



A INTELIGÊNCIA (INFORMAÇÃO) NO BRASIL

OSMAR JOSÉ DE BARRÓS RIBEIRO

Neste artigo, o autor apresenta um breve histórico das atividades de Inteligência (Informações) no Brasil, ressalta sua importância, esclarece sobre seu verdadeiro sentido, analisa as causas do ocaso do Serviço Nacional de Informações e apresenta uma listagem tentativa das características aconselhadas às atividades agora afetas à Secretaria de Assuntos Estratégicos.

À GUIA DE INTRODUÇÃO

Um povo sem memória, que desconheça o seu passado, a ação dos seus ancestrais, está fadado a jamais tornar-se uma nação livre, próspera e homogênea, posto que no passado estão — com seus erros e acertos — as raízes do presente. Obviamente, neste trabalho, não temos por que buscar em tempos afastados as origens de uma Atividade hoje chamada de Inteligência mas, até recentemente, conhecida como de Informações.

O envolvimento com as Ativi-

dades de Inteligência era, até o ano de 1946, restrito às 2^{as} Seções das Forças Armadas e voltado, muito naturalmente, para assuntos militares ou que, de alguma forma, com eles se relacionassem. É verdade que uma outra organização também tratava da matéria, muito embora de forma extremamente setorializada: o antigo Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), embrião do atual Departamento de Polícia Federal. Nos Estados, eram encontradas as Delegacias de Ordem Política e Social (DOPS). De uma ou outra forma, tanto o DFSP quanto as DOPS voltavam-se, primordial-

mente, para o controle da oposição política ao governo de Getúlio Vargas.

Naquele ano, no mês de outubro, foi criado — ainda fruto da participação brasileira na Guerra Mundial recém-finda — o Serviço Federal de Informações e Contra-Informações (SFICI), de âmbito nacional. Não obstante, persistindo o desconhecimento da realidade e da necessidade da Atividade, o órgão apenas foi estruturado em 1958 e, mesmo assim, jamais chegou a apresentar o desejável nível de eficiência, tanto por não ter acesso direto ao Presidente da República quanto pela inexistência de verbas compatíveis com a sua missão. Talvez tais fatores pudessem vir a ser vencidos, se o SFICI fosse dotado de um Corpo de Doutrina capaz de embasar e orientar suas ações. Não o possuindo, bem cedo o amadorismo dos seus recursos humanos, em que pese a sua dedicação e inegável patriotismo, levou o órgão ao marasmo.

Em 1964, a 13 de junho, pela Lei n.º 4.341, foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), com acesso direto ao Presidente da República, posto haver sido sentida a necessidade de Informações na condução do Processo Decisório Nacional. Nele persistia, contudo, um sério inconveniente já ressaltado: a inexistência de uma Doutrina de Informações. Para saná-lo, um primeiro passo foi dado: em 1965 a Escola Superior de Guerra (ESG)

passou a ministrar um Curso de Informações para Analistas de Alto Nível e o Centro de Estudos de Pessoal (CEP), do Exército, ficou encarregado da formação dos Analistas de Nível Médio e dos Agentes Operacionais.

A criação da Escola Nacional de Informações (ESNI), em 1971, permitiu, com evidentes vantagens, que tais cursos passassem a funcionar em um único local e sob a mesma direção. Primeiro os Cursos B e C, vindos do CEP e, em 1973, o Curso A, vindo da ESG.

É de assinalar, dada a importância do fato, que a criação da ESNI marcou, de forma evidente, a passagem dos tempos românticos do amadorismo para os do profissionalismo, na medida em que estabeleceu as bases necessárias à criação e ao desenvolvimento de uma Doutrina de Informações adequada à realidade nacional e em constante desenvolvimento.

A IMPORTÂNCIA DAS ATIVIDADES DE INTELIGÊNCIA

A realidade hodierna, dado o volume de fatos e situações que todas as nações necessitam consolidar para bem gerir os seus destinos, é extremamente complexa. A conjuntura sempre cambiante, quer interna quer externamente, implica na constante procura de conhecimentos que permitam, além da formulação de políticas e do estabelecimento de estratégias, a correção de rumos por parte dos governantes.

Considerando o crescente ritmo de exigência que os fatos e as situações imprimem à ação governamental, ressalta a necessidade de instrumentos que proporcionem à autoridade a percepção das variáveis que delimitam a realidade em todas as suas dimensões. Daí, a insofismável necessidade da existência, em nível governamental, de um elemento de assessoria voltado para a produção de subsídios capazes de permitir a oportuna e correta tomada de decisões no mais alto nível.

