Inteligência e Políticas Públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação

Marco Cepik
Professor Doutor do Departamento de Ciência Política da UFMG (Brasil), pesquisador do Grupo de Estudos Estratégicos (GEE) da COPPE/UFRJ.[1]

"Intelligence is concerned with that component of the struggle among nations that deals with information. Intelligence seeks to learn all it can about the world. But intelligence can never forget that the attainment of the truth involves a struggle with a human enemy who is fighting back and that truth is not the goal but rather only a means toward victory."

Abraham Shulsky, *Silent Warfare,* 1992, p. 197.

Esse artigo apresenta sumariamente as dinâmicas operacionais e o contexto político dos serviços de inteligência no Estado contemporâneo. Essas agências governamentais também são conhecidas como serviços secretos ou serviços de informação. Uma pesquisa em outra área qualquer de Políticas Públicas – educação, saúde, defesa, transporte ou eletrificação rural – não exigiria tão prontamente uma introdução explicando a natureza do objeto.

Nesse caso, porém, será inevitável começar com alguns esclarecimentos sobre o uso restrito que se deve fazer do termo inteligência enquanto um tipo de conflito informacional. Esse uso restrito é necessário por duas razões. Em primeiro lugar, porque a relevância dos fluxos informacionais gerados na e pela atividade de inteligência varia na proporção inversa da quantidade de áreas que se pretende abarcar com recursos escassos. Em segundo lugar, porque os riscos para a democracia - gerados por um uso indiscriminado dos recursos de inteligência em áreas de políticas públicas não diretamente relacionadas com defesa, política externa e segurança – crescem na proporção direta em que se dilui a consciência sobre a natureza conflitiva dessa atividade e se passa a tratar inteligência como qualquer insumo informacional relevante para qualquer processo de tomada de decisão.

---

[1] Uma versão anterior desse artigo foi apresentada no REDES 2002, Brasília, Brasil. O autor gostaria de agradecer as sugestões do parecerista anônimo de *Security and Defense Studies Review*, bem como de sua editora, Ms. Judi O'Brien.

Nesse momento em que o tema da reforma e do papel a ser desempenhado pelos serviços de inteligência na democracia está posto em diversos países da América Latina e do Caribe, parece oportuno fixar algumas balizas teóricas que permitam uma decisão realista e ao mesmo tempo progressista sobre o que fazer com esse aspecto do poder de Estado. Nesse sentido, esse artigo procura oferecer uma síntese do estado atual dos chamados "estudos de inteligência" para os gestores civis dos assuntos de defesa e de segurança, de modo a explicitar as tensões, possibilidades e limites dessa atividade em termos teóricos, que sejam úteis para as decisões que tais gestores terão que tomar sobre as áreas de especialização, os padrões de desempenho esperados, os recursos a serem alocados e os mecanismos institucionais de controle a serem desenvolvidos para a nova inteligência latino-americana.

O artigo encontra-se dividido em cinco seções. Na primeira parte contrasto as duas definições mais comuns de inteligência encontradas na literatura (a restritiva e a ampla), e faço uma defesa do uso restrito do termo porque estou convencido de que só uma consciência aguda dos potenciais conflitivos dessa ferramenta de poder nos permite garantir simultaneamente que ela seja relevante analiticamente para os processos governamentais de tomada de decisão e que ela esteja sob controle dos cidadãos, nos limites postos pelo funcionamento das poliarquias institucionalizadas. Nas duas seções seguintes procuro apresentar as características operacionais das atividades de coleta e de análise de inteligência nos termos desenvolvidos por Michael Herman (1996 e 2001), de longe o autor que mais contribuiu até agora para a tarefa ainda não realizada pela comunidade científica de produzir uma teoria da inteligência. Na quarta seção discuto muito brevemente os riscos inevitáveis para a democracia, bem como indico alguns dos mecanismos institucionais utilizados nas poliarquias para minimizar tais riscos. Finalmente, na última seção caracterizo as razões que levam os governantes a construirem serviços de inteligência, destacando que essas utilidades esperadas são menos dramáticas e mais rotineiras do que a mística criada em torno do tema durante a Guerra Fria, pois essa (des)dramatização é necessária para os cidadãos e os governantes decidirem o que eles querem da atividade de inteligência no século XXI.

O que é inteligência?

Há dois usos principais do termo inteligência fora do âmbito das ciências cognitivas. Uma definição ampla diz que inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender a demanda de um tomador de decisões.[2] A sofisticação tecnológica crescente dos sistemas de informação que apóiam a tomada de decisões tornou corrente o uso do termo inteligência para designar essa função de

[2] SIMS, Jennifer (1995). "What is Intelligence? Information for Decision Makers". In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey's, 1995. Página 04.

suporte, seja na rotina dos governos, no meio empresarial ou mesmo em organizações sociais. Nesta acepção, inteligência é o mesmo que conhecimento ou informação.[3]

Certamente é possível teorizar sobre a natureza da informação e sobre o impacto dos fluxos totais de informação na economia, no estado e na vida social de modo geral.[4] Porém, a inteligência de que trata esse trabalho refere-se a conjuntos mais

---

[3] Cada uma dessas áreas gera seu próprio corpo de literatura especializada. Para um balanço das várias abordagens sobre informações e processos de tomada de decisão governamental, ver a parte 3 ("*Decision Analysis*") do livro de PARSONS, D. Wayne. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London, Elgar, 1995. Páginas 245-455. Sobre o uso rotineiro de especialistas, bancos de dados e sistemas de informação nos diversos ramos da administração pública (como na saúde, fiscalização tributária, previdência social, licenciamento de veículos, coleta de lixo, censos demográficos *etc*.), ver: BARKER, Anthony & PETERS, B. Guy. [eds.]. (1992). *The Politics of Expert Advice: Creating, Using and Manipulating Scientific Knowledge for Public Policy*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1992. Sobre a chamada "inteligência de negócios" da área empresarial, ver principalmente: KAHANER, Larry. (1996). *Competitive Intelligence: From Black Ops to Boardrooms*. New York-NY, Simon and Schuster, 1996. Dois livros do começo da década de 1990 estabeleceram as bases do que é agora uma prática relativamente comum na área empresarial: COMBS, Richard E. and MOORHEAD, John D. *The Competitive Intelligence Handbook*. London: The Scarecrow Press, 1992. E também: CRONIN, Blaise & DAVENPORT, Elisabeth. *Elements of Information Management*. London, The Scarecrow Press, 1991. Não apenas a terminologia, mas muitas das técnicas e mesmo dos recursos humanos na área de inteligência empresarial são oriundos do governo, especialmente nos Estados Unidos. Para uma noção sobre como operam essas empresas, ver a página da *Open Sources Solutions Inc*. (http://www.oss.net). Sobre o conceito de inteligência social, ver: DAVIDSON, R. (1988). "Social Intelligence and the Origins of the Welfare State". In: DAVIDSON, R. and WHITE, P. [eds.]. (1988). *Information and Government: Studies in the Dynamics of Policy-Making*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1988. Páginas 14-38. Ver também DURANT, A. (1991). "Intelligence: Issues in a Word or in a Field?". In: *Social Intelligence*, volume 1 # 3 (1991).

[4] Ver, por exemplo, a literatura cada vez mais central sobre a teoria econômica da informação e os textos sobre economias "baseadas no conhecimento". Em particular, destaca-se o trabalho seminal de: ARROW, Kenneth. J. (1984). *The Economics of Information*. [Volume IV of Collected Papers]. London, Harvard University Press, 1984. Uma síntese útil das proposições de Arrow sobre a informação como um bem econômico de tipo especial pode ser encontrada em: ALBUQUERQUE, Eduardo M. (1996). "Aquém do Ótimo: Kenneth Arrow, o Mercado e a Alocação de Recursos para a Pesquisa e a Invenção". In: ALBUQUERQUE, Eduardo M. (1996). *Invenções, Mutações: O progresso científico-tecnológico em Habermas, Offe e Arrow*. Belo Horizonte, UNA, 1996. [Páginas 131-162]. Na fronteira entre economia e sociologia da informação, ver: DEDIJER, S. & JÉQUIER, N. [editors]. (1987). *Intelligence for Economic Development: an Inquiry into the Role of the knowledge Industry*. Oxford, Berg, 1987. E também a nova edição de: VARLEJS, J. [editor]. (1995). *The Economics of Information in the 1990's*. London, McFarland, 1995. O trabalho sociológico mais importante sobre as causas estruturais e culturais do mau uso da informação nas organizações ainda é: WILENSKY, Harold. (1967). *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, 1967. Na área de Ciência Política também é crescente o número de análises e modelos centrados no problema da informação. Ver, por exemplo: MILNER, Helen V. (1997). *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and*

delimitados de fluxos informacionais estruturados. Nesse caso, uma definição mais restrita diz que inteligência é a coleta de informações sem o consentimento, a cooperação ou mesmo o conhecimento por parte dos alvos da ação.[5] Nesta acepção, inteligência é o mesmo que segredo ou informação secreta.

