas no trabalho da Inteligência, oferecendo, desta forma, um ponto de partida aos acadêmicos e fazedores de política em muitos países que eventualmente queiram começar a controlar suas estruturas de Inteligência.

Profissões

Ao ministrar cursos na Escola Naval de Pós-Graduação sobre Política Comparada e sobre relações Civis-Militares na Consolidação Democrática, descobri ser muito útil o enfoque das profissões. O Dicionário *Random House* define profissão como sendo uma ocupação, especialmente aquela que requeira uma educação abrangente num determinado ramo da ciência ou das artes liberais. Geralmente se consideram profissionais os médicos, advogados, professores, oficiais militares e políticos. Para a maioria dos observadores, considerar os políticos como profissionais é ir longe demais. Contudo, no seu ensaio, “Política como Vocação”, Max Weber torna bem claro que a política é realmente uma profissão uma vez que, e mais uma vez buscando ajuda no Dicionário *Random House*, vocação é uma ocupação, um negócio ou uma profissão específica; um chamado. Há uma tendência nas democracias modernas para considerar os políticos como profissionais. Não é um caminho que se percorra com facilidade, e se tiver sucesso, o político desenvolve características que são mais comuns a outros políticos do que a quaisquer outros indivíduos. Na Escola Naval de Pós-Graduação, apresentamos aos nossos oficiais alunos o conceito de política como profissão, para que eles compreendam melhor a natureza e a dinâmica dos políticos, dos altos funcionários eleitos e outros altos funcionários civis nomeados, perante quem eles são responsáveis na sua profissão.

¹ Tradução de Maria Isabel Taveira, do Serviço de Tradução – SIDOC – Secretaria de Informação e Documentação do Senado Federal.

Quando o Centro de Relações Civis e Militares organiza cursos sobre relações civis-militares no estrangeiro, faz parte da rotina incluir o tópico da carreira militar como profissão. Fazemos isto, tanto para educar os civis, que muitas vezes nunca tiveram contato com altos funcionários na área militar, como também para estabelecer uma linha de base a partir da qual os próprios oficiais militares possam julgar em que pé estão. Em resumo, descobri que nos meus cursos, aqui e no estrangeiro, o conceito de profissões constitui um instrumento útil para a compreensão e a análise.

Uma profissão é geralmente definida em termos de três critérios: de especialização, de ética e de corporativismo.² A especialização diz respeito ao papel ou função do profissional, ou seja, o que o profissional faz pelo cliente. É óbvio que haverá necessariamente um elemento de educação ou treinamento envolvido nessa especialização. A ética diz respeito à forma como o profissional se conduz ou se regula; constitui o *ethos*. A ética deverá incluir alguma espécie de mecanismo de implementação. Corporativismo é o sentido da profissão em si. O corporativismo deverá incluir os meios de entrada na profissão. Não deverá ser difícil para o leitor imaginar estes três critérios com referência às profissões mencionadas acima. Antes de discutirmos a Inteligência como profissão, devemos fazer uma análise sucinta do que se entende por Inteligência. Veremos que o conceito de Inteligência, mesmo em democracias bastante estáveis e bem estabelecidas, é muito diferente. Como resultado, devemos considerar não apenas a Inteligência como profissão, mas também subáreas de Inteligência como profissões.

O significado de Inteligência

Em razão da amplitude e diversidade da Inteligência, não existe consenso sobre o seu significado.³ A Inteligência é definida principalmente como processo. Quer dizer, o processos de recolher e utilizar informações para qualquer finalidade. Uma vez que os processos são variados, tão variados quanto as fontes de informações e as suas finalidades, muita coisa é necessariamente deixada vaga. A grande parte das discussões dentro da comunidade da Inteligência centra-se na perícia; mais o “como fazer” em relação a fontes, métodos e análises, do que o “o que é?” Além disso, por desígnio ou hábito, a comunidade da Inteligência se caracteriza pela obscuridade (indefinição, nebulosidade) e pela ambigüidade. Tal atitude ou abordagem é provavelmente intencional: não fornecer informações. Quando se tem noção da Inteligência e dos seus limites, existe uma consciência ainda maior de que nem tudo é cognoscível, quanto mais realmente conhecido. Além disso, os funcionários da área de Inteligência são treinados para coletar informações e não fornecê-las, exceto a bem poucos dos seus superiores que tenham necessidade de saber. Esta tendência permeia todo o campo da Inteligência. Eles são profissionais de

² Embora a literatura sociológica sobre profissões seja vastíssima, retrocedendo, pelo menos, até Max Weber, o ponto mais pertinente aqui é a literatura sobre a carreira militar como profissão. O clássico é Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State* (Cambridge: Harvard University Press, 1957). As adições e críticas mais úteis incluem as seguintes obras: Bengt Abrahamsson, *Military Professionalization and Political Power* (Beverly Hills: Sage Publications, 1972); Peter D. Feaver, "The Civil– Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces & Society* Winter 1996, pp. 149– 177; e, Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics* (New York: Praeger Publishers, 1962).

³ Para uma análise dos diferentes significados, ver Glenn Hastedt, "Controlling Intelligence: Defining the Problem," in Glenn Hastedt, ed., *Controlling Intelligence* (London: Frank Cass, 1991), pp. 6– 8.

Inteligência; as informações são a sua vocação. Tendo em vista as nossas finalidades aqui, e focando a nossa atenção nas novas democracias, temos de usar uma definição ampla de Inteligência, de forma a dar a entender a amplitude do que ela pode incluir, o que é extremamente abrangente.⁴ Glenn P. Hastedt, na obra *Controlling Intelligence* (Controlando a Inteligência), declara de forma sucinta: “Os quatro elementos da Inteligência são a coleta clandestina, a análise e as estimativas, ações secretas e a contra- Inteligência”.⁵ Loch Johnson faz a seguinte síntese:

A Inteligência geralmente inclui dois significados abrangentes. Em primeiro lugar, as agências secretas adquirem e interpretam as informações sobre ameaças e oportunidades que se apresentam à nação, numa tentativa imperfeita de reduzir as falhas e ambigüidades que empestam as fontes abertas de conhecimentos sobre o mundo. De forma especial, as nações procuram informações secretas que as ajudem a se fortalecer em tempos de guerra, com o mínimo de perdas possível. Em segundo lugar, com base nas informações obtidas a partir de fontes desmentidas e abertas, os fazedores de políticas contam com as suas agências de Inteligência para proteger a nação contra qualquer mal (contra- espionagem) enquanto, simultaneamente servem os seus interesses por meio da manipulação secreta de acontecimentos e personalidades no estrangeiro (ações clandestinas). Desta forma, a Inteligência envolve, tanto as informações quanto uma reação a elas.⁶

Para o nosso propósito aqui, a Inteligência é entendida como sendo constituída por estas quatro funções: coleta, análise, contra- Inteligência e ações clandestinas. A Inteligência também inclui a organização que coleta as informações e as informações coletadas. Uma vez que todos os indivíduos e organizações coletam e processam informações, esta informação não é, por si só, a característica determinante. As características determinantes são que estas funções estão centradas no Estado, são direcionadas para esse Estado, e são secretas. Portanto, este conhecimento tem uma dupla natureza; são informações, mas são informações secretas usadas pelo Estado. Segue- se uma análise breve destas quatro funções.⁷

Coleta

As organizações de Inteligência coletam informações. As questões que se colocam são: que tipo de informações elas coletam e que meios elas empregam para as coletar. No mínimo, usam o que hoje se chama

⁴Por exemplo, a CIA, no seu “*A Consumer's Guide to Intelligence*”(O Guia do Consumidor para a Inteligência), obra não classificada como confidencial, descreve apenas fontes e análises. Não inclui as funções mais controvertidas da contra-Inteligência e das operações clandestinas que constituem, por oposição, o enfoque de livros incluídos nas categorias de Memórias e Revelações. Este manual data de julho de 1995, foi preparado pelo Pessoal de Relações Públicas, e o seu código é PAS 95-00010.

⁵ Hastedt, 1991, p. 6.

⁶ Loch K. Johnson, *Secret Agencies: U.S. Intelligence in a Hostile World* (New Haven: Yale University Press, 1996), p. 119.

⁷ Para maiores detalhes consultar CIA, July 1995; Roy Godson, *Dirty Tricks or Trump Cards American Counterintelligence and Covert Action* (Washington: Brassey's, 1995); Walter Laqueur, *The Uses and Limits of Intelligence* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1995); e Gregory F. Treverton, *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World* (New York: Basic Books, Inc. 1987.)