Tal elemento de assessoria, para atingir os fins propostos, precisa ser orientado e disciplinado por uma doutrina que lhe proporcione o embasamento teórico, necessário ao emprego eficaz em suas funções básicas de agregação, organização, comunicação e motivação. Serão estas que darão impulso ao exercício da Atividade de Inteligência, por serem elementos essenciais à sua prática. Delas decorre a criação de um conjunto de órgãos, estruturalmente organizado e constituído por recursos humanos que, adequadamente motivados para o exercício da Atividade, formarão um processo de integração eficiente, capaz de constituir-se em um Sistema integrado e agente propulsor da atividade.

Para que bem seja entendida a Atividade de Inteligência, há que se compreender o papel representado pelo Estado no mundo moderno. Estabelecido sobre os pilares de uma dada ordem jurí-

dica, o Estado existe para atender aos fins dos indivíduos e dos grupos que formam a nação, dando assim origem à existência de instituições que abrangem as mais diversas atividades humanas.

A natureza dos fins últimos do Estado exige dele uma noção por inteiro e em profundidade para poder cumpri-los, gerando constantes conflitos de interesses. Para identificá-los e/ou dirimi-los, o Estado necessita conhecer as necessidades preponderantes da nação e, ao mesmo tempo, verificar as possibilidades dos meios disponíveis para atingir os fins colimados. Desta forma, surge a necessidade de serem tomadas decisões políticas através dos órgãos competentes, com os quais colabora a Inteligência, buscando traduzir a situação do país, do seu Poder Nacional, dos óbices, das vulnerabilidades e de outros conhecimentos correlatos.

Nesse contexto, a Atividade de Inteligência figura como instrumento colocado à disposição do Estado, para que sucessivos governos possam obter e salvaguardar conhecimentos de utilidade para o planejamento, a execução e o acompanhamento da Política Nacional.

As relações entre o Governo e a Inteligência são magistralmente definidas por Sherman Kent, quando afirma:

“As informações (Inteligência) não designam objetivos; não estabelecem políticas, não formulam planos; não executam ope-

rações (exceto as de Informações). As Informações são subsidiárias daquelas; e, para usar um desagradável lugar comum, elas realizam uma função de serviço. Sua missão é assegurar-se de que as chefias estão bem informadas; sua tarefa é manter-se atrás dos líderes com o livro aberto para um importante fato que possa estar sendo negligenciado e, a seu pedido, analisar as alternativas sem indicar preferência. As Informações não podem servir se não conhecerem o pensamento do Chefe; não podem servir se não obtiverem a orientação que qualquer profissional precisa ter do seu cliente."

DEFINIÇÃO DA ATIVIDADE

A Atividade de Inteligência, entendida como instrumento de ação do Estado, constitui o exercício sistemático de ações especializadas, voltadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos, tendo em vista assessorar as autoridades governamentais, nos respectivos níveis e áreas de atribuição, para o planejamento, execução e acompanhamento de suas Políticas.

A Atividade de Inteligência é conduzida por organizações especializadas, que devem ser entendidas como elementos de um amplo sistema integrante do processo de Tomada de Decisão, desdobradas em diferentes setores e níveis perfeitamente compatibilizados com a estrutura decisória do país e que, em contínua interação,

tem por finalidade exercitar a Atividade de Inteligência.

Para um melhor entendimento do que seja a Atividade, nada melhor do que a compreensão das principais partes que a constituem:

— A expressão "ações especializadas" pressupõe a existência de uma doutrina de trabalho bem desenvolvida, de um profissional especializado e de meios materiais adequados, fatores estes que, além de qualificar as ações empreendidas, têm reflexos na qualidade do conhecimento produzido.

— Tais ações especializadas devem ser orientadas para a "produção e salvaguarda de conhecimentos". Aqui, está implícito o objetivo maior da Atividade, qual seja o de produzir conhecimentos de interesse para a Tomada de Decisão e salvaguardar tais conhecimentos. Há, ainda, outros dados que merecem a proteção do Estado, posto que quanto maior o desenvolvimento de um país, maiores as preocupações das autoridades responsáveis no resguardo de dados sigilosos que possam colocar em risco o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais.

— Todo esse complexo visa a "assessorar autoridades governamentais nos seus respectivos níveis e áreas de atribuição". Nesse sentido, fica patente a finalidade da Atividade: prestar assessoramento aos responsáveis pela consecução do processo de Tomada de Decisão. Este processo deve

ser entendido no seu sentido mais amplo, ou seja, como o conjunto de todos os procedimentos que envolvem a gestão política da sociedade para o planejamento, execução e acompanhamento de suas políticas.

