



RBI

Revista Brasileira de Inteligência

Número 11, dezembro 2016, ISSN 1809 - 2632

11





PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Revista Brasileira de Inteligência

ISSN 1809-2632

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Ministro Sérgio Westphalen Etchebey

AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA

Diretor-Geral Janér Tesch Hosken Alvarenga

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretário Antonio Augusto Muniz de Carvalho

ESCOLA DE INTELIGÊNCIA

Diretor Luiz Alberto Santos Sallaberry

Editor

Eva Maria Dias Allam

Comissão Editorial da Revista Brasileira de Inteligência

Alberto Emerson Werneck Dias; Ana Beatriz Coelho Pereira; Ana Maria Bezerra Pina; Daniel Almeida de Macedo; Erika França de Souza Martins; Eva Maria Dias Allam; Fábio de Macedo Soares Pires Condeixa; Marcos Cesar Gonçalves Silvino; Olívia Leite Vieira; Paulo Roberto Moreira; Roniere Ribeiro do Amaral.

Capa

Carlos Pereira de Sousa

Editoração Gráfica

Giovani Pereira de Sousa

Revisão

Caio Márcio Pereira Lyrio; Orlando Alvarez de Souza

Catálogo bibliográfico internacional, normalização e editoração

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

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

Contatos:

SPO Área 5, quadra 1, bloco K

Cep: 70610-905 – Brasília/DF

Telefone(s): 61-3445.8544 / 61-3445.8164

E-mail: revista@abin.gov.br

Tiragem desta edição: 200 exemplares.

Impressão

Gráfica – Abin

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

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

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Revista Brasileira de Inteligência / Agência Brasileira de Inteligência.

– n. 11 (dez. 2016) – Brasília : Abin, 2005 –

93 p.

Semestral

ISSN 1809-2632

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

CDU: 355.40(81)(051)

Sumário

- 5 Editorial
- 7 A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DE INTELIGÊNCIA E DE INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL: um debate necessário
Peterson Ferreira da Silva
- 19 ACCOUNTABILITY E O CONTROLE FINANCEIRO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA: uma revisão teórica
Ricardo Farias Galassi
- 31 OPERAÇÕES ÁGATA NO ARCO SUL DO BRASIL: uma análise sob a lente da Inteligência
Paulo Ubirajara Mendes
- 47 FERRAMENTA DE INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS PARA O USO DA INTELIGÊNCIA
Fábio Nogueira de Miranda Filho
- 67 COMÉRCIO INTERNACIONAL E INTELIGÊNCIA DE ESTADO: identificando ameaças e oportunidades
Leonardo Lins Scuirra
- 79 O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA E A ANÁLISE E O MONITORAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS ATUANTES EM SANTA CATARINA
Rosane Fioravante e Antônio Marcos Feliciano

Editorial

Os últimos anos têm sido profícuos em assuntos de Inteligência, tanto no Brasil quanto no restante do mundo. No plano internacional, vários fatos mereceram destaque nessa área, como os vazamentos do Wikileaks, ações terroristas em todos os continentes, a revelação do projeto Prisma do governo norte-americano, entre outros.

Paralelamente, no Brasil tivemos a ocorrência dos Grandes Eventos, como os jogos Olímpicos e Paraolímpicos, a Copa do Mundo, a Copa das Confederações, a Jornada Mundial da Juventude e a Rio+20. Esses eventos despertaram a atenção de organizações envolvidas com a Atividade de Inteligência, dados os riscos para a segurança que os acompanharam.

Outro problema recorrente e que tem gerado esforços continuados e conjuntos por parte dos órgãos de segurança e de Inteligência no País relaciona-se ao aumento da criminalidade em território brasileiro.

Como resposta a essas ameaças, o Estado brasileiro tem criado mecanismos para a aprimorar o exercício da Atividade de Inteligência, a exemplo das recentes publicações da Política Nacional de Inteligência e da Lei Antiterrorismo, ambas no decorrer do presente exercício. Essas medidas ampliam o rol das ações governamentais que visam, ao mesmo tempo, a minimizar as consequências desses flagelos e a combatê-los de forma mais efetiva. Entre essas destacam-se a deflagração das chamadas Operações Ágata, envolvendo segmentos militares, policiais e de Inteligência visando a prevenir e combater ilícitos nas regiões de fronteira do País, bem como a aprovação do Regimento Interno da Comissão Parlamentar dedicada ao controle da Atividade de Inteligência.

É nesse contexto que se concretiza o lançamento da presente edição da Revista Brasileira de Inteligência, com artigos que, além de abordarem os temas acima referidos, se enveredam por avaliar outras questões de grande relevância para a Atividade de Inteligência, passando por abordagens relacionadas à produção do conhecimento em Inteligência e à accountability financeira dessa atividade, além de reflexões sobre ameaças e oportunidades relativas ao comércio internacional brasileiro e reformas em setor de Inteligência Penitenciária de governo regional. Embora essas últimas temáticas possuam menor visibilidade midiática, são de grande relevância para todo aquele que se dedica à Atividade de Inteligência ou simplesmente se interessa por ela.

Esperamos, com este número, enriquecer o debate nessa área tão abrangente e fascinante que é o mundo da Inteligência e desejamos a todos uma boa leitura!

Luiz Alberto Santos Sallaberry
Diretor da Esint



A RELAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ÁREAS DE INTELIGÊNCIA E DE INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL: um debate necessário

Peterson Ferreira da Silva*

"I suppose that if we in intelligence were one day given three wishes, they would be to know everything, to be believed when we spoke, and in such a way to exercise an influence to the good in the matter of policy"

Sherman Kent¹

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir a relação entre as políticas públicas delineadas para as áreas de inteligência de Estado e de indústria de defesa no Brasil. Nas últimas décadas, o acelerado avanço tecnológico das Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) suscitou diversas consequências para a atividade de inteligência de uma forma geral. Contudo, embora o fortalecimento doméstico de determinados campos tecnológicos seja de fundamental importância não só para a área de defesa nacional, mas também para a de inteligência de Estado, observa-se que o debate sobre essa relação tem se desenvolvido ainda de forma incipiente no Brasil.

O acelerado avanço tecnológico e a atividade de inteligência na atualidade

Atualmente, são visíveis as consequências do acelerado avanço tecnológico para a atividade de inteligência² em vários países, especialmente no que se refere às Tecnologias de Informação

e Comunicação (TICs). Hoje, satélites e plataformas aéreas, por exemplo, fornecem diversos tipos de dados geoespaciais, assim como possibilitam comunicações em tempo real. Tais informações

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e, atualmente, pesquisador associado ao Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D/UNICAMP) e ao Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro (CEEEEx/EME).

¹ 'Sherman Kent and the Board of National Estimates: Collected Essays' – 'Estimates and influence'. *Studies of Intelligence*, Summer 1968. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/4estimates.html>>. Acesso em: 09 jul. 2016.

² Neste artigo, atividade de inteligência será entendida como o "exercício permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação das políticas de Estado" (Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016, o qual fixa a Política Nacional de Inteligência – PNI), em suas acepções estratégica, tática e operacional.



podem ser utilizadas nas mais distintas atividades militares e civis, como vigilância de fronteiras, monitoramento agrícola, planejamento territorial e atuação contra crimes ambientais, constituindo-se um campo em expansão inclusive no Brasil.³

Outro fator importante é a diversidade de soluções tecnológicas disponíveis no mercado internacional para os segmentos de segurança e defesa, como sistemas de radiocomunicação criptografados, de videomonitoramento e de geo-informação (ex. georreferenciamento de ocorrências e de viaturas), além de serviços de processamento como sintetizadores para análise de filmagens, de mineração de dados (data mining), de segurança de redes e de extração de informações de câmeras, computadores e celulares.

Incrementos tecnológicos, no entanto, também podem gerar novas vulnerabi-

lidades e ameaças. O emprego de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs), por exemplo, ganhou notoriedade pelo seu papel nos conflitos no Iraque e no Afeganistão e pela polêmica envolvendo o assassinato seletivo de indivíduos associados ao terrorismo. Cabe destacar que o emprego dessa plataforma também exigiu mudanças conceituais e organizacionais importantes, como maior cooperação interagências entre as atividades militares (ex. operações especiais) e as de inteligência (ex. *targeting officers*).⁴ Contudo, conforme os VANTs vão cada vez mais se difundindo para atividades comerciais civis variadas (ex. entretenimento), multiplicam-se tentativas não só de se contrapor a tal tecnologia,⁵ mas também de empregá-los, por exemplo, em atividades ilegais e em atentados (BOYLE, 2015; OGURA, 2015).

No mesmo sentido, a profusão dos *smartphones* vem transformando o cotidiano de pessoas em todo o mundo, propagando fotos e vídeos por redes sociais, descortinando novas formas de desenvolvimento de aplicativos e oferecendo produtos e serviços personalizados via dados coletados sobre localização, rede de amizades, preferências e hábitos (MAOR, 2013). No entanto, ainda não estão claros os limites de coleta de

³ Consultar, por exemplo, Vasconcelos (2016) e as informações disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) sobre o Programa do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS) < http://www.cbears.inpe.br/sobre_satelite/introducao.php >. Acesso em: 06 jul. 2016.

⁴ O ataque bem sucedido, realizado em 2016, no Paquistão contra o líder do Taliban, Mullah Akhtar Mansour, ilustra como a interceptação de comunicações, o uso de *drones* e a combinação de outras fontes de inteligência são capazes, atualmente, de alimentar operações militares. Ver, por exemplo, Entous e Donati (2016).

⁵ As interceptações de vídeos gerados por *drones* no Iraque (GORMAN; DREAZEN; COLE, 2009) e as tentativas dos cartéis de drogas mexicanos de interferir em *drones* utilizados pela agência norte-americana *Customs and Border Protection* (CBP) podem ser vistas como interessantes exemplos nesse contexto (TUCKER, 2015).



dados dos usuários por parte das empresas, levantando toda uma série de questões sobre privacidade e sobre como tais informações podem ser utilizadas por companhias e, nesse contexto, qual seria o papel dos governos (SINGER, 2016).

Assim, por um lado, o avanço tecnológico beneficiou aparatos dedicados especificamente à inteligência de sinais (SIGINT) de países como os EUA (ex. *National Security Agency* – NSA) e o Reino Unido (ex. *The Government Communications Headquarters* – GCHQ), expandindo o alcance dos serviços de inteligência das grandes potências ocidentais praticamente para todo o mundo (ex. “*Five Eyes*”: Estados Unidos, Reino Unido, Austrália, Canadá e Nova Zelândia) (BAMFORD, 2008). Dado o aperfeiçoamento das ferramentas de análise de grandes volumes de informações *on-line*, o Pentágono, por exemplo, estuda substituir os regulares levantamentos de segurança em seus funcionários por avaliações contínuas executadas por meio de buscas automáticas em diversas fontes, incluindo redes sociais (STERNSTEIN, 2016). Por outro lado, as mesmas condições que conferem vantagens frente a inimigos e oportunidades na cena internacional também ensejam vulnerabilidades que tornaram possíveis os vazamentos perpetrados, por exemplo, por Bradley Manning (LEIGH, 2010) e Edward Snowden (GREENWALD; POITRAS; MACASKILL, 2013). Além disso, há crescentes possibilidades de que a disseminação de tecnologias mais modernas ligadas à biometria (ex. reconhe-

cimento facial e de íris) contribua, por exemplo, para o comprometimento de agentes encobertos (STEIN, 2012).

Alguns dos desafios atuais

Por trás desses desdobramentos conceituais e organizacionais está toda uma gama de financiamentos governamentais e segmentos do setor privado de base tecnológica. Paradigmático nesse sentido é o trabalho realizado pela norte-americana *Intelligence Advanced Research Projects Activity* (IARPA),⁶ responsável por pesquisas de fronteira tecnológica de alto risco e de alto impacto no campo da inteligência. Outro fator importante é a diversidade de soluções tecnológicas disponíveis no mercado internacional para os segmentos de segurança e defesa, como sistemas de radiocomunicação criptografados, de videomonitoramento e de geo-informação (ex. georreferenciamento de ocorrências e de viaturas), além de serviços de processamento como sintetizadores para análise de filmagens, de mineração de dados (*data mining*), de segurança de redes e de extração de informações de câmeras, computadores e celulares. Combinadas, essas tecnologias podem compor, por exemplo, “sistemas de sistemas” integrados voltados à vigilância de fronteiras, ao monitoramento de sistemas de transporte, ao comando e controle no campo da segurança pública, à prevenção e mitigação de desastres (ex. enchentes e deslizamentos de terra) e à atividade de inteligência. Estima-se que somente o mercado global de cibersegurança, por exemplo, alcançará US\$170 bilhões até 2020 (MORGAN, 2015).

⁶ Cf. IARPA <<https://www.iarpa.gov/index.php/about-iarpa>>. Acesso em: 17 jul. 2016.



A relativa baixa capacidade estatal do país, em termos de políticas públicas, observada entre o final da década de 90 e o início dos anos 2000 também pode ser apontada como um fator importante para se compreender o delineamento das estruturas de inteligência e de defesa ocorridas nesse período.

Esses desdobramentos do desenvolvimento tecnológico no nível global certamente não ocorrem sem tensões políticas. Nos EUA, por exemplo, o escândalo promovido por Edward Snowden atraiu a atenção para o debate sobre liberdades civis, fomentando pressões a favor de um maior controle sobre as práticas de vigilância e de monitoramento empreendidas por seus órgãos de inteligência (LANDLER; SAVAGE, 2014). Os EUA também foram palco, em 2016, de uma intensa discussão envolvendo o dilema entre segurança e privacidade, tendo como objeto a tentativa do *Federal Bureau of Investigation* (FBI) de acessar as informações de um celular, produzido pela empresa norte-americana *Apple*, que pertencia à Syed Farook, o atirador do episódio ocorrido, em dezembro de 2015, em San Bernadino, Califórnia. Diante da recusa da *Apple* de prover o acesso às informações do celular (o que poderia abrir precedentes e brechas para outros acessos), o FBI teria optado por pagar US\$ 1.3 milhões para uma empre-

sa ainda não identificada para realizar o desbloqueio (YADRON, 2016).

Ademais, questões organizacionais também fazem parte das consequências do avanço da tecnologia para a atividade de inteligência. No Reino Unido, por exemplo, há mais indicativos de que seu serviço de inteligência interno, o MI5, estaria coletando mais informações (seja por meios próprios ou por parceiros) do que sua capacidade de análise pode plenamente acompanhar – deixando espaços para possíveis “falhas de inteligência” (GALLAGHER, 2016). Na França, são apontados fatores burocráticos e a falta de compartilhamento de informações entre suas organizações de inteligência como explicações para a incapacidade de detecção dos preparativos da série de ataques que assolaram o país entre 2015 e 2016 (SIMCOX, 2016).

“A revolução análoga”

De certa forma, os desafios trazidos para a atividade de inteligência pelo incremento e pela difusão das Tecnologias de Comunicação e Informação não são uma novidade em termos históricos. De acordo com Warner (2012), por exemplo, o conjunto de transformações vivenciado hoje nesse campo, definido por ele como uma “revolução digital”, pode ser comparado ao que a invenção do rádio e a utilização sistemática do reconhecimento aéreo promoveram no contexto da I Guerra Mundial – o que Warner denominou de “revolução análoga” à atual.⁷ Essas duas invenções, seus graduais

⁷ “World War I precipitated what might be called the ‘analog revolution’ in intelligence. Before the invention of radio and aerial photography, intelligence could still be conducted in ways essentially unchanged since the beginning of history.” (WARNER, 2012, p. 138).



aperfeiçoamentos e suas absorções conceituais e organizacionais deram origem às disciplinas mais comumente conhecidas como inteligência de sinais (*signals intelligence* – SIGINT) e de imagens (*imagery intelligence* – IMINT), as quais foram expandidas e aprofundadas ao longo da Guerra Fria, impactando sobremaneira a atividade de inteligência como um todo. Assim:

Transformações tecnológicas modelam e remodelam tanto as ameaças a um Estado quanto as oportunidades apresentadas para este na arena internacional e, portanto, desempenham um papel na determinação dos alvos de inteligência e dos meios que a inteligência emprega (WARNER, 2012, p. 135 – tradução minha)⁸

Ainda segundo Warner (2012, p. 152-153), a assim denominada “revolução digital” em andamento beneficiaria os sistemas de inteligência⁹ que se adaptarem mais rapidamente a essas mudanças e, mais especificamente, aqueles que melhor conseguirem explorar todas as fontes possíveis de inteligência (“*all-source analysis*”), ou seja, tendo êxito em separar informações significativas e importantes em meio a um imenso volume de dados e informações coletados.

Nesse contexto, de acordo com Wirtz e Rosenwasser (2010), tornam-se cada vez mais importantes os esforços dedicados à combinação das variadas disciplinas de inteligência do modo mais

efetivo possível, contemplando inteligência de imagens/geoespacial (IMINT/GEOINT), de sinais (SIGINT), de interpretação de assinaturas (*measures & signals intelligence* – MASINT), humana (HUMINT) e de fontes abertas (*open source intelligence* – OSINT).

O caso brasileiro: as áreas de inteligência e defesa na agenda política

De uma forma geral, as áreas de Inteligência de Estado e de defesa nacional no Brasil, desde a Constituição de 1988, não estiveram entre as prioridades na agenda política. Contribuem para tal quadro o histórico de atuação do extinto Serviço Nacional de Informações (SNI), criado na Ditadura Militar brasileira (1964-1985), e a ausência de ameaças interestatais claras, com destaque para o fim das tensões entre Brasil e Argentina na década de 80.

A relativa baixa capacidade estatal do país, em termos de políticas públicas,¹⁰ observada entre o final da década de 90 e o início dos anos 2000 também pode ser apontada como um fator importante para se compreender o delineamento das estruturas de inteligência e de defesa ocorridas nesse período (CEPIK, 2005). Afinal, após se arrastarem na agenda política praticamente por toda a década de 90, somente em 1999 esses dois campos fundamentais para a segurança

⁸ “*Technological change shapes and reshapes both the threats to a state as well as the opportunities available to it in the international arena, and thus it plays a role in determining the targets of intelligence and the means that intelligence employs.*”

⁹ Entendidos como “*the collective authorities, resources, personnel, and tasks that a nation allocates to using secret means against real and potential opponents*” (WARNER, 2012, p. 135).

¹⁰ Compreendidas neste trabalho tanto como diretrizes estruturantes, de nível estratégico, quanto diretrizes de nível intermediário e operacional (SECCHI, 2013, p. 2-10).



da sociedade e do Estado receberam novo impulso. Assim, foi sancionada a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, criando o Ministério da Defesa e estabelecendo a direção superior das Forças Armadas ao seu ministro. Poucos meses depois, a Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) e criou seu órgão central, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). Ambos os campos, a partir de então, foram institucional e paulatinamente amadurecidos, embora carecessem de direcionamentos políticos mais claros.

Defesa: a primeira END e a emergência dos “projetos estratégicos”

Sem dúvida o principal marco do debate sobre defesa nacional após a Constituição de 1988 ocorreu no contexto do lançamento, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END).¹¹ Esse documento foi elaborado focando em ações de médio e longo prazos, com o objetivo de modernizar toda a estrutura nacional de defesa. Para tanto, foram estruturados três eixos: (1) reorganização das Forças Armadas, (2) reestruturação da indústria de defesa e (3) composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, a definição do futuro do serviço militar obrigatório. Ademais, foram selecionados três setores decisivos para a defesa nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear. A primeira END abriu caminho para um debate público substancial sobre a modernização das Forças Armadas e, sobretudo, para o aperfeiçoamento institucional do Ministério da Defesa. A Lei

Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, por exemplo, entre outras medidas, fortaleceu a figura do ministro da Defesa e criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Além disso, em 2012 ocorreu a atualização da Política Nacional de Defesa (PND) e da END, assim como o lançamento do primeiro Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o qual definiu, em seu anexo II, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) (BRASIL, 2012, p. 246-253).

O PAED reuniu basicamente todas as principais demandas por produtos de defesa (bens e serviços) das três Forças Singulares (Marinha, Exército e Aeronáutica), originando um conjunto ambicioso de projetos considerados estratégicos para o país. Entre eles, encontravam-se grandes “sistemas de sistemas”, isto é, complexos e bilionários projetos articulando diferentes equipamentos (ex. radares e torres de comunicação) e plataformas (ex. aeronaves, veículos e embarcações). Esses grandes projetos foram colocados sob a responsabilidade de Forças distintas, como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (Sis-GAAz – Marinha do Brasil), a Defesa Cibernética (Exército Brasileiro), o Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER – Exército Brasileiro), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SIS-FRON – Exército Brasileiro) e o Desenvolvimento e Construção de Engenheiros Aeroespaciais (Aeronáutica), o qual, por sua vez, abrange a construção de satélites geoestacionários.

¹¹ Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.



Certamente, um dos fatores em jogo é a distância entre o debate, no Brasil, sobre políticas públicas voltadas para a indústria de “defesa” e aquelas direcionadas à atividade de inteligência.

Os problemas da abordagem escolhida para a implementação desses “sistemas de sistemas” podem ser sintetizados e separados em dois níveis. Em primeiro lugar, considerando apenas o âmbito da defesa nacional, observa-se que a falta de um tratamento sistêmico e integrado desses projetos complexos contribuiu para a manutenção da duplicação de mobilizações tecnológicas, a falta de clareza no que se refere a prioridades (e, conseqüentemente, a falta de previsão de liberação de recursos no longo prazo) e a persistência de dificuldades no que tange à interoperabilidade entre as três Forças. Não por acaso, atualmente, o SisGAAz se encontra suspenso, o PROTEGER permanece aguardando maiores definições e o SISFRON teve seus prazos estendidos significativamente.¹² Desse modo, em vez de, por exemplo, esses projetos terem sido concebidos desde o início como uma “capacidade militar” integrada, situada no nível interforças (ex. *Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, Electronic warfare, Space & Cyber*), o que há de fato são estruturas descentralizadas de ciclos de vida e de gestão de projetos em cada uma das Forças, com claros impactos no que se refere à gestão e à interoperabilidade.

¹² Mais detalhes em Silva (2015 e 2016).

¹³ Instituído, na forma atual, pela Lei nº 12.731, de 21 de novembro de 2012.

Em segundo lugar, focando o aspecto da dinâmica interagências e compreendendo mais especificamente as áreas de inteligência, defesa e segurança pública, essa mesma fragmentação de concepção e implementação desses “sistemas de sistemas” também pode significar perdas de oportunidades para a otimização de esforços (e recursos). O SISFRON, por exemplo, pode se configurar em um importante instrumento de inteligência não só para o Exército Brasileiro, mas também para órgãos e agências, como a Polícia Federal, a Receita Federal e a própria ABIN, contra, por exemplo, os desdobramentos do crime organizado transnacional ao longo das fronteiras brasileiras. Já o PROTEGER pode se tornar um relevante aliado ao Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON).¹³ Para tanto, as diferentes necessidades dos diversos órgãos e agências devem ser levados em conta, desde o começo, na própria concepção desses projetos, a fim de explorar possibilidades tecnológicas e de contribuir para o fortalecimento da cultura de cooperação e integração interagências.

Assim, apesar de as Forças Armadas exercerem uma forte participação no SISBIN (podendo, portanto, compartilhar dados e informações coletados por variados meios, incluindo a Defesa Cibernética do Exército ou, futuramente, por exemplo, o SisGAAz da Marinha), não há como deixar de questionar os possíveis benefícios caso esses grandes projetos tivessem sido coadunados, desde o início, para obter diversos dados e informações de inteligência de forma mais integrada



e compartilhada. Tal abordagem representaria, sem dúvida, um importante reforço das capacidades, por exemplo, de GEOINT, SIGINT e MASINT existentes no SISBIN.

Certamente, um dos fatores em jogo é a distância entre o debate, no Brasil, sobre políticas públicas voltadas para a indústria de “defesa” e aquelas direcionadas à atividade de inteligência. Sob um exame mais atento, observa-se que há um conjunto de empresas capazes de atender demandas não só de “defesa”, mas também de inteligência e de segurança pública, perpassando inclusive outras políticas públicas, como as voltadas para as relações exteriores (ex. exportação de produtos de defesa); o desenvolvimento industrial (ex. geração de empregos); a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); a segurança pública (ex. armamentos e sistemas de comunicações) e a inteligência (ex. aplicações em SIGINT, MASINT e GEOINT).

No contexto desse distanciamento, é simbólico que a área de defesa nacional tenha sido contemplada com um Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID),¹⁴ embora desafios similares em relação a licitações sejam também constatados na área de inteligência (ex. buscar preenchimento das necessidades, com qualidade, menor preço/me-

lhor técnica e observando a promoção do desenvolvimento nacional):

“Se eu for comprar um sistema de segurança para a Abin e tiver de publicar um edital, no dia em que ele for divulgado eu perco a segurança. Se eu tiver de comprar um software ou um hardware, é a mesma situação: há pessoas que vão saber. Quando construímos um centro de inteligência para os Jogos Pan-Americanos de 2007, tivemos de licitar a construção. O cara que se interessa pela licitação tem de saber qual é planta, qual é a metragem, o que vai funcionar em cada área. Isso tudo vai para a licitação.” (Depoimento atribuído ao diretor-geral da ABIN, Wilson Trezza, em reportagem de Peduzzi, 2015, da Agência Brasil - EBC).

Inteligência: desafios e perspectivas após a Política Nacional de Inteligência

É possível afirmar que, ao contrário, por exemplo, da área de defesa nacional, a inteligência de Estado não ganhou mais espaço na agenda política brasileira. Essa leitura pode ser reforçada por, resumidamente, duas observações. Primeiro, o fato de que, enquanto a defesa nacional, por exemplo, foi beneficiada com importantes incrementos institucionais nos últimos dez anos (ex. PDN de 2005,¹⁵ PNID de 2005,¹⁶ END de 2008, criação do EMCFA,¹⁷ RETID,¹⁸ e PND, END e LBDN de 2012), observa-se que a área de inteligência somente obteve um arcabouço mais claro

¹⁴ Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, a qual estabelece “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa”.

¹⁵ Política de Defesa Nacional - Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

¹⁶ Política Nacional da Indústria de Defesa – Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005.

¹⁷ Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.

¹⁸ Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.



de atuação no período 2013-2016 (ex. Regimento Interno da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência,¹⁹ “Lei Antiterrorismo”²⁰ e Política Nacional de Inteligência²¹).

O acelerado desenvolvimento tecnológico em escala global observado nas últimas décadas, em especial no que tange às Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), não só abre mais possibilidades e oportunidades para a atividade de inteligência, como também amplia riscos e cria novas vulnerabilidades e ameaças.

Em segundo lugar, mesmo quando a polêmica mundial envolvendo vazamentos promovidos por Edward Snowden alcançou, em 2013, a presidente Dilma Rousseff e a Petrobras, configurando-se um quadro propício para o fortalecimento da atividade de inteligência no Brasil, observa-se que as atenções foram concentradas, por exemplo, na implementação do Centro de Defesa Cibernética do Exército Brasileiro (CDCiber) (MORAES, 2013) e no pedido do Ministério das Comunicações para que os Correios desenvolvessem um sistema de e-mail nacional no “intuito” de tornar mais difícil a espionagem e o acesso a dados de comunicação eletrônica de brasileiros (GI, 2013).

¹⁹ Resolução nº 2, de 2013-CN.

²⁰ Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016.

²¹ Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.

²² Armas de Destruição em Massa (ex. química, biológicas e nucleares).

De toda forma, o rol amplo e complexo de ameaças priorizadas pela Política Nacional de Inteligência (PNI) (ex. espionagem, sabotagem, interferência externa, ataques cibernéticos, terrorismo, ADMs²² e criminalidade organizada) indica a necessidade de investimentos em estruturas, equipamentos e recursos humanos, com objetivo de ao menos buscar acompanhar o rápido passo do desenvolvimento tecnológico mundial, o qual possibilita, por exemplo, um vasto leque de opções (ex. difusão de meios de comunicações criptografados) para aqueles indivíduos e organizações, no Brasil e no exterior, que almejem ocultar ou mascarar ações adversas (ex. espionagem e terrorismo). Para tanto, torna-se fundamental o debate democrático, amplo e plural sobre a questão abrangendo a viabilidade de expansão da capacidade da Inteligência brasileira em áreas como SIGINT e MASINT, com, obviamente, a inserção, no ordenamento jurídico nacional, dos devidos instrumentos de amparo às suas atividades.

