

## INTELIGÊNCIA, POLÍTICA E PODER NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Marco A. C. Cepik  
Universidade Federal de Minas Gerais

O livro de Michael Herman<sup>1</sup> é uma obra excelente, sobre um fenômeno político contemporâneo e analiticamente relevante. Também representa uma introdução segura para os cientistas sociais que se interessarem por conhecer os chamados *Intelligence Studies*. Como o tema é ainda pouquíssimo estudado no Brasil, vale esclarecer que a "inteligência" a que se refere o título é o eufemismo anglo-saxão para espionagem, embora aquela não se resume a essa.

Genericamente, por *intelligence* entende-se o conjunto de organizações, modelos de provisão de serviços e procedimentos operacionais relativos à obtenção, análise e disseminação controlada de informações relevantes sobre ameaças à segurança e/ou defesa de um país. Trata-se de uma dimensão das relações internacionais situada entre a diplomacia e a guerra, numa zona cinzenta que expandiu-se continuamente desde o final do século XIX e, principalmente, durante e após a Guerra Fria. Embora registros sobre o uso da espionagem remontem à Bíblia e ao clássico de Sun Tzu sobre a guerra, os modernos aparatos governamentais de "inteligência" têm uma tripla origem:

1) com a revolução napoleônica na forma de se fazer a guerra, aos poucos as seções de informações dos Estados-Maiores foram se separando das funções operacionais e de planejamento, institucionalizando-se e desdobrando serviços de inteligência especializados nas várias Armas. Atualmente, muitos países têm também agências para *military intelligence* integradas em nível "ministerial", como o GRU russo, a Defense Intelligence Agency (DIA) americana, ou o Defence Intelligence Staff (DIS) britânico.

2) a reação contra os movimentos revolucionários europeus engendrou aparatos estatais de vigilância e repressão, os quais permaneceram ativos mesmo depois que a ameaça de insurreição foi afastada. O crescimento internacional de organizações como a Okhrana czarista e a Sûreté francesa cedo levou à inclusão da mútua vigilância e contra-espionagem na agência da chamada *security intelligence*. Algumas agências famosas são exemplos contemporâneos desse tipo de inteligência doméstica e contra-inteligência, como o Shin Beth israelense, o FSB russo, a Direction de la Surveillance du Territoire, a DST francesa, ou ainda a Divisão correspondente no FBI.

3) a diplomacia secreta e a espionagem propriamente dita, praticadas na Europa desde a Paz da Westfália, com posteriores desdobramentos na empresa colonial das potências, formaram a outra origem dos sistemas contemporâneos. O acirramento da competição internacional, bem como o novo papel da mobilização e das comunicações para a gestão da guerra, aumentaram o valor do segredo governamental para a posição relativa de cada potência, mas também geraram um esforço mais permanente e sistemático de conhecer as intenções e capacidades de adversários e mesmo aliados. Depois da Segunda Guerra Mundial, a dinâmica da Guerra Fria fixou este esforço nas agências responsáveis pela chamada *foreign intelligence*. Dentre as mais conhecidas destacam-se os diretórios específicos da CIA e do KGB, ou agências especializadas como o SIS britânico e o Mossad israelense.

<sup>1</sup> Michael Herman serviu por muitos anos na Inteligência britânica, chegando a ser secretário da principal instância de coordenação do país, o *Joint Intelligence Committee*. Mais tarde foi Professor do King's College de Londres e, atualmente, é *Fellow* do Nuffield College at Oxford e da Keele University.

Uma outra forma utilizada pelo autor para apresentar a diversidade interna do objeto foi o destaque dos processos básicos da produção de inteligência para o governo: coleta, análise, contra-inteligência e ações encobertas. Isso sem falar nos complexos arranjos de coordenação e supervisão vigentes nas poliarquias institucionalizadas, justamente as que têm sistemas de inteligência maiores, mais compreensivos e mais poderosos.

A obtenção de informações (*collection*) é feita de várias formas, desde fontes ostensivas da mídia e relatórios diplomáticos, até o uso de espões (*human intelligence*, ou *humint*) e, de maneira crescente nas últimas décadas, tecnologias de vigilância (sonares, radares, satélites etc.) e interceptação de códigos e comunicações (*signals intelligence*, ou *sigint*). Segundo Herman, ao final da Guerra Fria mais de 85% do esforço norte-americano estava concentrado nas grandes agências de *technological intelligence* (ou *techint*), controladas pelo Pentágono. Assim, o que se associa normalmente com "espionagem" representa algo entre 15% e 20% dos orçamentos e do pessoal de *Intelligence*. Porém, é esse "fio de espada" que desferiu o golpe capaz de obter aqueles 3% de informações secretas de alto valor que fazem diferença estratégica.

