

INTELIGÊNCIA E DIPLOMACIA

Marta Sianes Oliveira do Nascimento e Ivan Fialho

Inteligência e Diplomacia são duas funções de Estado que, sob o ponto de vista político e estratégico, apresentam significativa interligação, decorrente da natureza e das atribuições de cada uma, embora com visões, procedimentos e modos de atuação bastante distintos. Este ensaio tem o objetivo de apresentar algumas características dessas duas funções de Estado, destacando aspectos que podem contribuir para a convergência de bases temáticas ou de procedimentos entre elas, tendo em vista o processo decisório nacional, em especial aqueles referentes à Política Externa e à defesa dos interesses do Estado.

A Diplomacia

O dicionário de inglês Oxford define Diplomacia como a administração das relações internacionais por meio da negociação; o método pelo qual essas relações são ajustadas e geridas por embaixadores ou representantes enviados; o negócio ou a arte do diplomata.

José Calvet de Magalhães, diplomata e escritor português, em seu Manual Diplomático (1985), apresenta a Diplomacia como o principal meio pacífico de execução da Política Externa, em oposição a meios violentos.

Raymond Aron (2002) afirma que a Diplomacia conduz a política externa por meio de um conjunto de processos e práticas, baseado no precedente e na experiência acumulada das relações externas dos Estados. Essa forma de condução traria um caráter de previsibilidade e confiança que facilitaria as negociações no âmbito internacional e, mesmo, a execução da política externa.

O Regimento Interno da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (2008) apresenta em seu primeiro parágrafo que é missão do Ministério das Relações Exteriores (MRE) auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais.

Ernest Satow (1932), diplomata britânico, definiu Diplomacia como a aplicação da capacidade intelectual e de habilidades específicas na condução das relações oficiais entre governos e estados independentes. Satow ressaltava que a política externa é formulada por governos e não pelos diplomatas.

E essa ressalva de Satow é importante, pois Política Externa e Diplomacia não são sinônimos. Enquanto a primeira se constitui num projeto político de relações exteriores, a segunda é a condução ou execução desse projeto.

A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD), de 1961, apresenta como funções de uma Missão diplomática, entre outras:

- a) representar o Estado acreditante perante o Estado acreditado¹;
- b) proteger no Estado acreditado os interesses do Estado acreditante e de seus nacionais, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional;
- c) negociar com o governo do Estado acreditado;
- d) inteirar-se por todos os meios lícitos das condições existentes e da evolução dos acontecimentos no Estado acreditado e informar a esse respeito o Governo do Estado acreditante;
- e) promover relações amistosas e desenvolver as relações econômicas, culturais e científicas entre o Estado acreditante e o Estado acreditado.

A Diplomacia, componente basilar na condução das estratégias decorrentes da Política Externa, em suas ações definidas na CVRD, de representar, proteger, negociar e informar, ultrapassa sua função de execução e subsidia as altas autoridades do Estado tanto na formulação de políticas quanto no processo decisório envolvendo as relações internacionais.

A Inteligência

Estudos na área de Inteligência têm buscado e oferecido diversas definições do termo, discutindo aspectos constitutivos, objetivos, procedimentos e tantos outros componentes relacionados a essa atividade. Neste trabalho, serão apresentadas algumas

¹O Estado que envia a missão diplomática é designado "Estado acreditante" e o que a recebe é designado "Estado acreditador" ou "Estado acreditado".

definições, com enfoque na Inteligência externa que possam levantar pontos da interligação entre Inteligência e Diplomacia.

Sherman Kent (1967) apresenta a atividade de Inteligência como a procura de informações para produzir conhecimento útil, relevante e oportuno, que envolve atividade especializada uma vez que nessa procura há obstáculos a superar, colocados pelo outro Estado ou de caráter incidental/conjuntural. Pelo grande volume, envolve equipes especializadas. O autor, quando define informações, traz a ideia do conhecimento sobre o potencial e intenções de outros Estados e sobre as reações desses Estados às ações planejadas por nós. Esse conhecimento refere-se primordialmente à base das relações exteriores do país, na paz ou na guerra.