Mantive ao longo da pesquisa uma forte ancoragem na definição restrita de inteligência, aplicando-a ao estudo dos serviços governamentais que atuam nessa área. Ignorar a definição restrita implicaria perder de vista o que torna afinal essa atividade problemática. No mundo real, porém, as atividades dos serviços de inteligência são mais amplas do que a mera espionagem e mais restritas do que o provimento de informações sobre todos os temas relevantes para a decisão governamental.

Ciclo da inteligência:

As causas dessa expansão do trabalho dos serviço secretos para além da espionagem clássica residem, ao menos em parte, nas características tecnológicas e na forma institucional como a atividade de inteligência contemporânea opera. Ou seja, como um processo seqüencial separado organizacionalmente entre um estágio de coleta, especializado segundo as fontes e meios utilizados para a obtenção das informações (*single-sources collection*), seguido de um estágio de análise das informações obtidas a partir das diversas fontes singulares e de outros fluxos não estruturados (*all-sources analysis*). Uma vez produzidas as análises, elas são disseminadas para os diversos usuários finais, responsáveis pela tomada de decisões e pelo planejamento e execução de políticas. Obviamente, esse é apenas um modelo simplificado e não corresponde exatamente a nenhum sistema de inteligência realmente existente.[6] Adicionalmente, a breve consideração dos processos inerentes a cada estágio poderá ser útil para introduzir o tema.

International Relations. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1997. E também: KREHBIEL, Keith. (1991). *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor-MI, The University of Michigan Press, l992.

[5] SHULSKY, Abram (1995). "What is Intelligence? Secrets and Competition Among States". In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey's, 1995. Página 26.

[6] A literatura sobre o "ciclo da inteligência" é imensa e em geral repetitiva. A definição padrão é adotada pela OTAN, Departamento de Defesa dos Estados Unidos e países signatários da Junta Interamericana de Defesa (IADB/JID), inclusive o Brasil. A separação do "ciclo" em cinco fases características: direção-coleta-análise-disseminação-avaliação pode ser desdobrada, por exemplo, para incluir uma fase de processamento entre a coleta e a avaliação. A versão resumida em dois estágios separados organizacionalmente adotada aqui é fornecida por HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 1996. Páginas 39-47. A definição padrão pode ser encontrada no *Dictionary of Military and Associated Terms*, elaborado para o *U.S. Joint Chiefs of Staff* (JCS, 1994). Uma descrição norte-americana atual do ciclo pode ser encontrada em

Os meios de coleta e as fontes típicas de informação definem disciplinas bastante especializadas em inteligência. A mais tradicional desses fontes de informação é a humana. A disciplina de *humint* (*human intelligence*) inclui tanto o terreno da espionagem propriamente dita quanto uma variedade de fontes não clandestinas, tais como a interrogação de prisioneiros de guerra, entrevistas de viajantes ocasionais, relatórios diplomáticos ou de adidos militares, contatos comerciais *etc*. A segunda disciplina mais antiga de coleta de informações é conhecida como inteligência de sinais ou *sigint* (*signals intelligence*), envolvendo a interceptação, decodificação, tradução e análise das comunicações por uma terceira parte além do emissor e do pretenso receptor. Além do acesso direto ao conteúdo das mensagens, seja ele cifrado/codificado ou não, essa área inclui também a interceptação de diferentes tipos de sinais eletrônicos não comunicacionais emitidos por aparelhos civis e militares (radares, transmissores *etc*.). Mais recente e com importância crescente nas últimas décadas é a chamada inteligência de imagens ou *imint* (*imagery intelligence*), obtidas principalmente a partir de plataformas aerotransportadas e espaciais. Além de imagens fotográficas analógicas e digitais com resolução cada vez mais maior, *imint* é coletada e produzida utilizando-se sensores especiais para outras porções do espectro eletromagnético invisíveis ao olho humano (próximas de infravermelho, termais, radar). Atualmente, sensores multiespectrais e hiperespectrais são capazes de produzir imagens através de bandas eletromagnéticas diversas que permitem detectar forma, densidade, temperatura, movimento e composição química dos objetos.

Enquanto *imint* e *sigint* remontam ao começo do século XX, nas últimas três décadas surgiram diversas especializações associadas a novos meios técnicos de coleta. Sob o nome genérico de inteligência derivada da mensuração remota e da identificação de assinaturas, ou *masint* (*measurement and signature intelligence*), essa nova disciplina coleta informações sobre características singulares – as assinaturas - de sistemas de armas, aeronaves, embarcações e radares, além de monitorar dados geofísicos (acústicos, sísmicos e magnéticos), radiações nucleares, composição físico-química de materiais e uma variedade de fontes para a montagem de bancos de dados, análise e posterior emprego tático, estratégico e diplomático. No caso das potências internacionais com programas aeroespaciais mais desenvolvidos, também são empregados sistemas terrestres e espaciais para a vigilância das atividades aeroespaciais de outros países. Diferentemente das áreas de *humint*, *imint* e *sigint*, nas quais há certas características intrínsecas da informação coletada que organizam a disciplina (relatos, imagens e códigos decifrados), nas áreas de *masint* e vigilância espacial há uma grande diversidade de tipos de dados coletados e empregos desses mesmos dados, tornando a identidade da disciplina mais frouxa a despeito de sua importância crescente.

Finalmente, a disseminação de bases eletrônicas de dados acessíveis via Internet aumentou imensamente o papel da coleta de inteligência a partir de fontes

---

LOWENTHAL, Mark M. (2000). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, Congressional Quarterly Press, 2000. Páginas 40-52.

públicas mais ou menos especializadas. A chamada inteligência de fontes ostensivas, ou *osint* (*open sources intelligence*), sempre foi importante para qualquer sistema governamental de inteligência. Trata-se da obtenção de documentos oficiais por vias legais, da observação direta e não clandestina dos aspectos políticos, militares e econômicos da vida interna de outros países ou alvos, do monitoramento da mídia (jornais, rádio e televisão), da aquisição legal de livros e revistas especializadas de caráter técnico-científico, enfim, de um leque mais ou menos amplo de fontes disponíveis cujo acesso é permitido. Quanto mais abertos os regimes políticos e menos estritas as medidas de segurança de um alvo para a circulação de informações, maior a quantidade de inteligência obtida a partir de programas de *osint*.

Essas atividades especializadas de coleta absorvem entre 80% e 90% dos investimentos governamentais na área de inteligência nos países centrais do sistema internacional. A maioria desses recursos é dedicada às plataformas, sensores e sistemas tecnológicos de coleta e processamento de informações, especialmente os satélites no caso dos Estados Unidos, Rússia, China, França e outros poucos países que operam frotas desse tipo. O volume de dados brutos e informações primárias coletadas é muito maior do que os relatórios efetivamente recebidos pelos usuários finais, os responsáveis pela tomada de decisões e pela implementação de políticas. Segundo uma estimativa da década de oitenta, somente 10% das informações coletadas chega a sair dos muros dos sistemas de inteligência.[7] A analogia mais recorrente encontrada na literatura é com a indústria petrolífera, onde a estrutura de custos também reflete o risco e os investimentos mais pesados na prospecção e extração, enquanto o valor vai sendo agregado ao produto nas diversas etapas de refino.

