

Inteligência e Diplomacia – Parte 2¹

por *Marta Sianes Oliveira do Nascimento*
e *Ivan Fialho*

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. No número anterior, foi apresentada a primeira parte do ensaio com uma breve análise da relação entre Inteligência e Diplomacia. Essa segunda parte pretende mostrar como as atividades de Diplomacia e de Inteligência estão organizadas atualmente no Brasil, quais são seus objetivos e como elas atuam e se entrelaçam. Não é assunto trivial e, com certeza, irá suscitar questionamentos que poderão aprofundar os estudos sobre o tema e iniciar uma discussão sobre fatores que têm dificultado a plena integração e articulação entre elas, bem como sobre esforços que têm sido realizados, nos últimos anos, com vistas a minimizar ou corrigir os efeitos do afastamento percebido.

INTELIGÊNCIA E DIPLOMACIA NO ESTADO BRASILEIRO

1. A Diplomacia

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o órgão da administração pública federal responsável pelas relações do Brasil com os demais países e pela participação brasileira em organizações internacionais. Os diplomatas representam e promovem os interesses brasileiros no plano internacional, fortalecem os laços de cooperação do Brasil com seus parceiros externos e prestam assistência aos brasileiros no exterior.

O MRE executa a política externa definida pela Presidência da República conforme os princípios e objetivos estabelecidos no art. 4º da Constituição Federal de 1988:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I–independência nacional; II–prevalência dos direitos humanos; III–autodeterminação dos povos; IV–não-intervenção; V–igualdade entre os Estados; VI–defesa da paz; VII–solução pacífica dos conflitos; VIII–repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX–cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X–concessão de asilo político.

¹ O número anterior dos Cadernos Estratégicos expôs a Parte 1 do estudo sobre Inteligência e Diplomacia, apresentando características dessas duas funções de Estado e destacando aspectos que podem contribuir para a convergência de bases temáticas ou de procedimentos entre elas, tendo em vista o processo decisório nacional.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Não existe um documento intitulado “Política Nacional de Relações Exteriores”. O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), elabora o “Repertório de Política Externa” (RPE)², com o objetivo de divulgar a visão do governo brasileiro sobre os principais temas da agenda internacional e da ação externa, buscando facilitar as iniciativas de pesquisa e estudo da diplomacia brasileira. O RPE é uma compilação, organizada por temas, de trechos selecionados de manifestações públicas de altas autoridades brasileiras no campo da política externa e das relações internacionais. As citações são retiradas de discursos, artigos e entrevistas do presidente da República, do vice-presidente da República, do ministro de Estado e do secretário-geral das Relações Exteriores, além de outras altas autoridades e notas de imprensa do Itamaraty. Atualmente, estão disponíveis 5 volumes do RPE com dados consolidados por períodos: (1) Janeiro de 2015 a maio de 2016; (2) Maio de 2016 a agosto de 2016; (3) Agosto de 2016 a dezembro de 2016; (4) Janeiro a março de 2017; e (5) Abril a junho de 2017.

A origem do MRE remonta ao início do século XIX. A Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros foi criada juntamente com a Secretaria da Guerra pelo Decreto de 11 de março de 1808, assinado pelo Príncipe Regente D. João VI, pouco tempo depois de sua chegada ao Brasil. Conforme exposto no livro de Flávio Mendes de Oliveira Castro³, intitulado “História da Organização do Ministério das Relações Exteriores”, antes da abertura dos portos, o Brasil vivia em uma espécie de isolamento imposto pelo regime colonial português que proibia quaisquer contatos com o mundo exterior. Em 1821, houve a separação entre a Secretaria de Negócios Estrangeiros e a Secretaria dos Negócios de Guerra. Após a Proclamação da República, em 1889, a Secretaria de Negócios Estrangeiros foi denominada “Ministério das Relações Exteriores”. Desde então, o MRE tem passado por uma longa evolução no sentido de aparelhar-se adequadamente para assumir o planejamento, a execução da política externa e as relações do país com as demais nações por meio de suas Missões Diplomáticas e Repartições Consulares.

