



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

# Inteligência: conceitos, política e estratégia

*Marco Cepik (15/01/2018)*

Este é o primeiro de oito textos nos quais discutirei conhecimentos básicos e específicos requeridos no Edital 01 de 02 de janeiro de 2018, relativo ao concurso público para o provimento de vagas nos cargos de oficial, oficial técnico e agente de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Segundo o edital, nas provas objetivas da primeira etapa para os cargos de oficial e de oficial técnico, das 150 questões de certo e errado, 60 versarão sobre conhecimentos básicos (gerais) e 90 versarão sobre conhecimentos específicos. Na prova objetiva para o cargo de agente de inteligência (120 questões), 50 serão sobre conhecimentos básicos (gerais) e 70 sobre conhecimentos específicos. Na lista de conhecimentos básicos (gerais) para todos os cargos e áreas estão incluídas as disciplinas de língua portuguesa, **atividade de inteligência**, direito constitucional, língua inglesa e/ou espanhola, além de raciocínio lógico.

Neste texto e no próximo discutirei a atividade de inteligência no Brasil, seus conceitos, legislação, controle externo e organização.

Conforme o edital, os conhecimentos básicos de inteligência são: **1)** Escopo, categorias (Inteligência, Contrainteligência e Operações) e funções da atividade. **2)** Decreto 8.793/2016 (Política Nacional de Inteligência - PNI): pressupostos da atividade; o Estado, a sociedade e a Inteligência; os ambientes internacional e nacional; instrumentos da atividade de Inteligência; principais ameaças; objetivos da Inteligência nacional e diretrizes de Inteligência. **3)** Estratégia Nacional de Inteligência (ENI). **4)** Inteligência, democracia e controle (mecanismos parlamentares e não parlamentares de controle) da atividade de Inteligência no Brasil. **5)** Lei 9.883/1999 (Sistema Brasileiro de Inteligência, ABIN e outras providências). **5.1)** Decreto no 4.376/2002 (organização e funcionamento do SISBIN). **5.2)** Decreto 8.905/2016



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

(Estrutura Regimental e Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança da ABIN). **5.3)** Lei 11.776/2008 (Plano de Carreiras e Cargos da ABIN). **5.4)** Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O conteúdo básico (geral) de inteligência é importante porque, afinal de contas, trata-se de concurso público para cargos da ABIN. Ademais, a prova discursiva para os cargos da área 1 de oficial (199 vagas) e de agente (20 vagas) versarão sobre conhecimentos básicos (gerais) e específicos. Como a prova discursiva para o cargo de oficial será composta de dissertação (60 linhas) e três questões (30 linhas cada), metade dos pontos em disputa na primeira etapa do concurso dependem dessa prova que também deverá cobrar algum conteúdo básico de inteligência. Portanto, o conteúdo de inteligência importa para as provas da primeira etapa, bem como para o curso de formação da terceira etapa. Tanto a prova discursiva quanto o curso de formação são eliminatórios e classificatórios, impactando a nota final no concurso (NFC).

Neste texto comentarei os itens 1 (conceitos), 2 (política) e 3 (estratégia). No próximo texto comentarei os itens 4 (controle externo) e 5 (organização).

### **1 - Conceitos: escopo, categorias e funções da inteligência**

Um número crescente de países adota definições legais do que seja a atividade estatal de inteligência. A maioria dessas definições é propositalmente vaga, dificultando caracterizar genericamente o escopo da inteligência. Há uma dupla razão para isto. Por um lado, a política internacional é caracterizada por uma governança fracamente institucionalizada, predominando a necessidade de cada estado nacional garantir sua própria segurança e bem-estar. Seja por meios próprios, seja dependendo de alianças incertas para sobreviver como unidade soberana independente. Por outro lado, quando se trata de regimes políticos democráticos ou que dependem de leis como forma de legitimação e previsibilidade, a explicitação legal do que se entende por atividade de inteligência gera expectativas, cobranças e



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

compromissos acerca de limites de atuação. A tentativa de equilibrar em cada contexto as duas necessidades (ter capacidades de inteligência e delimitar seu escopo de atuação) é um dos fatores que explica porque diferentes países têm sistemas nacionais de inteligência peculiares.