Considerações finais

O acelerado desenvolvimento tecnológico em escala global observado nas últimas décadas, em especial no que tange às Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), não só abre mais possibilidades e oportunidades para a atividade de inteligência, como também amplia riscos e cria novas vulnerabilidades e ameaças.



Nesse quadro, é possível vislumbrar vantagens de uma maior intersetorialidade entre políticas públicas delineadas para a inteligência de Estado e para a indústria de defesa brasileira. Tal movimento pode compreender uma aproximação institucional, por exemplo, entre iniciativas como o Programa Nacional de Proteção do Conhecimento Sensível (PNPC) e indústrias de defesa contempladas por auxílios da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) para participarem de exposições no exterior. No mesmo contexto, grandes projetos gestados no âmbito do Ministério da Defesa poderiam contemplar, desde o início, funcionalidades pensadas para a obtenção e o compartilhamento de determinados dados e informações, visando a atender

a necessidades de inteligência de forma mais integrada.

Assim, é possível afirmar que um dos legados significativos das experiências com os Grandes Eventos, como a Copa do Mundo 2014 e as Olimpíadas 2016, é justamente o fortalecimento de uma cultura de cooperação e integração interagências, por meio de iniciativas como o Plano Estratégico de Segurança Integrada (PESI) e a criação do Comitê Integrado de Enfrentamento ao Terrorismo (CIET), os quais, certamente, apontarão demandas por novos equipamentos, protocolos e soluções tecnológicas.²³ Afinal, um efetivo aparato de inteligência de Estado depende dos contínuos esforços de se adaptar aos desafios e às oportunidades proporcionados pelo desenvolvimento tecnológico global.

²³ Com o objetivo de enfrentar possibilidades de atentados terroristas nas Olimpíadas 2016 realizadas no Brasil, por exemplo, a Polícia Federal e a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) disponibilizaram para funcionários de hotéis, restaurantes, entre outros, um aplicativo para celulares denominado “Vigia”, possibilitando ao usuário relatar de forma georreferenciada suspeitas, assim como enviar fotos às autoridades competentes (PUFF, 2016).



Referências

BAMFORD, James. *The Shadow factory*. The Anchor books: NY, 2008.

BOYLE, Danny. Strangeways prison smugglers crash drone delivering drugs and mobile phones. *The Telegraph*, 09/11/2015. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/11983257/Strangeways-prison-smugglers-crash-drone-at-HMP-Manchester.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília-DF, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 18/02/2016.

CEPIK, Marco. Regime político e sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 1, Rio de Janeiro, p. 67-113, 2005.

ENTOUS, Adam; DONATI, Jessica. How the U.S tracked and killed the leader of the Taliban. *The Wall Street Journal*, 25/05/2016. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/u-s-tracked-taliban-leader-before-drone-strike-1464109562>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

G1. Contra espionagem, governo quer sistema de e-mail nacional. Brasília, 02/09/2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/contras-espionagem-governo-quer-sistema-de-e-mail-nacional.html>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

GALLAGHER, Ryan. Facing data deluge, secret U.K. spying report warned of intelligence failure. *The Intercept*, 07/06/2016. Disponível em: <<https://theintercept.com/2016/06/07/mi5-gchq-digint-surveillance-data-deluge/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

GORMAN, Siobhan; DREAZEN, Yochi J.; COLE, August. Insurgents hack U.S. drones. *The Wall Street Journal*, 17/12/2009. Disponível em: <<http://www.wsj.com/articles/SB126102247889095011>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

GREENWALD, Glenn; POITRAS, Laura; MACASKILL, Ewen. NSA shares raw intelligence including Americans' data with Israel. *The Guardian*, 11/09/2013. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2013/sep/11/nsa-americans-personal-data-israel-documents>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

LANDLER, Mark; SAVAGE, Charlie. Obama outlines calibrated curbs on phone spying. *The New York Times*, Politics, 17/01/2014. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2014/01/18/us/politics/obama-nsa.html>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

LEIGH, David. How 250,000 US embassy cables were leaked. *The Guardian*, 28/11/2010. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2010/nov/28/how-us-embassy-cables-leaked>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MAOR, Amir. The app market's Big Data challenge. *Wired*, Partner Content, abril/2013. Disponível em: <<http://www.wired.com/insights/2013/04/the-app-markets-big-data-challenge/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

MORAES, Maurício. Espionagem abre discussão sobre preparo do Brasil para uma guerra cibernética. *BBC Brasil*, 14/10/2013, São Paulo. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/celular/noticias/2013/10/131011_defesa_seguranca_cibernetica_brasil_mm.shtml>. Acesso em: 17 jul. 2016.

MORGAN, Steve. Cybersecurity market reaches \$ 75 bilhões in 2015; expected to reach \$170 billion by 2020. *Forbes* (Tech), 20/12/2015. Disponível em: <<http://www.forbes.com/sites/stevemorgan/2015/12/20/cybersecurity%E2%80%8B-%E2%80%8Bmarket-reaches-75-billion-in-2015%E2%80%8B-%E2%80%8B-%E2%80%8Bexpected-to-reach-170-billion-by-2020/#1743201d2191>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

OGURA, Junko. Arrest after drone with radioactive material lands on Japan PM's rooftop. *CNN*, 25/04/2015. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/04/24/asia/japan-prime-minister-radioactive-drone-arrest/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.



PEDUZZI, Pedro. Diretor da Abin pede lei que garanta sigilo da identidade de agentes. *EBC – Agência Brasil*, Geral, Brasília, 05/09/2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-09/abin-defende-mudancas-na-lei-que-garantam-preservacao-da-identidade-de-agentes>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

PUFF, Jefferson. Como aplicativo ajudará a evitar ataques terroristas na Rio 2016. *BBC*, 18 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36812614>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas*. Trilha/Cengage Learning, 2ª edição, 2013.

SILVA, Peterson F. da. *A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores*. 2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15092015-113930/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. Política Industrial de Defesa brasileira em tempos de crise: os principais desafios para o PAED 2016. *Mundorama - Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Disponível em: <<http://www.mundorama.net/2016/03/17/politica-industrial-de-defesa-brasileira-em-tempos-de-crise-os-principais-desafios-para-o-paed-2016-por-peterson-silva/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

SIMCOX, Robin. French Intelligence reform - the counterterrorism commission won't prevent the next attack. *Foreign Affairs*, 17/07/2016. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2016-07-17/french-intelligence-reform>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

SINGER, Natasha. Why a push for online privacy is bogged down in Washington. *The New York Times*, Technology, 28/02/2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/02/29/technology/obamas-effort-on-consumer-privacy-falls-short-critics-say.html?_r=0>. Acesso em: 15 jul. 2016.

STEIN, Jeff. CIA's secret fear: high-tech border checks will blow spies' cover. *Wired*, Security, 04/12/2012. Disponível em: <<https://www.wired.com/2012/04/cia-spies-biometric-tech/>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

STERNSTEIN, Aliya. Pentagon wants to automate social-media checks on clearance holders. *Defense One*, 20/07/2016. Disponível em: <<http://www.defenseone.com/technology/2016/07/pentagon-wants-automate-social-media-checks-clearance-holders/130062/?oref=site-defenseone-flyin-sail-thru>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

TUCKER, Patrick. DHS: Drug Traffickers are spoofing border drones. *Defense One*, 17/12/2015. Disponível em: <<http://www.defenseone.com/technology/2015/12/DHS-Drug-Traffickers-Spoofing-Border-Drones/124613/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

VASCONCELOS, Yuri. Um satélite brasileiro – Amazônia 1 desenvolvido no país vai monitorar recursos naturais e ajudar no combate ao desmatamento. *Revista Pesquisa FAPESP*, Ed.239, Jan. 2016. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/01/12/um-satelite-brasileiro/>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

WARNER, Michael. Reflections on Technology and Intelligence Systems. *Intelligence and National Security*, v 27, n. 1, p. 133-153, 2012.

WIRTZ, James J.; ROSENWASSER, Jon J. From combined arms to combined intelligence: philosophy, doctrine and operations. *Intelligence and National Security*, v. 25, n. 6, p. 725-743, 2010.

YADRON, Danny. FBI confirms it won't tell Apple how it hacked San Bernardino shooter's iPhone. *The Guardian*, 28/04/2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/technology/2016/apr/27/fbi-apple-iphone-secret-hack-san-bernardino>>. Acesso em: 17 jul. 2016.



ACCOUNTABILITY E O CONTROLE FINANCEIRO DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA: uma revisão teórica

Ricardo Farias Galassi*

Resumo

A produção acadêmica sobre controle das atividades de inteligência está em fase de desenvolvimento no Brasil. Entretanto, há um grande foco no controle das ações de inteligência, deixando de lado a vertente do controle financeiro ou orçamentário. O objetivo deste artigo é avançar sobre a produção acadêmica existente a respeito do controle orçamentário, ou financeiro, das atividades de inteligência. Para isso, primeiramente serão revisados os temas de accountability, a compatibilidade entre Democracia e Serviços de Inteligência, e a importância do controle e accountability para essa compatibilidade. Em seguida, será abordado o controle financeiro das atividades de inteligência, utilizando como base literatura estrangeira. Conclui-se com reflexões sobre os possíveis caminhos a serem seguidos e potencialidades para pesquisa na área.

Introdução

Accountability¹ e transparência são fatores que ganham crescente importância conforme ocorre o amadurecimento democrático de uma nação. Enquanto democracias jovens têm grande foco na garantia de eleições justas e livres, de uma ordem institucional e da independência dos Poderes, democracias mais maduras, nas quais esses fatores já estão consolidados, passam a se preocupar com o efetivo controle social, o que perpassa pelos aspectos de *accountability*. (DAHL, 2001; O'DONNELL, 1998; CAMPOS, 1990; PINHO; SACRAMENTO, 2009)

O Brasil se encaixa perfeitamente nessa categoria de democracia jovem. Os estudos em accountability na Administração Pública ganharam importância nas últimas duas décadas. Assim, a produção acadêmica sobre o assunto tem se multiplicado, porém não sem deixar brechas e lacunas. Uma dessas lacunas é quanto ao nível de transparência que se deve ter ao lidar com dados estatais protegidos por sigilo. O avanço nessa área específica tem sido dado a passos lentos, e se baseia em grande parte nos exemplos vindos de outros países e nas lentas e irregulares respostas que a sociedade fornece.

* É Oficial de Inteligência, formado em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (Poli/USP) e Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

¹ O termo *accountability* se refere à prestação de contas de um dirigente público à sociedade, com a devida responsabilização pelos atos praticados, e será melhor explorado ao longo do texto.



Quando se fala em dados sigilosos, os serviços de inteligência são automaticamente lembrados. Ao contrário de alguma mística criada em obras de ficção, com personagens agindo à margem da lei, a atividade de inteligência é um serviço essencial ao Estado, devendo ser pautada pelo profissionalismo e pelo estrito respeito à Constituição, às garantias individuais e à legislação. Assim, os serviços de inteligência em países democráticos devem estar sujeitos às mesmas regras de *accountability* e transparência que outros órgãos públicos.

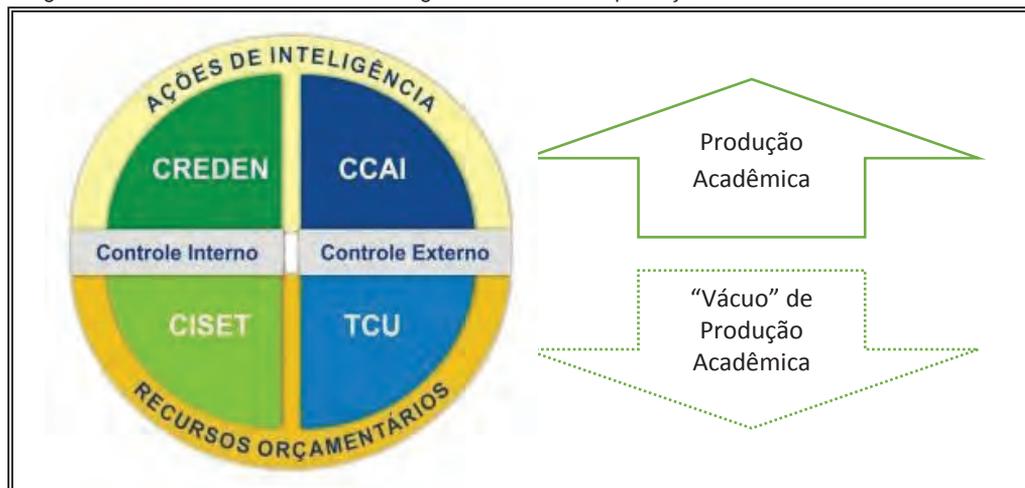
Observa-se, portanto, uma aparente contradição. Como serviços de inteligência podem garantir *accountability* e, ao mesmo tempo, manter informações sigilosas protegidas de interesses adversos? Uma resposta a essa questão, como será visto mais à frente, passa por controles, interno e externo, que sejam profissionais e independentes, obedecendo a regras claras estabelecidas em

legislação, e pela publicidade da maior quantidade possível de informação até o ponto que não comprometa a segurança e os interesses nacionais. Isto, porém, não é tarefa fácil, e esbarra em diversos obstáculos, como afirma Cepik (2005).

Além dos problemas comuns de controle democrático que existem em outras áreas de atuação do Estado, também caracterizadas por complexidade tecnológica e organizacional, na segurança há tensões e dificuldades específicas que podem ser sintetizadas pela dupla dicotomia segurança estatal versus segurança individual e segredo governamental versus direito à informação. (CEPIK, 2005, p. 68)

Na Imagem 1 a seguir, pode-se ver uma divisão muito clara de como funciona o controle das atividades de inteligência no caso da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). O controle é classificado quanto à abordagem (controle das ações, ou operacional; e controle orçamentário, ou financeiro) e quanto à localização do órgão de controle (controle interno e

Imagem 1: Controle das atividades de inteligência no Brasil e a produção acadêmica no País



Fonte: adaptado de <http://www.abin.gov.br/>

controle externo). O controle interno das ações é exercido pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Cre-

den), o controle externo das ações pela Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), o controle



interno orçamentário pela Secretaria de Controle Interno (Ciset), e o controle externo orçamentário pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Na mesma imagem, sugere-se que existe um “vácuo” na produção acadêmica relacionada ao controle das atividades de inteligência, a ser explicada nos próximos parágrafos.

Trata-se não apenas da obrigação, mas da prática natural e corriqueira, em um órgão público, de prestar contas à sociedade de forma clara, fazendo questão de que seja exercido o controle social de fato, bem como de seus dirigentes em assumir a responsabilidade pelos atos do órgão público.

A produção acadêmica a respeito de inteligência é vasta em democracias antigas e bem estabelecidas, como Estados Unidos e Reino Unido, porém incipiente em democracias mais jovens. Em muitas dessas democracias, o tema é visto no meio acadêmico como tabu, o que limita tanto o acesso de pesquisadores à informação quanto a validação das pesquisas como relevantes no meio científico (BRUNEAU; MATEI, 2010). No Brasil não é diferente. Apesar de recentes avanços e com alguns estudiosos se debruçando sobre o assunto, são poucas as linhas de pesquisa dedicadas ao tema².

Por serem poucas as linhas de pesquisa, é natural que haja lacunas na produção do conhecimento científico a respeito do tema. A maior parte dos estudos prioriza, dentro da divisão vista na Imagem 1, o controle das ações de inteligência, especialmente o controle parlamentar externo exercido pela CCAI. Muito pouco se produz a respeito do controle dos recursos orçamentários, ou controle financeiro, seja interno ou externo. Trata-se de elemento essencial para o controle e *accountability* da atividade de inteligência e, conseqüentemente, para a consolidação democrática. Alguns desses recursos financeiros são sigilosos e com regras complexas de fiscalização e controle. Há um grande potencial para pesquisa e melhor compreensão do assunto, que se revela instigante.

O objetivo deste artigo é avançar sobre a produção acadêmica existente a respeito do controle orçamentário, ou financeiro, das atividades de inteligência. Para isso, primeiramente serão revisados os temas de *accountability*, a compatibilidade entre democracia e serviços de inteligência, e a importância dos mecanismos de controle nesse processo. Em seguida, será abordado o controle financeiro das atividades de inteligência, utilizando como base literatura estrangeira. Conclui-se com reflexões sobre os possíveis caminhos a serem seguidos e potencialidades para pesquisa na área.

Accountability

O termo *accountability* é de difícil tradução. Campos (1990), em um período

² Em consulta ao Diretório dos Grupos de Pesquisa no Brasil do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) feita em 19 jul. 2016, foram encontrados somente dois grupos de pesquisa dedicados à inteligência de Estado.



logo após a redemocratização do Brasil, concluiu que qualquer tentativa de adotar um termo equivalente em português poderia resultar em perda do seu sentido original. Trata-se, segundo a autora, de preocupação de democracias e sociedades avançadas, e o Brasil ainda teria um longo caminho a percorrer para que esse conceito se estabelecesse e fosse possível adotar um termo mais apropriado. Vinte anos depois, partindo do artigo de Campos, a mesma questão foi abordada por Pinho e Sacramento (2009). Os autores constataram que “embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364).

Apesar de a maioria dos autores seguir essa mesma linha, utilizando o termo *accountability* sem nenhuma tradução, outros, como Melo (2007), preferem a palavra “responsabilização”. Neste artigo será usado o termo em inglês *accountability*, definido como “a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1348). Trata-se não apenas da obrigação, mas da prática natural e corriqueira, em um órgão público, de prestar contas à sociedade de forma clara, fazendo questão de que seja exercido o controle social de fato, bem como de seus dirigentes em assumir a responsabilidade pelos atos do órgão público.

³ Entende-se por *accountability* horizontal aquela realizada entre órgãos do próprio Estado. Contrasta com a *accountability* vertical, que é feita pelos cidadãos e eleitores, normalmente por meio de eleições, nas quais aprovam ou desaprovam atuações governamentais.

Antes de prosseguir na discussão sobre *accountability* através da obra de O’Donnell (1998), cabe uma abordagem sobre o termo “poliarquia”. O termo foi criado pelo renomado autor Robert Dahl e serve para caracterizar países que cumprem alguns requisitos, os quais levariam em direção à democracia e a seu aperfeiçoamento. O autor achou necessário cunhar um termo diferente de “país democrático” por considerar a democracia como algo utópico, algo que deve ser almejado, sempre perseguido, mas que dificilmente será alcançado, dada a imperfeição do ser humano. Além disso, incomoda o uso indevido do termo “democracia” por déspotas (a Coreia do Norte, por exemplo, tem por nome oficial “República Popular Democrática da Coreia”). Assim, classifica-se como poliarquia o país que atende, mesmo que imperfeitamente, a uma série de requisitos, que em linhas gerais incluem: governantes eleitos por meio de eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas e acessíveis; autonomia para associações; cidadania inclusiva. (DAHL, 2001)

Em seu importante artigo “*Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias”, O’Donnell (1998) explica como a *accountability* horizontal³ é fundamental para consolidação da democracia. Países que passaram por recente processo de democratização, as chamadas novas poliarquias – nas quais o autor inclui quase toda a América Latina (Brasil inclusive), alguns países do Sudeste Asiático e também do Leste Europeu – em geral pos-



suem satisfatória *accountability* vertical, pois atendem aos requisitos propostos por Dahl (2001). No entanto, no que se refere à *accountability* horizontal, esses países geralmente ficam muito aquém das democracias mais consolidadas, onde a preocupação com o assunto é antiga e muitas vezes está inserida na sua cultura democrática. (O'DONNELL, 1998)

E de que forma os países podem desenvolver sua *accountability* horizontal? A resposta passa necessariamente – embora não exclusivamente – pelo fortalecimento dos mecanismos de controle institucional. Conforme afirmam Pó e Abrucio (2006):

[...] controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático, indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle. (PÓ; ABRUCIO, 2006)

Assim, fica claro o raciocínio proposto por O'Donnell (1998): as democracias jovens, ao atingir o status de poliarquias (e este é o caso do Brasil), só conseguem avançar democraticamente desenvolvendo sua *accountability* horizontal, o que implica mecanismos de controle institucional cada vez mais eficientes e autônomos.

[...] para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles

e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas. (O'DONNELL, 1998, p. 42-43)

Serviços de Inteligência e *Accountability*

Um dos aspectos fundamentais de *accountability* diz respeito à transparência e publicidade dos atos legais. Isto gera uma aparente contradição quando se lida com informações sigilosas, as quais são absolutamente necessárias em atividades de Estado como defesa, segurança, diplomacia, inteligência, entre outras. De fato, quando se começa a lidar com dados sigilosos, o estudo de *accountability* passa a entrar em um campo nebuloso, no qual as regras gerais se aplicam apenas parcialmente e adaptações são feitas. Conforme afirma Cepik (2003), a segurança nacional não é abordada diretamente na reflexão sobre *accountability*.

[...] a reflexão sobre *accountability* na teoria democrática contemporânea prefere simplesmente contornar o problema da segurança nacional. De resto, a maior parte do material existente é bastante descritiva e foca apenas os casos nacionais mais conhecidos (Estados Unidos, Canadá, Grã Bretanha etc) [...] (CEPIK, 2003, p. 196)

Os serviços de inteligência, em geral, costumam ser vistos como potenciais “perigos” à democracia, e não sem razão, pois a história mostra que, se não houver controle e supervisão externa, tais serviços podem servir a práticas antidemocráticas. Regimes autoritários costumam conceder grandes poderes a



seus serviços de inteligência e utilizá-los para garantir sua sobrevivência. Isto ocorreu, por exemplo, na Stasi (Alemanha), KGB (URSS), Dina (Chile) e SNI (Brasil). (BRUNEAU; MATEI, 2010)

Ao mesmo tempo, os países não podem prescindir de um serviço de inteligência, sob o risco de verem ameaçados seus interesses e segurança nacionais. Países de democracia antiga e consolidada passaram por um processo de longo prazo para estabelecimento gradual de controles dos órgãos de inteligência, numa relação complexa de diálogos e conflitos entre sociedade, Estado e governos. Seus serviços de inteligência foram concebidos e amadurecidos dentro de um ambiente democrático. O que esses países mostram é que a chave para evitar, ou ao menos controlar, o mau uso dos serviços de inteligência consiste no controle institucional desses serviços – ou, como visto anteriormente, na *accountability* horizontal efetiva sobre eles. Isto, no entanto, não é tarefa fácil – trata-se de um processo de longo prazo que envolve diferentes setores da sociedade.

Países de democracia mais recente, especialmente aqueles onde os serviços de inteligência foram utilizados indevidamente por regimes autoritários, têm na transformação democrática desses serviços um desafio enorme. A apropriação de conhecimento produzido em países e instituições com *know-how* no assunto é, portanto, desejável. Instituições como o

Centro Genebrino para o Controle Democrático de Forças Armadas (DCAF)⁴, a Corporação RAND e o Centro para Relações Cívicas-Militares (CCMR), ambos mantidos pelos Estados Unidos, e publicações como *Studies in Intelligence*, *Journal of Intelligence and Counterintelligence* e *Intelligence and National Security Journal* são fontes importantes de material sobre o assunto. (BRUNEAU; MATEI, 2010)

Até agora, foi visto de que forma os mecanismos de controle, instrumento fundamental de *accountability* horizontal, são importantes para o amadurecimento democrático de novas poliarquias, e que todos esses elementos afetam sobremaneira os serviços de inteligência. De posse desses conhecimentos, pode-se avançar com maior propriedade sobre o controle financeiro, ou orçamentário, das atividades de inteligência, objetivo inicial deste trabalho.

Controle Financeiro das Atividades de Inteligência

O controle financeiro das atividades de inteligência é um dos aspectos do controle da atividade. Como visto na Imagem 1, além do financeiro, há o controle das ações de inteligência, no qual se inserem, segundo divisão proposta por Born e Mesevage (2009), três tipos de controle: da coleta de informações; do uso de dados pessoais; e do compartilhamento de informações. Este artigo tem foco no controle financeiro especificamente.

⁴ O DCAF foi fundado em 2000 por iniciativa do governo suíço e hoje conta com 63 países-membros. O Brasil não é signatário. O centro emprega mais de 150 funcionários de 30 países diferentes e é referência mundial em assuntos de controle de atividades de defesa e inteligência. Seus trabalhos são utilizados para embasar estudos e reformas governamentais em vários países.



Como exposto anteriormente, a literatura sobre o tema no Brasil é escassa. Mesmo no exterior, o tema é geralmente tratado dentro das fronteiras do país onde é estudado, não possibilitando a extrapolação das análises. Assim, figura-se muito importante o trabalho produzido por Aidan Wills (2009)⁵ e publicado pela DCAF em parceria com o Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos.

Wills (2009) cita quatro fatores principais pelos quais o controle financeiro das atividades de inteligência é importante:

- Os princípios de governança democrática exigem que os recursos públicos passem por rigoroso escrutínio.
- Registros financeiros podem fornecer pistas quanto ao comportamento e performance dos serviços de inteligência.
- O secretismo dos serviços de inteligência limita o escrutínio público.
- A natureza do trabalho de inteligência incorre em riscos financeiros, incluindo o risco de mau uso de recursos públicos.

O primeiro fator está relacionado com o que foi discutido anteriormente sobre *accountability*, democracia e instrumentos de controle institucional. Não se pode, em uma democracia moderna, admitir qualquer órgão público agindo sem um devido escrutínio de suas contas.

O segundo diz respeito à avaliação de performance. Somente de posse de informações financeiras é que os tomado-

res de decisão podem avaliar se os recursos empregados na atividade estão tendo o retorno devido à sociedade. Não se pode saber se um órgão de inteligência está gastando bem se não se sabe com o quê ele está gastando.

O terceiro fator se relaciona com a aparente contradição entre *accountability* e sigilo apontada anteriormente. Órgãos com contas totalmente abertas podem receber escrutínio público, o que inclui a imprensa e organizações do terceiro setor. Assim, nos casos em que o público não tem acesso à totalidade das informações financeiras, como nos serviços de inteligência, é especialmente importante que haja órgãos externos de controle com total acesso às informações sigilosas.

O quarto fator pressupõe que algumas peculiaridades relativas aos serviços de inteligência aumentariam a probabilidade de mau uso de recursos públicos, o que ressalta ainda mais a necessidade de controle. Entre as peculiaridades mencionadas pelo autor, vale destacar:

- É difícil imputar valor ao resultado de atividades de inteligência. Por exemplo, como avaliar o valor de uma informação estratégica que não foi roubada, ou de um atentado terrorista que não se realizou? Dilemas similares ocorrem em atividades como defesa e segurança pública.
- É compreensível que informações sensíveis (p.ex., a identidade de um informante que corre risco de morte) fiquem restritas ao menor número de pessoas possível, mesmo dentro

⁵ Tal trabalho baseou boa parte do que será exposto neste capítulo, ressaltando que houve uma análise crítica e validação com obras de outros autores.



do próprio serviço. Porém, quanto menor o círculo de conhecimento, maior o risco de mau uso de recursos como, por exemplo, a invenção de informantes-fantasma.

- Podem surgir conflitos de interesse, pois certas decisões de inteligência são baseadas em critérios intangíveis e sem muito tempo para análise. Isso abre espaço para que fatores como ligações pessoais e confiança na aquisição de bens e serviços sejam usados como critério, o que gera risco de favorecimentos.
- Algumas operações sigilosas podem acabar gerando ativos e receitas não contabilizadas⁶. Por isso, órgãos de controle devem monitorar não somente as despesas, mas também os ativos e receitas.