“fontes abertas” que incluem periódicos, “a rede mundial de computadores”, seminários e conferências. Existe um debate em curso sobre fontes abertas *versus* fontes secretas, visto que hoje em dia há tantas informações tão facilmente disponíveis sobre tantos tópicos.⁸ Outra distinção é entre a Inteligência humana, ou HUMINT, e a Inteligência científica e técnica, incluindo SIGINT (interceptações em comunicações, radar e telemetria), IMINT (incluindo imageamento, tanto do solo como aéreo) e MASINT (dados coletados tecnicamente, que não os conseguidos por imageamento ou SIGINT). HUMINT é constituído por informações coletadas diretamente por indivíduos, e incluem as informações fornecidas por embaixadores ou adidos de defesa, como parte normal dos seus relatórios de rotina, informações obtidas em eventos públicos e sociais, e informações obtidas dandestinamente por meio de espões, pela leitura da correspondência e de documentos de terceiros. HUMINT é a tradicional “espionagem”, constituída basicamente pela infiltração de agentes em outro país, com o objetivo de fornecerem informações secretas aos seus superiores que as enviam para as agências no seu país de origem.

Análise

A Inteligência bruta não é de grande valia sem a análise. A análise, ou a antecipação da análise, molda também as exigências relativas à coleta de informações. A análise, o que concluir das informações brutas, sempre foi o grande desafio na área de Inteligência. O problema não está apenas no processamento de gigantescas quantidades de dados, mas mais ainda nas conclusões a tirar dessas informações. A produção é apenas o primeiro passo; depois, a Inteligência deverá ser vendida. Em resumo, análise não é uma questão simplesmente técnica; pelo contrário, ela inclui métodos, percepções e preferências políticas. Muita da literatura analítica sobre Inteligência nos Estados Unidos e na URSS enfoca precisamente o “se” e o “até que ponto” os líderes usam as informações a eles fornecidas pelas organizações de Inteligência.⁹ Depois, e, para fins de definição, a análise neste trabalho inclui a venda do produto ao tomador de decisões.

Contra-Inteligência

Na sua forma mais básica, a contra-Inteligência é a proteção do Estado e dos seus segredos relativamente a outros Estados e organizações. Posta nestes termos, parece extraordinariamente clara e direta, mas, na realidade, citando as palavras do controverso e há tanto tempo no posto, chefe da contra-Inteligência da CIA, James Angleton, ela pode se transformar “na selva dos espelhos”, em que os dissidentes são falsos, as mentiras são verdades, as verdades são mentiras, e os reflexos deixam o indivíduo

⁸ Ver, por exemplo, o site <http://www.janes.com>; <http://www.stratfor.com>; e <http://www.indigo-net.com/intel.htm> para uma vasta gama de análises de Inteligência de fontes abertas.

⁹ Consultar, por exemplo, Michael I. Handel, ed., *Leaders and Intelligence* (London: Frank Cass, 1989), Christopher Andrew, *For the President's Eyes Only: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush* (New York: Harper Collins, 1995.), and Christopher Andrew and Vasili Mitrokhin, *The Sword and the Shield: The Mitrokhin Archive and the Secret History of the KGB* (New York: Basic Books, 1999).). Para uma análise breve e útil das questões de produção e consumo de Inteligência, consultar Mark M. Lowenthal, “Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers,” *The Washington Quarterly* Winter 1992, pp. 157-168.

estonteado e confuso”.¹⁰ Abram N. Shulsky define, da seguinte forma, o vasto leque de questões envolvidas:

Em seus termos mais genéricos, a contra-Inteligência se refere às informações coletadas e analisadas, e às atividades desenvolvidas, no sentido de proteger a nação (incluindo as suas próprias atividades relacionadas com a Inteligência) contra as ações de serviços de Inteligência hostis. Sob o manto desta definição, o âmbito da contra-Inteligência é tão vasto quanto o âmbito da própria Inteligência em si, uma vez que é necessário se defender contra todas as formas de atividades de Inteligência hostis.¹¹

As implicações para a democracia são graves nas novas democracias, onde a contra-Inteligência constituía a função principal dos serviços de Inteligência. O serviço de Inteligência buscava desmascarar inimigos reais e imaginários do Estado, o que tinha muitas vezes como consequência uma oposição ainda maior, conduzindo a uma espiral de violência. Se, mesmo em democracias estabelecidas, uma certa paranóia é inerente à contra-Inteligência – “há aqui um inimigo em ação e nós temos de desmascará-lo”, nos países do Terceiro Mundo, menos institucionalizados e não democráticos, esta atitude resultou com frequência em extremas violações de direitos humanos e impunidade para os responsáveis pela Inteligência”.¹²

Ações clandestinas

Ações clandestinas, ou, citando os britânicos, “ações políticas especiais” e, segundo os soviéticos, “medidas ativas”, são ações que buscam influenciar outro Estado por meios que não se identificam com o Estado por detrás dessas ações. Existem três categorias principais de ações clandestinas. A primeira é a propaganda, que inclui a utilização da mídia em outro país para transmitir uma certa mensagem. A segunda é a ação política, que inclui financiamento, ou outro tipo de ajuda a líderes governamentais, partidos políticos, sindicatos, grupos religiosos, Forças Armadas e outros, a fim de que sigam um certo curso de ação noutro país. O terceiro tipo de ações secretas são as atividades paramilitares, que envolvem o uso da força. Incluem ações em menor escala, tais como assassinato ou armamento e treino de pequenos contingentes de grupos tribais dissidentes, ou podem ser em maior escala, tal como a invasão da Baía dos Porcos. O senhor Richard Bissell, que estava bem por dentro de todas as ações secretas americanas, elaborou um fundamento lógico claro para as ações clandestinas:

É esmagadoramente óbvio que estamos seriamente preocupados com os assuntos internos de outras nações e, visto que envidamos esforços no sentido de encorajar a evolução da comunidade mundial de acordo com os nossos valores, é claro que estaremos tentando propositadamente influenciar esses

¹⁰ Peter Wright (with Paul Greengrass), Spy Catcher The Candid Autobiography of a Senior Intelligence Officer (New York: Viking, 1987), p. 305.

¹¹ Abram N. Shulsky (Revised by Gary J. Schmitt), Silent Warfare Understanding the World of Intelligence (Washington: Brassey's, 1993), p. 111.

¹² Gill, 1994, faz uma análise excelente sobre o que ele denomina de "state and security intelligence" (Estado e Inteligência de segurança).

assuntos. A partir desta premissa, o argumento já não é se devemos influenciar os assuntos internos de terceiros, mas sim como. A diplomacia aberta, contudo, tem seus limites como instrumento político. Há momentos em que um poder maior pode conseguir melhor seus objetivos agindo em sigilo total... Em certas ocasiões, contudo, pode acontecer que um grande poder tente influenciar os assuntos internos de outra nação sem o conhecimento desta, ou sem o conhecimento da comunidade internacional. Estas circunstâncias exigem ações clandestinas.¹³

É claro que nem todos os países são altamente capacitados em todas as quatro funções da Inteligência, mas o fato de que elas existem, de que algumas nações possuem estas capacidades, significa que este é o quadro global dentro do qual a Inteligência deve ser entendida. A Inteligência é criada para defender o Estado. Deve defendê-lo dentro do contexto de inimigos em potencial, de outros estados e de outros atores que não os Estados, e levar em consideração os instrumentos que esses potenciais inimigos possuem. Todos os países têm um certo grau de consciência das capacidades de Inteligência dos outros países, e do fato de que eles poderão estar envolvidos na coleta de informações e ações clandestinas ou mesmo ser o seu alvo.

O Estado de Inteligência de Segurança

Em praticamente todos os regimes autoritários, de cunho marxista-leninista ou sob controle militar, o aparelho da Inteligência sempre constituiu um elemento chave para a manutenção do poder. Esses regimes baseavam-se em algo diferente da legitimidade democrática exercida por eleições livres e justas. Tinham de se basear em organizações capazes de identificar adversários internos, neutralizar oposições ao governo e tentar, por uma grande variedade de meios, incluindo o controle da mídia, gerar, pelo menos, uma apatia interna. Na maioria dos casos, estas organizações eram serviços de segurança. Precisamente por causa dessa dependência pesada e da sua vital importância para o poder, o aparelho da Inteligência cresceu em dimensão e poder, tendo resultado, na sua maioria, em entidades autônomas, mesmo dentro de regimes autoritários, que tentavam controlar de forma bem estrita a maior parte das áreas do Estado e da sociedade.¹⁴ Nestes países, a Inteligência significava principalmente contra- Inteligência. Ou seja, proteger os segredos do Estado de estranhos, sendo considerado estranho qualquer um fora do núcleo central do poder. E como quase tudo podia ser definido como segredo de estado, o âmbito daquilo que tinha de ser controlado era vastíssimo. Embora, na maioria dos casos, o serviço de Inteligência relacionasse de forma retórica a oposição interna com pseudoinimigos externos, o grande foco do serviço de Inteligência, na maior parte dos países, era a oposição interna e não outros Estados.¹⁵ Em suma, na maioria das

¹³ Richard M. Bissell, Jr. (with Jonathan E. Lewis and Frances T. Pudlo), Reflections of a Cold Warrior: From Yalta to the Bay of Pigs (New Haven: Yale University Press, 1996), pp. 207- 7.