Platt (1974), de modo semelhante, define Inteligência estratégica como o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras. Para o autor, ela busca, principalmente, guiar a formulação e a execução de medidas de segurança nacional, em tempo de paz, e a conduta de operações militares, em tempo de guerra, bem como o desenvolvimento do planejamento estratégico no período de após-guerra.

O Dicionário de Termos Militares e Correlatos do Departamento de Defesa dos EUA define Inteligência Estratégica como aquela necessária à formulação da política externa e dos planos militares, nos âmbitos nacional e internacional.

Simms (2009) afirma que o contexto próprio da Inteligência é o de competição em que as partes se confrontam na busca de vantagens e onde as informações representam a arma principal da contenda. Desse modo, a Inteligência é a coleta, análise e disseminação de informações para tomadores de decisão engajados em empreendimentos competitivos, com o propósito de ganhar uma vantagem de decisão sobre os rivais. Nesse sentido, a Inteligência é tanto um baluarte interno, como uma ferramenta de política externa, protegendo os Estados de ameaças internas e externas, assinalando a importância dos alertas antecipados.

No campo externo, Inteligência se refere ao componente da disputa entre nações que lida com informações. A Inteligência trata fundamentalmente do futuro, do conhecimento antecipado de ocorrências, da avaliação de tendências e da redução de incertezas sobre novos cenários, além da prevenção de surpresas e do alerta de riscos e de ameaças, tudo em benefício do decisor. Sua utilidade está na predição, a fim de permitir pronta intervenção para alterar os movimentos que os adversários fazem ou minimizar os

prejuízos dos atos deles. Ela trata, portanto, de adversários, ameaças e possibilidades externas.

Michael Warner (2002) define Inteligência como uma atividade secreta do Estado para conhecer e influenciar entidades estrangeiras. O autor agrega alguns aspectos e componentes explicativos para distinguir a atividade de Inteligência de outras atividades baseadas em informação. Nesse enfoque, Warner afirma que Inteligência é:

- dependente de fontes e métodos sigilosos para a sua completa efetividade;
- desempenhada por agentes do Estado para os propósitos do Estado;
- focalizada em estrangeiros – usualmente outros Estados, mas frequentemente atores estrangeiros, empresas ou grupos (se o seu objeto for cidadãos domésticos, então a atividade se torna um ramo ou da manutenção da lei ou da governança);
- ligada à produção e disseminação de informações; e
- envolvida em influenciar entidades estrangeiras por meios que não são atribuíveis a atos do governo (se as atividades são abertas e declaradas, são da área da diplomacia; se utilizam membros integrantes das forças armadas, são da área militar).

Abram Shulsky (2002) aborda quatro componentes da atividade de Inteligência: coleta, análise, ações encobertas (covered action) e contrainteligência. O autor considera que, conceitualmente, as ações encobertas diferem dos outros elementos visto que, enquanto esses tratam da procura e da salvaguarda das informações, aquelas visam influenciar diretamente os eventos políticos em outros Estados.

As ações encobertas, em termos de intensidade, podem se estender desde a persuasão e a propaganda, até as operações paramilitares. Por isso é que tais ações podem ser vistas como uma atividade entre a Diplomacia e a guerra, envolvendo medidas secretas em outros países fora dos canais diplomáticos e de outros canais oficiais. Mas, mesmo assim, as ações encobertas precisam ser planejadas e executadas de forma a serem denegáveis, isto é, caso sejam descobertas, as autoridades políticas do país executante terão condições plausíveis de negar sua autorização, isentando-se assim publicamente da responsabilidade.