Talvez no caso das atividades de inteligência, valha a pena acrescentar que as agências de coleta são cada vez mais obrigadas a processar e pré-analisar volumes crescentes de informações, desde produção e análise de fotos e imagens, passando pela decodificação de sinais até a tradução de materiais em língua estrangeira e mesmo o teste sistemático da confiabilidade e acuidade das fontes humanas. Uma conseqüência desse fenômeno é que alguns tipos de informações produzidas ainda na etapa de coleta, especialmente as mais efêmeras e de uso diplomático ou militar imediato, vão direto para os usuários finais sem passar pela etapa de análise e produção final (*all-sources analysis*). Mesmo considerando essa característica, coletores são especialistas em disciplinas, fontes, tecnologias e técnicas, enquanto analistas são especialistas em temas e problemas. Os analistas têm a responsabilidade de avaliar as evidências obtidas sobre esses temas e problemas e fornecê-las para os comandantes militares e os governantes.

Feito isso, nada garante que os relatórios de inteligência terão qualquer impacto sobre as decisões tomadas ou não tomadas. Um ponto de partida importante para a discussão sobre o ciclo da inteligência é ter claro que as análises e produtos de

---

[7] JOHNSON, Loch K. (1985). "Decision Costs in the Intelligence Cycle". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. [editors]. (1985). *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London, Westview Press, 1985. Páginas 181-198.

inteligência são apenas um dos diversos fluxos informacionais (*inputs*) que influenciam o processo de tomada de decisões e seus relatórios específicos podem ser mais ou menos importantes para certas decisões governamentais específicas.[8]

A atividade de análise e produção de inteligência assemelha-se a outros sistemas de informação que apóiam decisões governamentais em pelo menos um aspecto: na necessária separação entre a produção de conhecimento relevante para a decisão e a defesa de uma alternativa específica de curso de ação (*policy advocacy*). Obviamente, isso é muito mais uma prescrição normativa do que uma realidade nos processos de tomada de decisão governamental.[9] Ainda assim, essa e outras instituições especializadas no provimento de informações e na produção de

---

[8] Sobre o impacto potencial das análises e produtos de inteligência vale reproduzir um trecho de Michael Herman: "*Intelligence's ideal is to transfer its own analyses, forecasts and estimates of probabilities to the user's consciousness* in toto. *But it is doing well if it ever gets near it. The decision-taking black box works through selectivity. (...) Intelligence's justification is that it influences action in useful ways. But these uses are very varied: some reports are used immediately, while others are useful in the distant future; many more reports influence decisions through their cumulative effects; others still have long-term educational or psychological value. Warning surveillance is a precaution against what may never happen. Much intelligence is never used at all. In all these ways it is like other information. Nevertheless the effect is to optimize national strength and international influence, on varying scales.".* HERMAN (1996:155).

[9] Na literatura norte-americana sobre o tema, a prescrição sobre a separação entre inteligência e *policymaking* remete ao influente livro de KENT, Sherman. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1949 (aliás, um dos poucos livros sobre serviços de inteligência já traduzidos e editados no Brasil). Perspectiva semelhante pode ser encontrada ainda hoje em: BERKOWITZ, B. and GOODMAN, A. (1989). *Strategic Intelligence for American National Security*. Princeton-NJ, Princeton University Press, 1991. Third edition. No entanto, resta cada vez menos daquele otimismo liberal sobre o papel da inteligência. Seria mesmo esperável uma visão mais realista sobre a relação entre governantes e conhecimento, pelo menos depois que Herbert Simon modificou suas posições sobre as pré-condições institucionais para um processo de tomada de decisões mais racional. Ou depois que Charles Lindblom escreveu seus livros incrementalistas e pluralistas sobre o processo de tomada de decisão como "*muddling through*", ou depois da teoria comportamental da firma de March e Olsen ou, mais influentes hoje em dia, depois dos modelos econômicos de decisão baseados em "*bounded rationalities*", derivados da teoria dos custos de transação e da teoria sobre as relações entre "*principals and agents*". São exemplos do impacto dessas diversas abordagens na literatura sobre inteligência os trabalhos de: HEYMAN, Hans (1985). "Intelligence/Policy Relationships". In: MAURER, A.C., TUNSTALL, Marion D. & KEAGLE, James M. [editors]. (1985). *Intelligence: Policy and Process*. Boulder and London, Westview Press, 1985. HULNICK, A. S. (1986). "The Intelligence Producer-Policy Consumer Linkage". In: *Intelligence and National Security*, vol. 1 # 2 (May 1986). HIBBERT, R. (1990). "Intelligence and Policy". In: *Intelligence and National Security*, vol. 5 # 1 (January 1990). HERMAN, Michael (1991). Intelligence and Policy: a comment." In: *Intelligence and National Security*, vol. 6 # 1 (January 1991). Ver também: LOWENTHAL, Mark M. (1992). "Tribal Tongues: Intelligence Consumers, Intelligence Producers". In: *The Washington Quarterly*, Winter 1992, pp 157-168.

conhecimento não justificariam sua existência se isso fosse a mesma coisa que o aconselhamento, o planejamento ou a formulação e execução de políticas.[10]

Nesse sentido, o *ethos* profissional da atividade de análise em inteligência e suas regras de produção de conhecimento são as mesmas que governam qualquer outra atividade de pesquisa. Também como em qualquer outra atividade desse tipo, os serviços de inteligência podem cair bem abaixo dos padrões esperados de isenção, relevância e qualidade das análises produzidas.

Por outro lado, diferentemente de institutos de geografia e estatística ou de centros de pesquisa econômica aplicada, serviços de inteligência estão voltados para a compreensão de relações adversariais e por isso a maioria de seus alvos e problemas são principalmente internacionais e "difíceis". Inteligência lida com o estudo do "outro" e procura elucidar situações nas quais as informações mais relevantes são potencialmente manipuladas ou escondidas, onde há um esforço organizado por parte de um adversário para desinformar, tornar turvo o entendimento e negar conhecimento. Os chamados serviços de inteligência de segurança (*security intelligence*) têm alguns alvos puramente domésticos, mas mesmo esses compartilham a condição de "outro" aos olhos do arcabouço constitucional e da ordem política constituída.[11]

---

[10] A confusão entre as duas coisas ("informar para tornar melhor o processo decisório" e "aconselhar sobre a melhor decisão") perpassa o influente trabalho sociológico de Wilensky sobre inteligência organizacional, onde ele define como informação útil aquela que é clara, compreensível, confiável, válida, adequada e "*wide-ranging, because the major policy alternatives promising a high probability of attaining organizational goals are posed or new goals suggested*". A sugestão de objetivos organizacionais não me parece ser uma função que deva ser atribuída às organizações de inteligência, uma vez que isso embute um risco claro de renúncia dos responsáveis pela tomada de decisões aos elementos de barganha e construção coletiva que caracterizam o processo de construção dos objetivos organizacionais. *Cf*. WILENSKY, Harold. (1967). *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, 1967. Página viii. Por outro lado, exigências de maior proximidade entre inteligência, tomada de decisões e planejamento de políticas no governo norte-americano na década de noventa levaram a CIA a reorientar seus produtos analíticos na direção da sugestão de cursos de ação específicos. *Cf*. principalmente DAVIES, Jack. (1992). *The Challenge of Opportunity Analysis*. An Intelligence Monograph from CSI/CIA, CSI # 92-003U. July 1992. 17pp. Do mesmo autor, ver: DAVIES, Jack. (1995). *Intelligence Changes in Analytic Tradecraft in CIA's Directorate of Intelligence*. Washington-DC, DI/CIA, April 1995.