No entanto, os mecanismos de seleção e adaptação no sistema internacional também fazem com que os estados nacionais utilizem soluções que consideram bem-sucedidas. E isso explica porque instituições semelhantes existem em diferentes países, sejam elas a divisão de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), os níveis de governo (local, regional, nacional) ou os meios de coerção (forças armadas, polícias, serviços de inteligência).

No Brasil, a definição legal das três categorias ou funções principais vem sendo reiterada, especificada e atualizada oficialmente desde a Lei 9.883/1999.

Naquela lei, a **Inteligência** é definida como a *“atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado”*. Na Estratégia Nacional de Inteligência (Decreto de 15/12/2017), a inteligência é definida de maneira ligeiramente distinta: *“atividade que objetiva produzir e difundir conhecimentos às autoridades competentes, relativos a fatos e situações que ocorram dentro e fora do território nacional, de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental e a salvaguarda da sociedade e do Estado”*.

Por sua vez, na Lei 9.883 a **contrainteligência** é simplesmente *“a atividade que objetiva neutralizar a Inteligência adversa”*. Já na ENI de 2017, trata-se da: *“atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a Inteligência adversa e as ações que constituam ameaça à salvaguarda de dados, conhecimentos, pessoas, áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado”*.

Deve-se buscar equilíbrio entre as duas funções, sobretudo na cultura organizacional brasileira que tende a ser menos desconfiada, preferindo as emoções e padrões



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

estabelecidos de amizade-inimizade nos processos de tomada de decisões do que basear-se em evidências e lógica analítica. Ademais, é importante ter em mente que as atividades estatais de inteligência são diferentes de outros tipos de produção de conhecimento que apoiam as políticas públicas (feitas, por exemplo, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). O que diferencia os dois tipos de produção de conhecimento é que a inteligência lida com ameaças (atuais e potenciais) contra a segurança do Estado e da sociedade. E também porque a inteligência é responsável por proteger conhecimentos sigilosos cuja obtenção por terceiros pode tornar o país vulnerável ou inseguro. Assim como a defesa nacional, a inteligência tem uma função estratégica dissuasória, visando a prevenir conflitos. Não se deve esquecer, porém, que tais conflitos de interesse podem ocorrer e aumentar de escala e intensidade no sistema internacional. E, de novo como no caso da defesa nacional, o risco de se improvisar capacidades é proibitivo, em termos táticos e estratégicos. Ou seja, as funções de inteligência e de contra-inteligência correspondem à dimensão informacional dos conflitos entre vontades antagônicas.

Os limites da atividade de inteligência de um país no sistema internacional são condicionados, em primeiro lugar, pelas capacidades de contra-inteligência dos demais países. Subsidiariamente, tais limites são dados pelos compromissos internacionais que cada país assume, por considerações de oportunidade, custos e benefícios relativos, bem como pela prioridade que cada país confere às atividades de inteligência no âmbito da paleta de recursos de poder disponíveis. De modo geral, a inteligência é subsidiária, com função de assessoramento à decisão, produzindo efeitos de otimização mais do que de transformação. Sozinha, a inteligência não garante a paz, não previne os crimes e nem ganha as guerras, mas quando cumpre adequadamente suas funções ela facilita as missões do estado.

O termo **operações** não consta na Lei 9.883/1999, mas ele fica subentendido nas diversas referências às ações ostensivas (coleta) e sigilosas (busca) que os órgãos do SISBIN são encarregados de conduzir, no território nacional e no exterior, para obter, analisar e disseminar inteligência sobre ameaças à ordem constitucional,



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

proteger conhecimentos sensíveis e neutralizar a inteligência adversa. Ou seja, as ações relevantes na área de inteligência envolvem não apenas a obtenção de informações (por meio de coleta e busca), mas também a **análise** e a disseminação.

Vale observar também que no Brasil o termo operações não é utilizado com o mesmo sentido que se entendem ações encobertas nos Estados Unidos, ações políticas especiais na Inglaterra, ou medidas ativas na Rússia. Ou seja, diferentemente daqueles países, o Brasil não apoia ou promove ações clandestinas de propaganda, desestabilização, sabotagem, treinamento ou combate contra outros países. Pelo contrário, o Brasil condena tais ações, não as tolera e não as considera parte legítima das funções de inteligência.