Mark Phythian (2009) considera que o realismo estrutural é a abordagem da área de Relações Internacionais que mais se adequa ao estudo da Inteligência. Uma das premissas básicas dos realistas estruturais sobre a natureza do sistema internacional é que “os Estados não podem nunca estar certos sobre as intenções dos outros Estados”. Esta premissa é que explicaria a necessidade da Inteligência, visto que esta apresenta como uma

das suas finalidades, “reduzir a incerteza sobre as intenções correntes e futuras dos outros Estados... e assim prover alerta avançado de qualquer problema à frente. ” Assim, para o autor, a Inteligência seria o instrumento por meio da qual os Estados, para alcançar seus objetivos, procuram se proteger ou estender sua vantagem relativa frente aos outros Estados.

Nesse sentido, a Inteligência seria um dos instrumentos do poder nacional para procurar administrar o sistema internacional com o fim de obter vantagem continuada para o Estado.

Phythian (2009) vai mais longe quando afirma que à Inteligência não caberia, simplesmente, descobrir e descrever a realidade, mas participar “da criação e reprodução da realidade política internacional”, isto é, ela não apenas vai descrever o mundo em que o Estado opera, mas vai, de fato, ativamente criar aquele mundo para cada Estado. O autor, nessa afirmação parece se referir às ações encobertas executadas pela Inteligência como instrumento da política externa.

Kent (1967) aborda a interseção entre a análise de Inteligência e a tomada de decisão como um dos pontos mais importantes do ciclo e da doutrina de Inteligência. O decisor costuma dispor de diferentes fontes de conhecimento, dentre as quais se destaca a Inteligência, que precisa ter a capacidade de oferecer a ele, *inputs* específicos de informações que lhe permitam reagir de maneira precisa e concreta à situação. A Inteligência está direcionada para a ação, mas cabe ao tomador de decisão identificar que fatos envolvidos na questão são relevantes e selecionar a linha de ação mais favorável aos objetivos visados.

Convém destacar, ainda, que além de informações e previsões, as decisões envolvem julgamento, adesão a políticas, além de liderança e determinação para perseguir objetivos. As informações são apenas um dos muitos recursos que os tomadores de decisão utilizam para tomar uma posição.

Inteligência e Diplomacia

Burke (2003), em sua História Social do Conhecimento, mostra que as relações diplomáticas permanentes se tornaram comuns na Europa entre os séculos XVI e XVII. A República de Veneza foi um dos primeiros poderes europeus a adotar o sistema de embaixadores residentes que atuava tanto na representação e negociação dos interesses dos respectivos governos quanto na obtenção e comunicação de informações sobre outros países.

Esse sistema seria um claro exemplo de monitoramento externo para conquista de conhecimentos que garantissem um diferencial competitivo nas negociações diplomáticas. Além da coleta de informações de forma aberta e ostensiva, as embaixadas também utilizavam a busca de dados secretos ou negados.

Nesse contexto, Cepik (2005) traz a ideia de que os próprios embaixadores no século XVIII, ou seus auxiliares, seriam vistos como espiões sob licença, aceitando-se tacitamente a superposição operacional entre a diplomacia legítima e a busca secreta de informações. O autor apresenta a Diplomacia como uma das matrizes históricas da Inteligência, mais especificamente a Inteligência externa (*foreign intelligence*).

De acordo com Laqueur (1985), os diplomatas veriam, tradicionalmente, as atividades de inteligência com certo desdém, não apenas porque eles teriam receio das complicações que podem ser levantadas, mas porque eles confiariam mais no próprio conhecimento e na própria experiência do que nos do Serviço Secreto.

De modo semelhante, Michael Herman (2001), observa que os diplomatas, pela sua formação, pela ética e pelos valores profissionais, são avessos a serem confundidos com agentes de Inteligência, sentindo-se insultados se taxados de coletores de informação ou de espiões.

A partir do final do século XIX, a distinção entre Diplomacia e Inteligência foi-se tornando mais clara, à proporção que a Inteligência foi sendo valorizada como instrumento para a preparação e condução de conflitos cada vez mais amplos e complexos entre os Estados. Tal situação levou à institucionalização da Inteligência como função especializada.