De todo modo, embora muito do material coletado a partir de satélites e decifração de códigos precise ser pré-analisado pelas próprias agências, a maioria dos países separa funcionalmente essa tarefa (*analysis*) em outra agência ou comitê, como o diretório de análise da CIA no caso dos Estados Unidos. A fase de análise das informações resulta em produtos bastante diversificados, conforme as demandas dos usuários. Tais produtos vão desde inteligência tática para tomada de decisões na batalha, até as avaliações anuais integradas para o nível estratégico de governo, como nas *National Intelligence Estimates* norte-americanas. No meio disso, há a análise departamental sobre alvos geográficos, temáticos ou temporários, como no caso do suporte de inteligência para negociações diplomáticas.

Seguindo o uso compreensivo que os americanos dão ao termo, *counterintelligence* envolve pelo menos três dimensões distintas do esforço geral de se proteger as informações sensíveis para a segurança de um país contra a ação dos serviços de inteligência de países com interesses conflitantes. Significa, em primeira instância, tomar medidas de segurança para negar o acesso a estas informações para quem não possua autorização. Em segunda instância, realizar ações de contra-espionagem contra as redes de agentes estrangeiros visando neutralizar sua ação. Em terceira instância, tomar medidas que confundam e comprometam a capacidade de análise dos adversários potenciais, providenciando falsas indicações e dados para induzir ao erro (*deception*), o que se faz através de um esforço ativo de penetração nos serviços adversários.

Por sua vez, as ações encobertas (*covert actions*) diferem conceitualmente dos demais componentes, que estão relacionados com a obtenção e/ou a proteção de conhecimentos. Nesse caso, tratam-se de operações para influenciar eventos políticos diretamente, de forma clandestina e/ou discreta. Essas ações são justificadas pelos governos como uma forma "econômica" de se obter resultados quando a diplomacia já esgotou seus meios e a guerra tem custo político-militar muito alto. Em termos de intensidade, estas ações podem ir da propaganda clandestina até a guerrilha, passando pelo apoio a golpes de Estado, operações paramilitares, assassinatos, chantagem, sabotagem, ajuda financeira, treinamento de pessoas etc. Como esse tipo de ação implica a implementação de uma diretriz política substantiva, mais do que informar *policymakers*, questiona-se a pertinência das duas funções serem mantidas numa mesma agência, como é o caso do diretório de operações da CIA nos Estados Unidos. A justificativa americana é baseada nos riscos e desperdícios de se ter duas organizações estanques (espionagem e operações) atuando clandestinamente sobre um mesmo alvo.

Como se pode ver por esse resumo grosseiro, trata-se de um fenômeno importante para o sistema internacional, o Estado contemporâneo e os cidadãos. Como destacou um outro autor, *intelligence* "is a world with over a million inhabitants that costs more than a hundred billions dollars a year. And despite the end of the Cold War, it is a world that will continue to flourish for a long time to come" (RICHELSON, 1995: i). Não há nenhum exagero nessa estimativa. Ao contrário, pois é difícil fixar as fronteiras do sistema.

Para a Ciência Política, lamentavelmente, espionagem, defesa e segurança ainda são assuntos muito periféricos. Desde os alertas de Norberto Bobbio em *O futuro da democracia* (1986), sobre o excessivo peso da tecnocracia e dos "poderes invisíveis" nos regimes democráticos contemporâneos, a atitude padrão oscila do registro acrítico das "metamorfoses dos governos representativos" em Manin, à denúncia tecnofóbica da "colonização do mundo da vida" por Habermas. Na ausência de uma teoria de alcance médio sobre o Estado no capitalismo (PRZEWORSKI, 1995), restam pelo menos dois tipos de problemas que seriam imediatamente reconhecíveis pela Ciência Política: a) o papel da informação (mais ou menos sigilosa, mais ou menos agregada...) no processo decisório governamental, seus impactos sobre a capacidade estatal e, de modo mais geral, sobre

a performance institucional. Aqui, o tema remete à linhagem de análise política sobre institucionalização (Huntington), desenvolvimento poliárquico (Robert Dahl) e desempenho institucional (Putnam); e b) a tensão entre democracia e atividades secretas conduzidas em nome do Estado. Dado o fato de que a maioria dos países mantém aparatos de *intelligence*, seria necessário verificar se, e em que medida, esta presença viola alguma das oito condições axiomáticas de Robert Dahl para a existência da própria poliarquia. Seja como for, é bom estar alerta de que não se trata meramente de um resquício autocrático (os velhos *arcana imperii*...) no Estado democrático de direito. Embora a espionagem seja tão antiga que costuma ser chamada de a "segunda profissão", as dimensões e a complexidade das agências de inteligência atuais são inéditas.