As reformas institucionais ocorridas no MRE, desde as origens até a fase contemporânea, foram estimuladas e impostas pelas contínuas mudanças e crescente complexidade no campo das relações internacionais, pelo surgimento de novas nações independentes integradas ao concerto internacional e, em especial, pela inserção do Brasil na comunidade internacional.

² Repertório de Política Externa. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/about-us>>. Acesso em 5 Jul. 2018

³ Diplomata aposentado, pós-graduado em Relações Internacionais.

O Itamaraty conta com repartições no Brasil e no exterior⁵. No Brasil, há a Secretaria de Estado de Relações Exteriores, em Brasília, que abriga o Gabinete do Ministro de Estado, a Secretaria-Geral e as nove Subsecretarias-Gerais temáticas. No exterior, o MRE tem 225 representações, em 140 países, chamadas "postos", sendo 139 Embaixadas, 52 Consulados Gerais, 11 Consulados, 8 Vice-Consulados, 12 Missões e Delegações e 3 Escritórios. A Embaixada é responsável pelas relações bilaterais entre o Brasil e o país onde está instalada; a Repartição Consular é responsável principalmente pela assistência a brasileiros no exterior; e a Missão ou Delegação é a repartição credenciada junto a organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Os postos no exterior estão distribuídos em todos os continentes, sendo 41 representações na América do Sul, 21 na América do Norte, 20 na América Central, 63 na Europa, 39 na África, 11 no Oriente Médio e Ásia Central e 30 na Ásia e Oceania. O Brasil mantém relações diplomáticas com 196 países, incluindo a Santa Sé, enfatizando que entre esses, 192 são membros da ONU. Há apenas 11 países no mundo que têm relações diplomáticas com todos os demais países que compõem a ONU. A presença global permite a execução adequada da política externa, assegurando a participação brasileira nos principais temas da agenda internacional.

Segundo dados do MRE (2014), há 135 Embaixadas estrangeiras residentes em Brasília – o que a coloca entre as 15 cidades do mundo com maior número de representações diplomáticas residentes. Existem, além disso, 44 Organizações Internacionais e 55 Embaixadas não residentes.

Aloysio Nunes Ferreira⁵ (2017), em seu artigo “*A nova política externa brasileira*”, afirma que a política externa brasileira tem uma vertente universalista, ou seja alcança todos os continentes com vistas a construir um relacionamento internacional amplo, diversificado e não excludente. Segundo o autor, “não há razão para que um país continental, um país multirracial, um grande país em desenvolvimento com a tradição diplomática do Brasil aceite praticar nada menos”. Afirma, ainda, que o engajamento diplomático cria as condições para alavancar os interesses internacionais, exprimir opiniões na arena global e transformar os desafios oriundos do exterior em oportunidades para alcançar a prosperidade e o desenvolvimento.

No artigo “Brasil Tous Azimuts – um ensaio sobre os significados do princípio do universalismo para a política externa brasileira”, Filipe Nasser⁶ (2017) mostra que desde a década

⁴ Informações obtidas na página do MRE na Internet. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em 5 Jul. 2018

⁵ Atual Ministro de Relações Exteriores.

⁶ Diplomata de carreira desde 2006, serviu nas embaixadas em Washington e em São Domingos. Mestre em Administração Pública pela Universidade de Harvard e em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr). Primeiro-secretário do Itamaraty, lotado no Gabinete do ministro, em Brasília.

de 1960, a política externa brasileira transita entre os paradigmas universalista e ocidentalista⁷, tendo uma prevalência histórica da vertente universalista. O autor procura justificar essa vocação por inúmeros pontos, destacando o fato do Brasil se enxergar como ator global tanto por suas dimensões, quanto por sua formação social e cultural de matrizes diversas, por desencorajar fortemente a rejeição de países ou grupo de países por rechaço ou incompatibilidade de qualquer natureza: geográfica, econômica, étnica, moral, cultural ou ideológica, entre outros aspectos discutidos em seu ensaio. Além disso, ressalta que a universalidade se expressa também pelo nível de envolvimento que o Brasil vem demonstrando nos temas e agendas da governança global e nos dossiês com potencial de desestabilização da ordem internacional.