A inerente interligação entre Diplomacia e Inteligência fez com que em muitos países os departamentos responsáveis pela política externa passassem a dispor dos seus próprios órgãos de Inteligência. Um exemplo dessa situação é o *Bureau of Intelligence and Research* dos EUA que tem como função fornecer informações de todo o tipo de fontes aos

diplomatas americanos. Assim, a busca de informações às quais a diplomacia não tem acesso, ficaria a cargo da Inteligência.

Por outro lado, há países que abrigam em suas representações no exterior, profissionais de Inteligência, designados como adidos de Inteligência, reconhecidos formalmente no país receptor, e que atuam de maneira transparente. Esses adidos são explicitamente proibidos de realizar quaisquer ações encobertas e outras ações que empreguem meios operacionais chamados de clandestinos. Suas ações desenvolvem-se principalmente por meio de coleta e análise de informações em fontes abertas e contatos formais e informais. As principais funções dos adidos de inteligência são: fazer o intercâmbio de informações com os serviços de Inteligência locais e assessorar os embaixadores em temas de interesse internacional como o terrorismo, a migração ilegal, a contrainteligência, a segurança cibernética e o tráfico de armas, drogas e pessoas.

No entanto, ainda hoje, embaixadas de alguns países são utilizadas como bases de operações de agentes de inteligência que atuam sob cobertura de pessoal diplomático. Ou, então, os próprios diplomatas buscam informações clandestinas, em benefício da inteligência. Documento vazado pelo *WikiLeaks – National Humint Collection Directive, July 31, 2009* –, assinado pela Secretária de Estado Hilary Clinton, instrui os diplomatas a espionar os representantes de outros países das Nações Unidas, buscando os números de cartões de crédito, senhas, quantidade de voos, agendas de trabalho, entre outras informações pessoais. O conteúdo do documento foi tema da matéria do jornalista M. Mazzetti, publicada em 28/11/2010 pelo *The New York Times*, sob o título “*U.S. expands role of diplomats in spying*”.

A atuação da Inteligência no campo externo, cenário próprio da Diplomacia, ocasiona, frequentemente, superposição de atribuições. Ambas as funções representam para os mesmos governos fontes de conhecimento externo (*foreign intelligence*) e, em situações normais e racionais, são complementares. Contudo, ainda que a Diplomacia e a Inteligência compartilhem do objetivo de produzir conhecimento e compreensão dos países estrangeiros, suas lentes de percepção são diferentes.

Para a Inteligência, as informações e sua análise, e a apresentação do conhecimento produzido para os usuários são encarados como fins em si próprios, enquanto que, para a Diplomacia, elas são instrumentais para as políticas e ações. Desse modo, na sua essência (excluindo seu componente especializado de ações encobertas), a Inteligência provê

informações e previsões para outros que decidem e agem em função delas, enquanto a Diplomacia, ao contrário, é uma instituição executiva e tomadora de decisão.

Além disso, como afirma Cepik (2005) elas utilizam métodos diferentes para obter informações e lidam com as fontes humanas sob diferentes condições e restrições. As fontes diplomáticas podem ser sigilosas, mas não clandestinas e o mesmo se aplica aos métodos aplicados.

No campo das Relações Internacionais, muitas vezes, Diplomacia e Inteligência se misturam e compõem um todo. A primeira pode fazer uso do relacionamento da Inteligência com representantes de peso locais ou pode ser um cliente desta última, principalmente em tempos de paz. A Diplomacia pode ainda utilizar as capacidades da Inteligência de seu país como um instrumento de poder. Neste caso, como afirma Cepik (2003), a Inteligência pode ser vista pela Diplomacia como um fator positivo, no sentido em que a reputação da organização de Inteligência de um determinado país pode representar um peso internacional e servir como “uma carta na manga” durante a negociação diplomática.