No momento em que a Atividade procura atender às autoridades no mais alto nível, figurando como instrumento de sucessivos chefes de governo na condução da Política Nacional, a sua presença está voltada para atender às necessidades governamentais, auxiliando os governantes na identificação, consecução e manutenção dos Objetivos Nacionais. No trato da Política Nacional, os governantes devem possuir conhecimentos sobre os objetivos, o poder, o potencial e as possibilidades do seu País, bem como de certos Estados cujas ações poderão vir a interferir na consecução de sua política. A situação de cada país nos negócios do mundo, nunca é estática. É preciso acompanhar as mudanças para que não haja surpresas. É preciso conhecer as implicações e os reflexos das conjunturas e eventos internacionais nas políticas internas de outras Nações, para melhor definir as bases do progresso nacional. Portanto, a Atividade de Inteligência, para atingir os fins do Estado, atua no Campo Interno e no Campo Externo. No Campo Interno, opera quando permite ao Governo manter-se a par da origem, natureza e intensidade dos óbices existentes e da realidade da

situação interna em todos os campos da vida nacional. No Campo Externo, quando busca obter de outros países a maior soma possível de conhecimentos, de sorte a assegurar ao governo os elementos essenciais para o planejamento e formulação de sua política e a atuação oportuna, seja no Campo Interno ou Externo, sempre buscando alcançar a racionalidade e otimização das decisões.

A INTELIGÊNCIA

O conhecimento é o produto principal decorrente do exercício da Atividade de Inteligência. Contudo, não lhe basta o conhecimento espontâneo, que se forma sem ordem e sem método e que, por isso mesmo, com frequência é imperfeito. Interessa-lhe, de forma primordial, o conhecimento logicamente elaborado, capaz de traduzir fatos ou situações com a maior exatidão possível.

Aqui, há que considerar o caráter de assessoramento da Atividade, já ressaltado anteriormente, o qual impõe a necessidade de orientação por parte do usuário, posto que os conhecimentos não são buscados de forma aleatória e sim com vistas à realização de determinada tarefa. Uma orientação adequada motivará o responsável pelo cumprimento da missão e poderá levá-lo, inclusive, a procurar significação naquilo que parece carecer de sentido.

A produção do conhecimento constitui a própria razão de ser da

Inteligência e abarca todo o trabalho de elaboração, desde o planejamento da tarefa a ser realizada até a difusão final do conhecimento elaborado. Isto significa, em última análise, que se trata de produzir documentos que permitam descrever e interpretar fatos ou situações passadas e/ou presentes, bem como estimar a sua evolução dentro de determinados limites.

Há que considerar, ainda, o usuário final dos conhecimentos produzidos. Por certo, ele disporá de outros documentos oriundos da estrutura governamental e de apreciações obtidas em contatos com personalidades nacionais e estrangeiras.

É importante que o usuário seja receptivo aos conhecimentos produzidos, que atribua a eles um alto grau de confiabilidade e que tenha discernimento para agregar aos mesmos os dados fornecidos ou obtidos por outros meios que, no seu entender, mereçam crédito e, portanto, completem e enriqueçam o conhecimento inicial. Há que considerar, ainda, que nem todos os conhecimentos disponíveis, ainda que produzidos cientificamente, podem proporcionar todos os elementos do conhecimento humano que devem, no final, fundir-se na decisão nacional. Assim, além da razão, o usuário se valerá também de sua própria intuição na hora de optar, com a certeza dos riscos que corre.

A OUTRA FACE DA MOEDA

Hoje, o conflito de interesses

entre os Estados, independentemente da sua estatura político-estratégica, é uma realidade. Assim, configura-se um quadro no qual cada país é, a um só tempo, agente e alvo em termos de obtenção daqueles dados essenciais para a formulação e implementação das suas políticas interna e externa. Obviamente, a maior parte desses dados, em razão de sua própria natureza e do tipo de sociedade na qual vivemos, são ostensivos e encontrados na imprensa, noticiados na televisão e em publicações diversas, quer sejam ou não especializados em determinados assuntos. Contudo, existem outros dados que, pelas próprias características e no interesse maior do Estado, não são tornados públicos. Tais dados, negados a quem não deva ter acesso a eles, somente poderão ser obtidos através da execução de ações de busca.

A Contra-Inteligência vem a ser o ramo da Atividade de Inteligência voltado para a salvaguarda do conhecimento.

Desta forma, verifica-se que a Contra-Inteligência é implementada pela adoção de medidas que objetivam prevenir, obstruir, detectar e neutralizar ações adversas de qualquer natureza, um espectro que vai dos fenômenos da natureza à sabotagem, passando por eventual negligência do responsável pela salvaguarda do conhecimento e/ou dado sigiloso.

A AÇÃO POLÍTICA E A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA — UM ENFOQUE

A Ação Política deve ser entendida como sendo uma atividade concreta, voltada para a busca do Poder e para o seu emprego. Isto posto, chega-se ao entendimento de ser a Política uma ação operacional que tem os seus preceitos sistematizados em uma Doutrina de Ação Política, instrumento essencial à realização dos objetivos de uma nação.