Nasser destaca, ainda, que o Brasil não alimenta relações abertamente conflitivas com país algum — embora as relações com um ou outro país possam, ocasionalmente, atravessar fase de atritos — e que as relações exteriores não estão constrangidas por alianças formais com quem quer que seja. Para o autor, o projeto universalista pode ser considerado um experimento histórico de longo prazo que pretende posicionar o Brasil como potência de alcance global de índole preponderantemente diplomática.

O Brasil não nutre ambições militares ou territoriais e vive em paz com seus vizinhos desde o início do século XX, sem pendências em questões de fronteira, resolvidas diplomaticamente pelo Barão do Rio Branco, sendo a América do Sul considerada como um continente relativamente pacífico. O Brasil parece estar afastado das principais disputas geopolíticas do mundo e das principais áreas de conflito e de lutas entre atores estatais e não estatais. No entanto, qualquer país enfrenta antagonismos ao buscar seus interesses.

2. A Inteligência

A Inteligência de Estado no Brasil desenvolveu-se no regime republicano, em especial a partir de 1927, e fez parte da história do país, em maior ou menor intensidade, tanto nos períodos democráticos quanto nas fases de exceção. Conforme apresentado na página da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN)⁸, a história da atividade está dividida em quatro fases.

Fase embrionária — de 1927 a 1964: a atividade esteve inserida, de forma complementar, em conselhos de governo (1927 a 1946) e no Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (SFICI – 1946 a 1964). Correspondeu à construção das primeiras estruturas governamentais voltadas para a análise de dados e para a produção de conhecimentos.

Fase da bipolaridade — de 1964 a 1990: a atividade esteve atrelada, de forma direta, ao contexto da Guerra Fria, de características notoriamente ideológicas. Abrangeu desde a rees-

⁷ Ocidentalista: associação com a potência hegemônica ou, de forma mais ampla, com o mundo ocidental.

⁸ Informações obtidas na página da ABIN na Internet. Disponível em <<http://www.abin.gov.br/institucional/historico>>. Acesso em 5 de julho de 2018.

truturação do SFICI e a criação do Serviço Nacional de Informações (SNI) até a sua extinção em 1990. Nessa época a atividade de Inteligência teve como foco a segurança interna. Dessa forma, a Inteligência Externa e a articulação com o MRE foram negligenciadas, impedindo a integração da Inteligência com a Política Externa e com a atividade Diplomática.

Fase da transição — de 1990 a 1999: com a redemocratização, a atividade de Inteligência passou por processo de reavaliação e autocrítica para se adequar a novos contextos governamentais de atuação. A Inteligência tornou-se vinculada a Secretarias da Presidência da República, primeiro como Departamento de Inteligência e, posteriormente, como Subsecretaria de Inteligência.

Fase contemporânea — de 1999 até hoje: iniciada com a criação da ABIN, foi marcada pelo expressivo avanço da atividade no País — tanto pela consolidação da atuação da ABIN quanto pela expansão do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), também criado em 1999. Embora a ABIN e o SISBIN tenham sido criados em 1999 pela Lei nº 9.883, a Política Nacional de Inteligência (PNI)⁹ foi publicada apenas em 2016, pelo Decreto nº 8.793. Em 15 de dezembro de 2017, foi aprovada a Estratégia Nacional de Inteligência (Enint) e em 3 de maio de 2018 foi oficialmente assinado o Plano Nacional de Inteligência (Planint).

A PNI, documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no país, está concebida em função dos valores e princípios fundamentais definidos na Constituição Federal. É fixada pelo Presidente da República, após apreciação do órgão de controle externo da atividade, no âmbito do Congresso Nacional. A PNI define os parâmetros e limites de atuação da atividade de Inteligência e de seus executores e estabelece pressupostos, objetivos, instrumentos e diretrizes, no âmbito do SISBIN.