¹⁴ Para uma excelente análise do âmbito e poder da Inteligência num regime "tipicamente" autoritário, consultar Alfred Stepan, Rethinking Military Politics Brazil and the Southern Cone (Princeton: Princeton University Press, 1988), pp. 19- 20 onde ele faz uma comparação entre as prerrogativas do Serviço Nacional de Segurança Brasileiro (SNI) e das organizações de Inteligência em várias democracias estabelecidas.

¹⁵ Na URSS, agora Rússia, os acadêmicos consagraram o termo "counterintelligence state" (estado de contra- Inteligência) a fim de capturar o sentido da sua capacidade de penetração. Waller faz a seguinte

democracias recentes, a função da Inteligência que suplantou todas as outras foi a contra-Inteligência. Infelizmente esta função, juntamente com as organizações e indivíduos que lhe são inerentes, é a mais difícil de desenraizar; de colocar sob o domínio do controle democrático civil e profissionalizar.

O desafio da consolidação democrática

Apesar dos esforços dos estudiosos de política comparada no sentido de desenvolver modelos de transições democráticas, tais transições são, na sua maior parte, *sui generis*, e desafiam qualquer tentativa de generalização.

Os estudos sobre este assunto mostraram que os regimes autoritários entraram em colapso devido aos seus êxitos bem como às suas falhas, ou às ações ou inércia das elites internas ou externas, mas qualquer que tenha sido o caso, o poder passou finalmente para civis eleitos de forma mais ou menos popular.¹⁶ As transições são algo que possibilitou a emergência de novos regimes democráticos, mas não resultaram necessariamente em regimes democráticos estáveis. Hoje em dia, no campo da Política Comparada e Relações Cívicas-Militares, o foco central está na consolidação democrática. A consolidação é um conceito útil, porque reflete a idéia de que as estruturas e processos de um novo regime estão se tornando estáveis. Ou seja, um regime democrático se consolida quando as elites e as massas o aceitam como “o único possível”.¹⁷ Esta aceitação não é tarefa fácil, especialmente levando em conta as características básicas que definem um regime como democrático. Uma definição padronizada da democracia contemporânea é a seguinte:

A democracia política moderna é um sistema de governo em que os governantes são responsabilizados pelas suas ações no domínio público por cidadãos que agem de forma indireta, por meio da competição e cooperação de seus representantes eleitos.¹⁸

Para que essa responsabilização funcione torna-se necessário um conjunto mínimo de procedimentos. Eles incluem as tão faladas sete garantias fundamentais que asseguram eleições livres e justas: liberdade de

definição do termo: "O Estado de contra-Inteligência se caracteriza pela presença de uma vasta força de elite atuando como cão de guarda de uma segurança definida de forma tão vasta e arbitrária, que o estado deve manter um enorme aparelho de vigilância e imposição, totalmente fora de qualquer proporção em relação às necessidades de uma democracia real, mesmo sendo tão instável como a da Rússia. Este aparelho não presta contas ao público e goza de imensos poderes políticos e muito pouca fiscalização. Os poderes não têm como objetivo proteger os direitos individuais, apesar da retórica em contrário, mas de proteger os privilégios da classe dominante e dos próprios órgãos de fiscalização." J. Michael Waller, Secret Empire' The KGB in Russia Today (Boulder: Westview Press, 1994), p. 13. O conceito original é da autoria de John J. Dziak, Chekisty' A History of the KGB (Lexington: Lexington Books, 1988).

¹⁶ Assim, em vez de explicação, um dos mais respeitados estudiosos de Política Comparada aparece com “fatores” explicando as transições. Consultar Samuel Huntington, The Third Wave Democratization in the Late Twentieth Century (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

¹⁷ Entre outras fontes desta abordagem consultar: John Higler e Richard Gunther, eds. Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 3-4 e Juan J. Linz & Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe (Baltimore: John Hopkins University Press, 1996,) pp. 5-6.

¹⁸ Philippe C. Schmitter & Terry Lynn Karl, What Democracy Is... And Is Not”, in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., The Global Resurgence of Democracy (Baltimore: John Hopkins University Press, 1993, p. 40.

expressão, de associação, de candidatura e por aí afora, que constituem um corpo de garantias que requerem, para sobreviver, uma cultura que as apóie. À medida que mais países começaram a consolidar as suas democracias recentes, os estudiosos identificaram mais uma característica determinante, que é a exigência de que nenhum corpo eleito, tal como um conselho de *mullahs* ou um conselho revolucionário militar, tenha autoridade sobre os executivos governamentais eleitos pelo voto popular. E existe um reconhecimento cada vez mais amplo de que, em países tais como o Peru sob Fujimori, o aparelho de Inteligência era precisamente uma dessas organizações.

Um ambiente político em que estas garantias existam está obviamente bem distanciado das estruturas e da cultura que caracterizavam o regime autoritário anterior. A falta de experiência recente com a democracia, bem como a dificuldade da população em valorizar estas novas estruturas e processos, por falta de tradição neste campo, constituem grandes desafios. Também, na maioria dos casos, os países estão se confrontando com problemas econômicos, muitas vezes acompanhados de perturbações sociais. Acima de tudo, a democracia é um sistema político muito exigente, tanto para as elites como para os cidadãos comuns. Ambos terão de estar engajados para que ela funcione bem. As democracias recentes caminham por tentativa e erro. A questão é como desenvolver a confiança e a transparência no contexto das heranças do regime autoritário. É possível que o aparelho de Inteligência não esteja sob o controle do governo, mas que em vez disso tenha poder sobre os executivos governamentais civis. Esse parece ser o caso da Rússia atualmente.¹⁹ Se o governo eleito não controlar a Inteligência, por definição não existe uma democracia consolidada.

Inteligência e Democracia

Todos os países possuem um aparelho de Inteligência com alguma forma de alcance e capacidade. A questão em relação às novas democracias é: que tipos de Inteligência lhes são necessários e como ela pode ser controlada? Embora o desafio seja especialmente sério no caso das novas democracias, o controle democrático da Inteligência é um desafio em qualquer lugar por, pelo menos, quatro razões. Em primeiro lugar, tal como afirma Pat Holt, “O sigilo é o inimigo da democracia.”²⁰ Por quê? Porque o sigilo encoraja o abuso. Se existe sigilo, como poderá haver prestação de contas, o mecanismo fundamental da democracia? Uma vez que as organizações na área da Inteligência são secretas, elas podem evitar os *freios e contrapesos* em que se baseia a democracia. Em segundo lugar, as agências de Inteligência são não apenas secretas mas também coletam e analisam informações, e

¹⁹ De acordo com Waller a KGB, ou os seus sucessores, continuam extremamente poderosos. “Na realidade, dada a falta de controles significativos sobre eles, os órgãos de segurança podem ser considerados na Rússia como o quarto poder do governo, se não mesmo o seu cerne.” Waller, 1994, p. 296. Consultar também pp. 219-20. Este parece ser o consenso geral no que se refere à Rússia. Por exemplo, Knight afirma “a democracia real e estável é incompatível com o aparelho de segurança que exerce o poder e a influência, tal como ainda acontece na Rússia.” Amy Knight, *Spies Without Cloaks The KGB Successors* (Princeton: Princeton University Press, 1996), p. 244. Com Vladimir Putin agora no poder, alguns analistas consideram que o aparelho de Inteligência capturou o Estado. Discussões do autor com russos informados e com peritos na Rússia.