Nesse contexto, a Inteligência figura como “carro-chefe” da política, mas com ela não se confunde. Apesar de intimamente ligadas, a Inteligência e a política diferem em forma, conteúdo e natureza (aquela é estática, enquanto a Política é dinâmica, sendo seus campos rigorosamente delimitados). A Inteligência influencia de perto a formulação, os rumos e as decisões políticas; contudo, a adoção de novas políticas é resultante de conhecimentos outros que não os transmitidos pelos órgãos de Inteligência. As autoridades devem levar em conta suas próprias percepções pessoais sobre a realidade do país e a atuação dos meios de comunicação de massa, retratando essa mesma realidade.

Sendo sabido, à saciedade, que a Política e a Estratégia nacionais não ficam imunes às variações quer da conjuntura interna quer da internacional, deve ser ressaltada a importância da Atividade

de Inteligência no Planejamento da Ação Política. De fato, a Inteligência auxilia, complementa e assessora, na procura do melhor emprego do Poder Nacional para concretizar a realização do Bem Comum.

O conhecimento, pelo produtor, da variada gama de interesses dos usuários, levará aquele a decidir pelo caminho mais apropriado, explorando os assuntos estratégicos e conjunturais de maior relevância. Por outro lado, os usuários, cientes do papel da Atividade, determinarão o cumprimento de missões passíveis de serem realizadas pelo organismo de Inteligência, adequando-as à real capacidade deste e levando em consideração os aspectos que envolvem a natureza de uma Atividade que, por ser sigilosa e compartimentada, requer dos usuários, bem como dos produtores, cuidados especiais se comparados às demais atividades desenvolvidas a nível governamental e, também, voltadas para o assessoramento.

O SNI ENQUANTO DUROU

O conceito abrangente de “Segurança Nacional”, somado à premissa de que “a segurança e o desenvolvimento estão ligados por relações circulares, de mútua causalidade” fez ilimitado o campo de atuação do então SNI. A premissa, discutível no terreno conceitual, impossibilitava, na prática, qualquer delimitação clara das atri-

buições daquele Serviço. A Lei de criação do SNI refletia este fato, ao dar-lhe a finalidade de:

"superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informações e contra-informação, em particular, as que interessam à Segurança Nacional".

A finalidade é, ao mesmo tempo, ampla — porque se refere a todas as informações, apenas dando ênfase às que interessam à Segurança Nacional — e restritiva, na medida em que confina ao território nacional a atuação do Serviço, o que se choca com a própria abrangência do conceito de Segurança Nacional.

Os Serviços de Inteligência dos grandes países, são especializados na produção de Informações de Segurança, isto é, que visam a proteger a Nação — vale dizer, também, o Estado — contra ameaças internas ou externas. No caso do SNI, a missão era muito mais ampla, pois abrangia todo tipo de conhecimento, implicando, pelo menos teoricamente, no dimensionamento do órgão — em recursos humanos e materiais — para cumpri-la.

O SNI estruturou-se em Departamentos, para cobrir as expressões Política, Econômica e Psicossocial; estabeleceu Agências nas principais capitais dos Estados; criou Divisões e Assessorias de Segurança e Informações nos Ministérios, bem como nos órgãos e Empresas Estaduais.

Os Planos Nacionais de Informações constituíam teoricamente, um programa de trabalho destinado a apoiar as decisões do governo. Minuciosos e abrangentes, davam uma idéia das missões ambiciosas e inexecutáveis conferidas ao então SNI. Que tais planos tenham permanecido quase como letra morta, é a prova mais do que suficiente da impossibilidade do Serviço em cumprir sua finalidade legal.

Mesmo no apogeu de sua força e prestígio, o SNI não conseguiu vencer resistências corporativas para produzir grande parte dos conhecimentos que pretendeu elaborar. Em diversos organismos governamentais, seja devido à resistência surda de seus titulares, seja devido à falta de instrumentos hábeis, o SNI não conseguiu penetrar. A imagem de um Serviço tentacular, onipresente e onisciente, pertence à mitologia dos desafetos do regime de 1964.

A mudança de cenário operada no País, a partir de março de 1985, acentuou radicalmente as resistências corporativas ao cumprimento da missão legal do SNI. Assessorias de Segurança e Informações foram desativadas, para não dizer extintas; outras, neutralizadas. A muitos setores da Administração Federal — direta ou indireta — o Serviço não tinha mais nem acesso; nos demais, dependia do grau de boa vontade dos dirigentes em fornecer dados. Com a mudança do cenário nacional, o Serviço, mais do que nunca, não

fez o que lhe competia por lei, mas o que lhe permitiam que fosse feito.

Com responsabilidade por todo um vasto campo de atuação, era natural que o SNI não se pudesse concentrar naquelas atividades específicas dos Serviços de Inteligência: conhecimentos de Segurança.