A prática da Atividade de Inteligência, conforme exposto na PNI, vincula-se às políticas públicas como um todo, mas os preceitos e objetivos da Política Externa Brasileira e as áreas e os objetivos estratégicos definidos pelo Estado na Política e na Estratégia Nacional de Defesa configuram um campo clássico de atuação da Atividade, por promoverem os interesses nacionais do país e buscarem estabelecer parâmetros nas relações com outros países.

De acordo com a PNI, a atividade de Inteligência é o exercício permanente de ações especializadas destinadas à produção de conhecimentos e à proteção da sociedade e do Estado, com vistas ao assessoramento de autoridades de sucessivos governos, nos respectivos níveis e áreas de atribuição. A Inteligência tem caráter permanente e a necessidade de assessorar o processo decisório e de salvaguardar os ativos estratégicos da nação é ditada pelo Estado, em

⁹ A primeira versão da PNI foi encaminhada pela CCAI ao Congresso Nacional em 2001, em atendimento à Lei 9.883/99 que determinava a elaboração da política nacional do setor. Em 2009, nova proposta foi formulada pela Casa Civil e enviada para exame da CCAI. Os parlamentares aprovaram sugestões a esse texto e remeteram-no de volta ao Executivo, em novembro de 2010. Em 2016, o presidente Temer assinou a PNI e autorizou sua publicação. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>.

situações de paz, de conflito e de guerra.

A atividade de Inteligência, no cumprimento de suas atribuições, realiza o acompanhamento sistemático e a avaliação das conjunturas interna e externa, visando compreender aspectos que permitam prognosticar impactos e desdobramentos de oportunidades, riscos e ameaças para o país; neutralizar ações da Inteligência adversa; proteger áreas e instalações, sistemas, tecnologias e conhecimentos sensíveis, bem como os detentores desses conhecimentos; e conscientizar a sociedade para o permanente aprimoramento da atividade de Inteligência.

A atividade de Inteligência distingue-se das demais atividades de assessoria de governo por identificar oportunidades e ameaças aos objetivos nacionais que sejam veladas ou dissimuladas.

O assessoramento ao processo decisório nacional acontece por meio da produção de conhecimentos de natureza descritiva, interpretativa e interpretativo-prospectiva. O conhecimento de Inteligência é o produto final desenvolvido pela ABIN e difundido à Presidência da República, aos órgãos do SISBIN e a instituições com competência para decidir sobre assuntos específicos. No âmbito externo, a atividade de Inteligência tem como missão obter e analisar dados que ofereçam suporte aos objetivos nacionais, tanto na defesa contra as ameaças existentes quanto na identificação de oportunidades. No âmbito interno, enfoca a proteção do Estado, da sociedade, a estabilidade das instituições democráticas e a eficiência da gestão pública.

A atividade de Inteligência é executada pelo SISBIN. Na condição de órgão central do Sistema, a ABIN tem por competência¹⁰ planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de Inteligência do País, obedecidas a política e as diretrizes superiormente traçadas na forma da legislação específica. Sob a coordenação da ABIN, o SISBIN é responsável pelo processo de obtenção e análise de informações e produção de conhecimentos de Inteligência necessários ao processo decisório do Poder Executivo. Também atua na proteção das informações sensíveis e estratégicas do Estado brasileiro.

O SISBIN reúne, atualmente, 39 órgãos federais para a troca de informações e conhecimentos de Inteligência. O art. 2º da Lei nº 9.883/1999 determina que o SISBIN seja constituído pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse da Atividade de Inteligência. A Lei define, ainda, que os órgãos responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores integrem necessariamente o Sistema. O art. 5º do Decreto nº 4.376/2002 estabelece que o funcionamento do SISBIN será efetivado por meio da articulação coordenada dos órgãos que o constituem, respeitada a autonomia funcional de cada um e observadas as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos. O art. 6º define as competências dos órgãos e entidades que compõem o Sistema, entre as quais po-

¹⁰ O detalhamento das atribuições da ABIN pode ser encontrado na Lei nº 9.883/1999, que criou o SISBIN e a ABIN. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm> Acesso em 09 de agosto de 2018.

dem ser destacadas a de produzir conhecimentos e a de planejar e executar ações relativas à obtenção, integração e intercâmbio de dados e conhecimentos.