²⁰ Pat M. Holt, *Secret Intelligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy* (Washington: CQ Press, 1995), p. 3. z1 Gill 1993, pp. 79-82.

informação significa poder. As organizações de Inteligência estabelecem agendas e determinam objetivos próprios. O sigilo limita o escrutínio público. Peter Gill usa a analogia do Estado “Gore-Text” para ilustrar o grau de penetração interna por parte dos serviços de Inteligência de segurança. As informações fluem numa direção e não em duas direções: para os serviços de Inteligência e não deles para o Estado e para a sociedade.²¹ A Inteligência pode ser autônoma em relação ao controle do Estado e, por meio da utilização das informações que outros não detêm, elas podem determinar a política. Existem mais dois elementos de percepção ou de comportamento, para além do sigilo e controle único das informações, que constituem um obstáculo ao controle democrático das organizações de Inteligência. Em terceiro lugar, os funcionários da Inteligência e suas organizações, por rotina, violam as leis no estrangeiro. Na realidade, na maioria dos casos, eles não admitem quem são ou para quem trabalham. Além disso, a espionagem é ilegal em toda a parte. Agentes de Inteligência envolvidos num caso fornecem clandestinamente recursos financeiros não declarados a estrangeiros na sua qualidade de agentes e autores de artigos, colocam escutas em telefones, roubam documentos, etc., todas elas atividades ilegais. Poderá haver um problema em estabelecer a distinção entre violar as leis no estrangeiro e não violá-las em casa. Nas palavras de Peter Wright, “Ela (a Inteligência) é uma guerra constante, e o alvo está em mudança constante.”²² É função das organizações de Inteligência desmascarar espiões, tanto nacionais como estrangeiros, que constituam uma ameaça à nação. Eles podem facilmente se dar conta de que, mais do que quaisquer outros, eles realmente sabem o que está acontecendo; quão perigosa é realmente essa ameaça. A tarefa do agente de Inteligência é identificar ameaças à Nação, e sempre existem ameaças; a única questão é, quão graves são essas ameaças. Eles sabem coisas, e os outros não sabem, e isto pode levar a uma certa atitude de condescendência para com os outros que estão por fora, que não foram iniciados no clube.

Para um controle de Inteligência civil democrático decisões fundamentais a serem tomadas

Em vista da dificuldade geral em controlar a Inteligência, e levando em consideração os seus antecedentes na maioria das democracias recentes, que escolhas deverão ser feitas e quais serão as implicações das diferentes opções para o controle democrático? Inicialmente, e se trata realmente de um requisito que também se aplica às Forças Armadas, as democracias deverão estabelecer um quadro legal claro e abrangente. A Inteligência é “escorregadia”, e se o quadro legal não for bem claro e explícito, nunca será possível controlar as agências de Inteligência. O quadro legal deverá emergir de estruturas e processos democráticos e deverá tentar assegurar, na área da Inteligência, a continuação dos valores democráticos que eles buscam promover. Na África do Sul, por exemplo, pouco depois da transição para a lei da maioria em 1994, o governo, através do processo legislativo, deu início à reforma do aparelho de Inteligência. Este processo envolveu três projetos de lei importantes no parlamento, que definiam e

²¹ Peter Gill 1993, pp. 79-82.

²² Peter Wright, 1987, p.169.

reestruturavam, de forma clara, o sistema de Inteligência.²³ No Brasil, este processo levou bem mais tempo após a transição para o governo civil em 1985; na realidade, foi apenas em 1999 que a ABIN (Agência Brasileira de Inteligência) foi criada, para substituir o Serviço Nacional de Informações (SNI) do regime autoritário. O Congresso brasileiro desempenhou um papel vital na criação da ABIN, e a legislação oferece um fundamento jurídico para o controle da Inteligência.²⁴

Há que tomar três decisões gerais em relação à Inteligência, que deveriam ser estipuladas dentro deste quadro jurídico claro e explícito. A primeira escolha seria determinar quais das quatro funções da Inteligência serão implementadas e o valor dos recursos do país a ser alocado a essas funções. A primeira parte da questão poderá ser respondida por meio de uma análise da situação global e regional, das alianças e ameaças, da história recente e dos recursos disponíveis. A segunda parte da questão é uma decisão política. Qual será o valor da Inteligência? É óbvio que o valor será alto se ela oferecer à Nação os meios de manter a sua independência face um vizinho hostil. A Inteligência também pode ser muito valiosa como um multiplicador de forças, em substituição de um aumento do contingente das Forças Armadas. Pode permitir que o país concentre suas forças nas ameaças mais sérias, e assim minimizar redundâncias e altos custos operacionais. Mas a análise do seu valor real exige uma decisão política. Será que o simples fato de ter um certo nível de capacidade de Inteligência irá evitar intenções e ações hostis? Também vai depender do seu relacionamento com outros países mais poderosos, que possam compartilhar com esse país capacidades de Inteligência. Nenhuma destas decisões pode ser tomada no vazio; elas deveriam ser integradas num quadro geral para a tomada de decisões na área de defesa. O ponto mais importante, contudo, é a necessidade de uma análise das necessidades da nação e do valor que ela estará disposta a pagar por eles. Existe em curso um gigantesco debate nos Estados Unidos, após o 11 de setembro de 2001, sobre o fato de que os cerca de 30 bilhões de dólares alocados para a Inteligência não conseguiram evitar os ataques terroristas.

No que diz respeito a quem deverá tomar estas decisões e quem deverá fazer a coordenação, está comprovado que é o nível mais alto do ramo executivo do governo. Nos Estados Unidos, o Conselho Nacional de Segurança detém esta responsabilidade. No Brasil, após as últimas reformas, é a Secretaria da Segurança Institucional, sob controle direto do Presidente. E, na África do Sul, após as reformas de meados da década de 1990, é a Comissão Nacional de Coordenação da Inteligência que se reporta diretamente ao Presidente e ao Conselho de Ministros.

A segunda escolha diz respeito ao equilíbrio, na área da Inteligência, entre as organizações civis e militares, tanto em termos de produção (coleta e análise), como de consumo. Durante a fase de consolidação democrática, há que decidir se a Inteligência militar deve ser substituída na sua

²³ Para maiores detalhes, consultar Shaun McCarthy, "South Africa's Intelligence Reformation," in International Journal of Intelligence and Counterintelligence, vol. 9, #1 (Spring 1996), pp.63-71.

²⁴ Entrevistas do autor em Brasília com várias personalidades, incluindo deputados e senadores, durante a semana de 8 de agosto de 1999. Existe agora uma excelente monografia sobre a reforma da Inteligência brasileira. Consultar Priscila Carlos Brandão Antunes, SNI & ABIN Uma Leitura da Atuação dos Serviços Secretos Brasileiros ao Longo do século XX (Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002).

totalidade ou em parte por novas organizações civis. Deverão ser os militares os responsáveis apenas pela Inteligência militar e os civis assumir a responsabilidade da Inteligência estratégica e da contra-Inteligência? Tão importante quanto a coleta é o consumo. A quem deverá ser distribuído o produto da Inteligência? Apenas ao presidente do país, ao seu diretor para assuntos de Inteligência, a membros do conselho de ministros, tais como o Ministro do Interior, apenas aos militares, aos órgãos do legislativo, a quem mais? É óbvio que o acesso às informações e a forma pela qual elas são disponibilizadas, terão implicações sérias no poder potencial daqueles que a recebem. No acordo de paz da Guatemala em 1996, o “Acordo de Fortalecimento do Poder Civil e da Função do Exército numa Sociedade Democrática” estabelece que será criado “um departamento civil de Inteligência e análise de informações”. Em abril de 2000, foi definida a nova estrutura, que incluía uma organização militar de Inteligência e duas organizações civis, mas a implementação ficou atrasada, devido ao fracasso do referendo sobre as revisões constitucionais, que teve lugar no final do mesmo ano.

Um tema secundário deste equilíbrio entre instituições civis e militares é a questão da Inteligência interna e externa. Deverá a mesma organização ser responsável pela Inteligência interna e externa? É claro que, no caso da primeira, trata-se basicamente de contra-Inteligência, ou Inteligência de segurança. Estas funções podem ser fundidas? Se sim, quais serão os controles, para que não seja usada para fins políticos e pessoais? Na maioria das democracias, as funções são separadas. Nos Estados Unidos, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) é responsável pela contra-Inteligência dentro dos Estados Unidos, e a CIA – *Central Intelligence Agency* tem desempenhado as mesmas funções fora do país. Na maioria das democracias européias, as funções estão divididas entre contra-Inteligência e Inteligência externa, e as organizações desempenham as suas tarefas onde for necessário, dentro do país ou fora dele. Esta questão não se tem posto com frequência na maioria das novas democracias, uma vez que estas se têm concentrado basicamente na Inteligência interna. Deverá se observar que a Inteligência interna é barata, se comparada com a externa, e a maioria dos países não tem recursos para se dedicar à segunda, de forma profissional.