[11] Os limites entre a dissidência legítima e a criminalização da contestação são muitas vezes tênues mesmo nas poliarquias mais institucionalizadas. Definir o "inimigo público" (nas diversas faces do desordeiro, criminoso, subversivo, espião, terrorista, traidor *etc*.), longe de ser um sólido ponto de partida para as agências de imposição da lei, é parte do conflito inerente a qualquer sociedade moderna. Para um primeiro aprofundamento, ver principalmente as partes II ("National Security and Human Rights"), III ("Criticism, Dissent, and National Security") e IV ("National Security and the Legal Process") do livro de LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

Mesmo que a lista de temas sobre os quais os sistemas de inteligência precisam informar seja crescente, indo desde aspectos culturais de outras sociedades até detalhes sobre tecnologias de uso dual, novos itens só deveriam ser acrescentados quando os sistemas de inteligência estivessem em condições de "agregar valor" em áreas que não são de sua especialidade, mas nas quais suas fontes e métodos fossem julgados necessários pelos usuários civis e militares.[12] Do mesmo modo, é preciso deixar claro que nem todos os problemas nacionais e internacionais possivelmente relevantes para um governo são adequadamente tratados por serviços de inteligência. Quanto mais ostensivas (públicas) as fontes de informação, quanto menos conflitivos os temas e situações, menos as análises de inteligência têm a contribuir para o processo de tomada de decisão governamental. A fronteira do trabalho analítico em inteligência precisa ser traçada em relação a alguma conexão com a relevância dos conteúdos analisados para os processos de decisão governamental em política internacional, defesa nacional e provimento de ordem pública.[13]

Voltando ao problema dos fluxos de informação em atividades de inteligência, a etapa da análise pode ser vista como um funil que recebe informações de fontes diversas, não necessariamente e nem principalmente secretas, analisa e produz a inteligência propriamente dita e se encarrega de disseminá-la para usuários diversos. Disseminação tende a ser o elo mais sensível do ciclo da inteligência. Em boa parte porque a diversidade de usuários finais, o papel dos analistas como usuários dos coletores, além da tendência já mencionada de alguns tipos de inteligência fluírem diretamente do estágio de coleta para os usuários finais, contribuem para tornar complexo e confuso o que a primeira vista parece ser um ciclo com estágios claros e papéis definidos. Esforços para diminuir os custos de transação no ciclo da inteligência envolvem tanto o mapeamento de necessidades dos usuários e a busca permanente de sua avaliação sobre a qualidade das informações recebidas, quanto coisas mais "prosaicas" como o estabelecimento de infra-estrutura e serviços de comunicação adequados.[14]

---

[12] Nesse sentido é que o Departamento do Tesouro, o Departamento do Comércio, a Agência Nacional de Proteção Ambiental (EPA), a *Drugs Enforcements Agency* (DEA) e os Centros de Controle de Doenças, especialmente o de Atlanta, são usuários ou "clientes" dos serviços norte-americanos de inteligência, embora o grau de prioridade desses usuários seja menor que, digamos, a presidência ou o NSC. Ver: SIMS, Jennifer (1995). "What is Intelligence? Information for Decision Makers". In: GODSON, Roy; SCHMITT, G. & MAY, E. [eds.] (1995). *U.S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. New York, Brassey's, 1995. Página 09.

[13] Sobre o nexo entre políticas de segurança nacional e inteligência, ver: GODSON, Roy [ed.] (1986). *Intelligence Requirements for the 1980's: Intelligence and Policy*. Lexington-Mass., Lexington Books, 1986.

[14] Para uma crítica mais recente sobre a má distribuição de inteligência para os usuários finais, especialmente na área de *imint*, ver: *Intelligence Successes and Failures in Operation Desert Shield/Desert Storm*. House Committee on Armed Services. 103th Congress, 1st Session, 1993. House Print 103-05.

Categorias de inteligência:

Outra forma de ilustrar do que trata a atividade de inteligência é levar em conta as diversas categorias utilizadas para organizar o esforço de obtenção, análise e disseminação. Há várias formas de classificar os tipos de inteligência. Sherman Kent (1949) dividiu os produtos analíticos segundo a função esperada e o foco temporal (presente/passado/futuro). Resultava desse critério uma separação entre inteligência sobre fatos correntes (chamada de relatorial), sobre características básicas e estáveis dos alvos (chamada de inteligência descritiva), ou sobre tendências futuras (chamada de inteligência avaliativa ou prospectiva). A tipologia de Kent ainda é empregada em alguns livros e documentos governamentais.

No entanto, as categorias mais utilizadas convencionalmente ainda são disciplinares, dividindo os produtos em, por exemplo, inteligência política (*e.g.* como os militares russos reagirão à expansão da OTAN para o leste europeu?), militar (*e.g*. como funcionam os sistemas de aquisição de alvo das novas armas anti-balísticas norte-americanas em desenvolvimento?), científica e tecnológica (*e.g*. quais as prioridades atuais de pesquisa em sistemas óticos e *lasers* direcionais nos dez principais laboratórios europeus?), econômica (*e.g*. quais as conseqüências da reestruturação do sistema bancário japonês para as decisões de investimento dos países do leste asiático?) e mesmo sociológica (*e.g*. como a composição demográfica e religiosa do Cáucaso norte condiciona as chances do fundamentalismo wahabbita expandir-se no flanco sul da Rússia?). Do ponto de vista dos alvos das operações de inteligência, eles costumam ser divididos em transnacionais (terrorismo, crime organizado *etc*), regionais (África Austral, União Européia *etc*), nacionais (Estados Unidos, China *etc*) e sub-nacionais (grupos militantes armados, máfias criminosas *etc*).

Segundo autores como David Kahn (1995) e Michael Herman (1996), a diferença crucial se dá justamente entre a inteligência obtida sobre coisas ou capacidades e a inteligência obtida sobre intenções e significados. Os diferentes meios de coleta seriam mais ou menos adequados a cada um desses tipos. Por exemplo, uma foto de satélite pode fornecer uma evidência forte e irrefutável sobre a localização precisa de um porta-aviões, mas somente a interceptação e decodificação de suas comunicações pode fornecer uma forte indicação *ex ante* sobre sua missão. Na prática, porém, a maioria dos meios de obtenção de informações lida com os dois tipos de inteligência ao mesmo tempo. Prisioneiros de guerra sob interrogatório podem revelar o que eles viram, mas também o que eles sabem. Na área de inteligência de sinais, por exemplo, quando o sistema de C^3I (comando, controle, comunicações e inteligência) de uma força armada é penetrado isso garante acesso ao conteúdo das mensagens, mas também permite localizar materialmente a ordem de batalha do inimigo através da identificação dos emissores (*direction finding*) e do mapeamento dos parâmetros dos sinais. Aliás, de modo geral mensagens interceptadas fornecem informações sobre intenções e significados (ordens transmitidas, planos, requisições, relatórios *etc*.), mas também sobre capacidades e coisas (equipamentos, logística, desempenho operacional *etc*.). Isso não quer dizer que *sigint* seja intrinsecamente superior a *imint*. O que existe são diferentes tipos de adaptabilidade a inferências. Assim, quando a questão é saber se um determinado governo possui ou não ogivas químicas, amostras ou pelo menos fotos das

mesmas são evidências mais fortes do que mensagens interceptadas do estado-maior mencionando sua existência. Por outro lado, a vulnerabilidade da inteligência de sinais às contra-medidas defensivas de um alvo é maior do que a da inteligência de imagens. Uma força tarefa naval atravessando um oceano para fazer um ataque surpresa pode observar silêncio de rádio ou aumentar o nível de segurança de sua criptografia, mas não pode se esconder facilmente de operações de reconhecimento aéreo, especialmente de um inimigo que disponha de cobertura de satélites para vigilância oceânica. Em resumo, a adaptabilidade das diferentes fontes de inteligência a inferências depende dos problemas analíticos a serem resolvidos.

Na verdade, o próprio esforço de categorizar a atividade de inteligência deve ser visto antes como uma necessidade administrativa do que como um imperativo epistemológico. Para dar uma idéia de como os países da OTAN alocaram recursos em inteligência na década de 1990, Michael Herman (1996:54) organizou a seguinte hipótese de trabalho por categoria de investimento e não por volume de produção: inteligência de defesa, incluindo comércio internacional de armamentos e proliferação nuclear, cerca de 35%. Vigilância de conflitos internacionais e insurgências, cerca de 15%. Inteligência sobre a política interna de outros países e suas políticas externas, inclusive econômicas, cerca de 10%. Suporte tático para negociações diplomáticas bilaterais, fóruns econômicos multilaterais e outras negociações internacionais, cerca de 10%. Inteligência externa e interna sobre terrorismo, cerca de 20%. Contra-inteligência, contra-espionagem, subversão e narcotráfico, 10%.