O ciclo orçamentário de órgãos públicos envolve quatro etapas: 1) elaboração e apresentação; 2) aprovação legislativa; 3) execução; 4) avaliação e controle (SANCHES, 1993). Os serviços de inteligência em países democráticos estão sujeitos ao mesmo ciclo, embora este normalmente ocorra de forma paralela e acessado por um público mais restrito, de forma a preservar o sigilo das informações. Em geral, somente são tornados públicos os totais de recursos alocados aos serviços, sem maiores detalhes. Wills (2009) defende que, na maioria dos casos, muito mais informações poderiam ser publicadas, sem prejuízo à segurança nacional dos países e com ga-

nhos significativos em termos de transparência. A aprovação do Legislativo é feita por comissões específicas – em alguns casos pela mesma comissão responsável pelo controle das ações de inteligência e em outros por comissões criadas especificamente para esse fim. Na etapa de execução, é de vital importância que o órgão mantenha registros contábeis detalhados de todos os gastos. A publicação dos relatórios financeiros direcionados aos órgãos de controle interno e externo normalmente é feita em duas versões: uma pública, com supressão de informações consideradas sensíveis, e outra sigilosa, com acesso franqueado somente a quem tenha necessidade de conhecer. (WILLS, 2009)

Importante papel no controle financeiro é exercido pelas chamadas *Supreme Audit Institutions* (SAI), ou Instituições Superiores de Controle (ISC) utilizando o termo mais comum em português. Em alguns países esse órgão tem um modelo de “escritório” ou “autarquia”, como nos Estados Unidos e Reino Unido; outros adotam o modelo de “tribunal”, caso da França e do Brasil, com o Tribunal de Contas da União (TCU). As ISCs são o órgão externo máximo responsável pela avaliação e controle dos órgãos públicos, e isso inclui os serviços de inteligência.

Wills (2009) finaliza sua obra com algumas recomendações, as quais chama de “boas práticas”, e que de certa forma sintetizam o que o autor expõe ao longo de todo o trabalho.

⁶ Por exemplo, na década de 1980, a Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA) utilizou fundos gerados a partir do tráfico de armas ao Irã para financiar rebeldes na Nicarágua. (SKLAR, 1988)



Quadro 1: Recomendações de Boas Práticas de Controle Financeiro de Atividades de Inteligência

Orçamento e Relatórios Financeiros	Orçamentos de serviços de inteligência devem ser abrangentes, incluindo toda sua atividade financeira. A lei deve proibir os serviços de realizar atividades financeiras não incluídas no orçamento.
	Governos devem tornar público o maior número de informações possível sobre o orçamento dos serviços de inteligência, até o ponto que não prejudique a segurança pública e a segurança nacional.
	Os parlamentos devem fixar regras que digam quais informações financeiras (incluindo orçamentos e relatórios) devem ser tornadas públicas e quais devem permanecer sob sigilo.
	Serviços de inteligência devem preparar versões públicas de seus relatórios financeiros contendo o maior número de informações possível.
Controle Interno	Serviços de inteligência não devem estar isentos das leis que regulam os controles internos e mecanismos de auditoria nos órgãos públicos.
	Se a um serviço de inteligência for permitido desvios ocasionais das leis e regulamentos que regem o uso de recursos públicos, a autoridade a permitir tais desvios deve estar amparada por lei.
Controle Financeiro Externo	A lei deve exigir das ISCs que determinem se os relatórios financeiros dos serviços de inteligência estão justos e precisos, se as transações financeiras estão de acordo com as leis e regulamentos, e se os recursos públicos foram usados de maneira eficiente, agregando valor à sociedade. Para tanto, as ISCs devem ter poder de auditar todos os aspectos da atividade de inteligência, incluindo contas especiais relacionadas a operações sigilosas ou sensíveis.
	O Legislativo e as ISCs devem submeter as finanças dos serviços de inteligência ao mesmo nível de escrutínio aplicado aos outros órgãos públicos. O escrutínio deve ocorrer ao longo de todo o ciclo de orçamento, começando na análise das seções sigilosas das propostas de orçamento, até a revisão <i>ex post</i> e auditoria dos registros financeiros.
	A lei deve garantir aos órgãos de controle externo acesso a toda a informação que julgarem necessária, esteja essa informação dentro de um órgão de inteligência ou de qualquer outro ente público. Deve haver poderes suficientes para encorajar os órgãos a colaborar.
	Os parlamentos e as ISCs devem tomar medidas de proteção e salvaguarda dos conhecimentos classificados a que tiverem acesso. Essas medidas devem garantir que a informação será acessada apenas por quem tem necessidade de conhecer, que terá segurança física e tecnológica e que haja sanções para quem divulgá-las sem autorização.
	Membros das comissões parlamentares responsáveis pelo controle financeiro devem ter recursos humanos e tecnológicos suficientes para compreender as finanças dos serviços de inteligência, de modo a conduzir um escrutínio válido.
	Os parlamentos devem garantir que as ISCs possuam poderes suficientes, e devem promover a implementação das recomendações das ISCs pelos serviços de inteligência.
	Os parlamentos devem garantir que existam ligações entre os órgãos de controle externo, de modo que os resultados de revisões <i>ex post</i> e auditorias possam ser usadas para embasar futuras propostas de orçamento.
Comissões parlamentares responsáveis pelo controle financeiro de serviços de inteligência devem dialogar efetivamente com as ISCs. Isto deve incluir: revisar seus relatórios, realizar reuniões, e garantir que as ISCs possuam poderes e recursos suficientes para auditar os serviços de inteligência.	
Os parlamentos e as ISCs têm a responsabilidade de manter a sociedade informada quanto a seu controle sobre os serviços de inteligência. Eles devem preparar versões públicas de suas ações e fazer relatórios periódicos de suas atividades.	

Fonte: adaptado de Wills (2009)

Estas recomendações encontram ressonância nos trabalhos de outros autores. Hannah, O'Brien e Rathmell (2005), bem como Ball, Bouta e Goor (2003), afirmam que as comissões de controle

parlamentares e as ISCs tenham total acesso às informações orçamentárias dos serviços de inteligência. O princípio adotado por Wills (2009) de que toda informação deve ser tornada pública,



até o limite de não causar prejuízo à segurança nacional, nada mais é que um desdobramento dos princípios de *accountability* e transparência discutidos nos capítulos anteriores.

O avanço na accountability e transparência dos Serviços de Inteligência contribui para a dispersão de mitos e aumento da confiança nessas instituições, tanto por parte do público em geral quanto pelo próprio governo

Considerações Finais

Este artigo buscou fazer um avanço inicial sobre o estudo do controle financeiro da inteligência, não sem antes fazer uma revisão a respeito dos temas de *accountability*, a compatibilidade entre democracia e serviços de inteligência, e a importância dos mecanismos de controle para essa compatibilidade.

Muito ainda há a ser estudado sobre o tema, tanto em profundidade quanto em

amplitude. Além dos estudos teóricos, há um enorme potencial, num segundo momento, para a realização de estudos práticos, especialmente quanto à adequação dos órgãos de inteligência e segurança no Brasil aos elementos tidos como referência internacional. Em um terceiro momento, tais estudos podem resultar em diagnósticos e sugestões para o bom controle financeiro das atividades de inteligência.

O avanço na *accountability* e transparência dos Serviços de Inteligência contribui para a dispersão de mitos e aumento da confiança nessas instituições, tanto por parte do público em geral quanto pelo próprio governo (BRUNEAU; MATEI, 2010; WILLS, 2009). Isso é especialmente importante no Brasil, cujos Serviços de Inteligência ainda carregam um estigma de terem servido a regimes autoritários, e onde o Estado é visto por grande parcela da população como perdulário e ineficiente. Assim, a busca pelo estado da arte da governança democrática deve ser do interesse da sociedade, dos governos e dos próprios serviços de inteligência.

Referências

BALL, Nicole; BOUTA, Tsjard; GOOR, Luc Van de. *Enhancing democratic governance of the security sector: An institutional assessment framework*. Rijswijk/Holanda: Ministry of Foreign Affairs, 2003.

BORN, Hans; MESEVAGE, Gabriel Geisler. Introducing Intelligence Oversight. In: BORN, Hans; WILLS, Aindan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. Genebra, Suíça: DCAF, 2009.

BRUNEAU, Thomas; MATEI, Florina. Intelligence in the Developing Democracies: The Quest for Transparency and Effectiveness. *Oxford Handbooks Online*, Oxford, 2010. Disponível em: <<http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780195375886.001.0001/oxfordhb-9780195375886-e-0045>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.



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

CEPIK, Marco. Regime Político e Sistema de Inteligência no Brasil: Legitimidade e Efetividade como Desafios Institucionais. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005.

DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

GONÇALVES, Joannisval Brito. Quem vigia os vigilantes? O controle da atividade de inteligência no Brasil e o papel do poder legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 125-136, jul./set. 2010.

HANNAH, Greg; O'BRIEN, Kevin; RATHMELL, Andrew. *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*. Cambridge/Reino Unido: RAND Europe, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa no Setor Público Brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 110-135, jan./mar. 2010.

MELO, Marcus André. O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 11-29, Fev. 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 44, 1998.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, Dez. 2009.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-98, 2006.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n.4, p. 54-76, 1993.

SKLAR, Holly. *Washington's war on Nicaragua*. Cambridge/MA/EUA: South End Press, 1988.

WILLS, Aidan. Financial Oversight of Intelligence Services. In: BORN, Hans; WILLS, Aidan. *Overseeing Intelligence Services – A Toolkit*. Genebra, Suíça: DCAF, 2009.



OPERAÇÕES ÁGATA NO ARCO SUL DO BRASIL: uma análise sob a lente da Inteligência

Paulo Ubirajara Mendes*

Resumo

O Brasil tem uma extensa faixa de fronteira. A problemática é complexa, registrando-se a ocorrência de diversos tipos de ilícitos nessas regiões. Neste contexto, o Ministério da Defesa concebeu as Operações Ágata, para combater os ilícitos transfronteiriços e ambientais. No viés contrário, o crime organizado aperfeiçoa sua atuação e seu modus operandi, dia após dia. Assim, para que as Operações Ágata sejam bem sucedidas, é imprescindível o prévio esforço de Inteligência e o acompanhamento durante a fase repressiva. Este trabalho pretende analisar o contexto envolvido, lançando abordagem específica sobre as atividades ligadas à área da Inteligência.

I Considerações Iniciais

Historicamente, as regiões fronteiriças do Brasil, mesmo sendo áreas de valor estratégico, sempre tiveram modesta presença do Estado. Tal realidade fez com que se tornassem palco para a ocorrência de diversos tipos de ilícitos. Essas práticas ilegais vêm sofrendo incremento, representando ameaça real ao Estado brasileiro. A atividade de Inteligência insere-se neste contexto, como ferramenta estatal para atuar no levantamento dessas ameaças.

A problemática das fronteiras terrestres do Brasil não é recente. A pouca pre-

sença do Estado nessas áreas, a grande extensão da faixa de fronteira terrestre, muito permeável, com mais de 16.000 quilômetros, moldam a questão.

Em termos comparativos, a fronteira entre os Estados Unidos da América e o México tem pouco mais de 3.000 quilômetros e, a despeito dos vultosos recursos empenhados nas atividades de controle, lá também são muitos os problemas existentes e ainda não solucionados.

Em 2011, foi concebido o Plano Estratégico de Fronteiras¹, objetivando ser o do-

* É Tenente-Coronel da ativa do Exército Brasileiro, graduado pela AMAN (1995) e mestre em Operações Militares pela EsAO (2003). Possui o Curso de Altos Estudos Militares da ECEME (2011), especialização em análise de Inteligência pela EsIMEx (2013), sendo também diplomado no Curso Superior de Inteligência Estratégica da ESG (2016).

¹ O Plano Estratégico de fronteiras foi instituído por intermédio do Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011, objetivando fortalecer a prevenção, o controle, a fiscalização e a repressão dos delitos praticados na faixa de fronteira brasileira.



cumento norteador para as atividades de combate aos ilícitos que ocorrem na faixa de fronteira. O citado plano é colocado em execução por intermédio das Operações Sentinela, gerenciadas pelo Ministério da Justiça, e Operações Ágata, coordenadas pelo Ministério da Defesa.

O cenário atual aponta na direção da existência de diferentes ameaças aos Estados Nacionais da América do Sul, destacando-se a articulação entre facções do crime organizado e movimentos de guerrilha, a ação de máfias, o narcotráfico, o tráfico de armas, a imigração ilegal e o contrabando.

Neste artigo, abordar-se-ão somente aspectos das Operações Ágata realizadas na Região Sul do Brasil, analisados sob a lente da Inteligência, buscando entender em que medida estão sendo efetivos os planejamentos, bem como as ações já realizadas.

2 A Inteligência Estratégica e as Ameaças ao Estado Brasileiro

O Brasil insere-se na conjuntura regional da América do Sul, caracterizada por uma complexa gama de agendas políticas, envolvendo os setores de segurança e defesa. Neste contexto, o Brasil e os demais países do entorno possuem sérios problemas de segurança, os quais dificilmente encontrarão solução de maneira autônoma.

O cenário atual aponta na direção da existência de diferentes ameaças aos Estados Nacionais da América do Sul, destacando-se a articulação entre facções do crime organizado e movimentos de guerrilha, a ação de máfias, o narcotráfico, o tráfico de armas, a imigração ilegal e o contrabando. Tal realidade justifica a necessidade de os países atuarem no vetor da Inteligência de Estado, objetivando dimensionar as supracitadas ameaças, reduzir as incertezas e permitir as ações de contraposição necessárias.

A Agência Brasileira de Inteligência é o organismo estatal responsável por executar a Inteligência de Estado no Brasil, conforme previsão constante na Lei nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999:

“Art. 3º Fica criada a Agência Brasileira de Inteligência, órgão da Presidência da República, que, na posição de órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, terá a seu cargo planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do País, obedecidas à política e às diretrizes superiormente traçadas nos termos desta Lei”.

Percebe-se, então, que no nível estratégico, a atividade de Inteligência de Estado deve identificar fatos e situações que representem obstáculos ou oportunidades aos interesses nacionais.

A temática dos ilícitos transfronteiriços, por estar ligada diretamente à questão da segurança nas fronteiras, acaba por envolver diretamente o estamento da Defesa, que, por intermédio das Operações Ágata, busca superar obstáculos aos interesses nacionais, particularmente àqueles que se constituem em ameaça real ao Estado brasileiro.



A Inteligência de Defesa, operacionalizada pelo Ministério da Defesa, articula-se por meio do Sistema de Inteligência de Defesa, o qual tem como uma de suas finalidades o gerenciamento do processo de produção de conhecimentos, com vistas a amparar o planejamento operacional das ações de “guerra” ou “não guerra” das Forças Armadas – caso específico das Operações Ágata.

Com efeito, o Sistema de Inteligência de Defesa atua no nível operacional, confeccionando os planos e documentos de Inteligência que irão subsidiar os trabalhos dos grandes comandos operacionais², primeiro nível de execução efetiva das ações das Operações Ágata.

3 As Operações Ágata no Arco Sul

As Operações Ágata surgiram no contexto da problemática fronteiriça, constituindo-se em operações militares de larga escala, episódicas, de caráter repressivo, executadas na modalidade interagências³ e que atuam, com poder de polícia, dentro dos 150 quilômetros delimitados como faixa de fronteira. Na atualidade, tal operação já tem sua efetividade e sucesso comprovados, conforme atestam diversos relatórios das Forças Armadas, disponíveis nas fontes abertas.

As Operações Ágata e Sentinela, ambas amparadas no Plano Estratégico de Fronteiras, têm caráter complementar entre si. A Operação Sentinela é coordenada prioritariamente pela Polícia Federal,

tendo caráter permanente e voltado para a investigação de crimes transnacionais, enquanto a Operação Ágata, coordenada pelo Ministério da Defesa, é episódica e realizada com base em ações ostensivas de bloqueio e patrulhamento.

Assim, ambas operações contribuem para o aumento da fiscalização e da sensação de segurança nas fronteiras. Do estudo das citadas operações, observa-se que o caráter episódico das Operações Ágata e os trabalhos de Inteligência nela envolvidos fornecem alguns dos subsídios necessários para o sucesso das ações permanentes da Operação Sentinela.

3.1 Área do Arco Sul

A linha que baliza as fronteiras terrestres brasileiras tem um traçado irregular, caracterizado fisicamente por rios e linhas secas. Agregando complexidade à problemática, verifica-se, ainda, uma grande diversidade de biomas e coberturas vegetais.

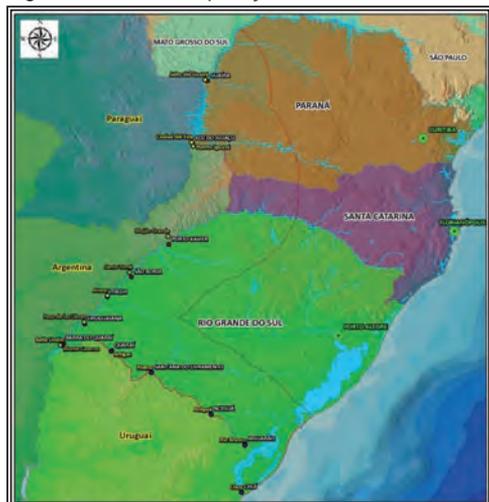
Na região Sul do Brasil, a realidade não é diferente. A área faz fronteira com o Uruguai, Argentina e Paraguai; apresentando significativos índices de criminalidade, caracterizados particularmente pela prática do contrabando e do tráfico internacional. Nota-se, portanto, que a faixa de fronteira da Região Sul do Brasil, doravante denominada Arco Sul, tem características peculiares e complexas, que impactam nos planejamentos de Inteligência.

² As divisões de exército, as brigadas e as artilharias divisionárias constituem os grandes comandos operacionais em tempo de paz. (Decreto nº 93.188, de 29 de agosto de 1986)

³ Operações Interagências são aquelas realizadas, na modalidade cooperativa, podendo envolver elementos das Forças Armadas, órgãos de segurança pública e diferentes tipos de agências.



Figura 1 – Área de Operações do Arco Sul.



A existência de duas tríplexes fronteiras, assinaladas pelos municípios de Barra do Quaraí, no Rio Grande do Sul e Foz do Iguaçu, no Paraná, tornam ainda mais complexa a realidade dessas áreas, onde a fiscalização é insuficiente ante o grande fluxo de pessoas e produtos.

A fronteira do Brasil com o Uruguai tem aproximadamente 985 quilômetros, desde a tríplex fronteira Brasil – Argentina - Uruguai até a foz do Arroio Chuí. O trecho seco desta região permite a entrada, por estradas secundárias, de uma vasta gama de produtos ilegais, tais como agrotóxicos, cigarros, bebidas alcoólicas, drogas, explosivos, armas e munições.

A região de tríplex fronteira entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai, situada junto à cidade paranaense de Foz do Iguaçu é área muito sensível, com consolidada ação do crime organizado transnacional, particularmente no Paraguai. A presença da Usina Binacional de Itaipu, uma das maiores estruturas estratégicas do país, aumenta a sensibilidade da área, que é caracterizada pela grande presença de imigrantes, contínuo fluxo de pro-

duto oriundos do comércio informal, grande movimentação de cargas e pouca fiscalização em função da elevada circulação existente.

A região tem, também, uma economia muito aquecida, com base no setor do turismo e na presença de duas zonas francas – *Puerto Iguazú*, na Argentina e *Ciudad del Este*, no Paraguai. Prova desta força econômica regional está no fato de que *Ciudad del Este* ocupa a 3ª posição como maior zona franca do mundo, depois de *Miami* e *Hong Kong* (CURY, 2011).

Nota-se, portanto, que as características da área do Arco Sul, por suas peculiaridades, merecem interesse diferenciado por parte da Inteligência, impondo acurado estudo das vias de transporte, de todos os modais, com vistas ao posicionamento mais efetivo de bloqueios, pontos de fiscalização e patrulhas.

Em resumo, existem, nos três estados, cidades fronteiriças que, tradicionalmente, têm parte considerável de sua estrutura econômica dependente dos recursos gerados no comércio internacional (legal e ilegal). Destacam-se, neste contexto as cidades do Chuí, Santana do Livramento e Uruguaiana, no Rio Grande do Sul e Foz do Iguaçu, no Paraná.

A fronteira de Santa Catarina com a Argentina, em condições de normalidade, não é uma área com forte atuação do crime transnacional. Entretanto, tal re-



alidade se altera durante as Operações Ágata, devido ao direcionamento focal de ilícitos para esta área, principalmente dos produtos ilegais que normalmente passam por intermédio do Paraná e do Rio Grande do Sul, regiões que, em razão da maior concentração de tropas, são mais vigiadas pelo vetor militar.

A capilaridade da rede viária no interior de Santa Catarina permite também que os ilícitos possam circular rapidamente, indo na direção da Região Sudeste ou infletindo na direção das capitais dos estados da Região Sul.

Nota-se, portanto, que as características da área do Arco Sul, por suas peculiaridades, merecem interesse diferenciado por parte da Inteligência, impondo acurado estudo das vias de transporte, de todos os modais, com vistas ao posicionamento mais efetivo de bloqueios, pontos de fiscalização e patrulhas.

No que tange ao tráfico internacional de drogas, a faixa de fronteira do estado do Paraná com o Paraguai tem uma situação bastante crítica, carecendo que a Inteligência dê ao tema a centralidade de que é merecedor. Segundo relatório emitido em 28 de fevereiro de 2012, pela Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes, estrutura ligada à Organização das Nações Unidas, aproximadamente “80% da maconha utilizada no Brasil, em 2011, entrou pelo Paraguai”.

Outra informação relevante reside no fato de que o Paraguai é o maior produtor de maconha no âmbito da América do Sul e, via de regra, essa droga entra no Brasil pelo Paraná ou Mato Grosso

do Sul. Tal realidade deve ser objeto de acompanhamento da Inteligência, buscando-se agregar e analisar dados de todos os organismos de Inteligência nacionais envolvidos.

Conclui-se então, de forma parcial, que a área do Arco Sul onde são desenvolvidas as Operações Ágata possui grande extensão territorial, vasta capilaridade viária, tendo sua permeabilidade como fator de ocorrência de vários ilícitos.

O estreitamento das relações que viabilizem efetiva cooperação internacional na área de Inteligência, a exemplo do que a ABIN já faz com o serviço de Inteligência da Argentina e que as Forças Armadas também fazem nas ações de cooperação com o setor militar dos países vizinhos, ainda não é a tônica em vigor, havendo espaço para o adensamento dessas relações.

A criticidade da conjuntura em Foz do Iguaçu justifica a necessidade de priorizar esforços de Inteligência nessa porção da área de operações. Neste diapasão, a produção de imagens e o uso dos veículos aéreos não tripulados, tanto da Força Aérea Brasileira, quanto da Polícia Federal não podem ser desconsiderados.

Conclui-se então, de forma parcial, que a área do Arco Sul onde são desenvolvidas as Operações Ágata possui grande extensão territorial, vasta capilaridade viária, tendo sua permeabilidade como fator de ocorrência de vários ilícitos.



Logo, cabe à Inteligência estudar, mapear, formular e levantar as possibilidades de ação da criminalidade organizada que atua nesta região.

3.2 Órgãos Envolvidos e sua Participação

Nas Operações Ágata realizadas na Região Sul do Brasil os maiores efetivos envolvidos pertencem ao Exército Brasileiro, composto por tropas do Comando Militar do Sul, sediado na cidade de Porto Alegre.

Órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a Agência Brasileira de Inteligência é destacada parceira nas Operações Ágata, atuando na coordenação dos demais órgãos do sistema, [...]

O Comando Militar do Sul emprega os elementos operacionais de suas Grandes Unidades⁴ posicionadas na faixa de fronteira. Essas Grandes Unidades possuem estruturas de Inteligência que são diretamente envolvidas nos trabalhos relativos ao esforço de busca e acompanhamento das operações.

A Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira também participam, com efetivos proporcionalmente menores, por intermédio das tropas do 5º Distrito Naval, com sede em Rio Grande, e do 5º Comando Aéreo Regional, com sede

em Canoas. As estruturas de Inteligência da Marinha e da Força Aérea também integram os esforços de obtenção, levantando dados pertinentes às suas áreas de atuação, tais como o tráfego ilegal de aeronaves, a presença de pistas de pouso clandestinas e o fluxo de embarcações não cadastradas.

Órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência, a Agência Brasileira de Inteligência é destacada parceira nas Operações Ágata, atuando na coordenação dos demais órgãos do sistema, por intermédio da presença de seus representantes nos Centros de Operações, bem como pela ação de suas superintendências estaduais, que baseadas em análises especializadas, elaboram Relatórios de Inteligência⁵.

Em relação aos órgãos de segurança pública, verifica-se que há relativa participação da Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, polícias militares dos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná e as respectivas polícias civis que também atuam, porém em menor escala. A modesta participação dessas instituições deve-se à priorização das ações da Operação Sentinela, aos serviços de escala, a falta de recursos destinados ao custeio de diárias e as atividades inerentes à rotina desses órgãos.

Cumprido destacar que os órgãos de segurança pública supracitados participam de maneira pontual, em períodos de tempo pré-estabelecidos e com efetivos redu-

⁴ Grandes Unidades são organizações militares com capacidade de atuação operacional independente, integradas por unidades de combate, de apoio ao combate e de apoio logístico.

⁵ Os Relatórios de Inteligência são documentos externos, padronizados, no qual o analista transmite conhecimentos para usuários de outros organismos de Inteligência, dentro ou fora do SISBIN.



zidos. Normalmente, tais órgãos deslocam um ou dois agentes para os principais pontos de bloqueio executados pelas tropas do Exército, configurando o trabalho na modalidade interagências e conferindo maior amplitude de amparo legal para as ações empreendidas.

[...] um dos desafios existentes refere-se ao amadurecimento, formalização e ampliação da integração na área de Inteligência, agregando os bancos de dados dos órgãos de segurança pública, das superintendências da ABIN e dos demais organismos de Inteligência participantes, [...]

Nos planejamentos de Inteligência, e a despeito das dificuldades acima mencionadas, a interação das Forças Armadas com os órgãos de segurança pública, nos níveis operacionais e táticos, já ocorre de fato, mas pode ser ainda mais intensa. Atualmente, um dos principais pilares que mantém esta interação não são os documentos normativos, emitidos pelo Ministério da Justiça e Ministério da Defesa, tampouco os planos previstos, mas sim as excelentes ligações interpessoais desses atores.

Em resumo, nota-se que os órgãos de segurança pública, mesmo dotados de vasta experiência de campo e possuidores de bancos de dados completos e atualizados sobre tais ilícitos, ainda pouco participam dos planejamentos prévios

de Inteligência referentes às Operações Ágata, havendo considerável espaço para uma maior integração nesta área.

Outras agências e organismos também atuam em parceria, em todas as fases das Operações Ágata, com destaque para a Receita Federal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

Inferese, então, que um dos desafios existentes refere-se ao amadurecimento, formalização e ampliação da integração na área de Inteligência, agregando os bancos de dados dos órgãos de segurança pública, das superintendências da ABIN e dos demais organismos de Inteligência participantes, complementando relatórios e até mesmo produzindo conhecimentos de Inteligência em cooperação.

O caminho formal para a integração de fato já está balizado, no âmbito da Defesa, por intermédio do Manual de Operações Interagências - MD33-M-12, documento expedido por meio da Portaria Normativa nº 513/EMD/MD, de 26 de março de 2008. Para melhor compreender em que nível visualiza-se a cooperação, vale destacar:

“O processo interagências deve unir os interesses de todos os participantes. O projeto, ou contrato de objetivos, ou comprometimento inicial, ou qualquer outra denominação dada para o primeiro passo na construção e manutenção da coordenação interagências, ainda no nível estratégico de decisão, deve incluir: atribuições e responsabilidades, prazos e prioridades, padronização de medidas de coordenação e meios e orçamento disponíveis.”



3.3 Aspectos Operacionais das Ações Repressivas

As Operações Ágata possuem objetivos definidos, destacando-se a neutralização do crime organizado, a redução dos índices de criminalidade, a coordenação do planejamento e execução de operações militares e policiais, a cooperação com os países fronteiriços, a intensificação da presença das Forças Armadas e o apoio à população. Para tanto, os planejamentos de Inteligência são realizados com foco na obtenção de resultados que materializem a consecução dos objetivos previamente elencados.

Os planejamentos estratégicos são feitos pelo Ministério da Defesa.

Os comandos das Forças Armadas realizam seus planejamentos no nível operacional.

No nível tático, os grandes comandos operacionais e os órgãos parceiros planejam e executam as ações no nível tático. A Inteligência, por necessário, também participa deste processo, permeando os diversos níveis.

Os planejamentos estratégicos de Inteligência buscam levantar cenários prospectivos, atores antagônicos, tendências e impactos das operações, tanto no campo externo quanto no interno.