A terceira escolha diz respeito ao relacionamento entre a Inteligência e a política. Esta questão também envolve, logicamente, a questão da coordenação entre as organizações de Inteligência. Deverá a totalidade da Inteligência ser coordenada formalmente por um diretor da Inteligência central, como é o caso dos Estados Unidos, mas separada da política? (o DCI – Diretor da Inteligência Central não está no Conselho de Ministros). Ou, deverá estar separada, tal como acontece com o MI5 e MI6 na Grã-Bretanha? Mas, uma vez que ambos estão localizados no Ministério das Relações Exteriores, a Inteligência está profundamente ligada à política. A questão principal, neste caso, diz respeito a um debate em curso sobre as implicações para uma análise objetiva da Inteligência, caso ela esteja intimamente ligada à política, *versus* uma suposta perda de eficiência da Inteligência, caso esteja separada dela. São grandes as variações na forma como as democracias decidem esta questão.²⁵ A resposta irá depender das tradições e estruturas políticas do país,

²⁵ As principais opções estão bem resumidas em Johnson, 1996, pp. 129-31. Deverá se observar que o Diretor da Inteligência Central poderá, na realidade, não ser capaz de coordenar toda a Inteligência, uma

mas a questão subjacente da Inteligência, importante para a política, mas não controlada pela política, é que deve ser bem analisada. Uma das críticas, nos Estados Unidos, sobre as operações clandestinas, é que tais operações se fundem todas dentro da CIA. Em vez de fornecer Inteligência de forma objetiva, a agência desenvolve a política, dirige-a e, na sua maior parte, avalia o seu resultado. Hastedt, que publicou um dos poucos livros sobre o controle da Inteligência, esclarece a sua posição de forma bem explícita sobre este assunto: “A finalidade da Inteligência é informar e alertar os fazedores de política. A escolha do que deve ser feito pertence ao fazedor de política. Se o contato entre a Inteligência e as decisões políticas forem demasiados estreitos corre o risco de se corromper.”²⁶ Nas novas democracias, ainda é muito cedo para determinar como esta questão está sendo tratada, uma vez que ainda se encontram na fase de definir e implementar novas estruturas e processos nos ministérios de defesa e organizações de Inteligência (na maior parte dos casos acabados de criar). A Argentina é provavelmente o país mais adiantado nesta área de implementação de novas estruturas nas duas áreas, mas mesmo neste caso, as estruturas ainda estão sofrendo mudanças substanciais, e muitas das ações ainda são frutos de decisões pessoais.²⁷

Todas as três decisões têm implicações no que diz respeito ao controle democrático da Inteligência. A primeira escolha, sobre as funções da Inteligência, tem implicações óbvias, especialmente no que respeita à contra-inteligência: incluí-la ou excluí-la. A segunda, a localização da função da Inteligência na área civil ou militar, tem implicações em termos do controle civil das Forças Armadas e, desta forma, controle civil da Inteligência. Na terceira escolha, uma ligação muito estreita com a política pode fazer com que a Inteligência seja menos uma função de coleta e análise de informações e mais um instrumento usado por líderes políticos para manter o poder. Nos casos que me são mais familiares – Argentina, Brasil, Guatemala e África do Sul – a pesquisa sugere que eles estão lidando muito bem com as decisões de número um e dois, mas que a decisão de número três continua evasiva.

Mecanismos explícitos para o controle da Inteligência

Um mecanismo comum para controlar a Inteligência é a sua separação em agências distintas. Os fazedores de política deveriam evitar que uma única agência detivesse o monopólio da Inteligência. Este é o modelo nos Estados Unidos. Um outro arranjo possível seria criar organizações de Inteligência separadas para cada uma das Forças Armadas, e organizações separadas para a Inteligência interna e externa. Esta proliferação de organizações pode ser ou não ser eficiente, uma vez que as diferentes agências irão se guerrear, mas elimina a chance de monopólio por uma única organização ou indivíduo, e cria oportunidades de um controle mais democrático. Mais uma vez, no ambiente pós 11 de setembro de 2001 nos

vez que ele não controla os orçamentos para as atividades mais vastas e onerosas de coleta e análise. Consultar também Lowenthal, pp. 120-32.

²⁶ Hastedt, 1991, p. 10. Sobre os comentários acerca de operações clandestinas, consultar Admiral Stansfield Turner, 1985, p. 174.

²⁷ Esta afirmação baseia-se nas entrevistas do autor em Buenos Aires tanto com o Ministério da Defesa, como com os sistemas de Inteligência, durante a semana de 3 de abril de 2000.

Estados Unidos, está em curso um debate aceso sobre os relacionamentos e a coordenação (ou falta dela) entre os diferentes setores das comunidades da Inteligência e, especialmente, entre a CIA e o FBI. A maioria dos países que buscam reformar suas estruturas de Inteligência tem se movido nesta direção. Os quatro países já citados, bem como outros na Europa e na América Central, com os quais eu estou familiarizado, criaram organizações civis de Inteligência com o objetivo de complementar as organizações militares de Inteligência. No Brasil e na Guatemala, por exemplo, existem duas organizações civis.

Um segundo mecanismo de controle democrático é constituído por um ou vários mecanismos de fiscalização. Alguém fiscaliza a Inteligência ou é o próprio aparelho em si, e ele só, responsável por monitorar o seu próprio desempenho? A segunda opção é extremamente perigosa. Nos Estados Unidos, a fiscalização expandiu-se até chegar à situação atual em que, não apenas as agências de Inteligência têm inspetores gerais, como também o Poder Executivo tem órgãos de fiscalização e, além disso, as duas Casas do Congresso têm também comissões de fiscalização.²⁸ Na Grã-Bretanha, a fiscalização continua muito limitada, mas as instituições democráticas são santificadas. Atualmente, no caso de países que buscam consolidar as suas democracias, se a decisão for no sentido da Inteligência estar submetida a um controle civil democrático, então terá de haver fiscalização. Qual será a sua abrangência e em que termos irá operar são opções que irão variar de forma tremenda. A fiscalização tem implicações imediatas no controle, mas tem também implicações no apoio popular à Inteligência.

Uma vez que o conhecimento significa poder, é importante especificar quem terá acesso à Inteligência e de que forma. Deverá ficar limitada apenas às Forças Armadas ou deverão os civis no Poder Executivo também ter acesso a ela? E o Legislativo? Deverá algum dos seus órgãos, ou deverão todos ter acesso, mesmo antes de operações do tipo de operações clandestinas? Esta questão diz respeito não apenas à distribuição imediata da Inteligência (que aqui encampa também operações clandestinas), como também à disponibilidade geral das informações após um certo período de tempo. A possibilidade de uma distribuição mais ampla tem também implicações no controle. Se as agências souberem que, no futuro, os arquivos serão abertos ao conhecimento do público, elas terão de ter muito cuidado com o seu comportamento.

Existe um dilema inerente à questão do controle, que consiste no compromisso entre o controle democrático da Inteligência e a eficácia do aparelho de Inteligência na realização do seu trabalho de defesa da Nação. Este dilema pode ser resumido em termos de tensão entre a responsabilidade, que exige transparência, e a função da Inteligência, que exige sigilo. Por exemplo, será que a fiscalização pelo legislativo resulta na divulgação de fontes ou métodos? As democracias lutam contra este dilema constantemente, e não existe uma solução fácil ou segura. Pelo contrário, exige atenção e ajustes constantes. Ao discutir a fiscalização pelo Legislativo em outros países, a questão da confiança ou sentido de responsabilidade dos legisladores

²⁸ Para comentários bastante positivos, consultar Admiral Stansfield Turner, 1985, especialmente a página 132 e as pp. 269– 271. Para os antecedentes e detalhes sobre a fiscalização pelo congresso, consultar L. Britt Snider, *Sharing Secrets With Lawmakers: Congress as a User of Intelligence*, (CIA: Center for the Study of Intelligence, February 1997.)

sempre vem à tona. É muito difícil fazer julgamentos *a priori* sobre esta questão, mas deverá ser observado que, desde que a fiscalização pelo legislativo foi imposta nos Estados Unidos na década de 70, tem havido bem menos casos de membros do Congresso ou de seu pessoal divulgarem informações confidenciais do que vazamentos por parte do Poder Executivo. A questão não é apenas fiscalização ou não, mas como ela é implementada e por quem.

Existe a possibilidade de que civis eleitos democraticamente possam, de fato, não estar interessados em controlar o aparelho da Inteligência nas novas democracias. Em praticamente todos estes países, o uso das eleições para definir o acesso ao poder constitui um meio novo e relativamente frágil de definir quem terá poder. Mesmo em democracias antigas e estáveis, os líderes preferem, muitas vezes, a “denegabilidade plausível” do que o acesso às informações necessárias para controlar uma organização ou operações potencialmente controversas e perigosas.²⁹ Em teoria, este caso deveria ser ainda mais premente nas democracias novas. Em primeiro lugar, os políticos poderão ter medo de antagonizar o aparelho de Inteligência nos seus esforços para controlá-lo, pois que a organização de Inteligência poderá ter qualquer informação embaraçosa sobre eles em seus arquivos. Uma vez que muitos políticos nas novas democracias podem ter tido algumas ligações com o regime autoritário anterior, poderá certamente haver informações que o político não deseje ver divulgadas. Este tem sido um problema comum no antigo bloco soviético. Em segundo lugar, eles podem ter medo, porque a organização de Inteligência, no seu passado, esteve engajada em ações violentas e arbitrarias, e os políticos não têm a certeza se realmente as coisas mudaram. Pode ser que o Estado Democrático ainda não esteja consolidado, portanto, para quê correr o risco? Em terceiro lugar, é provável que não se ganhem votos ao tentar controlar uma organização que a maioria das pessoas, ou não conhece, ou prefere ignorar.