Supondo-se que essa alocação hipotética reflita a realidade, ela diz bastante sobre a manutenção da agenda de segurança nacional dos países capitalistas mais poderosos do sistema internacional no imediato pós-Guerra Fria. Ela também indica o quanto a chamada inteligência política básica, ou descritiva, agora pode ser obtida de fontes ostensivas sem controle direto por parte dos serviços de inteligência. Note-se que essa distribuição de prioridades e recursos dificilmente seria a mesma em outros complexos regionais de segurança, tais como o Oriente Médio, o Leste Asiático ou a área da ex-União Soviética.

Inteligência e atividades correlatas:

O parágrafo acima conduz a discussão para um outro ponto importante. Como separar as atividades de inteligência no sentido restrito utilizado aqui das outras atividades informacionais do governo? Traçar essa linha divisória constitui um esforço difícil e ao mesmo tempo necessário para se poder avaliar adequadamente as capacidades de qualquer país na área de inteligência, mas também é importante para a discussão sobre a supervisão congressual e a alocação de recursos.

Em relação ao trabalho analítico, já foram exercitados alguns critérios para essa distinção no tópico sobre o ciclo da inteligência. No caso dos serviços de inteligência especializados na coleta de informações baseada em fontes e métodos especializados (*humint, sigint, imint* e *masint*), a linha divisória entre o que é próprio da atividade e o que costuma recair na área de responsabilidade de outras organizações e funções governamentais é um pouco mais definida.

Em tempo de paz, os países mantêm relações diplomáticas normais e permitem que as representações dos demais em seus territórios enviem relatórios para os países de origem. É certo que oficiais de inteligência usam cobertura diplomática, assim como certas fontes confidenciais dos embaixadores podem se superpor às fontes menos secretas dos espiões, mas as diferenças entre uma atividade e outra são claras. Especialmente no que diz respeito ao grau de fragilidade das fontes diplomáticas ou secretas de informação em relação às contramedidas de segurança dos alvos. Enfim, para marcar a questão basta dizer que diplomatas, adidos militares ou inspetores internacionais suspeitos de espionagem são declarados *personae non grata*, expulsos do país de hospedagem e devolvidos aos seus países de origem com base na Convenção de Viena de 1961. Além disso, criptologia para obtenção de inteligência de sinais, assim como certos meios de coleta de imagens, dificilmente têm equivalentes fora da atividade de inteligência. Ou seja, a ênfase da distinção entre "inteligência" e "informações" recai sobre os meios e técnicas específicos utilizados para obter dados que o "outro" está tentando preservar como segredos.[15]

Na guerra seria mais apropriado pensar em termos de um *continuum* entre informações de combate e inteligência. Entretanto, mesmo em situações de combate algumas especificidades marcam a atividade de inteligência. A mais óbvia é o grau de controle que as organizações de inteligência têm sobre cada tipo de fluxo informacional. No caso das informações de combate, tratam-se normalmente daqueles dados obtidos em função do contato direto com o inimigo, utilizados imediatamente para alerta operacional, dados que são controlados pelos *staffs* de operações (e não de inteligência) dos comandos das unidades.

As linhas de separação entre uma atividade e outra, no entanto, são muitas vezes difíceis de visualizar. Na Guerra do Golfo Pérsico de 1991, a coalizão sob mandato da ONU era apoiada por satélites e analistas norte-americanos controlados "nacionalmente" pelas agências de inteligência do Pentágono como recursos estratégicos, além de contar com recursos táticos comandados pelos *staffs* de inteligência no teatro de operações. Tanto o trabalho de inteligência quanto a gerência de informações de batalha dependia fortemente dos sistemas de controle e comando aerotransportados, como os AWACS (*Airborne Warning and Control Systems*) e os

---

[15] Essa distinção não se aplica à inteligência de segurança, pois o policiamento também emprega informantes, técnicas de vigilância, interceptação de comunicações e métodos similares para obtenção de informações sobre criminosos. Nesse caso, a especificidade da inteligência de segurança deriva dos seus alvos e objetivos: proteção do ordenamento constitucional contra a "subversão", detecção de espionagem, prevenção e repressão do terrorismo *etc*. Inteligência policial, por sua vez, volta-se principalmente para os condicionantes da criminalidade em geral, o tráfico de drogas e o crime organizado como sua área de *expertise*. Sobre as diferenças entre inteligência policial e inteligência de segurança, ver as referências mencionadas em notas anteriores e também os capítulos 4 ("*Agents, Informers and Infiltrators*") e 14 ("*The Legal Mandate*") do livro de LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

JSTARS (*Joint Surveillance Target Attack Radar Systems*), subordinados ao comando aliado no teatro de operações. Ou seja, com uma maior integração das operações militares conjuntas, o controle operacional de recursos específicos de inteligência e de informações de combate pode mudar de esfera de comando dependendo das necessidades, como no caso das unidades militares de coleta de inteligência tática empregadas eventualmente pela artilharia, ou dos satélites que transmitem imagens e/ou decodificações processadas diretamente sob demanda dos comandantes de unidades no teatro de operações. Comunicações em "tempo real" e a crescente sofisticação dos recursos disponíveis para a obtenção de informações de combate (aquisição de alvos, alerta avançado e operações de guerra eletrônica) também contribuem para a criação de novas áreas de sombra entre inteligência e informações operacionais de combate. Especialmente entre as áreas de inteligência de sinais e de operações de suporte de guerra eletrônica, por exemplo quando se trata da localização, identificação e produção de contramedidas contra as emissões eletromagnéticas dos radares e sistemas adversários. Nessas áreas, é muito difícil saber onde começa uma coisa e termina outra.

Mas isso não quer dizer que não se possa tentar diferenciá-las. Durante a II Guerra Mundial, por exemplo, a superioridade informacional foi um fator importante para o resultado das batalhas da Inglaterra e do Atlântico. Porém, na Batalha da Inglaterra foram decisivas as informações de combate imediatamente produzidas pelos radares britânicos, enquanto na Batalha do Atlântico o fator decisivo foi o esforço anglo-americano de longo prazo na decodificação das cifras e códigos secretos alemães na área de inteligência de sinais.[16] Historicamente, o critério mais importante de distinção entre inteligência e informação de combate tem sido o grau de intervenção humana requerido para a análise e disseminação de informações militares, associado ao grau de vulnerabilidade das fontes de informação às contramedidas de segurança e à conseqüente necessidade de segredo para proteção das atividades de inteligência.[17] Na prática, como já se disse as fronteiras são móveis e resultam de uma variedade de acidentes históricos, disputas jurisdicionais, possibilidades tecnológicas, prestígio organizacional e outros fatores, inclusive os critérios doutrinários ilustrados aqui. Recentemente, o conceito de "guerra informacional" (IW) passou a ser empregado para

---

[16] Para o papel do radar na Batalha da Inglaterra, ver: STARES, P. B. (1991). *Command Performance: The Neglected Dimension of European Security*. Washington-DC, Brookings, 1991. Sobre *sigint* na Batalha do Atlântico, ver: HINSLEY, F.H. (1993). *British Intelligence in the Second World War: Abridged Edition*. London, HMSO, 1993. Ambos os autores consideram o radar a mais importante e revolucionária inovação na área de informações durante a II Guerra Mundial.