Resta, pois, como aspecto mais problemático da atividade de inteligência o fato dela poder ser utilizada para buscar sigilosamente dados sobre cidadãos do próprio país, suspeitos de representarem uma ameaça real ou potencial para o Estado Democrático de Direito. Há um entendimento contra a utilização abusiva de técnicas de inteligência contra cidadãos e residentes, reiterado pela PNI e pela ENI. Porém, em situações concretas de crise econômica e de grande polarização social e política, a decisão governamental sobre o que ou quem representa uma ameaça potencial é sempre delicada e muitas vezes controversa. Ademais, como veremos no próximo texto, a ABIN é uma dentre várias agências de inteligência existentes no Brasil. Neste sentido, reitero que considero muito importante para o futuro da atividade de inteligência no país a aprovação do projeto de lei introduzido ainda em 2015 pela deputada Jô Moraes (MG). Aquele PL estabelece procedimentos, penalidades e controle judicial para o uso de meios e técnicas sigilosos de ações de busca de informação por parte de qualquer órgão do SISBIN (entrevista, recrutamento operacional, infiltração, entrada, reconhecimento, vigilância, interceptação, ciber operações, estória-cobertura etc).

Tal regulamentação atende aos princípios da efetividade (melhora a segurança jurídica para os agentes públicos), da eficiência (contribui para reduzir a superposição de missões entre diferentes órgãos do SISBIN) e da legitimidade (coíbe abusos, explicita prioridades e protege direitos dos cidadãos). Neste particular, nem a PNI e



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

nem a ENI são capazes de resolver o hiato normativo relativo às operações de inteligência no país.

### **2 - Política Nacional de Inteligência**

A atual Política Nacional de Inteligência, prevista na lei de 1999, foi fixada pelo Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016 (<https://goo.gl/gFSn3Y>). Ainda que bastante sumário para um documento que tardou 17 anos, o decreto foi positivo por duas razões. A principal é porque, em um contexto de grande polarização nacional e controvérsia quanto à legitimidade do governo Temer, a PNI reiterou os compromissos da inteligência de estado com a Constituição Federal, os preceitos legais e os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, recusando a politização dos órgãos de inteligência e enfatizando a necessidade de uma conduta ética e de compromisso com a verdade.

Além disso, a PNI realizou um primeiro esforço de caracterização oficial do cenário nacional e internacional, a partir dos quais os órgãos de inteligência brasileiros deveriam formular estratégias, doutrinas e planos de ação. Em linhas gerais, o período histórico que vivemos foi caracterizado como Era da Informação, reconhecendo-se a partir daí a necessidade de revisão de métodos, organizações, técnicas e tecnologias por parte da inteligência brasileira.

Nos três parágrafos que caracterizam as ameaças e vulnerabilidades neste período histórico são mencionadas como novas prioridades as questões econômico-comerciais e científico-tecnológicas, bem como os riscos e vulnerabilidades cibernéticos, mas não se explica o porquê. Considerando o agravamento da situação política internacional nos anos recentes, chega a ser surpreendente a ausência de quaisquer considerações sobre questões políticas e militares globais e regionais no “documento de mais alto nível de orientação da atividade de Inteligência no País”.

No último parágrafo do Decreto, por exemplo, são apenas reiteradas genericamente as chamadas “novas ameaças” internacionais que se tornaram tão comuns em



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

diversos países ocidentais entre 1991 e 2008: “violência, em larga medida financiada por organizações criminosas ligadas ao narcotráfico; crimes financeiros internacionais; violações dos direitos humanos; terrorismo e seu financiamento; e atividades ilegais envolvendo o comércio de bens de uso dual e de tecnologias sensíveis, que desafiam os Estados democráticos”.

### 3 – Estratégia Nacional de Inteligência

Coube à Estratégia Nacional de Inteligência, oficializada pelo Decreto de 15 de dezembro de 2017, expandir um pouco a caracterização do ambiente estratégico. No item 6 do Decreto volta-se a destacar os benefícios e vulnerabilidades cibernéticas decorrentes da evolução tecnológica na era da informação.

Também são reconhecidos os desafios para a área de análise, dado que o *“cenário de evolução tecnológica implica também a crescente produção e armazenamento de grandes volumes de dados nos meios digitais (big data). A obtenção e a análise dessas quantidades massivas de dados ensejam oportunidades para a atividade de Inteligência, seja ela brasileira ou adversa. São os casos da utilização de aplicações para análise de vínculos, entendimento de contextos, localização de pessoas e de lugares e uso de Inteligência artificial e de técnicas analíticas para grandes conjuntos de dados (analytics)”*.