No nível operacional, a Inteligência atualiza conhecimentos elaborados e produz novos conhecimentos sobre a área onde ocorrerá a operação, buscando levantar indicadores gerais sobre as ações ilícitas desenvolvidas e quais as possibilidades dos elementos do crime organizado.

No nível tático, os planejamentos de Inteligência são focados no aspecto operativo, buscando levantar locais e horários de maior incidência de práticas ilícitas, localização de depósitos, principais rotas de tráfico e contrabando, alterações no *modus operandi* dos criminosos, veículos suspeitos, locais de presença de suspeitos e outros dados que possam fornecer apoio prático às tropas e agentes envolvidos.

Durante as Operações Ágata também são executadas as Ações Cívico-Sociais, que buscam fornecer apoio às populações da faixa de fronteira, por intermédio do desenvolvimento de práticas de cunho médico e social.

A fase de operações repressivas é caracterizada pelo desencadeamento simultâneo de eventos voltados para a atividade de fiscalização, tais como a montagem de Postos de Bloqueio e Controle de Estradas (designados pela sigla PBCE), em áreas urbanas e rurais, fiscalização de aeródromos, levantamento de pistas de pouso clandestinas, levantamento de portos ou desembarcadouros clandestinos, patrulhamento em rios, rodovias e estradas vicinais.

Nestas ações, de caráter tático, são realizadas apreensões de produtos ilegais, prisões, vistorias e revistas, caracterizando a base dinâmica que proporciona a visibilidade desejável para este tipo de operações. Por vezes, eventos inéditos ocorrem, a exemplo do tiroteio ocorrido em 2015, na região de Salto del Guáira,



onde, supostamente, elementos da marinha paraguaia teriam atirado em uma embarcação da Polícia Federal brasileira.

Durante as Operações Ágata também são executadas as Ações Cívico-Sociais, que buscam fornecer apoio às populações da faixa de fronteira, por intermédio do desenvolvimento de práticas de cunho médico e social. Essas atividades constituem-se em excelente oportunidade para a realização de ações de Inteligência e Operações Psicológicas⁶, onde, no contato com a população, podem ser levantados dados relevantes para manter ou reorientar os esforços operacionais.

Nas Ações Cívico-Sociais são realizados atendimentos médico-hospitalares e odontológicos para a população carente dos municípios de fronteira. Nestas oportunidades, os militares da área de saúde devem ser orientados e treinados para atuar como sensores de Inteligência de Fontes Humanas, buscando captar impressões e dados relevantes para a operação, a serem consubstanciados em relatórios de final de missão.

Os profissionais de Inteligência podem, também, aproveitar tais ações para realizar missões de busca, cooptar colaboradores e abrir canais de comunicação com os habitantes locais, apoiados na percepção positiva das atividades junto às comunidades, que criam condições favoráveis para momentos de aproximação e coleta de dados.

⁶ As Operações Psicológicas caracterizam-se pelo emprego de técnicas que têm o objetivo de influenciar valores, crenças, emoções, motivações, raciocínio ou comportamentos; sendo usadas para induzir confissões, reforçar atitudes e comportamentos favoráveis aos objetivos do originador.

3.4 O Crime Organizado

No período da Guerra Fria, o pano de fundo para as preocupações fronteiriças eram as questões de segurança nacional e as ameaças potenciais advindas dos Estados vizinhos.

Na atualidade, e seguindo tendência mundial, configura-se a preocupação estatal em proteger aquilo que é estabelecido contra tudo aquilo que é marginal, incluindo aí os considerados fluxos indesejáveis.

A percepção de FOUCHER complementa bem o assunto.

“As fronteiras se transformaram em ‘membranas assimétricas’, autorizando a saída, mas protegendo a entrada de indivíduos vindos do outro lado. E convém que o Estado interpelado por ter ‘perdido o controle da fronteira’, que nunca havia dominado completamente, demonstre sua capacidade de tomar medidas que se imponham para, aí então, restaurar sua autoridade, menos em relação aos segmentos afetados do que aos olhos de seus administrados.” (FOUCHER, 2009, p. 19)

Por outro lado, na contraposição ao controle das fronteiras, está o crime organizado, os grandes contrabandistas e os pequenos contraventores. Este vetor contrário pauta seus planejamentos e ações na eterna busca por burlar os mecanismos de fiscalização estatais.

A análise histórica e serial do *modus operandi* dos traficantes e contrabandistas é vital para os trabalhos da Inteligência



cia. Fatores como a diversificação dos modais empregados, a modernização dos veículos, o fácil acesso às tecnologias de comunicação, o largo emprego da informática e o uso em larga escala das redes sociais moldam o desafio dos analistas de Inteligência.

As maneiras de ludibriar os mecanismos de fiscalização são variadas e se modificam na mesma velocidade em que as ações de fiscalização são incrementadas. A Inteligência, nesse contexto, deve se antecipar aos criminosos, mostrando-se pró-ativa e resiliente.

3.5 Aspectos Externos

A problemática de fronteiras e a consequente necessidade de aumentar o nível de segurança nessas áreas não são preocupações exclusivas do Brasil. Assim, no estudo em tela não podem ser esquecidos os atores da vizinhança, seu registro histórico e suas peculiaridades atuais.

O Uruguai, tradicionalmente, é considerado um país muito seguro, onde a tranquilidade é o estandarte inclusive em sua capital, Montevidéu. Entretanto, em direção divergente à percepção tradicional, verifica-se que o Uruguai contempla questões que podem impactar diretamente nos planejamentos de Inteligência do Brasil, merecendo, portanto, um acompanhamento constante.

A “Lei da Maconha”, que legalizou o cultivo, o beneficiamento e a venda da

droga no Uruguai é uma questão crítica que pode motivar o nascimento de um turismo canábico na região.

Em janeiro de 2016, a Argentina decretou Estado de Emergência de Segurança Pública, em todo o território, pelo prazo de um ano. O objetivo da medida, segundo o presidente Macri, foi “reverter a situação de perigo coletivo criada pelo crime organizado e o narcotráfico”.

Em parcial resumo, verifica-se que os esforços de Inteligência não podem se resumir ao acompanhamento das atividades do ambiente doméstico. Urge, portanto, voltar os olhos para o entorno estratégico, percebendo a evolução de possíveis ameaças e correlacionando os eventos externos com as ocorrências verificadas no território nacional.

Agravando a complexidade do quadro, a situação paraguaia talvez seja a que mais inspire cuidados por parte das estruturas integrantes do SISBIN, com responsabilidade formal sobre a faixa de fronteira.

A sistemática corrupção existente, o incremento das ações violentas do Exército do Povo Paraguaio (EPP)⁷ e da Associação Campesina Armada (ACA)⁸ e a identificação de ligações entre criminosos

⁷ O EPP é um grupo insurgente, de orientação marxista-leninista, formado por radicais de esquerda e antigos militantes ligados ao Partido Pátria Livre.

⁸ A ACA é um pequeno grupo guerrilheiro, dissidente do EPP.



brasileiros integrantes do Primeiro Comando da Capital⁹ e guerrilheiros paraguaios são ingredientes potenciais nessa complexa temática.

A cooperação militar brasileira com as forças armadas dos países vizinhos no Arco Sul, nas Operações Ágata, ainda pode ser expandida. Nesta direção, cumpre lembrar que o Ministério da Defesa já emite convites oficiais no sentido de viabilizar a participação de militares desses países, durante as Operações Ágata, na condição de observadores.

Em parcial resumo, verifica-se que os esforços de Inteligência não podem se resumir ao acompanhamento das atividades do ambiente doméstico. Urge, portanto, voltar os olhos para o entorno estratégico, percebendo a evolução de possíveis ameaças e correlacionando os eventos externos com as ocorrências verificadas no território nacional. Para tal, a cooperação militar nos esforços de Inteligência com os países limítrofes é um importante caminho a ser avaliado pelos gestores no nível estratégico.

3.6 As Atividades de Inteligência antes das Ações Repressivas

As análises de Inteligência darão suporte ao desencadear da operação. A partir de um banco de dados existente, e com foco nos objetivos de Inteligência apresentados pelo nível estratégico, os setores operacionais e táticos irão aprofundar os conhecimentos necessários, por

intermédio de coleta e busca. As necessidades e as disponibilidades irão ditar o andamento dos trabalhos.

Este processo não é tarefa isolada e só afeta ao especialista de Inteligência. Para o efetivo sucesso da operação é preciso que os profissionais de Inteligência trabalhem de maneira sinérgica com os elementos de operações, atuando com base em atitudes cooperativas e de complementaridade.

As deficientes estruturas formais de fiscalização existentes ao longo da faixa de fronteira e os episódios pontuais de corrupção de agentes legais são uma realidade. A Inteligência necessita mapear, com antecedência, as alterações no *modus operandi* dos criminosos, as áreas onde deve atuar com mais efetividade, deixando em segundo plano as áreas que estão bem gerenciadas e seguras.

As tradicionais e consagradas rotas dos ilícitos devem ser objeto de estudo criterioso, pois é em função delas que os fluxos são regulados. Quando do “sufoamento”¹⁰ das rotas tradicionais, ocorre rápida adaptação dos elementos do crime organizado, na busca de caminhos alternativos que proporcionem a manutenção dos fluxos que atendam as demandas existentes.

Quando ocorre a divulgação antecipada da data de início das ações repressivas das Operações Ágata, e isso é comum, os criminosos investem também na estocagem dos produtos ilícitos dentro do Brasil.

⁹ O PCC é uma facção criminosa brasileira nascida no estado de São Paulo. Hoje, já possui articulações em outros estados e até no exterior.

¹⁰ Termo atribuído pelo autor para definir que as rotas estão todas bem vigiadas e policiadas.



Os criminosos, sabendo que o fluxo será reprimido, buscam armazenar os produtos ilícitos em depósitos e galpões localizados fora dos 150 quilômetros da faixa de fronteira, área onde as ações de fiscalização são realizadas. A proximidade de grandes eventos, a exemplo da Olimpíada, vem servindo de estímulo para o incremento deste *modus operandi*, que objetiva montar um estoque regulador, principalmente de drogas ilícitas, ante um provável aumento da demanda.

Nota-se, em curta avaliação, que os planejamentos de Inteligência são vitais para o sucesso das operações. Desafios existem e a dificuldade principal reside em conseguir fazer com que a atividade de Inteligência realmente funcione como um sistema seguro, em rede, integrado e flexível.

3.7 As Atividades de Inteligência Durante as Ações Repressivas

Após o desencadear das ações repressivas, a Inteligência passa a desempenhar o papel de acompanhamento e suporte às operações.

Após encerradas as ações dos vetores atuantes no nível tático, a Inteligência permanece atenta às atividades de desmobilização e no monitoramento dos reflexos decorrentes das operações.

No acompanhamento de Inteligência realizado durante as Operações Ágata, avulta de importância a tabulação dos dados indicadores dos resultados obtidos. A análise especializada de Inteligência, focada nas quantidades e natureza das apreensões, nas prisões realizadas,

nos veículos apreendidos e no fluxo registrado nas vias vão apontar tendências e alterações no perfil dos criminosos, facilitando a reorientação dos esforços do vetor operacional.

Para maximizar resultados, é preciso superar diferenças institucionais derivadas das missões singulares de cada um dos órgãos envolvidos.

A confecção de relatórios diários, mapas temáticos, mapas de análise de vínculos e outros trabalhos de análise devem compor a rotina de acompanhamento da Inteligência.

Logo, resta comprovado que as fronteiras brasileiras precisam de maior fiscalização, em caráter permanente e não apenas por intermédio de ações emergenciais.

Durante as operações, a Inteligência deve buscar atuar de maneira proativa nos *briefings* diários realizados entre as agências, levantando aspectos novos e integrando tais novidades com os seus conhecimentos.

A contrainteligência também tem espaço nas atividades de acompanhamento, particularmente com o objetivo de identificar ameaças aos agentes empregados, evitar situações que possam causar danos à imagem das instituições e proteger os ativos envolvidos.

Nota-se, em parcial apreciação, que as atividades de acompanhamento de Inteligência são complexas e extremamente



dinâmicas, exigindo tirocínio e acurado senso de percepção dos agentes envolvidos. A integração efetiva entre os órgãos permanece como característica necessária, à semelhança do que ocorre na fase dos planejamentos.

4 Conclusão

As Operações Ágata no Arco Sul do Brasil são parte integrante da realidade conjuntural das cidades brasileiras situadas naquela faixa de fronteira, entretanto, nota-se que, a cada edição, modificações ocorrem no cenário, indicando necessidade de continuidade no processo de aprimoramento dessas iniciativas.

Nas operações, ano após ano, verificam-se outras nuances, novas alterações no *modus operandi* do crime organizado, eventos inéditos, validando, ainda mais, a relevância da necessidade do bom funcionamento da atividade de Inteligência para o êxito das ações planejadas.

O sucesso das operações realizadas corrobora com a assertiva de que tais iniciativas devem ser mantidas. Logo, resta comprovado que as fronteiras brasileiras precisam de maior fiscalização, em caráter permanente e não apenas por intermédio de ações emergenciais.

Sob o ponto de vista da localização geográfica, pode-se concluir que a faixa de fronteira com o Paraguai, e particularmente a região de Foz do Iguaçu, é prioritária para os esforços da Inteligência, notadamente para que se obtenha efetividade no combate ao tráfico internacional de drogas e armas.

A análise dos resultados obtidos nas Operações Ágata reitera a necessidade de integrar esforços na área de Inteligência, desde o nível estratégico até o nível tático, viabilizando a ocorrência de efetiva cooperação entre os ministérios da Justiça, Defesa e a ABIN. Necessário é, também, aproveitar a vasta experiência de campo e a riqueza dos bancos de dados dos órgãos de segurança pública, que ainda participam pouco dos planejamentos prévios de Inteligência.

A desejada integração regional entre os países envolvidos buscará obter efetiva cooperação de Inteligência entre as forças armadas, forças policiais e órgãos de fiscalização; [...]

O amadurecimento, a efetivação e a ampliação da integração na área de Inteligência, serão materializados verdadeiramente quando se conseguir agregar os bancos de dados dos órgãos envolvidos, produzindo, inclusive, conhecimentos de Inteligência na modalidade cooperativa.

No nível das relações exteriores, existem desafios de peso para os encarregados do planejamento no nível estratégico. Nesta seara, verificou-se que os esforços de Inteligência nas Operações Ágata não podem se resumir ao acompanhamento das atividades do ambiente doméstico, visualizando-se a necessidade de voltar os olhos para nosso entorno e incrementar o diálogo regional com os países fronteiriços.



A desejada integração regional entre os países envolvidos buscará obter efetiva cooperação de Inteligência entre as forças armadas, forças policiais e órgãos de fiscalização; com vistas a perceber a evolução de possíveis ameaças e se contrapor, com oportunidade, frente às mesmas. O estado final desejado seria obtido por intermédio da realização de ações simultâneas nas fronteiras dos diferentes países, materialização do ápice da integração regional.

Por fim, das análises realizadas neste ensaio, foi possível comprovar que as atividades de Inteligência têm ponderável parcela de importância no contexto das Operações Ágata realizadas no Arco Sul, havendo, porém, muito a ser feito para que a segurança desta área tão sensível seja garantida em níveis desejáveis e coerentes com o nível de ameaça que tais ilícitos representam para a sociedade brasileira.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-Lei n. 1135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6634.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 10 mai. 2016.

_____. Lei complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. Decreto nº 7.496, de 08 de junho de 2011. Institui o Plano Estratégico de Fronteiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm>. Acesso em: 7 maio 2016.

_____. Exército Brasileiro. *C100-5: operações*. 3. ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 1997.

_____. Exército Brasileiro. *Diretriz de Integração e Emprego das Diversas Fontes para a Produção de Conhecimento de Inteligência Militar*. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2006.

CURY, Mauro José Ferreira. Territorialidades transfronteiriças: as interconexões socioambientais, econômicas, políticas e culturais na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu(BR), Ciudad del Este(PY) e Puerto Iguazú(AR), 295-322 pp. In: *Territórios e fronteiras. (Re)arranjos e perspectivas*. Fraga, Nilson (org.). Florianópolis: Insular, 2011.



FOUCHER, Michel. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radial Livros, 2009.

MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e Nações*. Coleção Repensando a Geografia. São Paulo: Contexto, 1998.



FERRAMENTAS DE INTERPRETAÇÃO DE TEXTOS PARA USO DA INTELIGÊNCIA

Fábio Nogueira de Miranda Filho*

Resumo

A Inteligência assessora o decisor em situações-problema por meio de relatórios sobre o que de fato aconteceu, e o que aconteceria. A maioria das pistas que o analista tem para elaborar o relatório é de textos, escritos ou orais. Assim, torna-se necessário saber analisar e até desvendar os dados de que dispõe. A partir de fundamentos teóricos da Teoria do Conhecimento, este artigo apresenta três ferramentas de interpretação para uso na Inteligência e em quais situações aplicá-las: Inferência, baseada na lógica indutiva e dedutiva; Análise de Conteúdo, desdobrada em ferramentas computacionais; e Análise Discursiva, técnica ainda em evolução com grande perspectiva de auxílio à atividade Inteligência.

Introdução

Serviços de Inteligência (SIs) têm como finalidade precípua fornecer subsídios ao mandatário do país nos assuntos relativos aos interesses e à segurança do Estado e da sociedade, tais como, avaliar ameaças internas e externas à ordem constitucional e à defesa das instituições e dos interesses nacionais, antecipar situações danosas e sinalizar oportunidades que possam ser aproveitadas. Para tal, os SIs dedicam-se ao trabalho de coleta, análise e organização de informações – de acesso negado ou não – para posterior difusão aos tomadores de decisões.

O analista de Inteligência recebe e obtém, sobre determinada situação a ser investigada, um sem-número de informa-

É consenso na comunidade de Inteligência que o assessoramento de maior sucesso é aquele que contém dado(s) negado(s), e também é senso comum que este dado negado deve ser bem interpretado, caso contrário, perde-se boa oportunidade de prestar assistência ao decisor.

ções que devem ser analisadas e repassadas, por exemplo, para decisores, outros analistas e outros Órgãos de Inteligência. Estas informações possuem diversas formas, como objetos, gravações de som, mapas, fotos, desenhos, gráficos, etc.,

* Bacharel em Ciência da Computação (UFV, MG). Especialização em Gestão Estratégica (UFMG). Mestrando Profissional em Administração (PUC/MG).



mas, na sua grande maioria, são textos¹. Por texto, entende-se registros escritos e orais. Assim, o analista, ao processar este tipo de informação, precisa interpretar, decifrar, enfim, descobrir o que há no texto e por detrás dele. Deve perseguir as mensagens subliminares, sem, contudo, inventar interpretações. O desafio se torna maior, pois, pela natureza do trabalho de Inteligência, raramente se pode recorrer ao autor. É consenso na comunidade de Inteligência que o assessoramento de maior sucesso é aquele que contém dado(s) negado(s)², e também é senso comum que este dado negado deve ser bem interpretado, caso contrário, perde-se boa oportunidade de prestar assistência ao decisor.

O ofício da Inteligência precisa de ferramentas pragmáticas, daí se apodera do melhor de cada técnica sem maiores considerações de ordem ideológica e filosófica. O intuito é desenvolver a arte da interpretação voltada para a Inteligência.

Cooper (2005) afirma que o maior problema da Inteligência americana não está na estrutura e nas autoridades, mas, sim, no método de análise das informações. O autor cita algumas deficiências no trabalho do analista, em que se destacam aquelas referentes à interpretação: ênfase

exagerada em julgamentos prévios, negligência na pesquisa de dados ao não privilegiar pesquisas de longo prazo, falta de validação de métodos e processos para interpretação. Afinal, o inimigo e o tema a ser analisado mudam mais rápido que a estrutura de um SI (KISSINGER, 2004).

Para realizar sua tarefa, o trabalho do analista obedece a um ciclo de atividades: a) planejamento e direção; b) coleta de dados (ostensivos ou encobertos); c) processamento; d) produção e análise; e) difusão; e f) resposta (feedback) (NUMERIANO, 2007). Neste ciclo, o analista precisa interpretar textos nas fases de coleta de dados, processamento, produção e análise, e difusão, sendo que, nesta última, o próprio analista é o autor de um texto. Percebe-se que o tratamento errôneo de um elemento compromete todo esforço empreendido. De modo concreto, o analista se depara com textos para estudar, como, por exemplo, sobre a interferência externa realizada por meio da imprensa, a chamada propaganda adversa, ou sobre uma determinada situação de conflito, em que se deve apresentar causas, identificar atores e interesses, além de prever consequências. O analista poderá, ainda, desenvolver ações no sentido de evitar (ou praticar) a técnica de desinformação que significa a manipulação de informações com o fito de induzir um decisor em erro de avaliação. Finalmente, o analista poderá agir no sentido de identificar um determina-

¹ Segundo estimativas, 90% das informações obtidas por um SI são das chamadas fontes abertas (AFONSO, 2006) e estas se caracterizam por serem documentos sem restrição de segurança, como registros oficiais e textos da internet e *deep web*.

² Natural vantagem comparativa da Inteligência em relação a outros fluxos de assessoramento.



do grupo para fins de cooperação (com qualquer comunidade) ou neutralização (de um grupo terrorista).

As falhas da Inteligência são inevitáveis e naturais (HEDLEY, 2005), contudo, o analista tem de estar disposto a correr riscos e aprender com as falhas. O saber da Inteligência não é uma ciência formal como a Física ou a Sociologia, porém, não se abstém de padrões e métodos para verificar e explicar a realidade, bem como (tentar) antever o próximo passo do oponente. Por isso, o método de análise deve evoluir com as ciências cognitivas para aperfeiçoar métodos de validação na construção do conhecimento (COOPER, 2005; SINCLAIR, 1984). Em outras palavras, busca-se práticas já testadas para auxiliar na tarefa de interpretação dos dados.

Este artigo tem por objetivo apresentar algumas práticas que podem ser mais bem aproveitadas na Inteligência e sugerir em quais situações estas práticas poderiam ser aplicadas. O ofício da Inteligência precisa de ferramentas pragmáticas, daí se apodera do melhor de cada técnica sem maiores considerações de ordem ideológica e filosófica. O intuito é desenvolver a arte da interpretação voltada para a Inteligência (MARRIN, 2008). Após esta introdução, o trabalho expõe os fundamentos teóricos em que se assentam a Inteligência no intuito de introduzir conceitos que servirão de base ao estudo das ferramentas de interpretação de textos. Em seguida, estas ferramentas são apresentadas, e culminam nas considerações finais que trazem as implicações deste estudo para a Inteli-

gência e sugestões de temas que possam complementar a pesquisa futuramente.

Fundamentos da Atividade de Inteligência

A atividade do analista de Inteligência tem os seus fundamentos teóricos baseados na Teoria do Conhecimento (Gnosiologia), pertencente à Filosofia. Conhecimento, aqui, é entendido como a representação que um sujeito pensante se faz de um objeto (ALVES, 2011). Em outras palavras, conhecer é o ato de tornar um objeto presente à percepção, à imaginação ou à inteligência de uma pessoa. Este conhecimento pode ser: i) Sensível, quando adquirido por meio das sensações, seja a percepção, ato de conhecer intuitivamente um objeto como um todo, ou a imagem, ato de conservar, reproduzir e combinar imagens de experiências passadas; e, ii) Intelectual, conhecimento universal sobre o objeto, obtido pelas operações intelectuais. Para produzir informações de Inteligência, o analista se vale de ambos os conhecimentos, em especial do Intelectual, o qual pressupõe razão objetiva³, ao passo que o Sensível pressupõe conhecimento subjetivo.

Assim, para produzir conhecimento intelectual, a mente realiza três operações: formar conceitos, juízos e inferências (ALVES, 2011). Conceito, também conhecido como ideia, é a forma intelectual que exprime o objeto do conhecimento por aquilo que há de comum nos seres. Por exemplo, há muitas mesas de trabalho, e o conceito dela reúne todas. Esta simples apreensão da inteligência tem sua expressão linguística pelo termo. Por sua

³ A forma correta de entendimento do objeto.



vez, Juízo mostra a crença de uma pessoa pela afirmação e pelo julgamento da relação entre dois conceitos. A expressão verbal do juízo é a proposição. A operação mais complexa, denominada Inferência ou raciocínio, é a relação entre juízos com o fito de produzir uma conclusão. Sua expressão verbal é a argumentação.

O analista realiza estas operações intelectuais para buscar a verdade e, assim, subsidiar o decisor com informações corretas. A verdade seria a almejada correspondência ou adequação do pensamento com a realidade⁴. Dito de outra forma, a concordância integral da imagem formada pela mente de uma pessoa com o objeto real. No entanto, não há esta igualdade plena, mas somente correspondência entre os mundos: real, o objeto em si; do pensamento, o objeto representado na mente; e da linguagem, descrição do objeto (ALVES, 2011).

Sendo o homem falível, às vezes, toma o falso pelo verdadeiro. Desse modo, em relação à verdade, o espírito humano

pode encontrar-se nos seguintes estados: ignorância, dúvida, opinião, certeza e erro. O primeiro é a ausência de conhecimento, completa ou parcial. O segundo é o estado de equilíbrio entre duas afirmações contraditórias ou incompatíveis; pode advir da prudência, da equiparação de prós e contras, da suspensão voluntária para melhor investigar ou de puro ceticismo. No terceiro estado, afirma-se com algum receio de enganar-se, a verdade é provável. Já na certeza, não há receio em afirmar, e a verdade é percebida com evidências. Por último, no erro, o sujeito pensa que sabe, e não sabe que não sabe, e, por isso, não procura saber – ou seja, a pior situação em que o analista pode se encontrar. No quadro 1 abaixo, estão descritos os estados de espírito e quais são utilizados na Inteligência. A opinião e a certeza podem ser integradas diretamente ao produto final da Inteligência, ao passo que a dúvida, após ser dirimida e transformada em opinião ou certeza, também pode ser integrada.

Quadro 1: Estado de espírito perante a verdade e utilização na Inteligência

<i>Estado de espírito</i>	<i>Probabilidade de correspondência do pensamento com a realidade (verdade) em % aproximada</i>	<i>Utilização na atividade de Inteligência</i>
Ignorância	0 – 49	
Dúvida	50 – 89	(X)
Opinião	90 – 99	X
Certeza	~100	X
Erro	0	

Fonte: elaborado pelo autor

⁴ O critério da verdade é o motivo maior que leva a mente a considerar tal situação como verdade. Estes critérios da verdade devem se estender a todas as verdades, serem objetivos e não necessitar eles mesmos de demonstração; caso contrário, haveria outro critério superior. Assim, a verdade não seria subjetiva. Alguns critérios já propostos são: autoridade divina, senso comum, princípio da contradição, evidência. Contudo, todos criticáveis em algum ponto. A verdade também não seria absoluta, pois, se assim o fosse, uma vez alcançada, a investigação (científica) perderia completamente o sentido. Percebe-se que, no campo de estudos da Filosofia, a questão dos critérios da verdade é ainda polêmica.



O analista, ao interpretar um texto, precisa chegar a conclusões que se enquadrem nos estados de espírito de opinião e certeza por meio das três operações intelectuais listadas acima. Para ilustrar esta tarefa, Cooper (2005) apresenta a metáfora do quebra-cabeça em que o analista não tem ideia de qual figura está sendo montada, não sabe se todas as peças estão disponíveis, e nem se as peças que possui são do mesmo quebra-cabeça. É neste ambiente, em que as principais peças são textos, que o analista precisa das ferramentas apresentadas a seguir.

Ferramentas de Interpretação de textos

A hermenêutica é a disciplina preocupada com a leitura correta dos textos ou com o estabelecimento da melhor interpretação de um texto. Algumas práticas da hermenêutica já são consagradas e não serão objeto de apresentação aprofundada por já serem de domínio público, além de serem largamente utilizadas em qualquer atividade interpretativa. Entre elas, podem-se citar: i) ler atentamente todo o texto, procurando focalizar a ideia central; ii) reconhecer os argumentos que dão sustentação a esta ideia, identificar as objeções à ideia central; iii) separar os exemplos que foram empregados como ilustração das ideias principais; iii) parafrasear alguma ideia importante do texto e não permitir que prevaleçam suas ideias sobre as do autor; e iv) partir o texto em fragmentos (parágrafos ou partes) para melhor compreensão.