A ABIN está vinculada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) e é o único órgão nacional cujo fim é planejar e executar atividades de Inteligência de Estado para subsidiar o processo decisório nacional. Outras instituições que trabalham com Inteligência têm na atividade um meio para subsidiar suas específicas atribuições legais.

A ABIN está presente em todo o Brasil e também conta com representações no exterior. No Brasil, a ABIN tem 26 superintendências estaduais, todas localizadas na capital, e 9 subunidades. A sede da Agência está localizada em Brasília/DF. No exterior, a ABIN mantém Adidâncias de Inteligência em todos os continentes, totalizando 19 países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Venezuela, Estados Unidos, México, África do Sul, Jordânia, Tunísia, Alemanha, França, Itália, Rússia, Índia, China, Japão e Austrália. Algumas dessas representações serão formalmente instaladas apenas em outubro de 2018.

Há previsão de manutenção de até sessenta e sete profissionais de Inteligência da ABIN, atuando como adidos civis, junto às missões diplomáticas do Brasil ou a organismos internacionais, com a função de assessoramento em assuntos de inteligência, de realização de intercâmbio de informações e de produção de conhecimentos sobre temas de interesse do Estado brasileiro¹¹. Os adidos civis de Inteligência, sediados em escritório nas instalações da missão diplomática brasileira no país para o qual foram designados, estão subordinados administrativamente ao chefe da missão diplomática, de quem receberão instruções para a sua atuação e a quem deverão apresentar relatórios, prestar assistência e colaboração. Tecnicamente, eles estão subordinados à ABIN. Os profissionais de Inteligência no exterior são designados em ato do Presidente da República, por meio de Exposição de Motivos encaminhada pelo Ministro de Estado Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, ouvido o MRE.

A PNI estabelece 10 Diretrizes para a atividade de Inteligência: (1) prevenir ações de espionagem no País; (2) ampliar a capacidade de detectar, acompanhar e informar sobre ações adversas aos interesses do Estado no exterior; (3) prevenir ações de sabotagem; (4) expandir a capacidade operacional da Inteligência no espaço cibernético; (5) compartilhar dados e conhecimentos; (6) ampliar a confiabilidade do SISBIN; (7) expandir a capacidade operacional da Inteligência; (8) fortalecer a cultura de proteção de conhecimentos; (9) cooperar na proteção das infraestruturas críticas nacionais; (10) cooperar na identificação de oportunidades ou áreas de interesse para o Estado brasileiro.

O novo perfil das ameaças à segurança internacional — como terrorismo, crimes transnacionais e proliferação de armas de destruição em massa — aprofundou a importância da coo-

¹¹ Decreto nº 9.435, de 2 de julho de 2018 - Regulamenta a designação e a atuação dos servidores integrantes do quadro da ABIN para prestar serviço no exterior.

peração internacional em Inteligência. A cooperação entre serviços de Inteligência permite o intercâmbio de informações entre os países e a identificação conjunta de ameaças e situações de crise que geram instabilidade política internacional. A maior proximidade entre os serviços de inteligência aumenta a relação de confiança entre os países, o que também contribui para a solução conjunta dos desafios contemporâneos. A ABIN mantém laços de cooperação com mais de 80 serviços de inteligência estrangeiros. O intercâmbio de informações relacionadas à segurança internacional é o principal objeto das parcerias.