[17] Reduções de assinaturas térmicas e acústicas, bem como o uso de tecnologias "*stealth*" são cada vez mais importantes para a defesa e o ataque em operações de combate, mas isso não diz respeito ao grau de fragilidade das fontes.

abarcar a obtenção e negação tanto de informações de combate quanto de inteligência, mas trata-se ainda de uma mudança em curso.[18]

Além das áreas de fronteira entre informações e inteligência, um problema adicional é posto pela natureza ambígua da contra-inteligência e das chamadas operações encobertas (também designadas como "atividades especiais" por alguns autores e governos).[19]

A noção de contra-inteligência remete ao esforço de obtenção de inteligência sobre as capacidades, intenções e operações dos serviços de inteligência adversários. Como esse foco em suas contra-partes só pode ser atingido tendo em vista o contexto mais geral em que operam aqueles serviços, contra-inteligência tende a constituir um inteiro subciclo das operações de inteligência, especialmente por causa da diversidade de fontes tecnológicas e humanas utilizadas na obtenção de um escopo variado de informações que precisam ser analisadas e incorporadas aos acervos de conhecimento das instituições responsáveis pela área de segurança de informações (*infosec*) de um país ou organização. Por isso, contra-inteligência poderia ser considerada em tese como uma das chamadas disciplinas defensivas da área de *infosec*, muito mais do que inteligência propriamente dita. Nesse sentido, contra-inteligência envolve um leque bem

---

[18] O conceito de *information warfare* (IW) resulta da tentativa de integração e expansão das operações de guerra eletrônica, guerra de comando e controle (C^2 *warfare*) e disciplinas defensivas em inteligência. Por analogia com a guerra terrestre ou marítima, a guerra informacional compreende o conjunto de ações ofensivas e defensivas conduzidas no ambiente informacional para controlar o *cyberspace*. Ciberespaço é aqui entendido como o "lugar" onde interagem computadores, programas, sistemas de comunicação e equipamentos que operam via irradiação de energia no espectro eletromagnético. Porém, menos por um "lugar" ou um conjunto classificável de ações, a guerra informacional define-se melhor por seus objetivos: obter e manter superioridade informacional na batalha ou na guerra. Ações tão diferentes entre si como um ataque aéreo a uma central de telecomunicações, operações de *sigint*, missões aéreas para reconhecimento do campo de batalha, ou a implantação clandestina de códigos de computador com "bombas lógicas", poderiam ser parte de uma campanha de guerra informacional. Destaque-se que essas operações de IW não devem ser tomadas como configurando uma "guerra" à parte. A guerra permanece una e indivisível enquanto realidade; o que está em jogo é a perspectiva – ainda não consolidada ou atestada como mais útil do que a preocupação com este tema por organizações combatentes já consolidadas – de criação uma "arma" ou especialidade combatente de informações. Sobre o tema, ver: LIBICKI, Martin C. (1995). *What is Information Warfare ?*. Washington-D.C., Institute for National Strategic Studies at the National Defense University, 1995. Para os aspectos defensives, ver: ALBERTS, David S. (1996). *Defensive Information Warfare*. Washington-DC, National Defense University, 1996. Dois trabalhos mais recentes são: SCHWARTAU, Winn (1997). "An Introduction to Information Warfare". In: PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. & SHULTZ, Richard H. Jr. (1997). *War in Information Age: New Challenges for U.S. Security*. Washington/London, Brassey's. Páginas 47-60. No mesmo volume, ver: O'NEILL, Richard P. (1997). "Integrating Offensive and Defensive Information Warfare". *Op. Cit*. Páginas 187-201.

[19] Sobre contra-inteligência e operações encobertas, ver: GODSON, Roy. (1995). *Dirty Tricks or Trump Cards: U.S. Covert Action and Counterintelligence*. Washington-DC, Brassey's, 1995.

mais amplo de atividades do que a contra-espionagem, esta sim voltada principalmente para a prevenção, detecção, neutralização, repressão ou manipulação de atividades hostis de espionagem. No entanto, é precisamente essa dimensão ativa da contra-espionagem que distingue a contra-inteligência dos demais aspectos da segurança de informações e recomenda sua alocação sob responsabilidade dos serviços de inteligência.

Operações encobertas ou atividades especiais não são propriamente inteligência, entendida como aqueles *inputs* informacionais produzidos pelos serviços secretos para os processos de decisão e planejamento de políticas externas, de defesa e segurança pública. Na verdade, operações encobertas são ferramentas de implementação de políticas, tais como sanções econômicas, ameaça de uso ou uso da força militar. Operações encobertas são atividades governamentais voltadas para influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no estrangeiro, quando se pretende que o papel do governo que patrocina a operação não seja aparente ou publicamente reconhecido. Essa definição abarca um amplo leque de atividades situadas na zona cinzenta entre a diplomacia e a guerra. Ações que vão do suporte relativamente "aberto" a governos e forças políticas aliadas, até o uso de agentes de influência, agitação e propaganda, campanhas de desinformação, treinamento de guerrilhas, desestabilização de adversários, assassinatos, apoio a golpes de estado e operações paramilitares. A ênfase é posta na negação da autoria, mais do que na clandestinidade da operação em si mesma. A alocação dessas atividades sob a responsabilidade dos serviços de inteligência em muitos países resulta de escolhas históricas e do tipo de “capacidade instalada” nas agências de *humint* para gerir contatos e segredos em territórios estrangeiros.

Como exemplo dessas escolhas históricas relativamente arbitrárias, basta lembrar que na tradição britânica o serviço secreto conduziu operações encobertas além da espionagem propriamente dita desde sua criação no começo do século e, mesmo assim, durante a II Guerra Mundial o governo britânico decidiu alocar as operações encobertas de tipo paramilitar sob a responsabilidade de um *Special Operations Executive* (SOE), enquanto a propaganda clandestina era feita pelo *Political Warfare Executive* (PWE), ambas as organizações estando fora do comando do serviço de inteligência.

Atualmente, na maioria dos países que possuem tais capacidades as operações especiais são responsabilidade dos serviços de inteligência, que obtêm das tropas especiais de elite das forças armadas os recursos humanos e materiais que lhes faltam internamente na medida em que as operações de influência afastam-se do terreno da propaganda e aproximam-se das ações paramilitares e de guerrilha. Segundo

estimativas de um autor norte-americano, operações encobertas ainda representavam cerca de 2% das atividades e recursos da CIA na primeira metade da década de 1990.[20]

Uma vez mencionado o problema da relação entre operações encobertas e inteligência, ele remete para duas questões finais. A primeira diz respeito à compatibilidade ou não entre inteligência e democracia. A segunda questão diz respeito à utilidade esperada da inteligência no estado contemporâneo.

Inteligência e democracia:

A habilidade de controlar fluxos e acervos informacionais é decisiva para a capacidade de dominação de qualquer grupo que esteja maximizando poder, seja sob um regime democrático ou autocrático.[21] No caso da inteligência, tratam-se de informações que não estão disponíveis através de outros meios e cuja disseminação é protegida pelo segredo governamental. Assim, por controlar um importante corpo de informações, por ter especialização em técnicas de vigilância e interceptação de comunicações e por operar sob um manto de segredo, um aparato de inteligência sempre pode ameaçar o governo a que serve e os próprios cidadãos. Note-se que não é preciso supor (o que seria equivocado) qualquer tipo de monopólio dos serviços de inteligência em termos de fornecimento de informações relevantes para o processo decisório governamental. Com o grau de desenvolvimento tecnológico dos sistemas de inteligência nas últimas décadas, ao problema do segredo junta-se cada vez mais o peso da tecnocracia, destacado em particular por John K. Galbraith em *O Novo Estado Industrial* (1979: *passim*).

Essas duas dimensões compõem aquilo que Norberto Bobbio (1984:30-31) chamou de "poder invisível" que corrompe crescentemente a idéia democrática ao ponto de impedir, no limite, que se possa dizer que a democracia existe onde existem serviços de inteligência. Ora, mesmo deixando de lado aqui a discussão mais geral sobre o grau de afastamento entre os regimes políticos democráticos realmente existentes (chamados de poliarquias) e os ideais democráticos [22], o fato de países norte-americanos e

---

[20] HEDLEY, John Hollister. (1995). *Checklist for the Future of Intelligence*. Washington-DC, Institute for the Study of Diplomacy at Georgetown University, 1995. [Occasional Paper]. Página 05.

[21] Sobre a relação entre democracia e inteligência, ler inicialmente os capítulos 10 ("Oversight and Accountability") e 13 ("Ethical and Moral Issues") do livro de LOWENTHAL, Mark. (2000). *Intelligence: From Secrets to Policy*. Washington-DC, CQ Press, 2000. Ver também HOLT, Pat. (1995). *Secret Inteligence and Public Policy: A Dilemma of Democracy*. Washington-DC, CQ Press, 1995. Sobre direitos civis e inteligência, ver: LUSTGARTEN, L. & LEIGH, Ian. (1994). *In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1994.