Não se pode esquecer de mencionar que, para a Semiótica, a pessoa interpreta um fato dentro do campo da sua experiência, buscando significação mais adequada que responda às suas necessidades e à sua formação cultural. A tendência é cada um ver o que pode ver e para o que foi preparado para ver (ALVES, 2011)⁵. Desse ponto de vista, quanto mais eclético for o analista, melhor será sua interpretação.

O objeto teórico da lógica é o estudo das normas do pensamento correto. Dito de outra forma, a lógica estuda as condições objetivas e formais para justificar a verdade, mas não cuida da própria verdade – objetivo pertencente a outras ciências, como matemática, biologia, antropologia, economia, etc.

A primeira técnica exibida é a Inferência, basilar para qualquer interpretação por parte do analista de Inteligência. Em seguida, é apresentada a Análise de Conteúdo e suas evoluções por meio de programas de computador, úteis para testar hipóteses e descobrir novas tendências. Por último, vem a Análise de Discurso, uma técnica ainda experimental que se configura como uma alternativa de análise para grandes conjuntos de textos.

⁵ Kahneman (2012) também aborda o assunto de tirar conclusões precipitadas com base em evidência limitada ao introduzir o conceito de “o que você vê é tudo que há” (*WYSIATI – What you see is all there is*). Por esse entendimento, o analista não procuraria outras informações que possam elucidar o problema, se atendo somente ao que já conhece.



Inferência

O objeto teórico da lógica é o estudo das normas do pensamento correto. Dito de outra forma, a lógica estuda as condições objetivas e formais para justificar a verdade, mas não cuida da própria verdade – objetivo pertencente a outras ciências, como matemática, biologia, antropologia, economia, etc. Assim, a importância da lógica reside no fato de que, por meio dela, é possível evitar ilusões decorrentes da força da semântica e polissêmica das palavras nos discursos. Independente de belas palavras, se uma argumentação fere as leis da lógica, sua conclusão é inevitavelmente falsa. Esta técnica permite avaliar o pensamento de outrem, bem como construir corretamente seu próprio pensamento.

Os princípios da lógica (princípio da identidade, de contradição, do terceiro excluído e de razão suficiente) são leis universais que balizam se um pensamento está correto ou não. A lógica nos ensina como proceder para ter um pensamento válido. Sem prejuízo das operações mentais “conceito” e “juízo”, para o analista de Inteligência, a utilidade máxima da lógica está na inferência, que pode ser imediata ou mediata. Esta última se subdivide em dedutiva (silogismo) e indutiva (ALVES, 2011).

A inferência imediata é aquela em que se tira uma conclusão de uma proposição dada, sem recorrer a um terceiro termo (proposição intermediária). Por exemplo, se é falso que “todo muçulma-

no é terrorista”, então é verdadeiro que “algum muçulmano não é terrorista”; “algum agente de Inteligência é esperto, logo, algum agente de Inteligência não é obtuso”; outro exemplo, neste caso para evidenciar que a conclusão é inválida “o separatista pode ser terrorista, logo é terrorista”. As inferências imediatas podem ser realizadas por oposição, conversão, obversão, contraposição e equivalência. A leitura atenta de um manual de lógica ensina, sem grandes dificuldades, como aplicar este raciocínio em quaisquer proposições⁶.

Por sua vez, a inferência mediata parte de duas ou mais verdades para concluir outra delas decorrente. Aqui há uma proposição intermediária que possibilita a conclusão. O primeiro tipo, dedução, consiste em concluir uma terceira proposição de duas outras dadas, indo dos princípios para a consequência, do geral ao particular. Há certeza lógica da conclusão, que, de certa forma, já está presente nas premissas. A conclusão dedutiva não ultrapassa a força das premissas, não desenvolve um conhecimento novo, contudo carrega em si a convicção. A dedução é útil para o analista demonstrar a verdade, ou, de outra forma, verificar se o texto possui demonstração correta da verdade. Um exemplo de dedução seria: todo homem-bomba é terrorista; ora, esta pessoa é homem-bomba; logo, esta pessoa é terrorista. O principal tipo de raciocínio dedutivo é o silogismo. Seu princípio fundamental é que o que é afirmado ou negado do todo, é afirmado ou negado das partes desse todo.

⁶ Para uma compreensão ampla sobre os elementos para o discurso jurídico, ver a obra intitulada *Lógica – Pensamento Formal e Argumentação*, de Alaôr Caffé Alves, Ed. Quartier Latin, 5° Ed., 2011.



A crítica que se faz ao pensamento dedutivo é que ele não agrega novidades às ciências, porém sua utilidade está em clarificar a demonstração de uma descoberta já realizada ou, ainda, evidenciar todas as consequências lógicas possíveis de uma nova tese apresentada, mesmo aquelas não-desenvolvidas pelo próprio autor.

Por outro lado, a falácia é o raciocínio dedutivo incorreto com aparência correta, também chamada de sofisma se for construída de forma intencional para inclinar vontades ou iludir o destinatário. O sofisma pode ser realizado por: i) equívoco: toma-se, na enunciação, a mesma palavra em dois sentidos diferentes (ex.: o agente espiona; ora, o agente é uma pessoa que intermedia negócios; logo, uma pessoa que intermedia negócios espiona); ii) tautologia: a conclusão, escrita de outra forma, repete a premissa (ex.: agência de inteligência é órgão especializado em coleta de informações, ora Abin é agência de Inteligência; logo, Abin é órgão especializado em coleta de informações); iii) infração de regras da lógica (ex.: algum praticante do Islã é terrorista, logo todo terrorista é praticante do Islã.); iv) pelo conteúdo falso da premissa (ex.: todo espião rouba; ora, quem rouba deve ser preso; logo, todo espião deve ser preso).

O segundo tipo de inferência mediata é a indução, que, diferentemente da anterior, não parte de ideias universais, mas sim de fatos empiricamente observados em busca de uma conclusão, mesmo que temporária. Tenta-se generalizar, do particular ao geral, uma relação de causalidade entre dois fenômenos, to-

mando-se como base a experiência de dados parciais suficientemente enumerados. A conclusão indutiva amplia o conhecimento do homem, porém não traz a mesma certeza da dedutiva, pois pode ser alterada no futuro, caso novas experiências assim o comprovem. A relativa segurança da conclusão indutiva se baseia no princípio da regularidade da natureza: as mesmas causas, em determinadas circunstâncias, produzem os mesmos efeitos. Cabe a ressalva de que, nas ciências sociais, é muito difícil encontrar-se um grupo que represente suficientemente o todo. O analista de Inteligência deve ficar atento a isso para não cair em armadilhas.

A argumentação indutiva pode ser formada por analogia, pela enumeração total ou incompleta, pela razão contrária ou pela razão semelhante de uma conclusão já aceita. A seguir, alguns exemplos de indução: “um espião é um infrator; ora, a polícia ajudou a prender um espião; logo, com mais razão, a polícia ajudará a prender um infrator que seja espião e sabotador”; “um ofício se aprende estudando; ora, o analista de Inteligência aprende seu ofício estudando a doutrina de Inteligência; logo, um leigo também aprenderá o ofício da Inteligência estudando esta doutrina”; “a realização do ato terrorista ameaça a vida; ora, a ameaça à vida amedronta as pessoas; logo, a realização do ato terrorista amedronta as pessoas, e também, logo, a não-realização de ato terrorista não causa temor às pessoas”.

Da mesma forma que no método dedutivo, a indução apresenta sofismas, por



exemplo: “os SIs da Europa combatem o terrorismo; ora, o terrorismo é uma atividade ilegal; logo os SIs da Europa combatem todas as atividades ilegais”. Este erro pode ser por observação inexacta, considerar uma coincidência como causa, tomar a causa parcial como total ou levar em conta uma lista insuficiente. Nota-se que o analista deve se precaver para não inferir o que não é possível, mas também deve ser ousado. Veja a seguinte premissa: “os atentados terroristas nos Estados Unidos ao World Trade Center em 1993, de Oklama City em 1995, de 11/09 em Nova Iorque, da Maratona de Boston em 2013 causaram comoção neste país”. O analista pode inferir que atentados semelhantes a esse, perpetrados no futuro, também causarão comoção nos EUA. Ele pode ir mais além e julgar que atentados como esse causarão comoção em outros países ocidentais. Contudo, seria temeroso afirmar que atos como esse causarão comoção no mundo todo, visto que alguns países não simpatizam com os Estados Unidos.

Em um texto argumentativo comum, como notícia de jornal, discurso de autoridade, relato de fonte ocular etc., premissas e conclusões não aparecem destacados como nos exemplos acima. Ao contrário, estes elementos estão espalhados pelo texto e, muitas vezes, camuflados. O analista precisa encontrá-los e verificar se trata-se de raciocínio correto ou sofisma, e também, a partir das premissas apresentadas no texto, estabelecer suas próprias conclusões, obedecendo às regras da lógica. Na argumentação, geralmente são consideradas

verdades os lugares-comuns, opiniões aceitas pela comunidade e pontos de vista consagrados. As partículas indicadoras de premissas podem ser: ora, já que, porque, dado que, visto que, pois etc. Para conclusões, podem ser: logo, por conseguinte, portanto, assim, por isso, conseqüentemente, desse modo etc. Duas observações se fazem importantes: as partículas indicadoras podem estar ocultas, e a conclusão pode vir antes das premissas.

Análise de Conteúdo e Ferramentas Computacionais

A Análise de Conteúdo (AC), definida como conjunto de técnicas de análise de comunicações, foi utilizada inicialmente nos EUA no séc. XIX. Já na Primeira Guerra Mundial, foi utilizada para analisar propagandas inimigas e, durante a Segunda, para analisar jornais suspeitos de praticarem subversão, diga-se, apoiarem o nazismo.

A AC é realizada da seguinte forma: i) formulação de hipóteses e objetivos⁷; ii) escolha dos documentos por tempo, quantidade, assunto, e de acordo com o objetivo; iii) leitura atenta e aberta a ideias do(s) texto(s) para estabelecimento de unidades de registro (palavras, frases, enunciados, temas), ou seja, os indicadores que fundamentem a hipótese – estes podem ser testados em pequenas passagens de texto; iv) escolha do contexto da unidade de registro, por exemplo, frase para palavra, parágrafo para tema, texto para tema, texto para palavra; v) categorização das unidades de análise (qualidade

⁷ É possível fazer um estudo exploratório sem o guia das hipóteses.



das categorias: exclusão mútua, homogeneidade, pertinência, objetividade e produtividade); vi) estabelecimento de regras de enumeração, isto é, como as unidades de registro serão contadas; vii) realização da contagem das unidades de registro e apresentação dos resultados em tabela(s) de dupla ou única entrada; viii) inferência do cruzamento de dados da(s) tabela(s), sendo possível análise quantitativa e qualitativa (BARDIN, 1977).

De modo geral, a AC é útil ao analista de Inteligência para avaliar a tensão entre países por meio dos discursos, identificar ideologias de veículos de comunicação, estudar motivações de opiniões, descobrir tendências de acontecimentos, estudar o perfil de uma pessoa, etc. A AC se arvora de neutralidade, legitimada na ciência estatística, no intuito de confirmar uma interpretação ou mostrar um caminho novo a ser percorrido pelo analista. Bardin (1977) expõe várias técnicas que privilegiam algum aspecto a ser avaliado, o que não impede de conjugá-las na aplicação da AC. A seguir, são apresentadas quatro técnicas de análise a título de ilustração.

A mineração de dados tem sua utilidade prejudicada pelo fato de a maioria dos dados de interesse da Inteligência não se apresentarem estruturados, como textos de notícias, blogs, chats e livros.

A primeira análise é de avaliação, que visa a medir as atitudes do autor quanto aos objetos a que ele se refere. Para esta

técnica, a linguagem representa e reflete diretamente aquele que a utiliza. Aqui é avaliada a atitude do autor ou veículo de comunicação para com coisa, pessoa, ideia, acontecimento etc. A atitude possui direção que é a favor, contra, neutra ou ambivalente (ora a favor, ora contra) e intensidade que pode ser forte, fraca ou em escala de pontuação. Deve-se evitar que o analista projete seu próprio sistema de valor e contamine a avaliação.

A segunda técnica é a enunciação, mais indicada para entrevistas não-diretivas. Aqui o contexto é cada entrevista, e as unidades de registro podem ser frequência do tema, forma dos encadeamentos das proposições para evidenciar raciocínios e progressão do discurso pelo sequenciamento da mudança de assunto. Por exemplo, aqui são analisadas as figuras de retórica: i) recorrências (repetição de um mesmo tema ou palavra em contextos diferentes) que podem indicar importância para o autor, ou que o autor não sabe o que quer, ou ainda que o autor precisa convencer a si mesmo ou alguém; ii) lapso (quando dizemos alguma coisa sem querer) que demonstra a manifestação insistente e indomável de uma ideia negada; iii) ilogismo acompanhado da perda de domínio do discurso que pode corresponder a má-fé; iv) uso de lugar comum que busca adesão do interlocutor; v) uso de metáfora que tenta reduzir a tensão e possui grande poder de sugestão por suscitar mais emoção do que razão etc.

A análise da expressão, terceira técnica, parte do pressuposto de que existe correspondência entre o tipo do discurso e



as características do seu locutor. Os indicadores normalmente são: i) número de palavras diferentes / número total de palavras; ii) (verbos + advérbios) / (substantivo + adjetivo) em que > 1 indica pessoa dinâmica e < 1 pessoa descritiva; iii) número de palavras que exprimem mal estar / número de palavras que exprimem descontração, para medir a tensão; iv) número de palavras na frase; número de frases incompletas (válido para textos orais). Esta técnica é particularmente útil para verificar a autenticidade de discurso, porém traz a crítica que cada ocorrência possui o mesmo peso, em prejuízo da avaliação qualitativa (BARDIN, 1977).

A última técnica, das relações, procura verificar a ocorrência ou não de duas ou mais unidades de registro em uma mesma unidade de contexto. Estas unidades de registro podem se atrair, se inibir, ou não estar relacionadas. É útil para clarificar as representações sociais e ideologias do autor. A dificuldade é comparar o número de ocorrências encontrado com o que seria normal ou esperado para determinado autor.

Nota-se que a AC foi criada para ser realizada manualmente, o que claramente a tornava lenta e imprecisa, caso não se conseguisse quantidade suficiente para amostragem dos textos. Com o advento da computação, especialmente a partir da década de 1960, a AC deu um salto de qualidade com o desenvolvimento de vários programas de computador que

auxiliavam a contagem das unidades de registro, bem como sua forma de apresentação dos resultados, facilitando a inferência do analista. O número de unidades de contexto, em sua maioria textos, ampliou consideravelmente.

A primeira evolução computacional, pertinente à análise de textos, foi a Mineração de Dados (Data Mining), definida como o processo de descoberta de padrões úteis em grandes bancos de dados (HAN; KAMBER, 2001). Em primeiro lugar, juntam-se os dados de diversas fontes em um único local, o banco de dados (Data Warehouses), em formato-padrão que possa ser usado como entrada para as ferramentas de análise. Dito de outra forma, os dados, planilhas, textos etc. encontram-se normalizados e estruturados⁸. Em seguida, submetem-se a base de dados a algoritmos que buscam padrões que possam interessar ao pesquisador. O uso mais comercial da mineração de dados é em empresas, sendo o exemplo mais conhecido aquele que prevê a venda de um produto associado a outro, como fralda e cerveja. Na Inteligência, é possível usar a mineração de dados em bancos de dados internos ao SI em que é possível normalizá-lo, ou em bancos de dados de segurança pública, que já possuem certa normalização.

Vale a pena mencionar que a mineração de dados se vale de funcionalidades da área de Aprendizagem de Máquina, ramo da inteligência artificial, especiali-

⁸ Dados estruturados são aqueles em que um mesmo grupo de dados possui os mesmos atributos, por exemplo, o endereço de residência terá o dado endereço, que possui o atributo de ser texto, o dado número, que será somente números, não aceitando texto, o dado bairro, novamente texto e o dado CEP que aceitará apenas números. O mesmo exemplo do endereço em forma não-estruturada será um dado de texto em que todas as informações estarão inseridas, porém sem ordem de aparecimento ou crítica quanto a número ou texto.



zada no estudo e construção de sistemas que sejam capazes de aprender de forma automatizada a partir de experiências anteriores. Neste caso, o analista cria exemplos que servem de guia para que o *software* “apenda” o que procurar.

A mineração de dados tem sua utilidade prejudicada pelo fato de a maioria dos dados de interesse da Inteligência não se apresentarem estruturados, como textos de notícias, blogs, chats e livros. Assim, a tecnologia mais próxima de AC é a mineração de textos, processo que visa a descobrir padrões não-explícitos, válidos, singulares, compreensíveis e úteis a partir de documentos textuais (SONG; YI-FANG, 2009). A mineração de textos, especialização da mineração de dados, é útil para a Inteligência, por exemplo, no monitoramento de pessoas, grupos (separatistas, terroristas) e temas, seleção de textos por assunto e, enfim, nas aplicações já vistas proporcionadas pela AC.

Por isso, o analista continua imprescindível na tarefa de interpretar textos. Desde o estabelecimento de hipóteses, baseado na sua experiência, no seu instinto de que algo deve ser investigado, [...]

A mineração de textos também pode ser realizada por diversas técnicas. A primeira delas é a sumarização, que pode ser feita a partir de um único texto ou de vários. Ela pode ser genérica, em que apenas as ideias principais do texto são apresentadas, ou específica, em que o

resumo responde à pergunta do analista. A segunda técnica, Extração de Informação, faz identificação de elementos e relativa estruturação de dados do texto. Os elementos que podem ser extraídos de textos são: i) entidades, como pessoas, locais, empresas etc.; ii) os atributos ou características das entidades; iii) fatos, que são as relações existentes entre entidades, como, por exemplo, pessoa pertence a determinado grupo; e iv) eventos que são as atividades que as pessoas participam, como atentado terrorista ou treinamento com armas. Outra técnica é a classificação de documentos ou partes de documentos em categorias pré-definidas pelo analista. Já a *clusterização*, agrupa o conjunto de textos de tal forma que os itens de dados presentes em um *cluster* são semelhantes entre si. Isto permite encontrar grupos naturais de textos, antes desconhecidos do analista.

A última técnica a ser descrita é a mineração de opiniões que realiza a análise de sentimentos e se assemelha a técnica de avaliação da AC. O objetivo é identificar as opiniões expressas em textos, mais comum em notícias e redes sociais, sobre determinado alvo e classificar a orientação desta opinião, se positiva, negativa, neutra ou ambivalente, ou, ainda, descrever a emoção da pessoa perante o alvo, como raiva, medo, tristeza, surpresa, alegria etc. O alvo pode ser qualquer tipo de entidade, como pessoa, evento ou país. Destaca-se que também a mineração de textos se utiliza da Aprendizagem de Máquina.

Há, no mercado, inúmeros softwares que realizam a mineração de dados e de textos nas mais diversas técnicas e algorit-



mos. A grande dificuldade de se utilizar a computação para tratar textos está em se lidar com a linguagem natural. Tratar situações como as seguintes pode levar a erros de interpretação: negativa da negativa, resolução de pronome, sinonímia, homonímia, polissemia, ironia, estabelecimento de pesos para ideias positivas e negativas no mesmo texto, ideias implícitas, opiniões sobre múltiplos alvos no mesmo texto, discurso indireto. Soma-se a isso o fato de que softwares que lidam com a língua portuguesa são bem mais escassos do que aqueles que se ocupam da língua inglesa.

Por isso, o analista continua imprescindível na tarefa de interpretar textos. Desde o estabelecimento de hipóteses, baseado na sua experiência, no seu instinto de que algo deve ser investigado, passando pelo trabalho de estabelecer os parâmetros corretos para que o *software* possa encontrar o padrão que mais interessa, até na análise final do que foi apresentado pelo programa de computador.

Análise de Discurso

Inicialmente, a Análise de Discurso (AD) foi classificada como mais uma técnica de AC por Bardin (1977). Para ele, a AD era de difícil aplicação e previa cálculos matemáticos complexos que não trariam resultados úteis para a interpretação. Contudo, a partir de estudos de Pêcheux (1975), no final da década de 1960, sobre materialismo histórico, linguística e psicanálise, esta técnica, ainda em desenvolvimento nos dias atuais, cristalizou-se como uma forma diferenciada de interpretar textos, principalmente aqueles com viés político. A AD procura

entender e explicar como se constrói o sentido de um texto e como esse texto se articula com a história e a sociedade que o produziu (GREGOLIN, 1995). Ou seja, analisa o ato de produzir um enunciado, visto como um processo, e não o texto de um enunciado, seu produto (BRANDÃO, 2004) - como é compreendido pela interpretação tradicional. Assim, a AD é definida pelo estudo linguístico das condições de produção de um discurso (BRANDÃO, 2004).

Para entender melhor esta definição de AD, cabe explicar o que são as condições de produção, o discurso em si e outros termos correlatos. Por condições de produção do discurso compreende-se o conjunto de elementos que cerca esta produção: contexto histórico-social, os interlocutores, as imagens que fazem de si, do outro e do assunto de que estão tratando (BRANDÃO, 2004). A condição de produção é baseada também no poder e no lugar de onde se fala, isto é, na posição institucional do produtor do discurso, por exemplo, professor, padre, especialista consagrado, etc. (ORLANDI, 2001). Por sua vez, o discurso é entendido como toda atividade comunicativa entre interlocutores (BRANDÃO, 2004). Todo discurso produz sentidos que expressam as posições sociais, culturais e ideológicas dos sujeitos. O discurso "é uma arena de lutas em que locutores, falando de posições ideológicas diferentes, procuram interagir e atuar uns sobre os outros" (BRANDÃO, 2004, Pág. 9).

Foucault (1969) define discurso de modo mais abrangente, introduzindo mais um conceito chave para a AD: é o conjunto



de enunciados que se remetem à mesma formação discursiva. Então, formação discursiva é o conjunto de enunciados ou textos marcados por algumas características comuns: linguísticas, temáticas e de posição ideológica (BRANDÃO, 2004). Em outras palavras, é aquilo que, numa formação ideológica dada, a partir de uma posição do autor dada, em uma conjuntura sócio histórica dada, determina o que pode e deve ser dito pelo falante (ORLANDI, 2001). Um texto pode ter várias formações discursivas, mas somente uma predominante; e uma formação discursiva pode trazer dentro de si outras formações discursivas, seja a favor ou contra ela mesma. Para Pêcheux (1975), a formação discursiva é heterogênea e fundamentalmente instável.

O analista deve construir seu próprio dispositivo analítico a partir da questão que ele coloca em face dos materiais de análise. Isto implica estabelecer hipóteses, delimitar a amplitude de tempo e selecionar os textos iniciais a serem analisados.

A formação discursiva está inserida dentro de uma formação ideológica. Esta nada mais é do que o conjunto de atitudes e representações ou imagens que os falantes têm sobre si mesmos e o assunto em pauta. Por exemplo, formação ideológica de uma seita religiosa, ou de um grupo separatista. Para entender melhor a formação ideológica, recorre-se ao conceito de ideologia dado por Ricoeur (1977). Este autor admite três funções

para a ideologia. A primeira, geral, é mediadora da integração social e da coesão do grupo. Ela perpetua um ato fundador, o que confere a um grupo social a imagem de si mesmo; é dinâmica e motivadora da práxis social; é simplificadora e esquemática, sua forma de expressão preferencial são as máximas, frases de efeito, fórmulas reconhecidas, etc.; é operatória e não-temática, é a partir dela que pensamos mais do que podemos pensar sobre ela; é conservacionista e resistente às modificações.

A segunda função, dominação, é ligada a aspectos hierárquicos da organização social. Neste caso, como a legitimação da autoridade demanda mais crença do que os indivíduos podem dar, surge a ideologia como sistema justificador da dominação, às vezes, com caráter de distorção e dissimulação. Por último, a função de deformação, em que entra o papel negativo já declarado por Marx e Engels (1965). É a forma de a classe dominante, que já possui hegemonia material, também dominar o espiritual.

Dessa maneira, a ideologia interpela o indivíduo a levá-lo, sem que ele tome consciência disso. Ao contrário, faz com que tenha a impressão de que é senhor da própria vontade, a ocupar seu lugar em um dos grupos ou classes de uma determinada formação social (PÊCHEUX, 1975). Dito de outra forma, a ideologia ou, antes, a formação ideológica determina características da formação discursiva. É necessário lembrar que o próprio analista está preso a uma ideologia, o que o impediria de ter o correto distanciamento para interpretar o texto (RICOEUR, 1977)⁹.

⁹ Todo saber está baseado num interesse, e esse interesse funciona como uma ideologia (RICOEUR, 1977).



te semelhante à interpretação comum. A partir dessa premissa, a AD é recomendada para um conjunto de textos, de preferência políticos, e normalmente ao longo de um período histórico definido. A AD é idealmente um empreendimento multidisciplinar, envolvendo ciências sociais, como linguística, sociologia, história e ciência política.

O analista deve construir seu próprio dispositivo analítico a partir da questão que ele coloca em face dos materiais de análise. Isto implica estabelecer hipóteses, delimitar a amplitude de tempo e selecionar os textos iniciais a serem analisados. O analista, na leitura desses textos, realizará duas análises em paralelo, a de texto e a da produção do discurso. Ao longo da leitura e da análise, novos textos podem ser incorporados ao *corpus*, e as perguntas da pesquisa também podem ser alteradas de acordo com os achados iniciais.

Recuperando-se o conceito de unidade de registro da AC, o texto, que é a operacionalização do discurso, é a unidade de registro da AD. A análise do texto compreende a sua descrição, em que são estudados os seguintes elementos: i) interação: como se dão as interações entre os atores envolvidos e quem as controla; ii) argumentação: quais são os argumentos citados para defender a opinião do autor, e quais argumentos contrários já são rebatidos; iii) sociabilidade: descrição das relações sociais entre os participantes e quais são suas identida-

des sociais; assunto: quais temas são abordados e quais são as palavras-chave; iv) vocabulário: identificação de criação de palavras, das metáforas usadas, do uso da voz passiva e da nominalização de processos¹⁰; v) inferência: que conclusões podem ser tiradas do texto. Estes dados devem ser tabulados para melhor controle e avaliação.

A segunda análise, da produção do discurso, tem caráter interpretativo, e é ela que torna a AD diferente da interpretação comum. A partir das características do texto elencadas na etapa descrita anteriormente, inicia-se a montagem do quadro da prática discursiva. Aqui é necessário identificar: i) formação(ões) discursiva(s) presentes no texto; ii) formação(ões) ideológica(s) a que pertencem tanto os textos quanto as formações discursivas; efeitos da reprodução e da circulação desses discursos; iii) contexto histórico-social vigente na época dos discursos – isto é, as estruturas sociais hegemônicas ou não que se manifestam nos discursos, o quadro das instituições em que o discurso é produzido e os embates históricos, sociais etc. que cristalizam-se no discurso.

O produto da análise é a compreensão dos processos de produção de sentidos e de constituição dos sujeitos em suas posições (ORLANDI, 2001). Para a Inteligência, o resultado é utilizado como evidência da ação ou intenção de agir, seja de um grupo ou país, em determinada conjuntura. A seguir, são apresen-

¹⁰ A criação de palavras indica a tentativa de introduzir novos conceitos. As metáforas dão dicas de qual viés ideológico é seguido, a voz passiva permite a ocultação do agente, e a nominalização do processo o coloca em segundo plano, tornando agente e paciente implícitos. Ambas as situações devem ser investigadas para verificar se houve razões ideológicas.



tadas três situações que ilustram como a AD pode contribuir na tarefa do analista de entender os fatos e antecipar perigos.

O primeiro exemplo é a formação discursiva e ideológica criada nos EUA no pós-ataques de 11/9 de 2001 perpetrados em Nova Iorque, em que se divulgou a noção de que o terrorismo era a nova ameaça global e que todos os países deveriam se juntar aos EUA nessa cruzada¹¹. Os discursos foram lançados por meio de artigos acadêmicos, principalmente nos temas Ciência Política, Defesa e Inteligência, na imprensa de forma massiva e generalizada, nos discursos oficiais de autoridades, enfim, a partir de qualquer comunicação que tratava da segurança dos países. A avalanche de discursos foi tão grande que se tornou constrangedor a qualquer analista de segurança, seja civil, militar, ligado a governo ou à iniciativa privada, externar opinião de que o terrorismo não era a maior ameaça global nestes tempos. Praticamente não houve vozes dissidentes. Houve aqui o que se chama de cascatas de disponibilidade, ou seja, um evento é exagerado pela imprensa e pelo público a ponto de se tornar a única coisa sobre a qual se fala, influenciando a definição de políticas públicas (KAHNEMAN, 2012).