A ABIN está submetida a controles interno e externo. A fiscalização externa das ações contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais é exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Internamente, essa fiscalização é feita pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República (Ciset). O controle específico das ações de Inteligência é exercido externamente, pela Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência (CCAI) do Congresso Nacional (relatórios, inspeções e acesso a documentos). Internamente, esse controle é realizado pela Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) do Conselho de Governo. No âmbito do SISBIN, cabe à ABIN exercer o controle das atividades de Inteligência conforme o Plano Nacional de Inteligência (Planint). O Planint, decorrente das diretrizes de Inteligência da PNI, orienta a ABIN e os demais órgãos do SISBIN na execução das ações de Inteligência.

3. Integração das atividades de Inteligência e Diplomacia no Brasil

Uma breve análise dos ambientes internacional e nacional apresentada na Política Nacional de Inteligência (PNI)¹² mostra que as relações internacionais não se resumem ao exame de temas de convergência e a ações cooperativas. No cenário internacional marcado por incertezas e conflitos de diferentes escopos, nenhum país, ainda que pacífico, está livre de riscos e ameaças. A relação entre Estados caracteriza-se fundamentalmente por um jogo de interesses que, muitas vezes, coloca os envolvidos em lados opostos, em situação de disputa e competição; cada um buscando seu respectivo posicionamento estratégico. E o Brasil vem assumindo crescente relevância nesse cenário.

Interesses econômicos e políticos demandam informações privilegiadas, de cunho estratégico, relacionadas ao que se pretende explorar, dominar ou proteger. Essas informações são normalmente bem guardadas pelo detentor e cobiçadas por seus concorrentes. Tecnologia de ponta, conhecimentos sensíveis estratégicos, segredos militares e industriais, energia, água, biodiversidade, recursos minerais, reservas e produção de petróleo e gás natural são exemplos de ativos cobiçados e constituem-se em objeto de competição internacional.

¹² Ver PNI (2016) - item 4: Os ambientes internacional e nacional.

Como enfatizou Castro (2009), desde a sua criação, a Secretaria de Guerra sempre compartilhou com a Secretaria dos Negócios Estrangeiros uma rica tradição de trabalhos e cooperação estreita, consolidadas e desenvolvidas em razão de objetivos comuns. A Diplomacia, especialmente por meio de acordos e negociação procura garantir que a soberania e os interesses nacionais sejam preservados. A área de Defesa, em especial por meio das Forças Armadas, procura proteger os ativos de uma nação contra eventuais ameaças, sendo um fator fundamental de dissuasão.

Como vimos, Relações Internacionais e Defesa são campos clássicos de atuação da atividade de Inteligência, por promoverem os interesses nacionais do país e buscarem estabelecer parâmetros nas relações com outros países. A Inteligência, componente importante da aplicação do Poder Nacional num contexto de disputa ou de competição entre um Estado e outros atores estatais e não estatais, vai prover informações para assessorar decisões sobre as ações de negociação, de dissuasão ou, mesmo, de enfrentamento.

As atividades de Inteligência e de Diplomacia têm coexistido na busca de satisfação dos interesses do Estado brasileiro, atuando de forma interdependente. No entanto, razões de cunho histórico, cultural, político e social têm dificultado a plena articulação entre essas áreas. O MRE na execução da política externa teve sempre como marco orientador o desenvolvimento, enquanto a atividade de Inteligência, pelo menos até os anos 1980, esteve voltada para a segurança interna e a política doméstica.

Priscila Brandão (2010)¹³ destaca que nos anos 60 e 70, no âmbito da Guerra Fria e da Doutrina de Segurança Nacional, os serviços de Inteligência do Brasil, Argentina e Chile, eram altamente militarizados e convertidos em órgãos de segurança e repressão, com responsabilidades diretamente relacionadas à “segurança nacional” e à política interna. Pio Penna Filho (2011)¹⁴ relata que o MRE criou, em 1966, o Centro de Informações do Exterior (CIEEx), e que diplomatas atuavam dentro e fora do país, levantando a existência e a prática de atividades consideradas subversivas ao regime brasileiro, por brasileiros residentes no exterior. Essa atuação do MRE, em estreita sintonia com o SNI, é fato pouco conhecido no Brasil e, provavelmente, constitui um dos principais motivos, senão a origem, do afastamento entre Diplomacia e Inteligência.