Toda uma estrutura organizacional e de meios de toda a ordem estava voltada para a busca e a produção de conhecimentos da responsabilidade de determinados órgãos da administração pública. Os exemplos são abundantes e vão desde estatísticas eleitorais até relações de mercadorias tabeladas pela SUNAB.

Durante muito tempo, acreditou-se que um Serviço de Inteligência atuante fosse instrumento hábil para assegurar decisões corretas e evitar erros e corrupção dos dirigentes. Ainda que isso pudesse ter sido verdade no passado — e só o foi por exceção — com a mudança de cenário deixou de sê-lo.

Não há Serviço capaz de suprir a falta de dirigentes competentes e honestos, em cuja ação o governo possa confiar.

O Decreto n.º 96.876 publicado no DOU de 30 Set 88, atribuiu ao então Serviço Nacional de Informações uma série de missões, a primeira das quais, como não poderia deixar de ser, produzir conhecimentos para o presidente da República naquilo que se relacione com a Soberania e a De-

fesa Nacional, o que abria um vasto leque de interesses e de responsabilidades. Seguem-se no documento, entre outras, missões que interessam ao próprio Planejamento da Ação Política, buscando dar ao Governo condições de bem conhecer as diferentes condicionantes e, com base em tais conhecimentos, buscar a transformação da realidade nacional com vista ao atingimento do Bem Comum.

O citado decreto reza, textualmente:

I — produzir conhecimentos para o Presidente da República, particularmente quanto aos assuntos relacionados com a soberania e a defesa nacional;

II — identificar os principais óbices à execução da política nacional e preparar estudos e propostas que contribuam para a avaliação da capacidade do Poder Nacional para superá-los;

III — acompanhar a execução dos planos e diretrizes governamentais, seus efeitos, vulnerabilidades e repercussões na opinião pública nacional e internacional;”

As missões referidas em I, II e III caracterizam, na verdade, o esforço atribuído ao Órgão para atender ao seu principal cliente, o Presidente da República.

Os óbices, quer existentes quer potenciais, muitas vezes resultam da própria Natureza (secas, inundações, abalos sísmicos); outros, de fatos sociais (doença, pobreza, analfabetismo, etc) ou,

ainda, da vontade humana, caracterizando um universo antagônico, essencialmente marcado pela presença real ou potencial de obstáculos intencionalmente contestatórios. De qualquer forma, em sua essência, representam condições estruturais ou conjunturais, as quais variam em função do processo histórico-cultural do País e, da mesma forma, tanto na intensidade quanto na maneira pela qual se manifestam.

O Manual Básico (ESG, 1988) ensina que:

"A Política Nacional tem existência quando se trata de aplicar racionalmente o Poder Nacional, orientando-o para o Bem Comum. Realiza-se através do complexo de princípios, normas, diretrizes e planos de ação, para conservação, equilíbrio e progresso da Nação... Assim, a Política Nacional consiste em orientar e conduzir o processo global utilizado pelo Governo para assegurar a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes."

Por outro lado, há que considerar que a Política Nacional está além de uma Política de Governo. Na verdade, em um regime democrático, onde a alternância no Poder é uma das principais características, a Política Nacional é segmentada em períodos de tempo definidos, dando margem a uma sucessividade de Políticas de Governo.

A seu turno, a Política de Governo desdobra-se em uma série de outras Políticas: Interna, Ex-

terna, Setoriais, Regionais e Específicas, todas elas devendo ser acompanhadas pelo Órgão de Inteligência, sempre em função de assessoria.

O Decreto nº 96.876, definiu o SNI como "Órgão de assessoramento imediato do Presidente da República", tendo por finalidade "superintender, coordenar e exercitar, no mais alto nível, a atividade de Informações em proveito da Política Nacional, especialmente no tocante à soberania nacional e à defesa do Estado Democrático".

Aqui, por ser pertinente, há que ser assinalado o entendimento de "soberania", e de "Estado Democrático". O Manual Básico (ESG, 1988) assinala, quanto à primeira, tratar da "manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminar-se e de conviver com as demais nações em termos de igualdade de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participando de idêntico processo em relação a outras nações".

Quanto ao que entender por "Estado Democrático", é de se acreditar-se a aquele onde vigora um regime político caracterizado, fundamentalmente, pela busca de "contínuo aprimoramento das instituições e da representação política e da sua adequação aos reclamos da realidade nacional", bem como pela "legitimidade do exercício do Poder Político, atra-

vés do governo da maioria e do respeito pelas minorias" (Manual Básico, ESG, 1988). Tal regime dá margem à organização de um Estado de Direito abrangendo:

— participação da sociedade na coordenação da vida pública;

— garantia dos direitos fundamentais do homem;

— pluralidade partidária;

— divisão e harmonia entre os poderes do Estado;

— responsabilidade de governantes e governados;

— alternância no Poder". (Manual Básico, ESG, 1988).