O Brasil, inclusive, sentiu o impacto dessa formação discursiva, e foi criado, em 2008, o Departamento de Contraterrorismo dentro da estrutura da Abin. Cumpre destacar que esta formação discursiva está vigente até os dias atuais,

mesmo em países que não apresentam essa realidade de ameaças terroristas. O acompanhamento dessa temática, com o ferramental da AD, torna-se necessário para se verificar sua evolução.

O segundo exemplo versa sobre o embargo econômico norte-americano a Cuba. Nos idos de 1959, com a Revolução Cubana, este país passou a representar ameaça ao sistema capitalista liderado pelos EUA. Já no ano de 1960, e depois em 1962, iniciaram-se as primeiras restrições comerciais entre os países. Desde então, comércio, investimentos, viagens a turismo e negócios ficaram prejudicadas. A partir do esfacelamento da URSS em 1991, sua sucessora, a Rússia, não podia mais auxiliar Cuba financeiramente. Porém, sempre restavam acusações sobre violações a direitos humanos e favorecimento, até treinamento, a espões a serviço de países hostis aos americanos, como forma de justificar o embargo. Do lado contrário, recentemente, Cuba também acusa os EUA de violações a convenções internacionais no caso da prisão de Guantánamo.

Desde a década de 1960, cada presidente americano apresentou sua formação discursiva, com alguns pontos em comum, entre eles, manter o embargo econômico à ilha caribenha. Contudo, o presidente Barack Obama se portou diferente, chegando a receber o prêmio Nobel da paz em 2009, além de fazer as negociações com o Irã avançarem, ser contra nova intervenção terrestre no

¹¹ Vale lembrar que, no período de história recente, os EUA se preocupavam, quanto à política externa, com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) até 1991, ano da dissolução do maior país comunista do mundo. Nos 10 anos seguintes, a preocupação dos EUA se voltou ao oriente médio e ao controle sobre a produção de petróleo.



Iraque, e a favor do desmantelamento da prisão de Guantánamo. A partir de seu segundo mandato, ele mudou seu discurso em relação a Cuba, acenando com a abertura, principalmente por meio de discursos oficiais. Desde o final de 2014, o presidente americano vem anunciando medidas que sinalizam o fim do embargo, ainda que pese a necessidade de aprovação do congresso americano. Assim, a análise com instrumental da AD teria gerado pistas para antecipação do movimento americano de abertura frente ao embargo econômico a Cuba, mesmo antes das primeiras ações concretas em direção ao fim do bloqueio comercial. Estes sinais seriam confrontados com outras evidências para se chegar a conclusões mais assertivas.

De modo geral, os analistas tendem a escrever mais sobre conhecimentos, que são verdades já avaliadas, e os decisores preferem notícias, que são verdades a serem avaliadas.

O terceiro exemplo, mais complexo, nos remete ao mundo islâmico, mais especificamente à propaganda para aliciamento de novos membros para o Daesh, mais conhecido como Estado Islâmico. Já foi dito que a propaganda de convencimento para se juntar a esse grupo terrorista é muito mais bem elaborada do que a de qualquer outro grupo com as mesmas finalidades. Contribuiu decisivamente para isso a disposição de recursos financeiros abundantes, advindos da

venda clandestina de petróleo, saques e resgates de reféns. Contudo, dinheiro também não foi problema para grupos como a Al Qaeda, e, nem por isso, conseguiram o mesmo sucesso em conquistar novos combatentes.

O mundo vê como atrocidade e contrasenso as várias decapitações, massacres, execuções, capturas de pessoas como escravos, apedrejamentos, etc. praticadas por membros desse grupo salafista, vertente do Islã. E essas mesmas imagens é que são usadas no recrutamento de novos integrantes, seja para lutar na Síria e no Iraque, ou para atuarem no estrangeiro, como recrutadores ou para compor células terroristas. A grande pergunta é como esse material que causa tanto asco ajuda a convencer pessoas sem histórico de extremismo político ou religioso a se engajar na guerra, e ainda pelo lado do terror. A resposta, ainda não cabal, está na análise da formação ideológica desses discursos. Pela formação ideológica que vigora, por exemplo, no mundo ocidental, os membros do grupo terrorista são bárbaros. Por outro lado, nesta nova ideologia de implantar novo califado¹², destruir o inimigo e demonstrar força são necessidades primárias. E essa lógica é transformada para conquistar pessoas com a formação ideológica dos ocidentais: a linguagem e as cenas das propagandas, mesmo sendo cruéis, são inspiradas em jogos de computador e em cenas de filmes que são sucesso entre o público-alvo, além de a divulgação ser basicamente pela internet (*surfaceweb* e *deepweb*) em vídeos, revistas, jornais e redes sociais.

¹² O Califa seria o sucessor de Maomé.



Predominantemente, jovens, que sabem falar mais de uma língua, com trânsito livre em vários países, atração pela filosofia islâmica radical, estas pessoas nem sempre estão inseridas na sociedade como gostariam de ser. Ao apresentarem problemas financeiros, de relacionamento, de falta de perspectiva, ou de crise de identidade e de pertencimento, são também confrontadas com o surgimento do discurso de empoderamento, de nova oportunidade, de simples atenção aos seus anseios. Os recrutadores, amparados por campanhas na internet, remunerados pelos terroristas, agem para atrair esses jovens para, inicialmente, aperfeiçoarem-se na leitura do Corão e, depois, seguirem cegamente suas leis e ordens.

Mais do que guerra convencional entre o mundo e o Daesh, há guerra de ideias. Para combatê-los é preciso analisar seus discursos a partir da formação ideológica do Islã extremista, da mesma forma como eles fazem a propaganda a partir da visão ideológica do Ocidente. Neste ponto, a AD pode ajudar a construir uma formação discursiva, dentro de uma formação ideológica pertinente, que seja útil a evitar ou diminuir o número de novos recrutamentos e até recuperar pessoas que já estejam atuando a favor deles. Esta formação discursiva traria palavras-chaves e temas na linguagem adequada a eles, e que se contrapõem aos argumentos usados pelo grupo terrorista atualmente.

Considerações finais

O mandatário do país, normalmente o principal cliente do SI, tem, à sua frente, o mundo real, este que carrega em si

muitas contradições e incertezas. O ideal seria o domínio do subjetivo pelo objetivo. Assim, haveria uma sequência de deduções até se chegar a uma conclusão lógica e única, seja qual for a pessoa que analisa o problema. Contudo, não sendo possível repetir o mundo ideal na realidade, tomam-se decisões, e não apenas se chega a conclusões absolutas.

Estas decisões acarretam responsabilidades e são eivadas de dúvidas. Por isso, é normal que haja reclamações de ambos os lados, decisores e analistas de Inteligência, quanto ao processo das decisões tomadas, especialmente aquelas que não surtem o efeito desejado. A lista de queixas por parte dos decisores vai desde informações inúteis, não-requeridas e irrelevantes, até mal redigidas ou inconclusivas. Pelo lado dos analistas, há dificuldades que vão desde não entender o valor analítico das informações produzidas, até o uso do SI para fins pessoais e vazamentos de informações classificadas (KISSINGER, 2004; NUMERIANO, 2007). De modo geral, os analistas tendem a escrever mais sobre conhecimentos, que são verdades já avaliadas, e os decisores preferem notícias, que são verdades a serem avaliadas (SINCLAIR, 1984).

As técnicas de interpretação apresentadas neste trabalho são formas de minimizar os problemas apontados acima. Estas técnicas podem ser mais bem utilizadas pelos analistas de um SI, seja esta utilização simultânea ou separada, a depender do tipo de texto que será analisado. O quadro 2 a seguir sistematiza as técnicas e sua utilização no SI.



Quadro 2: Utilização de técnicas de interpretação por analistas de Inteligência

<i>Técnica</i>	<i>Subtécnica</i>	<i>Tipo e quantidade de textos objeto de análise</i>	<i>Resultado esperado</i>	<i>Exemplo de aplicação na Inteligência</i>
Inferência	Dedutiva	Qualquer tipo e análise individual do texto	Demonstrar e verificar conclusões	Evitar desinformação por parte de SI adverso
	Indutiva		Chegar a conclusões	Antecipar a invasão de um país
Análise de Conteúdo (AC)	Avaliação / Mineração de opiniões	Textos de opinião e qualquer quantidade de textos	Atitude do autor quanto aos objetos a que ele se refere	Descobrir tendências da opinião pública sobre determinado evento
	Enunciação	Entrevistas orais e qualquer quantidade de textos	Perfil e intenção do entrevistado	Avaliar fonte humana
	Expressão	Textos escritos e qualquer quantidade de textos	Perfil do autor	Verificar a autenticidade de um discurso
	Relações	Qualquer tipo de texto e qualquer quantidade de textos	Identificar ideologias	Descobrir reais intenções de um autor
	Mineração de dados	Dados estruturados e normalizados em banco de dados	Encontrar padrões	Encontrar padrões de conduta em atos terroristas
	Mineração de textos	Qualquer tipo de texto e qualquer quantidade de textos	Sumarizar, extrair informações, categorizar documentos e encontrar padrões	Separar textos por tema, alvo, período de tempo
Análise de discurso (AD)	AD para Inteligência	Textos políticos e em grande quantidade	Caracterizar formações discursivas e ideológicas	Acompanhar negociações de paz

Fonte: elaborado pelo autor

Cumpra salientar que se deve ficar atento ao surgimento de novas teorias e práticas que possam contribuir para a tarefa de interpretação dos analistas de Inteligência. Afinal, o SI deve ser uma organização de aprendizagem (COOPER, 2005). Para ilustrar a dificuldade do ofício da

Inteligência, relembra-se uma sentença famosa do psicanalista Jacques Lacan (MILLER, 1989), a qual versa sobre assuntos de psicologia, mas também sobre o percurso impreciso da construção de sentidos: “você pode saber o que disse, mas nunca o que o outro escutou”.



Referências

- AFONSO, Leonardo S. Fontes abertas e Inteligência de Estado. *Revista Brasileira de Inteligência*. Brasília, DF, v. 2, n. 2, p. 49-62, abr. 2006.
- ALVES, Alaôr C. *Lógica: pensamento formal e argumentação*. 5. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 1977.
- BRANDÃO, Helena H. *Nagamine. Introdução à análise do discurso*. Campinas: Editora Unicamp, 2004.
- COOPER, Jeffrey R. *Curing Analytic Pathologies*. Center for Study of Intelligence. 2005.
- FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e mudança social*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FOUCAULT, M. *Arqueologia do saber*. Tradução L. F. Baeta Neves. Petropolis: Vozes, 1971.
- GREGOLIN, M. R. V. *Análise do discurso: conceitos e aplicações*. Alfa: revista de linguista. São Paulo, v. 39, p. 13-21, 1995.
- HAN, J.; KAMBER, M. *Data Mining: concepts and techniques*. 3. ed. San Francisco, CA: Morgan Kaufmann, 2001.
- HEDLEY, John Hollister. *Learning from Intelligence Failures*. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 3, p. 435-450, 2005.
- KAHNEMAN, D. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- KISSINGER, Henry A. *Better Intelligence reform: Lessons from four major failures*. *The Washington Post*, August, 16 2004.
- MARRIN, Stephen. *Training and educating US Intelligence Analysts*. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, v. 22, n. 1, p. 131-146, dec. 2008.
- MARX, K. e ENGELS, R. *A ideologia alemã*. Tradução W. Dutra e F. Fernandes. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- MILLER, Gérard. *Lacan*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- MOORE, David T. *Critical Thinking and Intelligence Analysis*. Washington, DC: National Defense Intelligence College, 2007.
- NUMERIANO, Roberto. *A inteligência civil do Brasil, Portugal e Espanha: legados autoritários como constrangimentos à democratização da inteligência de estado na transição e consolidação democrática*. Tese de doutorado- Universidade Federal de Pernambuco, 2007.
- ORLANDI, E. P. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas, SP: Pontes, 2001.
- PÊCHEUX, M. *Semântica e discurso: uma crítica a afirmação do óbvio*. Tradução de Eni Orlandi et al. Campinas: Editora da UNICAMP, 1988.
- RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S/A, 1977.
- SINCLAIR, Robert S. *Thinking and writing: cognitive science and Intelligence analysis*. Center for the Study of Intelligence: 1984.
- SONG, M. W., YI-FANG, B. *Handbook of research on text and web mining technologies*. New York: Hershey, 2009.



COMÉRCIO INTERNACIONAL E INTELIGÊNCIA DE ESTADO: Identificando ameaças e oportunidades

Leonardo Lins Scuirá*

Resumo

O artigo propõe reflexão sobre os agravantes do comércio internacional e as ameaças que podem derivar desta atividade, quais sejam: “agroterrorismo”, “guerras comerciais”, distúrbios econômicos, impactos das transnacionais, gargalos logísticos, riscos à saúde humana, entre outros. Em paralelo, avalia-se também as oportunidades que o conhecimento produzido pela Inteligência pode gerar ao comércio exterior brasileiro. Contudo, para que o leitor se situe no contexto internacional de negócios, é apresentada uma breve introdução à Política Comercial Externa e à sua institucionalização. Ademais, cada uma das oportunidades ou ameaças analisadas neste estudo, embora já sejam comumente abordadas pela comunidade internacional, são fundamentadas, primariamente, nas diretrizes da Política Nacional de Inteligência (PNI, 2016).

Relacionando Inteligência à Política Comercial Externa

Ao pensarmos na política voltada ao comércio exterior, automaticamente identificamos o Estado como sendo o autor e também o operador dessa política. Contudo, o complexo institucional que o país utiliza para se projetar no cenário internacional varia nas suas mais diversas especialidades. De maneira geral, os setores comerciais externos dos países são representados pelo corpo diplomático. Cumpre mencionar que, ao tratarmos de Política Comercial Externa (PCE), devemos observar o fato de que as empresas nacionais são as usuárias finais dessa política.

Uma das particularidades que alarga a diferença entre a gestão da política comercial e a Inteligência de Estado, além dos instrumentos utilizados, é, essen-

cialmente, a forma como as duas atividades têm as suas prioridades arrançadas. Enquanto uma deve objetivar, primeiramente, o aumento do fluxo comercial Internacional envolvendo o Brasil, a outra, por sua vez, precisa analisar as implicações que este fluxo pode acarretar para os diversos grupos e camadas da sociedade brasileira (BRASIL, 2016).

[...] o conhecimento produzido para prevenir e defender o Estado contra ameaças é cumulativo, de forma que pode ser reutilizado em momento oportuno.

* Graduando do curso de Comércio Exterior pela Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo (FATEC).



Apesar de os setores de promoção comercial do Ministério das Relações Exteriores (MRE) contarem com a versatilidade de corpos diplomáticos competentes, estes indivíduos não agem alicerçados nos instrumentos essenciais da Inteligência nacional; logo, não estão qualificados para detectar e avaliar ameaças à segurança nacional com a mesma visão daqueles que atuam guiados por estes instrumentos. Segundo um relatório das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2004, tradução nossa), a “inteligência comercial [*trade intelligence*] consiste em informações específicas relativas às características das indústrias e das diversas empresas”.

Identificando ameaças e oportunidades

As estatísticas indicam, no nível global, que os países que optam por uma economia aberta ao comércio internacional, geralmente, são mais prósperos que aqueles que “fecham” as suas economias; logo, assume-se que a abertura comercial tende a trazer prosperidade às nações (SMITH, 1812); porém, quando a economia de um país é aberta de forma abrupta, também são expostas as fragilidades desta economia às ameaças externas. Observa-se, portando, que a competência da Inteligência nacional na identificação e na avaliação destas ameaças pode ser estratégica, visto que as análises produzidas pela Agência Brasileira de Inteligência (Abin) transcendem a capacidade analítica de outros órgãos. Por conseguinte, o conhecimento produzido para prevenir e defender o Estado contra ameaças é cumulativo, de forma que pode ser reutilizado em momento

oportuno. Ademais, lembremos que as ameaças para um dado país, por vezes, podem representar oportunidades para outros. Cabe salientar que, no ambiente internacional de negócios, é muito comum que haja essa conjuntura de vantagens para uns em detrimento de outros. Isso não significa que, por via de regra, o ente que auferir a vantagem também seja aquele que representa a ameaça.

As ameaças

Para se ter uma ideia do quão suscetível às influências externas o país pode estar, não precisamos nem olhar para o exterior, basta observarmos as empresas transnacionais estrangeiras que operam em território nacional. No Brasil, há transnacionais geradoras de receitas que superam, e muito, o Produto Interno Bruto (PIB) individual de vários países. Tais empresas praticam o comércio exterior consigo mesmas, mobilizando enormes quantidades de bens e serviços entre as suas próprias filiais. Digamos que, por alguma razão, uma destas empresas decida encerrar ou reduzir as suas operações no país, seja devido ao aumento do “custo Brasil” ou à perda de competitividade para outro país que passou a oferecer melhores vantagens estratégicas; o resultado pode ser catastrófico, não só por causa da saída repentina de enormes quantidades de divisa, mas também pelo colapso de toda a cadeia produtiva dependente das suas operações. Por outro lado, a demasiada facilitação para empresas deste porte pode propiciar concorrência desleal com as empresas nacionais; ou pior, é possível ainda que o custo excessivamente reduzido



atraia a prática de *dumping*¹, prática esta que pode causar danos irreversíveis a setores produtivos e estratégicos, em especial à indústria. Isso tudo sem se contar os crimes de evasão fiscal, nos quais essas empresas frequentemente se aproveitam de lacunas em acordos internacionais de tributação.

Quaisquer que sejam as consequências dos atos e decisões das empresas estrangeiras transnacionais, os seus resultados são, invariavelmente, bastante expressivos; por causa disso, é importante que as conjunturas macro e microeconômicas do país sejam integralmente monitoradas.

Na verdade, o usual é que as multinacionais de muitos países tenham apoio dos serviços de Inteligência, não somente para lhes servir como proteção, mas também para colaborar na identificação de oportunidades estratégicas.

Já que estamos tratando de monitoramento, cabe mencionar que a Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (NSA), com a cooperação da Inteligência americana e britânica, levou o “monitoramento” corporativo para além das fronteiras americanas, espionando transnacionais nos “quatro cantos do mundo”. A questão é que, desde junho de 2013, anos após o analista Edward Snowden “pôr a boca no trombone”,

as justificativas para a conduta da NSA ainda não foram publicamente assumidas, mas as cogitações sugerem que a agência cultivava outras intenções menos amistosas que a nobre garantia da segurança nacional, tais quais: aquisição de propriedade intelectual, infiltração institucional para obter vantagens em acordos comerciais, obtenção de segredos industriais para compartilhá-los com empresas americanas, entre outros (MEYER, 2013).

Se, por um lado, tem-se dúvidas quanto à cumplicidade entre empresas americanas e a NSA, por outro, quando o mesmo comportamento intrusivo é observado em entidade de Inteligência chinesa, não há como negar o fato de que grandes companhias deste país asiático acabam sendo usuárias do conhecimento produzido, visto que muitas empresas chinesas de atuação multicontinental são de propriedade mista ou estatal.

No Reino Unido, em junho de 2016, foi aprovada a Lei da Vigilância Digital, dando poder sem precedentes às autoridades de segurança britânicas para monitorarem tudo a respeito de todos, incluindo as empresas estrangeiras operantes no país – um “prato cheio” para a 6ª Divisão de Inteligência Militar (MI6). Enquanto isso, do outro lado do atlântico, os estadunidenses tentam passar uma lei similar no congresso americano. No Brasil, em nível mais regional, tramita o Projeto de Lei (PL) nº 5.074/2016, que autoriza o Ministério Público e dele-

¹ Dumping é a comercialização de produtos a preços inferiores ao custo de produção, geralmente com o intuito de eliminar a concorrência local e, por vezes, quando essa meta é atingida, passa-se a praticar preços abusivos.



gados de polícia a solicitarem, em todo o Brasil, dados cadastrais de qualquer usuário de serviços de comunicação.

A rede de espionagem corporativa tem “transbordado” os limites Estatais e vertido sobre as mãos das próprias transnacionais, haja vista que estas corporações encontram amparo legal na estrutura jurídica de vários Estados, que praticamente as permitem espionar, por conta própria, aqueles que a elas se opõem (HENNINGSEN, 2013).

O ordenamento jurídico brasileiro não permite que o órgão central de inteligência procure adquirir segredos sensíveis de transnacionais estrangeiras, seja em solo nacional ou internacional, ainda menos com objetivos que transpassem o simples propósito de preservar a segurança nacional; portanto, esta atividade, comumente praticada por órgãos de Inteligência estrangeiros, não pode ser reproduzida pela Abin. Não se pode, porém, contestar a importância de se desenvolver atividades de Contrainteligência para a proteção do interesse das instituições brasileiras, ainda que, de certa forma, este interesse seja projetado para além das fronteiras. Além do mais, não é muito comum de se ver economias desenvolvidas deixarem as suas empresas se aventurarem mundo afora sem as prover de qualquer mecanismo de proteção e Contrainteligência. Na verdade, o usual é que as multinacionais de muitos países tenham apoio dos serviços de Inteligência, não somente para lhes servir como proteção, mas também para colaborar na identificação de oportunidades estratégicas. Trataremos disso mais adiante.

Por falar em Contrainteligência, percebe-se que ouvimos muito se falar em Contraterrorismo; mas será que ouvimos se falar em “Contra-agroterrorismo”? Para Chalk (2004, pag. 11, tradução nossa), “agroterrorismo é definido como a introdução deliberada de agentes de doença contra a agropecuária, para o propósito de enfraquecer a estabilidade socioeconômica e/ou gerar medo”.

O “agroterrorismo”, embora seja considerado, em alguns países, como uma forma secundária de agressão, pode ser relevado como ameaça de grande potencial às nações que dependem fortemente da economia agrícola, como é o caso do Brasil. Isto posto, devemos nos apegar ao fato de que as extensivas áreas agrárias brasileiras propiciam condições favoráveis a este tipo de agressão. Para Monke (2007, pag. 5, tradução nossa), “Mesmo que a agricultura não seja a primeira escolha de um terrorista porque não causa tanto choque quanto os alvos terroristas mais tradicionais, muitos analistas a consideram um alvo secundário viável”.

Não é difícil presumir quais seriam os potenciais intentores e beneficiários deste tipo de barbárie. As suas intenções e objetivos podem ser os mais variados, porém, neste estudo, focaremos nos agravantes econômicos. Nesse contexto, digamos que indivíduos ou grupos pretendessem obter receitas através de “perdas” na produção agropecuária, para tal, bastaria que eles adquirissem os produtos nos mercados futuros de *commodities* antes do pressuposto ataque e explorassem as flutuações dos preços geradas pela baixa oferta e alta



demanda² (CHALK, 2004, pag. 45). Surge, então, uma outra questão preocupante para o Brasil: a fragilidade da economia brasileira às oscilações nos preços das *commodities*, como pudemos observar neste início de século.

[...] na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), a única diretriz das medidas de defesa que vagamente se refere à ameaça biológica, ainda não contempla qualquer tipo de prevenção contra ataques biológicos na agropecuária.

Afinal, a Contrainteligência pode determinar se há, de fato, a existência do agroterrorismo no Brasil? Uma forma grosseira de tentar descobrir se este já ocorreu, seria através do cruzamento de dados. Por exemplo: pode-se fazer um levantamento das datas e locais das incidências dos surtos repentinos de doenças e cruzar os resultados com as formas e a velocidade em que a doença normalmente se propaga em condições naturais; a partir daí, se os resultados forem suspeitos, compara-se estes dados com aqueles das flutuações dos preços e se, ainda assim, estes coincidirem em discrepâncias muito incomuns, é só fazer um levantamento dos beneficiários dos mercados de futuros; com isso, se forem detectados acertos “bons demais pra serem verdade”, tem-se então possíveis suspeitos. O problema com isso é

que não se remediaria nem os danos já causados, nem os que derivariam destes. Além disso, os recursos disponíveis para a Inteligência não são ilimitados. Neste sentido, seria mais viável direcionar esforços na produção de conhecimento para uso em métodos preventivos.

Ao pensarmos em possíveis autores do agroterrorismo, não podemos desconsiderar a elegibilidade dos próprios Estados como suspeitos deste tipo de agressão. Um indício dessa suspeita é observado nas várias acusações de Fidel Castro contra os Estados Unidos por alegadamente terem despejado pragas e doenças em solo cubano nos tempos de guerra fria (LOCKWOOD, 2009). Com isto, observamos uma tentativa de desestabilização de Cuba para fins de combate a uma ideologia: o comunismo, que, diga-se de passagem, não é a mais promissora para o comércio internacional. Não nos esqueçamos de que a queda deste regime no leste europeu afetou a economia brasileira, uma vez que as enormes quantidades de investimentos, que antes se depositavam no Brasil, foram desviadas para as economias recém-abertas do leste da Europa (IPEA, 2006).

Para ilustrarmos uma outra situação em que “certos entes” podem se beneficiar de desastres agrários em detrimento de outros, analisemos o caso em que a cotonicultura no sul do Brasil foi praticamente extinta de 1990 e 2001, devido à introdução da praga algodoeira conhe-

² É muito comum que os próprios produtores agrícolas manipulem os preços das *commodities* através da redução coletiva de produção e rotatividade de cultura em pequenas porções. Esta estratégia é suficiente para causar flutuações nos preços e otimizar lucros.



cida como “bicudo”³, que devastou 95% das lavouras e endividou agricultores de forma praticamente irreversível. Os inseticidas, de origem estrangeira, eram caríssimos e só fizeram com que os cotonicultores adiassem a falência. Quem lucrou? Sabe-se que a alemã BASF – maior indústria de defensivos agrícolas do mundo – certamente faturou imensas somas com a venda de inseticidas. Os cotonicultores subsidiados do sul dos Estados Unidos também se beneficiaram das flutuações dos preços. É interessante notar que houve uma certa coincidência quando, no ano de 2002, o Brasil levou os Estados Unidos para o painel de solução de controvérsias da OMC; o motivo era o subsídio do governo americano à produção e também à exportação dos cotonicultores estadunidenses. Diante disso, na situação hipotética de ter sido intenção americana atingir a concorrência, a estratégia teria funcionado como um “tiro de misericórdia”. Entretanto, convenhamos que é pouco provável que os Estados Unidos fariam ataques biológicos por meras razões econômicas, mesmo porque é o “Tio Sam” que roda a máquina da principal moeda de troca do mundo; assim, os subsídios são bem mais vantajosos. Lembremos, contudo, que essa supremacia monetária é uma das razões para o resto do mundo se preocupar ainda mais com os subsídios americanos.

Felizmente, os exemplos supracitados são meramente ilustrativos; no entanto, eles servem para refletirmos sobre a sensibilidade do setor agrário aos riscos

de uma deliberada agressão “agroterrorista”, pois há demasiada facilidade de se planejar, executar e sair impune deste tipo de terrorismo. Nesse senso, se pensarmos na quantidade de aviões de pequeno porte que sobrevoam as extensas áreas cultiváveis do oeste brasileiro – sem que haja conhecimento da nacionalidade e histórico dos tripulantes e, muitos deles, sem ao menos terem planos de voo –, automaticamente assumiremos que isso tudo já pode até estar sendo debatido nas mesas de Contrainteligência nacional. Em contraste com isso, o ingresso da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) na composição do Sisbin, em junho de 2016, mostra que esta agência provavelmente comporia a mesa em um possível debate sobre o tópico, juntamente com a Abin e a Força Aérea, é claro.

Cumpramos apontar que, na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), a única diretriz das medidas de defesa que vagamente se refere à ameaça biológica, ainda não contempla qualquer tipo de prevenção contra ataques biológicos na agropecuária. Mas percebe-se que é citado o Gabinete de Segurança Institucional (GSI-PR) como sendo um dos órgãos responsáveis pelo provimento.

Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre: [...] as medidas de defesa química, bacteriológica e nuclear, a cargo da Casa Civil da Presidência da República, dos Ministérios da Defesa, [...] e do GSI-PR, para as ações de proteção à

³ O bicudo-do-algodoeiro (*Anthonomus grandis*) é um inseto de ciclo reprodutivo extremamente rápido e numeroso. O seu controle é feito através de baterias diárias de inseticidas de custo muito elevado. O desgaste do equipamento de aplicação também é muito alto.



população e às instalações em território nacional, decorrentes de possíveis efeitos do emprego de armas dessa natureza (Brasil, 2008, p. 4, grifo nosso).

Desde a época do mercantilismo, os Estados têm utilizado o comércio exterior como fator determinante de influência internacional. Percebe-se que, em pleno século XXI, a estratégia continua a mesma. Quando o comportamento de um país desagrade a comunidade internacional, a primeira forma de resposta desta é impor sanções comerciais naquele, pois essa estratégia funciona, tanto para punir, quanto para prevenir, uma vez que ela pode causar distúrbios em setores sensíveis da economia e forçar o país a mudar o seu comportamento. Os embargos econômicos podem, a curto prazo, retirar do Estado a capacidade de aprovisionamentos essenciais à economia nacional, tais como: energia, bens primários, segurança alimentar, etc. Estas medidas, por vezes impopulares, causam sérios prejuízos à sociedade e nem sempre resultam na desestabilização dos seus governos.

As retaliações comerciais são, muitas vezes, oriundas de conflitos políticos; no entanto, elas também podem culminar neles. (ZENG, 2004). Não aquém dos conflitos ideológicos, nota-se que os conflitos que envolvem o comércio internacional, ao longo da história, têm gerado profundas turbulências políticas e conduzido Estados às instâncias mais hostis das projeções externas: a intervenção militar e o conflito armado.

A anexação da Criméia pela Rússia, em 2014, resultou em severas sanções comerciais dos Estados Unidos e da União Europeia contra este populoso país da Eurásia, aumentando ainda mais as tensões geopolíticas no Leste Europeu. As sanções contra a Rússia, por outro lado, acabaram por favorecer os pecuaristas brasileiros – responsáveis pelo 2º maior volume de exportação de carne bovina do mundo –, que se beneficiaram da demanda russa pela carne sul-americana.

Sabe-se que o país deve estar preparado para as oscilações repentinas no ritmo de comércio, pois entende-se que estas oscilações são movidas por fatores variáveis, tais como: tendências, preços, acordos, políticas, natureza, entre outros.

Um dos casos mais conhecidos de disputa comercial envolvendo o Brasil no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), foi contra o Canadá, entre a canadense Bombardier e a brasileira Embraer⁴. A dita “guerra comercial” se estendeu para além da aviação, quando o Governo canadense decidiu suspender a compra da carne bovina brasileira, alegando temer o risco de que a carne poderia estar contaminada com o “mal da vaca louca”. Mesmo após ser confirmada a falsidade das alegações, a notícia se espalhou para o mundo todo, sendo veiculada em rodadas de negócios como

⁴ Caso em que, numa disputa por licitação, em 1999, o Canadá acusou o Brasil de subsidiar a Embraer na produção de aviões. O Brasil revidou com a mesma acusação contra os canadenses, mas resultou no direito de o Canadá retaliar o Brasil em US\$ 233 milhões anuais, por 6 anos.



uma espécie de propaganda adversa à reconhecida qualidade da carne brasileira. Cumpre mencionar que, em março de 2016, mais de uma década depois dessa “guerra”, cerca de cem representantes dos dois países se encontraram no parque tecnológico de São José dos Campos – SP para discutirem acordos de cooperação aeroespacial, envolvendo empresas brasileiras e canadenses. Segundo o Cônsul Geral do Canadá, Emond, em declaração à imprensa (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2016), “apesar dos acordos serem sigilosos, eles serão muito proveitosos para os dois lados”. Diante dos crescentes avanços do Brasil na atuação aeronáutica, o ingresso da Anac no Sisbin, mais uma vez, mostra-se importante para integrar a Inteligência ao que acontece no setor aeroespacial.

Quanto aos pecuaristas brasileiros, percebe-se que já experimentaram grandes influências externas de cunho comercial em situações totalmente distintas: numa hora, envolvendo diretamente o Brasil, em outra, o país não tinha qualquer coisa a ver com o conflito. Nesse contexto, conscientes dos efeitos duradouros dessas influências e objetivando prever os efeitos de longo prazo, se quiserem, os analistas do Ministério da Agricultura podem até fazer alguns cruzamentos estatísticos de dados produzidos pelos observatórios da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do GSI-PR, haja vista que, no que tange às projeções futuras, o referido órgão possui estudos úteis para o monitoramento da dinâmica agropecuária. No entanto, aos olhos dos profissionais de Inteligência, a antecipação dos fatos não pode depender de estudos

posteriores aos acontecimentos, pois estas ocorrências devem ser prevenidas, e não meramente observadas.

Não é novidade alguma que vivemos em uma era de “divulgação digital”; com isso, a imagem dos entes públicos e privados trafega no cenário internacional em velocidade praticamente imediata. E, ao mesmo tempo em que uma informação positiva está sendo veiculada na mídia, uma informação negativa pode estar neutralizando os efeitos positivos. Compreende-se, portanto, que a questão da “saúde humana” é determinante para a ruptura do comércio internacional, pois este é um assunto tipicamente midiático; logo, assume-se que o tema pode ser usado deliberadamente como ferramenta de propaganda adversa, que, por sua vez, concerne à atividade de Inteligência.

Sabe-se que o país deve estar preparado para as oscilações repentinas no ritmo de comércio, pois entende-se que estas oscilações são movidas por fatores variáveis, tais como: tendências, preços, acordos, políticas, natureza, entre outros. Assim sendo, não podemos permitir que a falta de planejamento e uso de fiscalizações inadequadas agravem os gargalos logísticos e aumentem o “custo Brasil”. A garantia da segurança da sociedade brasileira é essencial, mas o comércio exterior, em contraste, é fundamental para o fomento da economia; por isso, é preciso agilizá-lo, e não o obstruir.

Com vista a reduzir o tempo e os custos no comércio internacional, os países vêm criando mecanismos que simplificam os procedimentos aduaneiros e fazem o transporte ficar mais rápido e mais efi-



ciente. Na seara comercial, o Brasil tem demonstrado interesse em se enquadrar nos padrões internacionais de qualidade, confiança e agilidade. Como prova disso, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) está emitindo a certificação de Operador Econômico Autorizado (OEA), a qual dá às empresas o *status* de empresa confiável e segura; por conseguinte, estas passam por menos fiscalização, menos esperas para liberações em alfândegas e ainda têm preferência nas filas. Obviamente, isso traz diversas vantagens para o país, pois as autoridades podem focar os seus esforços naquelas empresas menos idôneas, ou seja, naquelas que não possuem a certificação OEA. O risco no uso deste instrumento é evidente: deve-se depositar plena confiança nos atores da iniciativa privada. Até aí tudo bem, mas o que torna este mecanismo um pouco mais complexo é o fato de ele precisar ser reconhecido internacionalmente para ter efeito no trajeto inteiro da operação, ou seja, aceito em ambos os países, do importador e do exportador. Para isso, existe uma outra ferramenta chamada Acordo de Reconhecimento Mútuo (ARM), na qual os países reconhecem entre si as empresas portadoras da certificação OEA. Com esta “carta branca” de tráfego de bens, estamos tratando de cargas partindo do berço de produção do país exportador, atravessando fronteiras alheias em distâncias planisféricas e chegando até o consumidor final no país importador. A questão é que esse trajeto todo é percorrido com pouquíssimos monitoramento e fiscalização. Nessas circunstâncias, por hora, deixaremos de lado a listagem dos riscos que esses mecanismos podem representar quando vistos sob a ótica da Inteligência.

As oportunidades

No mundo dos negócios internacionais, é frequente que as melhores oportunidades sejam identificadas nas necessidades que afloram de situações inesperadas, quais sejam: instabilidade política ou social, acontecimentos naturais, tendências de mercado, lei de oferta e demanda, entre outras. No entanto, é comum que essas situações, as quais poderiam até ser previstas, sejam menosprezadas devido ao baixo potencial imediato que elas representam. Além disso, qualquer previsão que ainda não tenha se consumado, possui, mesmo que minimamente, um certo caráter especulativo.

Sobre a “era digital”, é possível que encontremos formas de usar as más notícias (veiculadas na mídia, sobretudo na internet) a favor daqueles que são prejudicados por elas, ou, pelo menos, formas de atenuar os danos causados. Uma das formas de se fazer isso, é através de uma ferramenta chamada Otimização de Mecanismos de Busca (no original inglês, *search engine optimization*, SEO), com a qual é possível manipular *websites*, através de palavras-chaves, para que apareçam nas primeiras linhas das buscas orgânicas – não-pagas – de mecanismos de procura, como Google, Bing, etc. Não esqueçamos que esta colocação no *ranking* dos resultados também pode ocorrer naturalmente, com a intensa busca e acesso a estes *websites*.

Vista a forma como estes mecanismos funcionam, imaginemos a provável situação em que uma pessoa estrangeira esteja curiosa para saber um pouco mais sobre o vírus “Zica”; basta que



digite na busca a palavra “Zica”. Até aí tudo bem, mas o problema é que, junto com essa “palavrinha”, também aparecerá a palavra “Brasil” e um monte de coisas apocalípticas denegrindo a imagem do país. Assumindo-se que não há forma alguma de desassociar esta doença à imagem do Brasil, alternativamente, pode-se fazer uso dessa mesma palavra para otimizar *websites* de interesse estratégico para o país, como aqueles de estímulo ao investimento no Brasil, *sites* de promoção de exportação, turismo e outros tantos. É possível até “reunir” resultados de pesquisas que indicam que a doença já está controlada e que os preços dos produtos brasileiros estão agora muito competitivos por causa da baixa demanda; ou seja, encontrar algo favorável naquilo que é inevitável. Isso é só um exemplo corriqueiro; na verdade, há uma infinidade de oportunidades para o uso deste tipo de ferramenta; elas são úteis até mesmo para mitigar efeitos da propaganda adversa.

Uma outra questão aparente, em termos de perspectiva mais futura, é observada na crescente dependência de energia e proteína que a China enfrenta. Essa demanda do “gigante asiático” faz os chineses projetarem os olhos para a Costa Pacífica da América Latina para acesso à produção brasileira. Para isso, os chineses se dispõem a investir enormes quantidades de capital na infraestrutura logística desta rota. Essa aproximação não precisa ser vista como uma tentativa de domínio ou de fazer do Brasil uma “matriz energética”, ela pode simplesmente ser visualizada a favor do Brasil,

que pode se beneficiar de uma nova rota com fluxo ativo para o mercado asiático, pois, apesar das tensões no mar do sul da China trazerem incertezas (WIEGAND, 2011), nem os chineses nem os norte-americanos pretendem diminuir o ritmo comercial de mais de US\$ 5 trilhões anuais nessa região oceânica. Para o Brasil, é extremamente estratégico que o oeste brasileiro tenha acesso a esta região através dos corredores bioceânicos, inclusive para o possível fornecimento de material bélico em caso infortunoso de conflito armado, que é possível, visto que as tensões tendem a se acentuar no Pacífico. Nesse contexto, é natural que os Estados queiram se armar “até os dentes”, e é natural que o Brasil queira fomentar a indústria bélica nacional através da exportação de armamentos.

Ao se avaliar as ameaças (se estas de fato existem) apresentadas anteriormente neste estudo, podemos reparar que elas representam perdas para uns ao mesmo tempo que geram potencial de ganhos para outros. Ao pormos os serviços de Inteligência na posição de defesa contra estas ameaças, percebemos que há potencial de tornar o conhecimento, que foi originalmente produzido para defesa, favorável ao interesse do Estado e também da iniciativa privada nacional.

Entende-se, com isso, que as oportunidades podem ser esporádicas e de rápido retorno assim como podem ser gradativas e trazer retornos de médio e longo prazos. Justamente por isso, a previsão de duração do curso dos eventos deve ser a mais acurada possível. O surgimento de momentos oportunos



é um processo cíclico; por isso, é necessário que se tenha uma cultura de “oportunisto comercial” cultivada nos órgãos de Inteligência.

[...] esta é a oportunidade para profissionais, pesquisadores e especialistas em Inteligência brasileiros ressoarem suas vozes com mais vigor nos cenários nacional e internacional [...].

Sabemos que a neutralidade e a projeção internacional singela estão “estampados no cartão postal do Brasil” (BRASIL, 2008). Mas também sabemos que a nova conjuntura do comércio internacional tem forçado muitos países a “mudarem os seus posicionamentos” no globo. Portanto, a procura pelo dado negado não tem de ser necessariamente limitada às nossas fronteiras. Assumindo-se que a posse desse tipo de informação pode favorecer o posicionamento do Brasil no cenário internacional e contanto que o processo de procura por dados não fira os princípios constitucionais brasileiros nem viole os tratados internacionais assinados, pergunta-se: por que não?

Conclui-se

Ao observarmos minuciosamente cada tópico mencionado nesse estudo, percebemos que é virtualmente impossível se preservar a integridade da segurança nacional e o bem-estar da sociedade sem que o comércio exterior seja conduzido de maneira transversal dentro da Política Nacional de Inteligência; portanto, é preciso que essa cultura comercial integre a construção da literatura nacional de Inteligência (MARTINS, 2015).

Observamos, também, que se faz necessário o investimento em capital humano, com pessoal capacitado para integrar a Inteligência nacional ao comércio exterior brasileiro. Nesse sentido, é imprescindível que os profissionais de Inteligência tenham acesso a recursos de qualidade e tenham aproximação direta com os acadêmicos e profissionais do comércio exterior de bens e serviços e também do mercado financeiro. Para Martins (2015, pag. 18) “Este é o tempo; esta é a oportunidade para profissionais, pesquisadores e especialistas em Inteligência brasileiros ressoarem suas vozes com mais vigor nos cenários nacional e internacional [...]”.



Referências

- ABREU, Marcelo de Paiva. *Comercio Exterior, Interesse do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BRASIL. Portal Brasil. *Brasil e Estados Unidos Encerram Disputa sobre Algodão*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/10/contencioso-entre-brasil-e-estados-unidos-e-encerrado>>. Acesso em: 5 de julho de 2016.
- BRASIL. Decreto nº 8.793, de 18 de dezembro de 2008. *Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em 24 de junho de 2016.
- BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. *Fixa a Política Nacional de Inteligência*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>. Acesso em: 30 de junho de 2016.
- CHALK, Peter. *Hitting America's Soft Underbelly: the potential threat of deliberate biological attacks against the U.S. agricultural and food industry*. Santa Monica: Rand Corporation, 2004.
- EMBRAPA. Cultura do Algodão no Cerrado. . Disponível em: <<https://sistemasdeproducao.cnptia.embrapa.br/FontesHTML/Algodao/AlgodaoCerrado/#topo>>. Acesso em: 4 de julho de 2016.
- HENNINGSSEN, Patrick. *Spying, Prying & Lying: The Rise of Global Digital Surveillance*. Waking Times. Disponível em: <<http://www.wakingtimes.com/2014/03/25/spying-prying-lying-rise-global-digital-surveillance/>>. Acesso em: 29 de junho.
- IPEA. Investimento Estrangeiro Direto. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, v.3, maio. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2103:catid=28&temid=23>. Acesso em: 28 de junho de 2016.
- LOCKWOOD, Jeffrey. *Six-Legged Soldiers*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- MARTINS, Erika. O Papel da Escola de Inteligência para o Avanço dos Estudos de Inteligência do Brasil. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, DF, n. 10, p. 9-19, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.abin.gov.br>>. Acesso em: 23 de junho de 2016.
- MEYER, Josh. *How the US government uses information from spying on foreign companies*. Quartz. Disponível em: <<http://qz.com/105490/how-the-us-government-uses-information-from-spying-on-foreign-companies/>>. Acesso em: 29 de junho de 2016.
- MONKE, Jim. *Agroterrorism: threats and preparedness*, updated march 12. Washington DC: Congressional Research Service, 2007.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. São José dos Campos recebe Missão Espacial Canadense. Disponível em: http://www.sjc.sp.gov.br/noticias/noticia.aspx?noticia_id=23693>. Acesso em: 4 de julho de 2016
- SMITH, Adam. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. v. 2. London: Strahan and Prefton, 1812.
- UNITED NATIONS. Trade Facilitation Framework A guiding tool, p. 29. New York, 2004.
- WIEGAN, Krista. *Enduring Territorial Disputes*. Athens: The University of Georgia Press, 2011.
- ZENG, Ka. *Trade Threats, Trade Wars*. 4. ed. Michigan: The University of Michigan, 2004.



O SISTEMA DE INTELIGÊNCIA PENITENCIÁRIA E A ANÁLISE E O MONITORAMENTO DE ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS ATUANTES EM SANTA CATARINA

Rosane Fioravante*
Antônio Marcos Feliciano**

Resumo

O trabalho de análise e monitoramento das organizações criminosas - no Sistema Prisional de Santa Catarina passou a ser realizado de forma permanente e sistemática em meados de 2010, sendo assumido efetivamente desde abril de 2011, quando ocorre a reforma administrativa em Santa Catarina que culmina com a criação da Diretoria de Inteligência e Informação (DINF) da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC), a qual passa a contar com a Atividade de Inteligência Penitenciária. Este órgão, em pouco mais de cinco anos de atividade, tem sido considerado fundamental para o mapeamento das lideranças e das ações relacionadas às organizações criminosas no Estado, destacando-se a organização criminosa Primeiro Grupo Catarinense (PGC), que se tornou notória devido a duas grandes ondas de atentados ocorridas no final de 2012 e início de 2013. Este estudo aponta a origem dessa organização criminosa e a sua trajetória, elencando os principais fatores que contribuíram para o seu crescimento e, em paralelo, apresenta o processo de implantação do órgão de Inteligência Penitenciária de Santa Catarina, concluindo que se reconheça na Inteligência Penitenciária, além de um relevante instrumento para a segurança pública, também um elo entre a temática Organização Criminosa x Segurança Pública.

Organizações Criminosas e a Atividade de Inteligência

O acompanhamento sistemático das organizações criminosas atuantes no Estado de Santa Catarina é conside-

rado de interesse tanto para o Sistema Prisional quanto para as demais instituições de Segurança Pública e para o

* Pós-graduada em Gestão em Segurança Pública (FACVEST). Bacharel em Biblioteconomia (UFSC). Agente de Inteligência Integrante da Diretoria de Inteligência e Informação (DINF/SJC/SC). Professora na Academia de Justiça e Cidadania nas disciplinas de Inteligência Penitenciária, Ciclo de Produção do Conhecimento (CPC), Doutrina de Inteligência e Organizações Criminosas atuantes em Santa Catarina.

** Doutor em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC/UFSC). Mestre em Engenharia e Gestão do Conhecimento (PPGEGC/UFSC). Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador na área de Inovação, Gestão do Conhecimento Organizacional, Gestão de Pessoas, Comportamento Organizacional, Empreendedorismo, Gestão Pública. Membro do Grupo de Pesquisa Inovação em Ciência e Tecnologia – CNPQ/UFSC. Colaborador da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural da Santa Catarina (EPAGRI). Professor de Pós-Graduação do Centro Universitário FACVEST.



próprio Governo Estadual. Esse acompanhamento se torna mais bem percebido em situações de crise, como as ondas de atentados que assolaram Santa Catarina de 11 a 20 de novembro de 2012, e de 31 de janeiro a 24 de fevereiro de 2013, quando a parceria entre diversas instituições buscou efeitos cumulativos de assessoramento ao Governo do Estado.

Naquela ocasião, muito se falou sobre crime organizado e Inteligência de Segurança Pública, o que possibilitou, a partir dessa perspectiva, delimitar o objetivo do presente artigo, que consiste em apresentar o processo de implantação do Sistema de Inteligência Penitenciária do Estado de Santa Catarina e o seu papel no acompanhamento das organizações criminosas atuantes no estado, pois a obtenção de diagnósticos e prognósticos sobre a evolução de situações relacionadas ao tema consiste no diferencial para o processo decisório no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina (SJC/SC), que tem na Atividade de Inteligência Penitenciária um elemento imprescindível para a instituição como auxílio aos Órgãos de Segurança Pública.

Para este artigo atingir aquele objetivo, foram pesquisados, na literatura, os seguintes aspectos conceituais: crime organizado, Atividade de Inteligência, Inteligência Penitenciária e Segurança Pública. Foram analisadas também notícias dos principais veículos de comunicação impressa de Santa Catarina e de outros estados, notadamente jornais de grande circulação. Também foram realizadas pesquisa documental, com a devida au-

torização, na Diretoria de Inteligência e Informação (DINF), e entrevista com um dos representantes da instituição.

Inteligência Penitenciária de Santa Catarina: Aspectos Históricos

A Atividade de Inteligência no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania de Santa Catarina (SJC/SC) possui uma trajetória ainda curta se considerada a sua criação, ocorrida no ano de 2011, no bojo de um projeto de Reforma Administrativa do Estado, no qual se desvinculou a então Secretaria Executiva de Justiça e Cidadania (SEJC) da Secretaria de Segurança Pública de Defesa do Cidadão (SSPDC). Nesse processo, nasceu a Diretoria de Inteligência e Informação (DINF).

[...] a Atividade de Inteligência possui, nos seus princípios, as proposições diretoras, as bases, os fundamentos e os alicerces que orientam e definem os caminhos da atividade, entre os quais se destaca o Princípio da Oportunidade, o qual orienta que a produção do conhecimento seja realizada em prazo que permita o seu aproveitamento.

Considera-se o embrião da DINF o Núcleo Central de Inteligência (NUCI), criado por meio da Portaria nº 660/SEJC/2010, o qual foi responsável pelos primeiros trabalhos voltados a quantificar e qualificar integrantes de



facções criminosas dentro do Sistema Prisional catarinense.

A Atividade de Inteligência no âmbito da SJC ficou mais solidificada com a publicação da Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária (DNIPEN), em abril de 2013. A partir dessa publicação, foi editada a Portaria nº 0322/GAB/DINF/SJC, de 13 de junho de 2014, que institui o Sistema de Inteligência Penitenciária e Socioeducativa (SIPS), e define, no seu Art. 1º, Atividade de Inteligência Penitenciária como:

“o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificação, acompanhamento e avaliação de ameaças reais ou potenciais na esfera do Sistema Penitenciário, bem como para prevenir, obstruir, detectar e neutralizar ações adversas, de qualquer natureza, e atentatórias à ordem pública, a proteção das instituições e seus integrantes.” (SANTA CATARINA, Portaria 0322, 2014)

Toda a Atividade de Inteligência é baseada no que se denomina “Inteligência de Estado”, considerada, na fala de Gonçalves (2009, p. 40), como acepção clássica. Segundo o autor, “*A percepção clássica da atividade de inteligência está muito vinculada à inteligência de Estado. [...], tendo por escopo a segurança do Estado e da sociedade, e que constituem subsídios ao processo decisório da mais alta esfera de governo.*”

Neste sentido, é a partir da doutrina clássica que as instituições estabelecem as suas doutrinas de acordo com as suas especificidades, como ocorrem, por exemplo, com as instituições de Segurança Pública que, por meio da Doutrina Nacional de Inteligência de

Segurança Pública (DNISP/MJ, 2009), definem as suas finalidades e características, assim exemplificadas:

a) **assessoria**, que a qualifica como um órgão de assessoramento, produzindo conhecimentos para o processo decisório e para auxiliar a atividade-fim;

b) **produção de conhecimento**: que a qualifica como uma atividade de Inteligência, na medida em que obtêm dados e, por meio de metodologia específica, transforma-os em conhecimento, para que os órgãos do Sistema Penitenciário, segurança pública e outros possam tomar decisões; e

c) **verdade com significado**: que a torna uma produtora de conhecimentos precisos, claros e imparciais, de tal modo que consiga expressar as intenções, óbvias ou subentendidas, das pessoas envolvidas ou mesmo as possíveis ou prováveis consequências dos fatos relatados. (DNISP/MJ, 2009)

Além das suas finalidades, a Atividade de Inteligência possui, nos seus princípios, as proposições diretoras, as bases, os fundamentos e os alicerces que orientam e definem os caminhos da atividade, entre os quais se destaca o Princípio da Oportunidade, o qual orienta que a produção do conhecimento seja realizada em prazo que permita o seu aproveitamento.

Neste sentido, no que se refere às facções criminosas, tem-se, nos preceitos doutrinários, o suporte norteador para que, de forma permanente e sistemática, sejam realizados a análise, o mapeamento das suas ações ou reações e o monitoramento das suas lideranças que se encontram recolhidas nas unidades prisionais, de onde comandam ações em nome das facções, o que se considera vulnerabilidade



em cada sistema prisional, para o estado e para a segurança pública.

Dessa forma, a DINF busca, por meio do uso da informação, derivada da ação de Inteligência, criar condições favoráveis à tomada de decisão no âmbito da SJC – promovendo diagnósticos e prognósticos–, subsidiando, assim, o planejamento estratégico da instituição a que pertence e, ainda, contribuindo para as forças de segurança do estado.

Sob esse ponto de vista e entendendo o Sistema Prisional como um “celeiro” de informações relacionadas às organizações criminosas, o desafio é diário para o Departamento de Administração Prisional (Deap), órgão responsável pela custódia legal do preso no Estado de Santa Catarina.

Cabe ao Deap proporcionar, ao mesmo tempo, as condições necessárias para a ressocialização do indivíduo, conforme preconiza a Lei de Execuções Penais (LEP), no seu Art. 1º “*A execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado*”.

Contudo, ainda que muito se tenha avançado, o crime organizado ainda tem demonstrado proporcionar um “atrativo” maior ao indivíduo que ingressa no Sistema Prisional, apesar de muitos desses indivíduos já terem passado pelo Sistema Socioeducativo. Além de serem oriundos de famílias de poucas estruturas financeiras e valores éticos ou terem o seu histórico de vida em comunidades onde

o tráfico de drogas predomina, os “benefícios” ofertados por facções criminosas se tornam mais convidativos do que os oferecidos pelo Estado.

As organizações criminosas constituem uma ameaça à ordem pública; portanto, é dever do Estado agir para reduzir ou eliminar os impactos das suas ações. Dessa forma, o uso da informação passou a ser percebido como estratégico para o combate aos crimes praticados por essas organizações.

Assim como o principal elemento norteador que rege a atividade de inteligência é a Doutrina de Inteligência Penitenciária, é importante ter definida a identidade institucional e, neste sentido, a DINF, logo no início da sua criação, estabelece a sua essência, definindo como missão: “*Colher dados e informações dos Sistemas Prisional e Socioeducativo, necessários à produção do conhecimento, para servirem de parâmetros nas decisões do titular da pasta da Secretaria da Justiça e Cidadania*”. E, considerando-se os reflexos extramuros, característica inerente a esses dois sistemas (prisional e socioeducativo), a DINF contribui consubstancialmente com as demais instituições de Segurança Pública, tendo por visão: “*Desenvolver uma rede de parcerias nos Sistemas de Inteligência Estadual, Nacional e Internacional, destinada a troca de informações, dados e conhecimento*”.



A rede de parcerias prevista na visão da DINF é considerada primordial principalmente em situações de crise no estado, como as ondas de violência instauradas pelo “poder paralelo” do crime organizado, a exemplo das duas primeiras ondas de ataques ocorridas de novembro de 2012 a janeiro de 2013, que deixaram a população em pânico, e cujo resultado foi a transferência de 40 presos considerados responsáveis pelos ataques ao estado de penitenciárias de seis cidades de SC para o Sistema Penitenciário Federal.

A Organização Criminosa de Santa Catarina com Maior Representatividade e as suas Ações

As organizações criminosas constituem uma ameaça à ordem pública; portanto, é dever do Estado agir para reduzir ou eliminar os impactos das suas ações. Dessa forma, o uso da informação passou a ser percebido como estratégico para o combate aos crimes praticados por essas organizações.

As autoras Genena e Cruz (2014) apontam que:

É notório que as facções criminosas não podem continuar logrando êxito em seus desígnios e por este motivo o Estado precisa de meios capazes de garantir a segurança pública, combatendo de forma eficaz as organizações criminosas que impõem temor à sociedade, seja pela edição de legislação própria para o combate deste tipo de crime, seja pelo investimento nas atividades de Inteligência para subsidiar suas decisões. (GENENA; CRUZ, 2014).