A associação entre a atividade de Inteligência e ações de espionagem ou de obtenção ilegal de informações, as diferenças culturais entre o diplomata e o oficial de inteligência e a necessidade de caracterizar a diferença entre a atuação desses profissionais são fatores que

¹³ Priscila Carlos Brandão Antunes é doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas, e pós-doutorado pela National Defense University (USA) e Universidade de Burgos (Espanha). É Professora Associada da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisadora do CNPQ.

¹⁴ Pio Penna Filho é doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e pesquisador do CNPQ. Informações coletadas do Lattes em 1º de junho de 2018.

podem ser considerados responsáveis pelo afastamento entre as duas funções.

O Decreto nº 9.435/2018, ao regulamentar a atuação e definir as atribuições do adido e demais profissionais de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras no exterior, não prevê quaisquer ações de obtenção ilegal de informações ou de espionagem e subordina o Adido de Inteligência, administrativamente, ao chefe da missão diplomática. Esse decreto deve minimizar resquícios negativos que prejudicaram o relacionamento entre os profissionais das duas áreas.

Desde o início dos anos 2000, esforços foram realizados pela ABIN no sentido de mostrar ao Estado brasileiro, em especial ao MRE, o foco da atuação da Agência na Inteligência externa, e a necessidade da participação internacional da atividade de Inteligência. Até 2016, a ABIN possuía apenas 3 representações no exterior: Argentina, Venezuela e Colômbia, criadas em 2007. Atualmente, com a atuação de Adidos de Inteligência em 19 países, esta questão também parece estar bem encaminhada, o que possivelmente facilitará um movimento natural de aproximação e integração entre Diplomacia e Inteligência.

Merece atenção, ainda, o fato de que o diplomata, desde sempre, trabalha no sentido de coletar informações do exterior e produzir conhecimento para subsidiar suas decisões e ações na esfera internacional, em nível estratégico e, portanto, entende que não precisaria de outro profissional para realizar a mesma tarefa. Nas palavras de W. Laqueur (1985), os diplomatas brasileiros parecem seguir atitude semelhante à adotada pelos colegas norte-americanos que, “confiam no próprio conhecimento e experiência deles mais do que nos do serviço secreto”.

A Diplomacia atua primordialmente em um ambiente caracterizado pela transparência. Entretanto, uma nação não se desenvolve ou pode ser protegida apenas com acordos e negociações, uma vez que o ambiente internacional apresenta oportunidades, vulnerabilidades e ameaças frequentemente veladas ou dissimuladas. E esse é o universo de atuação do profissional de Inteligência, que por meio do intercâmbio de informações com serviços de inteligência estrangeiros e da produção de conhecimento de Inteligência, utilizando metodologia própria, pode proporcionar subsídios importantes para assessorar o processo decisório nacional, inclusive do próprio MRE. Os serviços de inteligência tendem a se interligar formando um sistema internacional semelhante ao diplomático. Essa tendência também é comentada por W. Laqueur (1985) que destaca que a colaboração entre os serviços secretos pode ser até mais estável e permanente do que aquela entre os governos.

Outro fator que revela a pouca integração existente entre áreas está na representatividade do MRE no SISBIN que, até 2012, era formalizada apenas com a participação da Coordenadoria de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT). Embora a área temática da Coordenadoria tenha uma grande importância na esfera internacional, não representa toda a gama de assuntos e ações que abrangem essas duas funções do Estado. Essa situação, envolvendo, inclusive, a questão do nível de decisão da área, foi atenuada pela desig-

nação, naquele ano, do Secretário-Geral de Relações Exteriores como representante do MRE no SISBIN, sendo a COCIT, o órgão suplente.