Trata-se de uma finalidade que, embora menos ampla que a constante da legislação anterior, da mesma forma que aquela, restringia a atuação do SNI ao território nacional. Pode-se, é bem verdade, argumentar que uma ação de defesa não é necessária e impositivamente próxima (conduzida nas fronteiras do País), podendo ser também uma defesa afastada (conduzida no exterior).

UMA EXPRESSÃO ESTIGMATIZADA

Da leitura do anteriormente exposto é fácil verificar que a expressão "Segurança Nacional", tão prestigiada nos anos que de imediato se seguiram a 1964, tornou-se objeto de rejeição por largas parcelas da opinião pública.

Antes de discutir-se a racionalidade dessa rejeição, há que reconhecer que a expressão,

introduzida entre nós pela Escola Superior de Guerra, é identificada como sendo o "regime autoritário" instaurado no Brasil em 1964. Com fundamento na dita "Doutrina de Segurança Nacional", proclamada-se, foram golpeadas as instituições democráticas, suprimidas as liberdades civis e criada a execrável "Comunidade de Informações", braço de cruel repressão política.

O conceito de Segurança Nacional, formulado pela ESG e que inspirou a filosofia e a ação dos governos de 1964 a 1985, diz o seguinte:

"Segurança Nacional é a garantia, em grau variável, proporcionada à Nação, principalmente pelo Estado, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, para, superando os antagonismos, conquistar e manter os Objetivos Nacionais Permanentes". (ESG, Manual Básico, 1988)

Quando os antagonismos de qualquer origem, forma ou natureza situam-se no domínio das relações internacionais, temos um problema de Segurança Externa. Quando se manifestam ou produzem efeito no âmbito interno do País, o problema é de Segurança Interna.

Contudo, a própria ESG salienta que os problemas que interessam à Segurança Nacional são aqueles que verdadeiramente dificultam ou impedem a conquista e a manutenção dos Objetivos Nacionais Permanentes (Democracia, Integridade do Patrimônio

Nacional, Progresso, Soberania, Paz Social), sendo de todo inaceitável que incidentes menores na vida de uma nação sejam colocados sob a sua égide. "Tal procedimento", afirma a ESG, "pretendendo expandir-lhe a ação, na realidade, apequena-lhe as finalidades e a coloca, não mais como a garantia da realização dos destinos nacionais, mas, como um símbolo de restrição, próprio de regimes autocráticos".

A QUESTÃO SEMÂNTICA

"Defesa" x "Segurança"

Defesa: ato ou forma de repelir um ataque, resistência.

Segurança: estado, qualidade ou condição de seguro; seguro: livre de perigo, livre de risco, protegido, acautelado, garantido.

As definições são do dicionário de Aurélio, e permitem visualizar as nuances existentes entre as duas palavras. A "defesa", um ato, para repelir uma ameaça; a "segurança", um estado — estar em condições de desencorajar a efetivação de uma ameaça, e de repeli-la.

Em linguagem militar, fala-se em defesa, contra uma ameaça de natureza conhecida, militar, a ser afastada com meios também militares. É verdade que, mesmo em linguagem militar, quando a ameaça é imprecisa, não se sabendo de onde vem, nem quando nem onde se materializará, usa-se o termo "segurança": de uma insta-

lação, de uma tropa em marcha, etc. Se a ameaça é específica, trata-se de "defesa": contra carros de combate, contra ataque aéreo, por exemplo.

No caso de fronteiras, coexistem a defesa, com meios militares, e a segurança, com recursos de natureza diversa, pois diversa e não conhecida é a natureza da ameaça.

A linha de argumentação acima desenvolvida permite concluir ser o termo "segurança" amplo, abrangendo a "defesa".

"Nacional" x "do Estado"

Ainda recorrendo às definições de Aurélio, "Nação é o agrupamento de seres, geralmente fixos num território, ligados por origem, tradições e lembranças, costumes, cultura, interesses e aspirações, e, em geral, por uma língua; povo".

Estado, em Direito, é a Nação politicamente organizada; é, também, o organismo político-administrativo que, como Nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, dirigido por um governo próprio, constituindo-se em pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida.

O termo Nação é utilizado também com significado mais amplo, de país, de povo, de um território, organizado politicamente, sob um único governo.

Segundo o direito público moderno e democrático, o Estado existe para servir à Nação e, ao falar-se nesta, está-se, necessaria-

mente, abrangendo aquele. O objeto da "segurança" ou da "defesa" será sempre a Nação e não apenas o Estado.