Antes de discorrer sobre os aspectos relacionados à Atividade de Inteligência

como instrumento para subsidiar o processo decisório, faz-se necessário conceituar Organizações Criminosas. Para Mingardi (2007):

[...] não é a modalidade do crime que identifica a existência de Crime Organizado. O que o define são algumas características que o tornam diferente do crime comum. Essas características, para a maioria dos autores, são cinco: Hierarquia, Previsão de lucros, Divisão do trabalho, Planejamento empresarial, e Simbiose com o Estado. (MINGARDI, 2007, p. 57).

É por esse prisma que, já em 1998, Mingardi definiu organização criminosa da seguinte forma:

Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão de trabalho e o planejamento de lucros. Suas atividades se baseiam no uso da violência e da intimidação, tendo como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviços ilícitos, **no que é protegido por setores do Estado**. Tem como características distintas de qualquer outro grupo criminoso um sistema de clientela, a imposição da lei do silêncio aos membros ou pessoas próximas e o controle pela força de determinada porção de território. (MINGARDI, 1998, p. 82 e 83). (Grifo nosso)

Na legislação brasileira, o Decreto nº 5.015/2004, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo), a partir da necessidade da união entre países para combater a prática do crime organizado internacional, definiu “Grupo criminoso organizado”:

Grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de



cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material. (BRASIL, Decreto nº 5.015, 12 de março de 2004).

Somente em agosto de 2013, por meio do Art. 1º § 1º da Lei nº 12.850, foi definido como Organização Criminosa:

[...] associação de 04 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional. (BRASIL, Lei nº 12.850, 5 de agosto de 2013).

No que se refere à origem das organizações criminosas, Mingardi (2007, p. 57) aponta que *“No nosso país, a cadeia é a grande gestora dessas organizações. Foi nela que surgiram o Comando Vermelho (CV), o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Terceiro Comando (TC)”*.

O estado catarinense não difere dessa realidade, pois a organização criminosa Primeiro Grupo Catarinense (PGC) apresentou os seus primeiros embriões em 2001 e tem declarada a sua data de fundação em 3 de março de 2003, na Ala de Segurança de Extensão da Penitenciária de Florianópolis. Os objetivos do grupo naquela ocasião eram voltados à obtenção de recursos financeiros, principalmente para o pagamento de advogados, autodefesa, hierarquia, *status* de poder na vida do crime, à defesa de uma “bandeira” contra a opressão do Estado, passando a arrebatando adeptos, lutar por direitos na Constituição vigente e impor

as suas próprias “leis”, fazendo uma apologia ao “crime 100% correto” como justificativa pelos crimes praticado.

Em maio do mesmo ano (2003), foi inaugurado o Complexo Penitenciário do Estado (COPE), em São Pedro de Alcântara, inicialmente com uma penitenciária, que é conhecida como Penitenciária de São Pedro de Alcântara e que passou a ser a maior unidade prisional catarinense. Para essa unidade prisional, foram transferidos os fundadores do PGC juntamente com outros considerados os mais perigosos do estado. De acordo com Vargas e Pereira (2013), essa unidade prisional foi inaugurada sem ter as condições mínimas de funcionamento: com apenas cinco agentes penitenciários, sem fornecimento de água e sem os itens básicos de higiene aos internos. Essa situação deu razões para que os internos ficassem revoltados, sendo comum, naquela época, o uso da força para conter a massa carcerária, sendo que essa “situação serviu para embasar o discurso do PGC”, que era pautado no “crime 100% correto”.

Um fator determinante para a disseminação das ideologias do PGC dentro das Unidades Prisionais (UP) do estado foi a alteração da Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007, que dispõe sobre crime hediondo e que repentinamente concedeu benefício de progressão de regime para mais de ¼ da massa carcerária que cumpria pena em regime fechado. Considerando-se que o país não estava preparado em número de UP compatíveis ao regime semiaberto, tornou-se comum, em Santa Catarina, a permuta dos presos



que passavam para o regime semiaberto da Penitenciária de São Pedro de Alcântara com presos do regime fechado das demais cidades de SC.

Em 2007, ocorreu uma série de homicídios na Penitenciária de São Pedro de Alcântara, os quais teriam sido motivados por rivalidades e demonstração de poder da facção PGC, e estimularam o estado a responder com a transferência de treze presos para o Sistema Penitenciário Federal (SPF).

Este foi considerado outro fator responsável pelo fortalecimento do PGC, em razão da estada e convivência por dois anos com as maiores lideranças criminosas do Brasil, e, em 2009, doze deles voltaram ao Sistema Prisional Catarinense, trazendo consigo uma visão diferente do “crime correto” e também uma proposta de parceria com a organização criminosa Comando Vermelho (CV), oriunda do Rio de Janeiro. Esses elementos difundiram dentro do Sistema Prisional Catarinense e fora dele, a ideologia, metodologia e logística aplicadas nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, considerando-se que voltaram ao estado com mais “bagagem” e conhecimento do crime organizado nacional e até mesmo internacional.

Em 2010, Florianópolis e o município vizinho, São José, são assolados pela maior onda de assaltos já ocorrida na região, sendo comuns cartas e estatutos do PGC serem apreendidas junto ao material resultante de roubos e furtos. Os objetivos descritos nessas cartas e estatutos já apontavam para um desdobramento do PGC original, pois acrescentaram

promover ações contra os servidores da segurança pública, do Ministério Público e do Judiciário, manter controle das “bocas” do tráfico de drogas, manter “consórcio” em que uma facção empresta armamento ou mão-de-obra para a outra e transporte de esposas e familiares para visitas aos presídios.

Nesse período, o estado, por meio da Secretaria de Segurança Pública (SSP), ainda não reconhecia a existência do PGC, mas apurou que as ordens teriam origem nas UPs e, mais uma vez, a alternativa adotada foi a transferência para o SPF. Assim, onze presos foram transferidos para a Penitenciária Federal de Campo Grande/MS, em 20 de novembro daquele ano, conforme noticiou SANTOS (2010):

Os internos foram transferidos de penitenciárias catarinenses para o Presídio Federal de Campo Grande a pedido da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa do Cidadão de Santa Catarina. O objetivo é conter a sequência de assaltos praticados na Grande Florianópolis, comandada por pessoas que cumprem pena nas unidades. (SANTOS, 2010).

Com o retorno, após dois anos de convívio no SPF, os presos transferidos passaram a ser considerados de maior respeitabilidade perante a massa carcerária catarinense, além de se tornarem extremamente mais ousados, pois 2012 foi um ano marcado pelo grande número de ameaças de atentados a servidores da Segurança Pública, do Sistema Prisional e do Judiciário, prédios públicos etc.

Em 26 de outubro de 2012, ocorreu o homicídio da Agente Penitenciária Deise Alves, esposa do Agente Penitenci-



ário Carlos Alves, então diretor da Penitenciária de São Pedro de Alcântara, considerada “sede” do PGC, e, no mês seguinte (novembro), ocorreu a primeira onda de atentados no estado. Somente de 12 a 23 de novembro de 2012, a Polícia Militar registrou “69 ocorrências no Estado, das quais a maioria foi incêndio a ônibus e a automóveis particulares”, conforme Costa (2014), que cita dados da Agência Central de Inteligência da Polícia Militar de Santa Catarina (ACI/PMSC), os quais foram divulgados nos meios de comunicação pelo Centro de Comunicação Social da PMSC”.

O número de ocorrências dessa natureza em Santa Catarina atribuídas à facção criminosa foi considerada alarmante, o que fez que, em dezembro de 2012, fosse formalizada a criação do Grupo de Análise e Monitoramento das Organizações Criminosas (GRAMFACRIM), no qual, além da DINF/SJC e da Diretoria de Informação e Inteligência da Secretaria de Segurança Pública (DINI/SSP) como membros natos, constam: Departamento de Administração Prisional (Deap), Agência Central de Inteligência da Polícia Militar de Santa Catarina (ACI/PMSC), Diretoria de Inteligência da Polícia Civil da Polícia Civil de Santa Catarina (DIPC/PCSC), Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), Diretoria de Investigações Criminais (DEIC/PCSC), S-2 do Exército Brasileiro, Agência Brasileira de Inteligência – Superintendência Estadual de SC (Abin/Sesc), Núcleo de Inteligência da Polícia Federal (PF/SC), Núcleo de Inteligência da Polícia Rodoviária Federal (PRF/SC) e Tribunal de Justiça.

A criação do GRAMFACRIM foi determinante para a o processo decisório, tanto para cada instituição representada, quanto para, juntas, subsidiassem o próprio Governo do Estado, o maior tomador de decisão estadual.

Ainda abalado pela onda de atentados, o estado catarinense, mais uma vez, é vítima das ações do PGC. Dessa vez, desde a noite de 30 de janeiro até 25 de fevereiro de 2013, a Polícia Militar confirmou 111 ocorrências, “onde foram incendiados, disparados tiros e jogados coquetéis molotov contra prédios públicos. As ocorrências foram registradas em 37 municípios” conforme continua Costa (2015).

A situação calamitosa em que se apresentava o território catarinense ficou ainda mais evidenciada pela exploração midiática, conforme apontado por Oechsler e Hoffmann (2014): no primeiro ciclo de atentados, que durou 10 dias, o Diário Catarinense (DC) dedicou nove páginas somente ao assunto, “destacando as ocorrências entre si, a audácia dos ‘bandidos’ em afrontar a polícia, a precariedade do sistema prisional e a fragilidade do Estado frente ao suposto crime organizado”. E acrescentam que, nas edições seguintes, “o jornal continua a destacar os ataques e a audácia dos agressores, expondo as forças policiais e as de Inteligência do estado como vulneráveis ao crime organizado”.

Oechsler e Hoffmann (2014), referindo-se ao enfoque midiático do DC, acrescentam que “mais uma vez as representações da ineficácia do Estado, tanto como garantidor da segurança da população,



quanto pela incapacidade de administrar o sistema penal dentro das cadeias” [...] e completam: “Desta vez, as representações de medo e, por conseguinte, a sensação de insegurança, ambas disseminadas pelo jornal, vêm da falência do sistema prisional [...].”

O Governo Federal, em auxílio, disponibilizou 40 vagas no SPF para presos catarinenses, além de colocar a Força Nacional de Segurança à disposição. O estado decidiu ocupar as 40 vagas transferindo presos de UP de seis municípios de SC para Penitenciárias Federais, na maior operação do gênero feita entre o estado e a União.

Certamente, essa ação contribuiu para a desarticulação imediata do PGC, contudo contribuiu também para que o PCC, maior Organização Criminosa do Brasil, oriunda do Estado de São Paulo e considerada rival do PGC, começasse a se expandir, começando por exigir espaços exclusivos dentro das Unidades Prisionais de SC, além, é claro, da briga por território extramuros.

Escopo e Categorias da Atividade de Inteligência

Gonçalves (2009, p. 21) nos faz a pergunta: qual o escopo da Atividade de Inteligência? E, nesta abordagem, o próprio autor responde:

O escopo da atividade de inteligência diz respeito à obtenção e análise de informações que venham a subsidiar o processo decisório de diferentes níveis e atividades. Daí que praticamente tudo pode ser objeto de análise de informações: questões de política externa, assuntos internos, problemas estratégicos contemporâneos,

temas fiscais, segurança pública, produção industrial e agrícola, meio ambiente, epidemias e saúde pública, política energética. (Gonçalves, 2009, p. 21)

[...] discordamos quando as autoras se referem ao combate às facções como uma tarefa a ser executada “*com ações próprias da atividade de Inteligência de segurança pública e policial*”, pois não é somente com Inteligência de segurança pública e policial, mas também com a Inteligência Penitenciária, por esta possuir papel fundamental na análise e no monitoramento das organizações criminosas.

No que se refere a categorias de Inteligência, Gonçalves (2009), na sua pesquisa, cita Richelson (1995), que relaciona algumas categorias de inteligência: política, militar, científica e técnica, sociológica, econômica e ambiental. Cita também O’Brian *et al* (2005), que relacionam outras categorias de inteligência: inteligência nacional, inteligência estratégica, inteligência tática, inteligência externa, inteligência doméstica ou externa[...]. Na sua pesquisa, Gonçalves conclui que:

Pode-se identificar um número mais amplo de categorias: inteligência militar, inteligência policial (associada à análise criminal), inteligência fiscal, inteligência econômica e financeira, inteligência competitiva, inteligência estratégica e, no cerne da atividade, a inteligência governamental ou de Estado, a qual pode ser



subdividida em interna e externa. Relembramos que essa classificação não é pacífica, mas o que deve ser registrado é que as diferentes modalidades muitas vezes se inter-relacionam e têm como escopo a obtenção de informações para assessorar um determinado processo decisório e neutralizar a inteligência adversa. [Grifo nosso]. (GONÇALVES, 2009, p. 23)

Observou-se que Genena e Cruz (2014) discorreram as suas pesquisas voltadas para a Atividade de Inteligência e a Organização Criminosa PGC e, sobre essas duas temáticas, as autoras concluem que:

No Estado de Santa Catarina desde o final de 2012, observou-se a movimentação de todo o aparato estrutural do Estado, relativo à segurança pública, o qual **uniu forças no combate à facção criminosa PGC** desenvolvendo em especial, **atividades de Inteligência e investigação criminal** que propiciaram a instauração de processos penais contra os membros do PGC envolvidos com os atentados que assolaram o Estado, tendo também assessorado as autoridades competentes em todo o processo decisório que envolveu a transferência de lideranças da organização criminosa para unidades prisionais federais. [...] o combate às facções criminosas representa uma tarefa difícil e constante, que deve ser executada permanentemente, dentro dos preceitos legais, **e com ações próprias da atividade de Inteligência de segurança pública e policial**. [grifo nosso]. (Genena e Cruz, 2014).

Embora concordemos que foi imprescindível a união de forças entre as instituições no que tange ao combate à facção PGC, discordamos quando as autoras se referem ao combate às facções como uma tarefa a ser executada “*com ações próprias da atividade de Inteligência de segurança pública e policial*”, pois não é somente com Inteligência de segurança

pública e policial, mas também com a Inteligência Penitenciária, por esta possuir papel fundamental na análise e no monitoramento das organizações criminosas.

Acrescenta-se, ainda, que é no Sistema Prisional em que a grande maioria dos líderes das organizações criminosas se mantém e, ainda que seja por meio dos visitantes (advogados e familiares), comunicam-se extramuros com comparsas, passando ordens relacionadas ao mundo do crime, destacando o tráfico de drogas, que desencadeia outros crimes, como roubos, furtos, homicídios, falsidade ideológica etc.

Isso ficou claro diante dos episódios das ondas de atentados ocorridas no estado, cujas ordens partiram de dentro de unidades prisionais, das lideranças do PGC, o que as colocou no banco dos réus. Foram atribuídos ao PGC os ataques, com 98 pessoas denunciadas. O resultado desses eventos foi o maior julgamento da história de Santa Catarina, que, após um ano e três meses, condenou 80 pessoas, conforme relata Silva (2014):

Um ano e três meses depois da segunda onda de ataques em Santa Catarina, a Justiça condenou 80 acusados de envolvimento nos atentados de fevereiro de 2013 e novembro de 2012 no Estado. Apenas três dos 83 denunciados pelo Ministério Público foram absolvidos pela 3ª Vara Criminal de Blumenau. Somadas, as penas chegam a 1.049 anos [...]

As penas duras ao Primeiro Grupo Catarinense (PGC), apontado como responsável pelos ataques, [...] Apesar de não ser a primeira condenação dada à facção criminosa, esta é a mais representativa pela atuação da organização criminosa no Estado, que colocou fogo em ônibus e atentou contra prédios públicos. (SILVA, 2014).



Destaca-se a Atividade de Inteligência Penitenciária, desenvolvida pela Diretoria de Inteligência e Informação da SJC como parte essencial da produção de conhecimento que contribuiu sobremaneira para o processo decisório no âmbito da SJC, com a manutenção da ordem e da paz nas Unidades Prisionais, e das instituições ligadas à Segurança Pública envolvidas nesse contexto, além do Governo do Estado, na condição de principal tomador de decisão.

Conclusão

É pertinente destacar que é comum encontrar na literatura pesquisas sobre Organizações Criminosas, as quais apontam as suas origens e ações diretamente relacionadas às Unidades Prisionais. É comum, também, encontrar pesquisas sobre Atividade de Inteligência nas quais são elencadas várias categorias de Inteligências, contudo, em tais pesquisas, não é identificada a Inteligência Penitenciária, ainda que esta se apresente interagindo com os demais órgãos de Segurança Pública. Na obra de Gonçalves (2009), por exemplo, apenas na Apresentação da Série, assinada por Delilson Feitoza o mesmo vislumbra o crescimento da Atividade de Inteligência nas instituições brasileiras e considera que:

Há vinte e sete unidades federativas no Brasil, cada uma com Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público, Corpo de Bombeiros Militar, **Sistema Prisional** e Secretaria da Fazenda, além dos órgãos da União (Exército, Marinha, Aeronáutica, Ministério da Defesa, Abin, Secretaria

da Receita Federal do Brasil, Ministério Público da União, etc.) e dos municípios (Guardas Municipais), facilmente se verifica que há, desenvolvidas ou embrionárias, mais de 150 'Agências' ou 'Serviços' de inteligência brasileiros, das quais mais da metade surgiu ou desenvolveu-se nos últimos oito anos. (FEITOZA, 2009). (Grifo nosso).

No seu curto período de existência, a DINF vem se consolidando como um exemplo positivo no seu modelo de implantação. Entre as Agências de Inteligência Penitenciárias visitadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen), a de Santa Catarina é que mais se destaca, Mingardi (2016), responsável pelo diagnóstico realizado para o Depen aponta "*a Inteligência Penitenciária de Santa Catarina como a melhor do país*"¹ e justifica seu diagnóstico baseado "na organização, na qualidade de serviços, na capacidade de planejamento, na realização da atividade de análise de análise e na capilaridade, pois contempla núcleos de Inteligência em todas as unidades prisionais".

A DINF atua buscando mostrar cenários, prever e prevenir ações adversas contra os Sistemas Prisional e Socioeducativo, para que os seus decisores, para os quais a DINF é o órgão de assessoramento, possam atuar de forma proativa em busca de melhorias e políticas públicas que venham a minimizar as ações do crime organizado e maximizar o interesse na ressocialização do indivíduo recluso.

Por essa ótica, a disponibilidade de diagnósticos e prognósticos sobre a evolução

¹ Informação fornecida por Guaracy Mingardi, Coordenador da mesa "Construção da ordem nas prisões brasileiras: encarceramento, violência e facções criminais", no 10º Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em Brasília/DF, em 22 de setembro de 2016, na UnB.



de situações relacionadas às organizações criminosas atuantes em Santa Catarina é considerada um diferencial para o processo decisório no âmbito da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SJC), e a Visão definida pela DINF vem ao encontro do Princípio da Interação, que aponta que sejam estabelecidas relações sistêmicas de cooperação entre as instituições, de modo a se otimizar esforços para atingirem os seus objetivos.

[...] nas atividades voltadas a todos os aspectos que permeiam as organizações criminosas, a Inteligência Policial, a Inteligência Criminal e a Inteligência de Segurança Pública estão concatenadas com a Inteligência Penitenciária, que se apresenta não apenas como um importante instrumento do Sistema de Segurança Pública do estado, mas também, como um elo entre a temática Organização Criminosa x Segurança Pública.

É inevitável buscar-se uma reflexão sobre a importância do estado, ao dar resposta, naquele momento, não somente à sociedade catarinense, mas também à sociedade brasileira, e, ainda, resposta ao próprio PGC, com a maior transferência já realizada para o Sistema Penitenciário Federal. Contudo, ainda não é possível mensurar os resultados futuros dessa transferência, pois, por um lado, a história tem mostrado que o convívio no

SPF é prejudicial pela ousadia com que esses presos retornam ao estado a cada dois anos, no máximo. Por outro lado, o enfraquecimento do PGC durante esse período pode ser favorável ao oportunismo de novas facções criminosas contrárias ao PGC e, também, ao próprio interesse da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) em ocupar o espaço do PGC dentro do Sistema Penitenciário e fora dele, conforme discorre Vargas (2015):

[...] a presença no Estado da organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo, ganhou proporções de alta preocupação na segurança pública catarinense nos últimos dias. [...]

Historicamente, a facção paulista nunca se consolidou no Estado graças a presença do **Primeiro Grupo Catarinense (PGC)**, a maior facção criminosa de **Santa Catarina**, desarticulada em 2013 após a transferência de 40 criminosos líderes para presídios federais.

[...] Em abril de 2013, [...] o DC antecipou com exclusividade que criminosos do **PGC** não aceitavam batismos do **PCC** no sistema prisional de Santa Catarina e previam banho de sangue caso os paulistas insistissem no domínio. (VARGAS, 2015).

Conforme é possível se perceber, é imprescindível que o Sistema Prisional apresentado pela Secretaria de Justiça e Cidadania, mantenha-se subsidiado pelo seu órgão de Inteligência, bem como que continue o processo de interação com os órgãos de Segurança Pública, e busque neutralizar ou minimizar os reflexos negativos da atuação de organizações criminosas no território catarinense.

Conclui-se destacando-se que, nas atividades voltadas a todos os aspectos



que permeiam as organizações criminosas, a Inteligência Policial, a Inteligência Criminal e a Inteligência de Segurança Pública estão concatenadas com a Inteligência Penitenciária, que se apresenta

não apenas como um importante instrumento do Sistema de Segurança Pública do estado, mas também, como um elo entre a temática Organização Criminosa x Segurança Pública.

Referências

BRASIL. Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004. Promulga a convenção das nações unidas contra o crime organizado transnacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5015.htm>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.527. Regula o acesso a informações previsto no Inciso XXXII do art. 5º, no Inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011_2014/lei/L12527.htm >

BRASIL. Lei nº 11.464, de 28 de março de 2007. Dispõe sobre os crimes hediondos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11464.htm>. Acesso em 20 jul. 2015.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execuções Penais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em 13 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 12.850, de 5 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Doutrina Nacional de Inteligência Penitenciária*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL, Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Doutrina Nacional de Inteligência de Segurança Pública*. Brasília: SENASP, 2009. Disponível em: <http://www.academia.edu/5292658/Doutrina_Nacional_de_Intelig%C3%Aancia_de_Seguran%C3%A7a_P%C3%ABlica>. Acesso em: 30 jul. 2015.

COSTA, Diego Marzo. *A atividade de inteligência na PMSC e o enfrentamento as facções criminosas: proposta de procedimento operacional padrão*. Monografia. Curso de Especialização em Segurança Pública. Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

FEITOZA, Denilson. Apresentação da série. In: GONÇALVES, Joanival Brito. *Atividade de Inteligência e legislação correlata*. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

GENENA, Samia Kamal; CRUZ, Tércia Maria Ferreira da. O papel da inteligência no enfrentamento ao crime organizado: a experiência recente do estado de Santa Catarina. *Revista Brasileira de Estudos de Segurança Pública*, Goiânia, v. 6, n. 1, p. 2-11, 2014. Disponível em: <<http://revista.ssp.go.gov.br/index.php/rebsp/article/viewFile/163/63>>. Acesso em 3 ago. 2015.

GUEDES, Luís Carlos. A mãe das inteligências. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, v. 2, n. 2, p. 21, abr. 2006. ISSN 1809-2632. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/modules/mastop_publish/files/files_4603bcdce2210.pdf>. Acesso em 30 ago. 2015.



GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

HANNAH, Grehg, et al. 2005 Apud GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

MINGARDI, Guaracy. Construção da ordem nas prisões brasileiras: encarceramento, violência e facções criminais. In: ENCONTRO DO FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 10., 2016, Brasília. *Anais...* Brasília: UnB, 2016 (Comunicação Oral).

_____. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo: IBCCrim, 1998. p. 82.

_____. O trabalho da Inteligência no controle do Crime Organizado. *Estudos avançados*, dez. 2007, vol. 21, nº 61, p. 51-69. ISSN 0103-4014, Scielo. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10266/11898>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

OECHSLER, Krislei Meri; HOFFMANN, Marcos Érico. As chamadas de capa do jornal Diário Catarinense e a construção da sensação de insegurança durante os ataques a bens particulares e públicos atribuídos a uma organização criminal no estado de Santa Catarina. *Caminhos, Revista On line de divulgação Unidavi, Especial Pós-Graduação: Gestão de Segurança Pública*, Rio do Sul, Unidavi, Ano 5, n. 12, jul./set. 2014, p. 154, 155, 164, 165.

RICHELSON, Jeffrey T. (1995) Apud GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói, RJ: Impetus, 2009.

SANTA CATARINA (Estado). Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011. Dispõe sobre o modelo de gestão e a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e estabelece outras providências. Disponível em: <http://legislacao.sef.sc.gov.br/legtrib_internet/html/leis/2011/lc_11_534.htm>. Acesso em 25 jul. 2015.

SANTA CATARINA (Estado). Portaria nº 660/SEJC/2010, de 22 de maio de 2009, que instituiu o Núcleo Central de Inteligência NUCI no âmbito da Secretaria Executiva da Justiça e Cidadania.

SANTA CATARINA (Estado). Portaria nº 0322/GAB/DINF/SJC, de 13 de junho de 2014. Institui o Sistema de Inteligência Penitenciária e Socioeducativa – SIPES, no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania. *Diário Oficial do estado de Santa Catarina*, Florianópolis nº 19.839, de 17 jun. 2014.

SANTA CATARINA (Estado). Portaria nº 0323/GAB/DINF/SJC, de 16 de junho de 2014. Regula a execução de atividades prisionais e socioeducativas que envolvam a custódia de internos, apreensão e interceptação de manuscritos e objetos relacionados com ações de facções criminosas no âmbito da Secretaria da Justiça e Cidadania. *Diário Oficial do estado de Santa Catarina*, Florianópolis, nº 19.839, de 17 jun. 2014.

SANTOS, Vânia. Mais 11 presos são transferidos para MS. *Correio do Estado*, Campo Grande, 20 nov. 2010. Disponível em: < <http://www.correiodoestado.com.br/noticias/mais-11-presos-sao-transferidos-para-ms/86343/>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

VARGAS, Diogo; PEREIRA, Felipe. Conheça os 40 líderes do PGC transferidos para penitenciárias federais: Eles estão envolvidos nos atentados e foram encaminhados para Regime Disciplinar Diferenciado. *Diário Catarinense*, Florianópolis, 11 abr. 2013. Máfia das Cadeias. Disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/policia/noticia/2013/04/conheca-os-40-lideres-do-pgc-transferidos-para-penitenciarias-federais-4103407.html>>. Acesso em: 31 jul. 2015.

Vargas, Diogo. Avanço da facção paulista PCC em Santa Catarina põe polícia em alerta. *Diário Catarinense*. Disponível em: < <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/03/avanco-de-facao-paulista-pcc-em-santa-catarina-poe-policia-em-alerta-4442199.html>>. Acesso em: 17 jul. 2015.



VARGAS, Diogo; PEREIRA, Felipe. Penitenciária de São Pedro de Alcântara é embrião de atentados em Santa Catarina: facilidade para organização criminosa é consequência de um histórico de problemas da cadeia. *Diário Catarinense*. Disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/policia/noticia/2013/04/penitenciaria-de-sao-pedro-de-alcantara-e-embriao-de-atentados-em-santa-catarina-4104614.html>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

SILVA, Anderson. Justiça condena 80 acusados por ataques em Santa Catarina e penas somadas ao PGC chegam a 1.049 anos. *Diário Catarinense*. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/05/justica-condena-80-acusados-por-ataques-em-santa-catarina-e-penas-somadas-ao-pgc-chegam-a-1-049-anos-4499038.html>. Acesso em 20 jul. 2015

SANTOS, Vânia. Mais 11 presos são transferidos para MS. *Correio do Estado*, Campo Grande, 20 nov. 2010. Disponível em: < <http://www.correiodoestado.com.br/noticias/mais-11-presos-sao-transferidos-para-ms/86343/>>. Acesso em: 18 jul. 2015.





www.abin.gov.br
revista@abin.gov.br
ouvidoria@abin.gov.br

GABINETE DE
SEGURANÇA INSTITUCIONAL