4. Considerações finais

Um ambiente internacional caracterizado pela incerteza e pela imprevisibilidade decorrentes do dinamismo dos acontecimentos e da crescente complexidade dos fenômenos da globalização exige monitoramento intenso das relações internacionais. De forma simplificada, pode-se dizer que a obtenção de informações, nem sempre disponíveis ou de domínio público, relativas a capacidades, força, recursos, intenções e atividades de um país ou de uma organização estrangeira, que podem afetar a segurança e o desenvolvimento do país e de seu povo, seria o prelúdio para decisão e ação do Estado na realização de suas funções. Nesse contexto, a interação entre Diplomacia, Inteligência e, também, a Defesa, alicerces do Estado brasileiro, cada vez mais se torna imprescindível para uma consistente, equilibrada e eficaz inserção e atuação do país nos cenários regional e internacional.

Convém destacar que o Brasil não tem um documento que agregue a Política Externa, a Política de Defesa e a Política de Inteligência e defina os grandes objetivos nacionais e as estratégias decorrentes para a atuação no cenário internacional. O estabelecimento desse documento, formulado e integrado pela Defesa, Relações Exteriores e Inteligência e discutido no âmbito da CREDEN, poderia contribuir, desde a fase inicial de preparação, para o aumento da articulação e a adequada integração entre essas três áreas estratégicas do Estado Brasileiro.

Marta Sianes Oliveira do Nascimento (Ms.) é servidora pública, integrante da Agência Brasileira de Inteligência e 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, e como professora/ orientadora do Curso Superior de Inteligência Estratégica.

Ivan Fialho é Oficial da Reserva do Exército, especializado em administração pública e atualmente é coordenador do Curso Superior de Inteligência Estratégica da Escola Superior de Guerra.

Referências

ABIN – <http://www.abin.gov.br>

_____. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016. Aprovada pela Portaria nº 244-ABIN/GSI/PR, de 23 de agosto de 2016.

BRANDÃO, Priscila Carlos. *Serviços Secretos e Democracia no Cone Sul – Premissas para uma convivência legítima, eficiente e profissional*. Niterói, RJ: Ed. Impetus, 2010. 336 p.

BRASIL. (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado.

_____. (1999) Lei nº 9.883 de 07 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9883.htm>. Acesso em 5 jul. 2018

_____. (2002) Decreto nº 4.376 de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4376.htm>. Acesso em 5 jul. 2017.

_____. (2016) Decreto nº 8.793 de 29 de junho de 2016. Fixa a Política de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D8793.htm>. Acesso em 5 jul. 2018.

_____. (2018) Decreto nº 9.435 de 2 de julho de 2018. Regulamenta o disposto no art. 10 da Lei nº 11.776/2008, quanto à designação e à atuação dos servidores integrantes do quadro da Agência Brasileira de Inteligência para prestar serviço no exterior e dispõe sobre a retribuição no exterior, nos termos estabelecidos na Lei nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>. Acesso em 5 jul. 2018.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Vol. I e II. 644p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/561-1808-2008-Itamaraty_Dois_Seculos_de_Historia>. Acesso em 15 jul. 2018.

FERREIRA, Aloysio Nunes. *A nova política externa brasileira*. Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 3, n. 6 (pag.15-26) - [Brasília]: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2018.

FUNAG, 2017. *Repertório de Política Externa*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/about-us>>. Acesso em 15 jul. 2018.

LAQUEUR, Walter. *A Word of Secrets – The Uses and Limits of Intelligence*. Basic Books, Inc, Publishers, New York, 1985.

MRE – <http://www.itamaraty.gov.br>

NASSER, Filipe. *Tous Azimuts Um ensaio sobre os significados do princípio do universalismo para a política externa brasileira*. Cadernos de Política Exterior. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 3, n. 6 (pag. 27-62) - [Brasília]: FUNAG, 2017. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/CADERNOS-DO-IPRI-N-6.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2018.

PENNA FILHO, Pio. *Segredos não tão remotos*. Jornal O Estado de S. Paulo, 03/07/2011. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/noticias/geral,segredos-nao-cao-remotos-imp-,739949>>. Acesso em 15 jul. 2018.

O IGEE preza pela sua opinião.
Envie seu comentário para cee18@esg.br