"AS OPÇÕES SEMÂNTICAS"

Em que se pese o estigma da expressão "segurança nacional", é ela a que melhor traduz o objeto da proteção — a Nação — e a natureza dessa proteção — a Segurança.

É verdade que razões políticas — à força daquele estigma — podem aconselhar a busca de opções, como Segurança do Estado, ou Segurança da República; ou defesa, em lugar de segurança. Qualquer dessas opções seria passível de objeções, pois nenhuma delas teria a precisão de Segurança Nacional.

A Constituição em vigor consagrou as expressões "Defesa do Estado", da "Sociedade Civil" e das "Instituições Democráticas", ao lado de "Segurança Pública" e "Conselho de Defesa Nacional". Foram, admitidos, assim, os termos "segurança" e "nacional", mas considerada incestuosa a associação das duas palavras.

A "INTELIGÊNCIA", HOJE

O finado presidente Tancredo Neves, ao falar sobre as reformulações a serem feitas nos então Serviços de Informações, era de alvitre que elas se processassem discretamente, pela modificação de procedimentos e

estruturas. Modificações através de Leis e Decretos, a seu ver, não seriam oportunas, pois implicariam em debates apaixonados, suscetíveis de prejudicar o funcionamento de órgãos que julgava de grande valia para as decisões do governo. Se o debate sobre as missões e os controles dos órgãos de informações é essencial, num quadro de instituições democráticas, é também essencial que esse debate se processe em termos racionais e objetivos.

A conclusão é que, preparando-se para o debate público, que deverão tomar a iniciativa de propor, os Serviços de Inteligência iniciem o debate interno das questões de seu interesse, e que são de interesse, também, de toda a Nação. Se a guerra é problema demasiado sério para ser assunto só de generais, a Inteligência de Segurança, a primeira linha de defesa do País, não é assunto só de especialistas na matéria.

Assim, como tentativa de colaboração e à luz daquilo que já foi exposto, diríamos que, nas democracias modernas, a legislação sobre os seus Serviços de Inteligência mostra uma acentuada preferência pelo vocábulo "Segurança" e pela explicitação do que ele significa, em lugar de se tentar conceituá-lo.

O aprofundamento do exame evidenciará que o remédio para prevenir excessos dos Serviços de Inteligência não está em substituírem-se palavras ou ex-

pressões, como "Segurança Nacional" por exemplo.

A solução, antes que semântica, está em, por meio de Lei, delimitar atribuições e estabelecer controles externos para os Serviços de Inteligência.

Caso aceita a idéia de que o esforço deva se concentrar na produção de conhecimentos de Segurança, antes de conceituá-los, caberia listá-los. Para isto, a legislação dos Serviços de Inteligência de outros países fornecerá indicações úteis, devendo ser completada a lista por outros tópicos, para atender às realidades do País.

Isto posto, passar-se-ia ao estabelecimento de prioridades para as atuais atividades, concentrando-se cada vez mais na área da Segurança.

Uma questão que convém desde logo estudar-se é a área territorial de atuação.

É sabido que muitos países possuem órgãos diversos, para colher conhecimentos dentro e fora do território nacional. A divisão territorial tem aspectos positivos, um deles de natureza política, o mais importante, já que a opinião pública, temerosa do poder dos Serviços de Inteligência e ciosa das liberdades individuais, não vê com bons olhos organizações demasiadamente grandes, atuando indistintamente, com os mesmos métodos, dentro e fora do país.

A divisão territorial, no entanto, tem seus inconvenientes.

O primeiro deles será de ordem econômica. A manutenção de

suas estruturas caras, especialmente nos países cujos interesses nacionais ainda não justificam uma atuação fora de suas fronteiras.

O segundo é de ordem operacional. O Conde de Marenches, Ex-Chefe do Serviço de Informações Exteriores da França, propõe que as atividades de contra-inteligência sejam postas sob a responsabilidade de um único órgão, que atuaria dentro e fora do país. Isso para evitar choques corporativos e facilitar a coordenação de atividades. Assim como a contra-inteligência, os conhecimentos para o combate ao terrorismo não podem limitar-se ao território nacional, pois é normalmente fora dele que se iniciam as ações terroristas. Também outros conhecimentos de segurança envolvem fatos que se passam dentro do país. É claro que sempre se pode coordenar e integrar conhecimentos internos e externos, mas o trabalho de coordenação é sempre complexo, e envolve choques entre as organizações com responsabilidade de produzir uns e outros.

— O Brasil é um país cujas esferas de interesse, em todos os campos, se projetam em ritmo acelerado para além de suas fronteiras. Um Órgão de Inteligência, ainda que voltado prioritariamente para a área interna, deve possuir um Departamento de Inteligência Externa e executar algumas atividades, ainda que muito poucas, no exterior. Ele terá, no entanto, que

ampliar tais atividades e, para isso, precisará equipar-se e reciclar o seu pessoal, habilitando-o a operar em ambientes e com procedimentos bastante diversos daquelas que cercam a produção da Inteligência Interna. É um trabalho longo, que não pode ser deixado para quando a necessidade surgir.