[22] Sobre teoria democrática, ver DAHL, Robert (1971). *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo, Edusp, 1997. Sobre a tensão entre fato e valor, ver: SARTORI, Giovanni. (1987). *A Teoria da Democracia Revisitada*. São Paulo, Ática, 1994. Vol. 1 (Questões Contemporâneas) e Vol. 2 (Questões Clássicas). Sobre a incidência de regimes democráticos

europeus ocidentais considerados dentre os mais democráticos do mundo segundo quaisquer padrões de medida contarem com serviços de inteligência mais ou menos poderosos indica duas coisas diferentes. Por um lado, que a mera presença de serviços de inteligência não viola as condições institucionais de existência da própria poliarquia.[23] Por outro lado, que isso está longe de significar que o recurso a essas atividades seja isento de problemas, dilemas, tensões e situações de perda de controle mesmo naqueles países.

Em uma comunidade política democrática os serviços de inteligência e segurança recebem poderes extraordinários para proteger as liberdades dos cidadãos. Precisamente por causa desses poderes, tais serviços (bem como as polícias e as forças armadas que formam com eles o núcleo coercitivo do estado) são capazes de causar danos a essas mesmas liberdades e às instituições democráticas. Os riscos envolvidos nesse caso são vários. Num extremo está a instrumentalização dos serviços de inteligência por parte de um governo contra seus oponentes políticos internos, enquanto no outro extremo está a autonomização dos serviços e sua transformação em centros de poder independentes no sistema político. Há risco também no uso de meios intrusivos de obtenção de informações no exterior, que pode contribuir para uma espiral de reações que termina por aumentar a insegurança nacional ao invés de a reduzir. Por tudo isso, o tema do controle público sobre as atividades de inteligência é inescapável e central.

Nos regimes democráticos, esse controle é assumidamente indireto, exercido por comissões especiais, corregedorias e comitês parlamentares. No caso do poder executivo, trata-se mais da supervisão dos mandatos legais das agências e do controle administrativo sobre a eficiência no cumprimento de missões e prioridades. No caso da supervisão congressual ou parlamentar, são as próprias missões e prioridades das agências de inteligência que levantam problemas de legitimidade. Em termos bastante genéricos, está em jogo o quanto as noções de interesse nacional e de segurança nacional (que justificam em última análise as atividades de inteligência) ainda podem ser

---

na década de noventa (cerca de 45% do total), ver: HUNTINGTON, Samuel P. (1991). *A Terceira Onda: A Democratização no final do Século XX*. São Paulo, Ática, 1994.

[23] Nos termos de Robert Dahl, essas condições *sine qua non* seriam garantias para o exercício individual de três capacidades: formular preferências, exprimir preferências e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo. Essas garantias traduzem-se em oito condições institucionais: 1) liberdade de formar e aderir a organizações; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) elegibilidade para cargos públicos; 5) direito de políticos disputarem apoio e votos; 6) fontes alternativas de informação; 7) eleições livres e idôneas; 8) instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferências. Como os regimes "*variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis, são publicamente utilizadas e plenamente garantidas ao menos para alguns membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo*" DAHL (1997:27), em princípio se poderia medir o impacto dos serviços de inteligência e segurança sobre a democracia verificando o quanto a atuação das agências restringe essas garantias.

tomadas por governantes democráticos como descendentes diretas da *Raison d'etat* do Antigo Regime, pelo menos nessas áreas de sombra internacionais. Algo semelhante ocorre com o segredo, que já não corresponde aos *arcana imperii* dos reis absolutistas, mas cuja excepcionalidade sob a democracia é parcialmente neutralizada pela escala em que é empregado e pelos custos decorrentes. Tais custos estão longe de ser apenas financeiros, mas estimativas do governo norte-americano sobre os gastos com sistemas de classificação de segurança para informações, instalações, procedimentos de gestão de segredos e investigações pessoais para concessão de credenciais de acesso (*background investigations*) indicaram gastos de 5,6 bilhões de dólares anuais em 1996, sendo 2,9 bilhões nas empresas contratadas pelo Pentágono e 2,7 bilhões nas agências governamentais (a CIA não foi incluída no levantamento).[24]

Em resumo, tanto do ponto de vista dos modelos institucionais e procedimentos mais adequados e efetivos para a supervisão externa das atividades de inteligência, quanto do ponto de vista da reflexão sobre os problemas éticos e morais associados à espionagem internacional, ao segredo governamental, ao uso de operações encobertas e aos acordos secretos entre governos para compartilhamento de inteligência, essa é uma área de pesquisa sobre o impacto dessas atividades que tende a ser subestimada na literatura especializada. Isso é uma lacuna importante porque mesmo nos países mais democráticos os mecanismos de supervisão congressual são muito recentes e ainda estão em fase de consolidação.

Utilidade da inteligência na paz e na guerra:

Dadas as dificuldades mencionadas para se conseguir compatibilizar inteligência com democracia, é o caso de se perguntar por que os governos da maioria dos países importantes no sistema internacional têm serviços de inteligência afinal de contas?

As utilidades esperadas com a atividade regular de inteligência formam uma lista diversificada. Antes de mais nada, espera-se que a inteligência contribua para tornar o processo decisório governamental nas áreas relevantes de envolvimento (política externa, defesa nacional e ordem pública) mais racional e realista, ou seja, menos baseado em intuições e convicções pré-concebidas e mais baseado em evidências e reflexão. Em segundo lugar, espera-se que o processo interativo entre *policymakers* (responsáveis pelas políticas públicas, sejam eles funcionários de carreira, dirigentes nomeados ou políticos eleitos) e oficiais de inteligência produza efeitos cumulativos de médio prazo aumentando o nível de especialização dos tomadores de decisões e de suas organizações. Em terceiro lugar, que a inteligência apóie diretamente o planejamento de capacidades defensivas e o desenvolvimento e/ou aquisição de sistemas de armas, de acordo com o monitoramento das sucessivas inovações e

---

[24] *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Pursuant to Public Law 103-236. Chairman of the Comission: Daniel P. Moynihan. Washington-DC, GPO, 1997. 114 pp [plus 110 pp with appendices]. Essas estimativas são encontradas na parte II do relatório.

dinâmicas tecnológicas dos adversários. Em quarto lugar, que apóie mais diretamente as negociações diplomáticas em várias áreas, não tanto afetando a definição da política externa mas propiciando ajustes táticos derivados da obtenção de informações relevantes. Em quinto lugar, que a inteligência seja capaz de subsidiar o planejamento militar e a elaboração de planos de guerra, bem como suportar as operações militares de combate e outras (operações de paz, assistência, missões técnicas *etc*). Em sexto lugar, que a inteligência possa alertar os responsáveis civis e militares contra ataques surpresa, surpresas diplomáticas e graves crises políticas internas que podem nunca ocorrer, mas para as quais os governantes preferem "assegurar-se" ao invés de arriscar. Em sétimo lugar, sistemas de inteligência monitoram os alvos e ambientes prioritários para reduzir incerteza e aumentar o conhecimento e a confiança, especialmente no caso de implementação de tratados e acordos internacionais sem mecanismos de inspeção *in loco*. Finalmente, sistemas de inteligência servem para preservar o segredo sobre as necessidades informacionais, as fontes, fluxos, métodos e técnicas de inteligência diante da existência de adversários interessados em saber tais coisas.