Na literatura não-ficcional sobre espionagem, até os anos oitenta predominavam dois "gêneros": as memórias dos participantes e o jornalismo-denúncia. O surgimento de um campo acadêmico independente e especializado, os chamados *Intelligence Studies*, está ligado ao enorme interesse despertado pelo problema nos Estados Unidos após o escândalo Watergate e as investigações congressuais que se seguiram. Embora ainda muito concentrada nos Estados Unidos, Reino Unido e Canadá, a área já acumula grande quantidade de títulos publicados, simpósios, periódicos e pesquisas em andamento. Destacam-se institucionalmente o *Consortium for the Study of Intelligence* e a seção correspondente da *International Studies Association* (ISA). O *Consortium* foi criado em 1979 sob os auspícios do *National Strategy Information Center* e de seu ex-diretor, o professor Roy Godson, um dos autores mais profícuos nesse ramo.

Já no contexto desses *Intelligence Studies*, o livro de Michael Herman representa um ponto de inflexão. Antes de mais nada, é uma obra analiticamente rigorosa, em um campo de estudos ainda muito descritivo. Essa é uma grande vantagem, tanto em relação a certo "parochialismo" da produção norte-americana, quanto em relação à ênfase britânica na pesquisa histórica. Partindo da analogia com o poder militar, Herman propõe que se analise sistematicamente o *Intelligence Power* de cada país a partir do contraste com o modelo ideal-típico que resumi acima, extraído da experiência norte-americana e britânica. Embora estude os *outputs* do trabalho das agências de inteligência e as interações entre o *ethos* atípico dessas burocracias com os usuários e o processo de *policy-making*, Herman dedica uma atenção incomum aos problemas de obtenção e análise na fase de *input* do ciclo da inteligência, principalmente às grandes agências de *Techint* que se tornaram tão centrais nos arranjos contemporâneos dos principais países. A acurada análise dos procedimentos operacionais e dos problemas cotidianos associados à função, ainda que constrangida pela natureza em grande parte sigilosa das evidências empíricas, também agrega muito valor à obra. Para aproximar-se de seu objeto de forma ampla e contemporânea, o autor recorre à sociologia das organizações e à literatura geral sobre o uso da informação na gestão governamental e empresarial, reconhecendo as especificidades do trabalho da *intelligence*. Mesmo dando um passo adiante em relação às debilidades da área, é evidente a fragilidade teórica do enquadramento e a falta que faz uma perspectiva comparativa mais abrangente. Apesar dos dois reparos feitos, recomenda-se fortemente sua leitura. Finalmente, um detalhe que não é menor: o cuidado do autor com a bibliografia comentada e um glossário.

Recebido para publicação em agosto de 1997.

Marco A. C. Cepik é Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutorando em Ciência Política no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). É também Bolsista do CNPq junto à Indiana University of Pennsylvania onde desenvolve pesquisa sobre a "Reforma da *US Intelligence Community* nos anos 90".

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto. (1986). *O futuro da democracia — uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- RICHELSON, Jeffrey. (1995). *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. Oxford, Oxford University Press.

Para quem se interessar pelo tema, sugiro alguns títulos adicionais:

- GOBSON, Roy (ed.). (1988). *Comparing Foreign Intelligence: the U. S., the USSR, the U. K. & the Third*

*World*. London, Pergamon-Brassey's.

GODSON, Roy, SCHMITT, Gary and MAY, Ernest (eds.). (1995). *U. S. Intelligence at the Crossroads: Agendas for Reform*. Washington - DC, Brassey's.

GODSON, Roy, SHULTZ, Richard and GREENWOOD, Ted (eds.). (1993). *Security Studies for the 1990's*. Washington, Brassey's.

LOWENTHAL, Mark M. (1994). *U. S. Intelligence Community: An Annotated Bibliography*. New York, Garland.

LUSTGARTEN, L. and LEIGH, Ian. (1994). *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*. Oxford, Oxford University Press.

RICHELSON, Jeffrey. (1995). *A Century of Spies: Intelligence in the Twentieth Century*. Oxford, Oxford University Press.

SHULSKY, Abram. (1993). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. New York, Brassey's (US) Inc. (Segunda edição, atualizada por Gary Schmitt).

**Também pode ser útil consultar alguns periódicos especializados:**

*Defense Intelligence Journal* (EUA)

*Intelligence and National Security* (Cass, London)

*International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* (Intel Publ. Group, Pennsylvania)

*Jane's Intelligence Review* (Jane's Group, UK)

*Studies in Intelligence* (Center for the Study of Intelligence, CIA)

*World Intelligence Review* (Heldref Publ., Washington-DC)

**Para textos e links de interesse na Internet, ver:**

*International Relations and Security Network*, a melhor página de entrada da Internet para tais áreas de estudo (<http://www.isn.ethz.ch/index1>).

*Strategic Intelligence Homepage*, do Departamento de Ciência Política, Loyola College, Maryland (<http://www.loyola.edu/dept/politics/intel>).

*Intelligence Agencies* de vários países na página da MILNET (<http://www.onestep.com:80/milnet/agency>).

*United States Intelligence Community*, página oficial do governo (<http://www.odci.gov/cia>).

\* \* \*