Mais interessante, porém, é que o documento vai além da reiteração da lista de “ameaças globais à segurança” mencionadas também na PNI. Por exemplo, destaca-se que a inteligência *“se insere no esforço de integração do Brasil com os demais países e, em especial, os da América do Sul, de forma a aumentar a eficácia no enfrentamento dos problemas econômicos, nos temas de segurança do Estado e da sociedade, nas questões de desenvolvimento humano e no fortalecimento dos valores democráticos”*.

Dentre as ameaças identificadas pela ENI, destaca-se o reconhecimento de que a espionagem, a sabotagem e a interferência externa constituem ações contrárias à



## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

soberania nacional. Como seria de esperar em um documento deste tipo, não são mencionados exemplos, casos concretos ou atores específicos.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) adotou no ano passado (Portaria 244 ABIN/GSI/PR, de julho de 2016) um documento formal de doutrina. Dividido em quatro blocos temáticos (caracterização e evolução; organização e prática; fundamentos teóricos; atuação e controle) os 12 capítulos do documento de quase cem páginas produzido pela Escola de Inteligência (ESINT) avança na especificação de muitos dispositivos, conceitos e compromissos.

Atendendo ao disposto pela PNI, a ENI identifica oportunidades e desafios para o fortalecimento das capacidades de inteligência do Brasil. O documento define quatro eixos estruturantes, a saber: 1) Atuação em Rede; 2) Tecnologia e Capacitação; 3) Projeção Internacional; 4) Segurança do Estado e da Sociedade. Cada eixo foi desdobrado em dois ou três desafios, os quais também foram desdobrados gerando uma lista de 33 objetivos estratégicos com o propósito de priorizar e orientar os esforços do SISBIN. Os objetivos podem ser classificados como típicos de área meio (26) ou de área fim (07).

Concluo destacando os sete objetivos estratégicos finalísticos: Fomentar a cultura de proteção do conhecimento na sociedade. Aprimorar a capacidade de desenvolver e implementar criptografia de Estado. Consolidar a atividade de Inteligência em questões externas estratégicas. Estabelecer temas prioritários para produção de conhecimentos referentes às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo. Criar protocolos específicos para atuação integrada do SISBIN em relação às seguintes ameaças: corrupção, crime organizado, ilícitos transnacionais e terrorismo. Identificar os principais temas de interesse nacional para defesa contra ações adversas externas. Estabelecer sistema de alerta para prevenção de potenciais ações adversas contra os interesses nacionais.

A continuidade do processo de aperfeiçoamento das atividades de inteligência no Brasil depende, agora, do posicionamento da sociedade e dos vários componentes do SISBIN, No próximo texto os dois temas, do controle externo e da organização.





## CLIPPING CACD ABIN OFCHAN

### Sugestão de Leitura:

- BRANDAO, Priscila; CEPIK, Marco. Profissionalização da atividade de Inteligência no Brasil: critérios, evidências e desafios restantes. In: SWENSON, Russel; LEMONZY, Susana. Profissionalismo de Inteligência em las Américas. Washington-DC, Joint Military Intelligence College, 2003. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/12133523/Profissionalizacao-Da-Atividade-de-Inteligencia-2003>.
- CEPIK, Marco; AMBROS, Christiano. Explicando falhas de inteligência governamental: fatores histórico-institucionais, cognitivos e políticos. *Varia História*, v. 28, pp. 79-99, 2012.
- CEPIK, Marco; KUELE, Giovanna. Inteligência em Operações de Paz da ONU: Déficit Estratégico, Reformas Institucionais e Desafios Operacionais. *Dados*, v. 59, pp. 963-993, 2016.
- CEPIK, Marco. Inteligência e Políticas Públicas. *Security and Defense Studies Review*, v. 04, n.01, pp. 21-45, 2002.
- CEPIK, Marco. Nota técnica sobre o Sistema Brasileiro de Inteligência. CGEE/MCT. 2009. Disponível em <<http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/cgee2009.pdf>>.
- CEPIK, Marco. Origens do Sistema de Inteligência dos Estados Unidos: 1775-1946. *Carta Internacional*, v. 9, pp. 03-18, 2014.
- CEPIK, Marco. Regime político e sistema de inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. *Dados*, v. 48, n.01, pp. 67-113, 2005.