Por mais incompleta e telegráfica que seja essa lista, ela implica um papel menos imediato e "dramático" para a atividade de inteligência enquanto dimensão do poder do estado. Claro que casos como o do telegrama Zimmerman [25] ou a ruptura dos códigos alemães na II Guerra têm impacto direto sobre o curso dos acontecimentos históricos, mas eventos assim são relativamente mais raros. Principalmente em tempo de paz, a atividade de inteligência visa a otimizar a posição internacional de um país ou organização, não a transformá-la radicalmente.[26]

Na guerra o impacto da inteligência é mais imediato, mas também predominam os efeitos de otimização. A superioridade informacional permite em tese uma gestão mais eficiente de recursos humanos e materiais, aumenta a sobrevivência das forças em combate (*survivability*) e contribui para o desempenho das funções de comando. Implica dizer que a capacidade de inteligência de uma força armada precisa ser avaliada em termos de seu valor absoluto (grau de aproximação em relação a algum tipo de critério sobre o que seria a realidade) e relativo (contraste com a inteligência disponível para os comandantes das forças inimigas). Embora inteligência seja apenas uma das dimensões que afetam a *performance* do comando na guerra, ela pode constituir um fator crítico na condução das operações pois permite acelerar o ciclo de tomada de decisões e resposta dos comandantes das forças amigas, ao mesmo tempo que opera desorganizando moral e analiticamente o ciclo de tomada de decisões do comando inimigo, reduzindo sua

---

[25] Telegrama interceptado durante a I Guerra Mundial pela organização criptológica da marinha real britânica (*Room 40*), no qual a Alemanha propunha ao México que atacasse os Estados Unidos em troca da reconquista dos territórios perdidos na guerra de 1844 caso a Alemanha vencesse a guerra. A revelação do conteúdo do telegrama foi um dos fatos que levou os Estados Unidos a entrarem na guerra do lado dos britânicos e franceses.

[26] Sobre o impacto geral da inteligência sobre a capacidade do Estado na guerra e na paz, ver o capítulo 8 ("Intelligence and National Action") do livro de HERMAN, Michael. (1996). *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge-UK, Cambridge University Press and Royal Institute of Foreign Affairs, 1996.

capacidade de resposta às iniciativas e eventualmente destruindo sua vontade de seguir lutando. Em particular, inteligência superior é um fator crítico na guerra de comando e controle (C^2 *warfare*) na medida em que cria fricção e aumenta a entropia no chamado ciclo OODA (*Observ-Orient-Decide-Act*) das forças inimigas.

Por vezes, a atividade de inteligência também causa efeitos transformadores da própria natureza das operações militares.[27] A *blietzkrieg* alemã contra a França em 1940, bem como o impacto da ruptura dos códigos de comunicação alemães sobre a dinâmica da guerra naval no Mar do Norte em 1915-1918 e no Atlântico em 1943-1945, ou ainda o papel da inteligência de imagens no uso da artilharia e do bombardeio desde a I Guerra Mundial até a Guerra da Iugoslávia de 1999, são todos exemplos de efeitos cumulativos e não lineares que foram além da mera otimização do uso de recursos.[28] É importante destacar, porém, que tais efeitos de "transformação" resultam da eventual qualidade superior dos processos de análise, produção e disseminação de inteligência, muito mais que da mera quantidade de informações coletadas. Pelo contrário, o excesso de informações captadas por uma infinidade de sensores e canalizadas massivamente através das múltiplas instâncias de comando pode contribuir para aumentar o que Clausewitz chamou de *fog* da guerra, no limite paralisando a própria capacidade de decidir das forças amigas.[29]

Para David Kahn (1995:95), a função predominante de otimização de recursos materiais e psicológicos seria uma das três características centrais da inteligência, observável na guerra e também na paz. As outras duas características seriam mais visíveis no âmbito estratégico e envolveriam, por um lado, o reconhecimento do papel

---

[27] Sobre inteligência e *performance* das estruturas de comando e controle (C^2), ver: STARES, P. B. (1991). *Command Performance: The Neglected Dimmension of European Security*. Washington-DC, Brookings Institution, 1991. Para uma discussão recente sobre a formulação clausewitziana a respeito, ver: FERRIS, J. and HANDEL, Michael I. (1995). "Clausewitz, Intelligence, Uncertainty and the Art of Command". In: *Intelligence and National Security*, vol. 10, # 01 (January 1995). Sobre o impacto das novas tecnologias e dinâmicas operacionais da batalha no chamado ciclo OODA (*Observ-Orient-Decide-Act*), ver: McDONALD, John W. (1997). "Exploiting Battlespace Transparency: Operating Inside an Opponent's Decision Cycle". In: PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. and SHULTZ, Richard H. Jr. (1997). *War in Information Age: New Challenges for U.S. Security*. Washington/London, Brassey's. Páginas 143-168.

[28] Para uma discussão detalhada sobre inteligência e operações militares em três guerras (Guerra Civil dos Estados unidos, I Guerra Mundial e II Guerra Mundial), ver os diversos ensaios do volume organizado por: HANDEL, Michael I. [editor]. (1990). *Intelligence and Military Operations*. Great Britain, Frank Cass, 1990. Ver em especial o longo ensaio introdutório do próprio Handel (páginas 01-95).

[29] Por isso: "*The technology challenge lies in building filters at all levels to sort massive amounts of data by type, time, and spatial orientation to meet the critical requirements of the commander. Only by limiting information requirements can commanders approach becoming a unitary actor at lower levels and fully exploit the advantages of faster decision cycles*". McDONALD (1997:167).

auxiliar da inteligência em relação à capacidade combatente e, por outro lado, a associação eletiva entre a defesa e a inteligência.[30] Segundo George O'Toole (1990:39-44), dessa "lei de Kahn" desdobram-se quatro corolários: 1) a ênfase na defesa tende a ser acompanhada pela ênfase na inteligência. 2) a ênfase no ataque tende a ser acompanhada pela ênfase na contra-inteligência para garantir segurança operacional e surpresa. 3) em situações de impasse e equilíbrio de forças os dois lados tendem a enfatizar a busca de inteligência. 4) as operações ofensivas que adquirem características defensivas tendem a aumentar a ênfase na inteligência.

Sem recusar essa hipótese, Michael Herman (1996:149-152) chama a atenção para evidências históricas que poderiam enfraquecer-lhe a universalidade. Por exemplo, a qualidade superior da inteligência que dispunham os alemães na invasão da Noruega em 1940, ou os japoneses no ataque contra Pearl Harbor em 1941, ou de modo geral a superioridade da inteligência aliada a partir da metade da II Guerra evidencia que inteligência pode favorecer tanto o ataque quanto a defesa.[31] Mais ainda, sugere que a superioridade em inteligência reflete em parte uma superioridade militar já existente. Afinal, imagens são melhor obtidas pelo lado que possui superioridade aérea, assim como são as forças vitoriosas no campo de batalha que tendem a extrair mais informações úteis de prisioneiros de guerra e documentos capturados, bem como é o exercício do comando do mar que potencializa a obtenção de material criptográfico crucial para a decodificação e decifração de sinais. Não se trata, porém, de substituir o entendimento equivocado de que a inteligência é a arma do fraco pelo argumento simétrico (e igualmente equivocado) de que a inteligência sempre favorece o forte. Mas, sim, de destacar que o desenvolvimento de capacidades de inteligência é demorado e depende das experiências prévias de cada país. Historicamente, a ocorrência prévia de derrotas militares e surpresas diplomáticas desagradáveis foram o tipo de experiência crucial na decisão de construir sistemas de inteligência.

Em resumo, inteligência não garante de antemão a vitória na guerra nem pode dizer o que vai ocorrer no futuro da política. Embora possa ser decisiva em momentos cruciais na guerra e na paz, em geral os governos contam com a atividade de

---

[30] KAHN, David. (1995). "Toward a Theory of Intelligence". In: *Military History Quarterly*, vol. 07 # 02, (winter 1995). Páginas 92-97. A sistematização anterior da proposição teórica de Kahn foi feita por O'TOOLE, George J. A. (1990). "Kahn's Law: A Universal Principle of Intelligence?". In: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, vol. 04 # 01 (spring 1990). Páginas 39-46. O 'Toole baseia-se nas conclusões do livro de KAHN, David (1978). *Hitler's Spies*. New York, Macmillan, 1978.

[31] Herman reconhece que tudo depende do grau de abrangência utilizado para a análise. Assim, mesmo que em campanhas específicas os atacantes tenham demonstrado possuir inteligência de melhor qualidade que seus adversários atuando defensivamente, em termos da II Guerra Mundial como um todo a "lei de Kahn" parece correta em relação às ênfases britânica e soviética em inteligência, enquanto os alemães desenvolveram principalmente serviços de contra-inteligência.

inteligência para reduzir a incerteza nas suas decisões, para aumentar a segurança nacional e para posicionarem-se melhor no sistema internacional.

❋