Verificamos que a questão do controle democrático da Inteligência pode ser discutida com proveito apenas naqueles países que já resolveram as questões mais gerais do controle civil das Forças Armadas, e começaram a institucionalizar as estruturas e processos deste controle. Nos outros países, o ambiente continua pouco transparente ou problemático demais, para se ter uma discussão aberta sobre organizações de Inteligência e sua fiscalização. Em lugar nenhum a Inteligência constitui a primeira prioridade que a nova liderança civil quer enfrentar.

Para um controle democrático da Inteligência uma abordagem geral para desmistificar a Inteligência

Para os líderes daqueles países que querem exercer um controle civil democrático sobre o aparelho da Inteligência, existem várias tarefas que devem ser realizadas. Estas tarefas se assemelham à afirmação do controle civil sobre as Forças Armadas em geral, mas são mais críticas devido ao sigilo e à infiltração do Estado e da sociedade, inerentes à função da contra-

²⁹ O exemplo recente mais famoso desta questão foi o escândalo “Iran-Contra” durante o governo Reagan. Consultar, por exemplo, Andrew, 1995, pp. 478-93

Inteligência.³⁰ As tarefas que se seguem não têm definições de prioridade e, de fato, deveriam ser realizadas simultaneamente. Elas dizem respeito à competência civil, ao interesse e depois à pressão por parte do público, e à profissão da Inteligência. Estas tarefas baseiam-se na minha pesquisa e na minha experiência pessoal na condução de seminários sobre relações civis-militares, e sobre reforma da Inteligência, em países situados em três continentes.

A primeira tarefa é motivar os civis para que se informem e aprendam sobre a Inteligência, para que possam controlá-la. Na maioria dos regimes autoritários, a Inteligência era monopolizada pelos militares e, nessa área, os civis não desempenhavam qualquer papel. Estes países serão incapazes de controlar a Inteligência, a não ser que preparem os civis para aprender o suficiente, tanto para compreender o que é isso de Inteligência, como para conseguir algum tipo de cooperação, se não respeito, por parte dos profissionais de Inteligência. É óbvio que será necessário interessar os civis em se tornarem profissionais de Inteligência, o que analisaremos mais tarde. Nada disto será fácil, mas tudo tem um começo. Deveria se começar com um compromisso formal e público por parte do governo para analisar a Inteligência, a fim de estabelecer uma nova política. Isto foi realizado em países como a Argentina, o Brasil, a Guatemala, e a África do Sul. Aconteceu nesses países, principalmente devido à barganha resultante das transições democráticas. O compromisso deverá também abrir a possibilidade de cargos civis na Inteligência. De outra forma, tal como nas relações civis– militares em geral, nenhum civil se apresentará se não puder prever uma possibilidade de carreira. Nessa altura, os civis poderão começar a aprender sobre a Inteligência, lendo a bibliografia não confidencial de vários países, e tirando vantagem de acordos cooperativos de treinamento na área de Inteligência com outros países. Por exemplo, nós oferecemos um seminário de uma semana especificamente sobre este assunto, na Argentina, em setembro de 1998. Também oferecemos um curso com duração de seis meses sobre o tema “Inteligência e Democracia”, num programa de mestrado na Escola Naval de Pós-Graduação, e os estudantes dos Estados Unidos e do estrangeiro podem escrever teses sobre estes tópicos. Também faz sentido estabelecer programas regionais, para que eles possam compartilhar as suas opiniões e desenvolver ainda mais o seu fundo comum de conhecimentos, tendo como resultado óbvio o compartilhamento de programas.

A segunda tarefa é mais ampla e consiste em encorajar uma cultura política que dê apoio ao papel legítimo da Inteligência numa democracia, mas não permita que ela corra solta. Em teoria, isto deveria ficar mais fácil após o 11 de setembro de 2001, e os ataques terroristas na Indonésia, no Paquistão, na Rússia e na Europa, vez que ficou provado que o terrorismo pode atacar em qualquer parte do mundo. A responsabilidade tem de caminhar em ambas as direções; dos civis eleitos democraticamente para

³⁰ Deverá ser observado que a semelhança entre a Inteligência e as relações civis-militares já foi analisada em Uri Bar-Joseph, Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States The United States, Israel, and Britain (University Park, Pa: Pennsylvania State University Press, 1995). No entanto, Bar-Joseph aborda apenas democracias estabelecidas e, portanto, tem uma opinião bastante limitada dos problemas das relações civis-militares, e não trata dos problemas especialmente difíceis de controlar a Inteligência em democracias recentes.

controlar a Inteligência, mas deles também, no sentido de não divulgar informações confidenciais por razões políticas ou pessoais. Como se poderá encorajar esta cultura? Tal como no caso geral das relações civis-militares, gerando um debate público. O desafio é romper com a apatia ou o temor atuais da população em relação à Inteligência, dando início ao debate. Em algumas democracias mais antigas, incluindo o Canadá, a França, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, acontecem debates com bastante regularidade, estimulados por Organizações Não-Governamentais (ONG) e pela mídia, periodicamente galvanizados por fiascos da Inteligência que vieram a público. Este debate tornou-se obviamente bem mais sério e animado após o 11 de setembro de 2001. O papel da mídia é crucial e a sua consciência da Inteligência pode ser encorajada da mesma forma que a do público. Mais uma vez, o debate pode ser estimulado pelo compromisso dos políticos de estabelecer uma política de Inteligência. Debates deste tipo já tiveram início em algumas das democracias mais novas. O Acordo de Paz na Guatemala entre o governo e a guerrilha, assinado em dezembro de 1996, estipula em várias seções que a Inteligência será reformada e colocada sob a fiscalização civil. Estes compromissos levaram a seminários públicos sobre Inteligência, a publicações por ONG e a artigos nos jornais.³¹ Na Argentina também houve um debate iniciado por um pequeno número de civis que entenderam que a consolidação democrática exige o controle civil da Inteligência. E, mais recentemente, no Brasil, o compromisso do Governo de rever o sistema de Inteligência gerou um debate público, e esta conferência constitui uma excelente contribuição para a continuação e aprofundamento desse debate. O debate serve a um certo número de funções importantes. Desmistifica a Inteligência, dessa forma permitindo que pessoas de fora façam análises mais realistas da necessidade da Inteligência e do seu valor para um país; e pressiona o governo a ser mais transparente. Deve ser notado que as ONG estão dispostas a auxiliar outros países na criação deste debate.³² A terceira tarefa não é sobre civis ou o público em geral, mas diz respeito à seleção, treinamento e preparação em termos gerais dos profissionais de Inteligência; aqueles que se especializam como agentes de Inteligência trabalhando para o Estado.

A Inteligência como profissão

A ênfase na Inteligência como profissão é particularmente adequada, uma vez que estes profissionais, mais do que em qualquer outra profissão, são controlados, mesmo numa democracia, mais por normas profissionais do que por controles externos (tais como fiscalização).³³ Em

³¹ Como exemplo de uma grande contribuição ao debate, consultar Fundacion Myrna Mack, "Hacia un Paradigma Democratico del Sistema de Inteligencia en Guatemala" Guatemala, Octubre de 1997. Durante uma viagem recente ao país, em setembro de 2002, ficou claro que, embora tenha havido um progresso considerável, especialmente na criação de uma Secretaria de Análise Estratégica, muito mais precisa ainda ser feito.

³² A Federação dos Cientistas Americanos, por exemplo (The Federation of American Scientists), publica um boletim "Secrecy & Government Bulletin," e desenvolve atividades internacionais. Consultar o site <http://www.fas.org/sfp/>

³³ O argumento de Hastedt é que os controles formais – legais têm valor limitado no controle da Inteligência e que as normas e valores informais são extremamente importantes. Eu concordo, mas ele apenas estuda os Estados Unidos e, mesmo aí, apenas os Diretores da Inteligência Central. Consultar

contraste com os profissionais da Inteligência, para além do seu autopolicimento, ou ética, os médicos são regulamentados pelo sistema legal e conselhos próprios, os advogados pelo sistema legal e associações de classe, os políticos pelo sistema legal e as eleições e as Forças Armadas, por orçamentos, promoções e uma miríade de mecanismos de controle civil. No entanto, os profissionais de Inteligência são controlados apenas em última análise, se tanto, pelas estruturas e pelos processos externos mencionados acima. Este é especialmente o caso dos profissionais da contra-Inteligência. Como ilustrado em virtualmente todos os livros e artigos que tratam de agentes de Inteligência, o sigilo permite-lhes operar de forma sigilosa, estão enfiados numa burocracia com outros indivíduos com o mesmo espírito, e desenvolvem uma mentalidade fechada de clube, além de desconfiar dos estranhos, incluindo às vezes os próprios superiores.