As ações encobertas realizadas pela Inteligência envolvem questões de ética e moral e de direito internacional por constituírem ingerência direta em países estrangeiros, violando sua soberania, com o propósito de procurar influenciar o comportamento do governo local ou influenciar eventos e circunstâncias de ordem social, econômica, militar ou política, tudo em benefício dos interesses nacionais do país que as promove. Tais ações, de acordo com Laqueur (1985), não são empreendidas de forma impensada ou rotineiramente, mas constituem um meio a ser utilizado em casos de forte necessidade e representam uma parte integral do rol de instrumentos da política externa.

Serviços de Inteligência dos mais importantes países no mundo todo têm a capacidade de realizar ações encobertas, como atribuição legal, embora não explicitamente formalizada, como é o caso da CIA, desde a sua criação em 1947. Como afirma Michael Herman (1996), no Serviço de Inteligência da antiga União Soviética ou da atual Rússia, as ações encobertas representam uma prática intrínseca. Durante a Guerra Fria, as ações encobertas tiveram um papel central nos então chamados países do terceiro mundo, palco das disputas entre a CIA dos EUA e a KGB da antiga União Soviética.

Scott (2014) utiliza o termo “diplomacia clandestina”, quando os Serviços de Inteligência são empregados para se engajar em discussões secretas e denegáveis com adversários, a fim de influenciá-los. Esse emprego geralmente está associado a adversários

envolvidos em ataques armados ou em atividades terroristas. O autor questiona se a diplomacia clandestina pode ser vista como uma forma de ações encobertas para influenciar um adversário ou se ela é distinta das ações encobertas porque envolve uma consciente cooperação com o adversário e a potencial publicidade dos indivíduos envolvidos.

São citados como exemplos de ação diplomática clandestina a atuação da Inteligência britânica no processo de paz da Irlanda do Norte, da Inteligência de Israel, incluindo o Mossad, nas ações de construção da paz no Oriente Médio e da Inteligência americana nas relações da CIA com a Organização para Libertação da Palestina.

Há registros de cooperação entre os serviços de Inteligência dos países ocidentais, desde a Segunda Guerra Mundial. Walter Laqueur (1985) acrescenta que essa colaboração entre serviços de Inteligência tem sido mais saudável e permanente do que muitas das relações entre governos, o que, algumas vezes, causa alarme entre os políticos. Essas ligações e ações colaborativas entre os serviços de Inteligência, pelo chamado canal técnico, especialmente oriundas de interesses comuns no combate ao inimigo representado pelo terrorismo, são a base de uma estabilidade, fazendo com que seu relacionamento seja pouco afetado por eventuais crises políticas entre nações amigas.

Nesse mesmo sentido, Michael Herman (1996) afirma que a Inteligência tem evoluído desde 1945 como uma atividade multinacional, em decorrência de ações internacionais conjuntas como a guerra contra o Iraque e a Bósnia, além da proliferação nuclear e o terrorismo, como bases para o intercâmbio de informações e conhecimentos. Forma-se, uma rede internacional da Inteligência que se torna, conforme o autor, um sistema internacional como a Diplomacia.

Assim, como esclarece Sherman Kent (1967), um funcionário de Estado no exterior, um diplomata, por exemplo, no desempenho de suas funções, produz para o governo de seu país um documento muito importante: o telegrama, o despacho, o relatório informativo. Ele precisa saber muitas coisas antes de tomar uma decisão, quando adota uma posição ou quando solicita orientação. Dessa forma, esse funcionário no exterior, embora não seja especialmente instruído como um profissional de Inteligência, deve ser um eficiente coletor e fornecedor de informações. Alguns países reconhecem esse papel e preparam seu pessoal diplomático nessa tarefa.

Considerações finais

Do exposto, podemos concluir que obter e analisar informações para subsidiar o processo decisório do Estado, em especial aqueles referentes à Política Externa e à defesa dos interesses do Estado, é função básica tanto da Diplomacia quanto da Inteligência. Ambas desenvolvem redes de relacionamentos amplas para promover intercâmbio eficaz de informações e atingir seus objetivos, formando um verdadeiro sistema internacional.