O lançamento do órgão em áreas externas exige, obviamente, uma definição das missões que lhe devem — e podem — ser atribuídas.

Portaria de novembro de 1984 regulamenta o Decreto que dispõe sobre a estrutura básica do Ministério das Relações Exteriores. O Regulamento dá ao MRE, dentre outras atribuições, a de

“recolher as informações necessárias à formulação da política externa do Brasil, tendo em vista os interesses da Segurança e do Desenvolvimento Nacional”.

Assim, o MRE ocupou o espaço deixado pela lei de criação do então SNI, garantindo a atribuição de colher e produzir conhecimento no exterior, pertinentes à Segurança Nacional.

Instituiu-se, assim, um complicador para a atuação do Órgão de Inteligência na colheita de conhecimentos fora do território nacional. Um complicador, mas não um obstáculo. A CIA tem escritórios dentro das embaixadas americanas, subordinados aos embaixadores. Tal não impede que a CIA atue fora desses escritórios, em operações clandestinas. É verdade que a CIA tem competência

legal para isso, e se essa falece ao Órgão de Inteligência, à luz da legislação em vigor, não significa que este se deva conformar com o que foi uma impropriedade técnica na redação da lei.

A questão está em não pretender o Órgão de Inteligência, à semelhança do que pretende fazer no âmbito interno quanto a outros ministérios, duplicar ou sobrepor-se às atividades de inteligência do MRE.

A instalação de postos no exterior, de início junto às representações diplomáticas, teria a vantagem adicional, de ordem didática, de exercitar o pessoal na convivência harmônica com aquelas representações, identificando áreas de cooperação e de complementação de atividades. Em permanente contato com diplomatas brasileiros e locais, bem como com a sociedade e com elementos de Inteligência, os integrantes desses postos, a par de cumprirem missões específicas, forneceriam indicações para estruturar a atuação do Órgão no exterior. Eles constituiriam a massa crítica, a partir da qual essa atuação se ampliaria e se institucionalizaria.

UMA “LISTAGEM-TENTATIVA”

Tal listagem há que ser, necessariamente, sujeita a modificações decorrentes de estudo mais profundo e da própria experiência. Contudo, de início, poder-se-ia partir de algumas premissas, a saber:

— concentração gradual da Inteligência, da Segurança Interna e Externa, considerando-se muitas delas interdependentes;

— desengajamento, também gradual, da responsabilidade pela produção de outros tipos de conhecimento;

— conservação, por concessão às realidades nacionais, da responsabilidade pela produção de determinados conhecimentos não especificamente de Segurança.

Tópicos a serem estudados, para eventual implementação:

— Área de Segurança

- Espionagem;
- Sabotagem;
- Terrorismo;
- Ameaças à Ordem Constitucional (Subversão etc);

■ Ingerência ativa de potências estrangeiras em assuntos de interesse para a segurança do Brasil;

■ Conflitos atuais ou potenciais em áreas de interesse direto para a segurança do Brasil;

■ Desevolvimentos científicos, tecnológicos ou industriais, que interessam à segurança do Brasil (energia nuclear, foguetes, armamento, informática aplicada, etc.).

— Área Interna

■ Política: aquela gama de conhecimentos político-partidários, capaz de orientar o Governo em suas relações com o Congresso Nacional;

■ Psicossocial: desequilíbrios sociais e regionais; situação

de tensões sociais; entidades arregimentadoras de opinião;

■ Área Econômica: Crises atuais e potenciais; monitorização de grupos de pressão; monitorização de Programas Estratégicos.

— Área Biográfica

■ Cadastros de personalidades;

■ Cadastros operacionais (para servir à segurança).

— Problemas institucionais do Órgão de Inteligência

■ Administrativos: quadro de pessoal, plano de carreira, benefícios colaterais (assistência de saúde, seguro de vida, aposentadoria complementar, etc.);

■ Arquivo;

■ Questões a serem reguladas em lei: — competência do Órgão; — liberdade de informação; — privacidade; — controles internos e externos;

■ Questões a serem estudadas: — redefinição da missão; — estrutura: — Departamentos e Escritórios, assessorias, postos no exterior; — relações com o Legislativo, Judiciário, Imprensa, Universidade etc.

CONCLUSÃO

“A informação é produzida para consumidores. De outra forma, seria perda de tempo e de dinheiro. Seria bom que todos os órgãos de Inteligência se lembrassem disso e imbuíssem seus servidores dessa verdade”.

A advertência é da Royal Commission on Intelligence and Security, da Austrália. Advertência