Em primeiro lugar, a sua especialização se define de acordo com as quatro funções da Inteligência de coleta, análise, contra-Inteligência e operações clandestinas, tal como definido acima. A gama de atividades dos agentes de Inteligência é extremamente diversificada. Para alguns, como os analistas, há uma grande componente de educação, enquanto que no caso dos coletores de HUMINT e especialistas da contra-Inteligência, o treino no local é muito importante. O que os une, ou os caracteriza, mais do que qualquer outro simples fator como profissionais de Inteligência, é o sigilo. Diferentemente de outras profissões, exceto em casos muito restritos, como nos aspectos de segredo profissional ou informações privilegiadas entre médico e paciente ou advogado e cliente, o profissional de Inteligência, é definido pelo sigilo. (A profissão militar também tem elementos de sigilo, mas estes pertencem principalmente à área de Inteligência.) Em referência a operações clandestinas, um dos mais famosos profissionais americanos de Inteligência, Richard M. Bissell Jr., afirma:

A competência profissional de um serviço secreto consiste na sua capacidade de realizar operações clandestinas (ou negáveis), e é medido por ela, de forma muito semelhante à competência dos advogados, na sua capacidade de vencer casos, e dos médicos, na sua capacidade de evitar ou tratar doenças. O serviço secreto pode ter entre seus membros jornalistas brilhantes, guerreiros eficientes e analistas políticos superiores, mas a capacidade profissional pela qual, muito possivelmente, eles são contratados, é a capacidade de organizar e conduzir operações clandestinas. Esta é uma capacidade muito especial que não se encontra com frequência fora do âmbito dos serviços de Inteligência e de segurança internas.³⁴

E, em referência à contra-Inteligência, um dos mais famosos profissionais de Inteligência britânicos afirma:

A profissão da Inteligência é solitária. Claro que existe camaradagem mas, no fim, você está só com os seus segredos. Você vive e trabalha num pico febril de excitação, sempre dependendo da ajuda dos seus colegas. Mas você continua

Glenn Hastedt, *Controlling Intelligence: The Values of Intelligence Professionals*, in Hastedt, 1991, pp. 97-112. Consultar também Lowenthal, pp. 184-200.

³⁴ Bissell, 1996, p. 216.

sempre em frente, quer para um novo ramo ou novo departamento, herdando segredos novos que, de forma sutil, divorciam você daqueles com quem antes trabalhava. Os contatos, especialmente com o mundo exterior, são casuais, uma vez que a maior parte daquilo que você é não pode ser partilhada.³⁵

A sua especialização é, por isso, muito diversa, como o é a própria Inteligência, e a característica determinante da profissão é o sigilo.

Em segundo lugar, a ética do profissional da Inteligência é servir em defesa do Estado. Mas, se considerarmos o primeiro critério de especialização em assuntos secretos, somos inexoravelmente conduzidos para uma profissão que, em grande parte, se auto-governa de acordo com a sua própria definição de responsabilidade. Os mecanismos de imposição das normas são extremamente fracos. Nas novas democracias este assunto é duplamente grave, uma vez que o estado não era responsável perante a população em geral e os agentes de Inteligência podem nem ter sido responsáveis perante o pequeno grupo que controlava o Estado. Quem pode saber e quem deve ser controlado? O sentido de responsabilidade é incrivelmente importante e, mesmo em democracias estáveis, bastantes acidentes vêm a público gerando a preocupação de que os agentes de Inteligência não estão a serviço do Estado. Ou, melhor, eles servem-no dentro dos seus termos organizacionais limitados, e não nos termos dos líderes eleitos democraticamente. Este sentido é captado numa citação de James Angleton, chefe da contra-Inteligência na CIA, ao testemunhar perante o Congresso sobre a razão por que a CIA não havia destruído os estoques de um veneno tóxico: “É inconcebível que um braço da Inteligência secreta do governo tenha de se subordinar a todas as ordens abertas do governo”.³⁶ É difícil harmonizar este tipo de atitude com os procedimentos e a cultura da democracia. Em suma, especialmente no caso da contra-Inteligência, existem sanções mínimas para impor uma ética de responsabilidade aos líderes de Estado democraticamente eleitos.

Em terceiro lugar, o seu corporativismo é definido pelo seu acesso a sistemas, documentos, informações, fontes e operações clandestinas. Tal como os médicos entram na profissão por intermédio de conselhos, internamentos e residências, os professores por intermédio de exames abrangentes e teses de doutorado, advogados por meio de exames no tribunal, os profissionais de Inteligência entram via credenciais de segurança. As credenciais de segurança constituem o mecanismo de controle para entrada na profissão e progressão dentro dela. Há poucos requisitos educacionais em comum para os profissionais de Inteligência, mesmo entre diferentes organizações de Inteligência dentro do mesmo país, e pouco mais há que defina a sua identidade corporativa a não ser o seu acesso a informações classificadas.³⁷ Dentre as diferentes funções da Inteligência, as que exigem um nível mínimo de educação são precisamente aquelas que se referem à

³⁵ Wright, 1987, p. 67.

³⁶ Citação em *Admiral Stansfield Turner*, 1985, p. 178

³⁷ Bar-Joseph, 1995, p. 49, observa a ausência de requisitos de educação formal. A ausência de elementos educacionais leva-o, em grande parte, a não considerar a Inteligência como uma profissão, opinião com a qual o leitor notará que eu discordo totalmente.

obtenção de informações humanas (HUMINT) e as da contra-Inteligência. (Operações clandestinas constituem uma categoria por si só, e não poderão ser generalizadas.) No âmbito da Inteligência, tudo é compartimentado; níveis diferentes de credenciamento, juntamente com a necessidade de saber determinam o acesso. Mesmo agentes com credenciais semelhantes não podem (não é suposto que o façam) discutir informações, a não ser que tenham a necessidade de saber em razão dos seus projetos e responsabilidades em curso. As credenciais de segurança, o trabalho em conjunto em sigilo e a respeito de informações e projetos secretos criam uma identificação como membro de um clube único. Pode também gerar uma certa arrogância, ou senso de impunidade, visto que se ninguém sabe, e então, como poderão aqueles que não sabem controlar os que sabem?

Mudar uma profissão

Esta análise das características determinantes da profissão da Inteligência deveria tornar bem óbvio que as novas democracias precisam envidar grandes esforços a fim de promover e inculcar um sentido de responsabilidade profissional, responsabilizando os agentes de Inteligência e as próprias agências perante o Estado, representado por líderes democraticamente eleitos. Como fazê-lo? Pelo único meio possível: dedicando uma grande atenção e fartos recursos às atividades de recrutamento e treinamento, além de exigir que os profissionais continuem envolvidos com o estado e a sociedade organizada. A especificidade desta prescrição deverá ser definida separadamente para cada nação. Se a Inteligência de segurança for a forma predominante de Inteligência, então a dificuldade será bem maior, pois que a sua ética profissional é provavelmente mais fraca do que a dos analistas. Uma das maiores dificuldades é que o governo recrutará, com mais facilidade, militares aposentados para ocupar posições de Inteligência civil. Eles podem ter despido o uniforme, mas as suas atitudes continuam as mesmas daqueles que o cercam. Se não for possível encontrar pessoal novo, será que a sua ética de responsabilidade pode ser mudada? Na maioria dos países, incluindo as democracias mais antigas, não existe uma grande preocupação explícita para promover esta ética.³⁸ Nas democracias mais antigas, um vasto segmento da sociedade apóia a responsabilização perante o estado democrático; e uma vez que as instituições não estão sob discussão, há menos necessidade de promover a ética. Nas novas democracias, existe claramente uma necessidade de promovê-la e de promover também um debate amplo sobre Inteligência, bem como de interessar os civis nesta questão. ³⁹ Pelo que sei, nenhuma das novas democracias se debruçou ainda sobre o problema de mudar a profissão. Em consonância com o que se disse antes, um debate público poderia gerar

³⁸ É exatamente este ponto de vista que Hastedt defende. “Apenas tentando estruturar a forma como os profissionais de Inteligência vêm o seu trabalho é que se pode esperar evitar que ocorram abusos ou garantir responsabilidade” Consultar Hastedt, 1991, p.14.