Entretanto, pode-se verificar que suas fontes, métodos e procedimentos podem ser bastante diferentes. Enquanto a Diplomacia tem função de assessoramento, execução e de tomada de decisão, a Inteligência tem função de assessoramento; a decisão e as ações decorrentes não fazem parte de suas atribuições. O conhecimento de Inteligência produzido e difundido para o usuário tem um fim em si próprio, enquanto para a Diplomacia, os conhecimentos produzidos são instrumentais para as ações. As ações e procedimentos na Diplomacia são baseados no precedente e na experiência, de modo declarado e previsível, enquanto a Inteligência tem o segredo e a dissimulação de objetivos como característica de sua ação. A maioria das informações trabalhadas pela Diplomacia está disponível ou provém de fontes abertas, enquanto a Inteligência utiliza técnicas operacionais para obter o dado negado.

Apesar das diferenças existentes entre Diplomacia e Inteligência, elas não se opõem e seus objetivos finais apontam para a mesma direção: proteção e alcance dos interesses do Estado. Essa aproximação temática caracteriza a necessidade de ampliar e aprofundar a integração e colaboração dessas importantes funções de Estado, bem como de favorecer a troca de experiências na construção de uma aprendizagem funcional coletiva que fortaleça e aperfeiçoe o desempenho profissional de seus integrantes.

Referências

- ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as nações*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.
- BRASIL, Decreto nº 56.435, de 8 de Junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (CVRD-1961). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm. Acesso em: 02 jun. 2018.
- BRASIL, MRE. Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. *Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores*. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-deestado-rise>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- BURKE, Peter. *Uma História Social do Conhecimento: de Gutemberg a Diderot*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CALVETDE MAGALHÃES, José – *Manual Diplomático: Direito Diplomático, Prática Diplomática* – Biblioteca Diplomática. Série A. 3ª edição. Disponível em:

https://idi.mne.pt/images/docs/pub_completas/manual_diplomatico.pdf. Acesso em: 02 jun. 2018

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. *Sistemas nacionais de Inteligência; origens, lógica de expansão e configuração atual*. Artigo publicado na Revista Dados, v. 46 n. 1, Rio de Janeiro, 2003.

HERMAN, Michael. *Intelligence power in peace and war*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

_____. *Intelligence Services in the Information Age*. Frank Cass Publishers, London, 2001.

KENT, Sherman. *Informações Estratégicas*. Biblioteca do Exército Editora, 1967.

LAQUEUR Walter. *A Word of Secrets- The Uses and Limits of Intelligence*. Basic Books, Inc, Publishers, NY, 1985.

PHYTHIAN, Mark. *Intelligence Theory and Theories of International Relations – Shared World or Separate Worlds?* Artigo do livro: “Intelligence Theory- key questions and debates”. Edited by Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian. Routledge, 2009.

SATOW, Ernest Mason; BLAND, Nevile. *Guide to diplomatic practice*. 3. ed., 1932. Disponível em: <https://ia802707.us.archive.org/21/items/guidetodiplomati00satouoft/.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

SIMMS, Jennifer. “*Defending Adaptative Realism- Intelligence Theory Comes to Age*”. Artigo do livro: “Intelligence Theory- key questions and debates”. Edited by Peter Gill, Stephen Marrin and Mark Phythian. Routledge, 2009.

WARNER, Michael. “*Wanted: A Definition of ‘Intelligence’- Understanding our Craft*”. Center for the Studies of Intelligence. Vol. 46 nº 3, 2002.

Os autores: Marta Sianes Oliveira do Nascimento foi servidora pública, integrante da Agência Brasileira de Inteligência e professora da Escola de Inteligência, até 2015. Atualmente desenvolve suas atividades profissionais na Escola Superior de Guerra, como pesquisadora do Centro de Estudos Estratégicos da ESG; Ivan Fialho é oficial da reserva do Exército, especializado em administração pública. Ambos são professores do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra.

Seu comentário é muito bem-vindo!

Envie-o para “cee18@esg.br”