³⁹ A outra face do recrutamento é a aposentadoria dos profissionais de Inteligência. É importante que os governos assegurem o estabelecimento, pelas suas organizações de Inteligência, de planos de carreira estável, com progressões baseadas no mérito, incluindo também disposições para uma aposentadoria decente após o tempo de serviço. Desta forma se assegura a lealdade, e se dá aos agentes a opção de não ter de continuar exercendo funções ligadas à Inteligência. Ou, ainda pior, de se voltarem para atividades ilegais, uma vez que a sua especialização não é facilmente transferível para outro tipo de ocupação.

interesse e criar interesse por parte de novos recrutas para a comunidade da Inteligência. Depois, terá de haver um plano de carreira, juntamente com a expectativa de promoções por mérito, de forma a manter os melhores. A carreira deverá também incluir educação e treinamento no local. Em suma, a Inteligência é uma profissão e deverá ser tratada como tal. Já possui uma cultura, ou uma ética, e pode ou não apoiar a democracia. Aqueles que forem escolhidos pela liderança política como líderes da comunidade de Inteligência irão transmitir muitas coisas aos integrantes dessa comunidade, bem como à sociedade em geral, a respeito da forma como o governo considera esta profissão. Em muitos casos, aqueles que forem escolhidos nem pertencem ao grupo de profissionais de Inteligência, e com certeza não virão da comunidade de analistas, antes serão amigos íntimos do presidente, sem quaisquer antecedentes que os liguem à profissão.

Conclusão

Todas as nações se engajam em atividades de Inteligência numa escala maior ou menor. Têm de o fazer, tal como acontece com os outros países, e nenhum país pode se dar ao luxo de não saber o que se passa dentro e fora do seu país, e se necessário, irá criar uma contrapartida relativamente aos esforços de outros países para influenciar eventos no seu país. Em grande parte do mundo, os serviços de Inteligência de regimes autoritários eram essenciais à sobrevivência desses regimes, e resumiam-se basicamente à contra-Inteligência. Atualmente, em meio aos desafios da consolidação democrática, a tentativa de garantir um controle democrático da Inteligência é não apenas necessária como também extremamente difícil. Em muitos países, não existe virtualmente qualquer reconhecimento público deste fato. Mas, sem uma ação decisiva, o aparelho de Inteligência irá continuar sendo um Estado dentro do Estado, e impedir a consolidação da democracia. Tal como tudo o resto nas relações civis-militares, os desafios são muitos e exigem esforços continuados por parte dos civis e oficiais militares para conseguir um equilíbrio adequado de eficácia e transparência para o país. O conceito de Inteligência como profissão é usado aqui para acentuar, não apenas os problemas das reformas na área de Inteligência, mas também para mudá-la. Tal como já foi evidenciado mais de uma vez neste trabalho, um grupo pequeno mas significativo de países decidiu reformar os seus sistemas de Inteligência e conseguiu gerar um debate público. Trata-se de uma área em que é possível contar com a ajuda internacional, e sobre a qual existe uma bibliografia útil crescente. (Incluindo Gill, Holt, Lowenthal, Williams & Deletant).

Nota sobre fontes e especialização

A literatura existente sobre Inteligência está normalmente dividida em quatro categorias: memórias de profissionais de Inteligência aposentados; revelações feitas por ex-profissionais descontentes, jornalistas e ativistas; relatórios, estudos e documentos governamentais; e teses acadêmicas. Destas quatro categorias, apenas a última se pode considerar, na sua maioria, objetiva. As outras três são motivadas por objetivos pessoais, partidários ou nacionais e, por isso, são sempre um pouco tendenciosas ou se incluem em algum tipo de “tendência”, o que as torna difíceis de avaliar objetivamente. Por

outro lado, a literatura de qualquer uma destas categorias não é tão abundante que o estudioso interessado dispense material de qualquer uma delas. Este não é o lugar para analisar a literatura em geral, mas para acentuar que existe muito material em forma de livros ou artigos de jornal sobre a democracia norte-americana e russa, menos material sobre as democracias européias e da África do Sul, e muito pouco sobre as novas democracias. Agora, com a Internet, estão disponíveis fontes de informação sobre aspectos da Inteligência em todo o mundo. Contudo, e ao que eu saiba, não existe disponível qualquer literatura que forneça os antecedentes e a discussão de questões na qual se possam localizar estas novas informações atuais da Internet acerca das novas democracias. Além disso, o fato de ser encontrada na Internet não garante a sua precisão. Em suma, o material é incompleto e ainda não se escreveu sobre um quadro conceitual geral. Também, ao que eu saiba, existe apenas um livro que aborda a Inteligência como profissão. Bar – Joseph, no seu livro de 1995, menciona a Inteligência como profissão, mas acaba rejeitando-a, uma vez que o componente educacional está alegadamente faltando. Dependendo de quem nós focalizamos na comunidade da Inteligência, isto é ou não verdade. E mesmo se não existir um componente educacional, este fato não descarta a análise da Inteligência como profissão.

Para escrever este artigo, baseei-me na literatura disponível, menos à busca de inspiração e análise, e mais à procura de exemplos dos pontos que queria acentuar. Os meus antecedentes e atividades atuais é que forneceram a estrutura do trabalho. Graduei-me em Ciência Política na Universidade da Califórnia, em Berkeley, na década de 1960. Após completar os meus estudos em 1969, ensinei na Universidade McGill, Montreal, até 1987. Durante essa época, pesquisei assuntos “quentes”: primeiro, política e religião no Brasil (durante o regime autoritário) e, mais tarde, estudei a Revolução Portuguesa e o seu caminho para a consolidação democrática. Durante esse período de duas décadas, tive ocasião de encontrar agentes de Inteligência no estrangeiro que me faziam imensas perguntas, mas nunca me davam qualquer informação. Devido à falta de reciprocidade, evitei contatos com eles. Em 1987, entrei para a Escola Naval de Pós-Graduação, e em 1989, tornei-me presidente do Departamento de Assuntos de Segurança (National Security Affairs – NSA). Nessa função, tive direito a uma credencial de segurança, uma vez que tinha de estar presente em reuniões e ler documentos que exigiam essa credencial. A credencial me permitiu aprender bastante sobre a comunidade de Inteligência dos Estados Unidos, por intermédio de seminários e reuniões na CIA, na Agência de Inteligência para a Defesa, na Agência Nacional de Segurança, no Escritório de Inteligência Naval, no Escritório dos Chefes de Pessoal e no Escritório do Secretário de Defesa no Pentágono, no quartel-general das Forças Armadas e em embaixadas americanas no estrangeiro. Uma vez que o nosso departamento oferece um dos dois programas de mestrado em Inteligência (o outro é o *Joint Military Intelligence College*), temos ex-alunos exercendo funções de Inteligência espalhados pela comunidade. Por meio destes contatos e envolvimento com outros cursos, docentes e estudantes, interessei-me pela Inteligência como área de estudo. Pude então apreciar nos primeiros tempos a “via de sentido único” das informações, pois que não tinha ainda sido “credenciado” nessa época. Infelizmente, para a área de estudo, tal como mencionado no texto deste artigo, grande parte da Inteligência é “escorregadia”, i.e., existe muita informação sobre sistemas,

métodos de espionagem e diagramas para instalação de escutas, mas pouca análise da Inteligência como organização ou sistema. O esforço é direcionado para a análise das informações e não da organização. A partir da minha exposição aos profissionais de Inteligência, pude então apreciar melhor que é possível saber-se muito pouco sobre a Inteligência em geral. O campo é extremamente diversificado, compartimentado e controlado. Esta é definitivamente uma daquelas áreas em que “os que falam não sabem e os que sabem não falam”.

Quando o Centro de Relações Cívico-Militares foi fundado em 1994, fui diretor dos programas na América Latina. Para mim era bastante claro, com os meus antecedentes no Brasil e em Portugal, que a Inteligência era um elemento fundamental nas relações cívico-militares. Como consequência, nós incluímos um bloco de estudo sobre essa questão na maioria dos nossos programas na região. Desenvolvemos também um programa, com a duração de uma semana, sobre o tópico da Inteligência e democracia, que teve lugar em Buenos Aires, em agosto de 1998. A experiência na América Latina pôs-me em contato com oficiais militares que eram profissionais de Inteligência e com um pequeno número de civis interessados em Inteligência. Alguns dos exemplos usados para ilustrar este texto foram resultados desses contatos. Para escrever este artigo, também realizei entrevistas com antigos profissionais de Inteligência, que me deram algumas opiniões sobre como eles vêem a profissão. A eles os meus agradecimentos por compartilharem comigo o seu conhecimento.