

**UnB – Universidade de Brasília**  
**IREL – Instituto de Relações Internacionais**  
**Curso: Especialização em Relações Internacionais**

**César Antônio Ciuffo Moreira**  
**Matrícula: 2010/0061621**

**A Atuação da Agência Brasileira de Inteligência no campo das Relações  
Internacionais Brasileiras.**

**Brasília/DF, Abril de 2011.**

**César Antônio Ciuffo Moreira**  
**Matrícula: 2010/0061621**

**A Atuação da Agência Brasileira de Inteligência no campo das Relações  
Internacionais Brasileiras.**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção  
do título de Especialista em Relações Internacionais pela  
Universidade de Brasília.

Nome do orientador  
Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal

**Brasília/DF, Abril de 2011.**

“Se se conhecer o inimigo e a si próprio, não haverá dúvida quanto à vitória. Se se conhecerem os Céus e se conhecer a Terra, a vitória será completa”.

Sun Tzu, A arte da guerra, cap.10

À minha querida esposa Alessandra e aos meus filhos Gabriel e Sophia, por abdicarem parte do seu tempo de esposo e pai a este propósito de aprimoramento profissional e pessoal.

Ao mestre Carlos Eduardo Vidigal, pela paciência e orientação deste trabalho.

## **RESUMO**

Este trabalho tem o objetivo de realizar um estudo introdutório sobre as possíveis relações entre as áreas de Inteligência e Relações Internacionais no Brasil, por intermédio da revisão histórica do surgimento da inteligência brasileira, a conceituação teórica da atividade e a revisão de temas e agendas da Política de Defesa Nacional e prospecção da Política Nacional de Inteligência, que até o final deste trabalho não foi aprovada. Busca-se a formação de perspectiva do cenário internacional, mundial e regional, com a abordagem teórica e o relacionamento de assuntos estratégicos da agenda de política externa com as ambições brasileiras neste meio. Ao final do trabalho, são apresentadas as conclusões sobre a maturidade do serviço brasileira de inteligência, bem como a indicação das necessidades de aprofundamento de pesquisa.

## **ABSTRACT**

*This work aims to make an introductory study on the possible links between the areas of Intelligence and International Relations in Brazil, through the historical review of the emergence of the Brazilian intelligentsia, the theoretical conceptualization of activity and review of issues and agendas National Defence Policy and prospect of National Intelligence Policy, who until the end of this work was not approved. Search the formation of the perspective of the international, global and regional levels, with the theoretical approach and the relationship of strategic affairs at the foreign policy agenda with the Brazilian ambitions in this medium. At the end of the paper presents the findings on the maturation of Brazil's intelligence service, and an indication of the need for further research.*

## LISTA DE SIGLAS

<b>ABIN</b>	Agência Brasileira de Inteligência
<b>ASI</b>	Assessoria de Segurança e Informações
<b>CCAI</b>	Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência
<b>CDN</b>	Conselho de Defesa Nacional
<b>CEFARH</b>	Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos
<b>CREDEN</b>	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional
<b>DI</b>	Departamento de Inteligência
<b>DOI</b>	Destacamento de Operações de Informações
<b>DSI</b>	Divisão de Segurança e Informações
<b>ESG</b>	Escola Superior de Guerra
<b>ESINT</b>	Escola de Inteligência
<b>ESNI</b>	Escola Nacional de Informações
<b>GSI</b>	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>PDN</b>	Política de Defesa Nacional
<b>PNI</b>	Política Nacional de Inteligência
<b>SAEI</b>	Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais
<b>SFICI</b>	Serviço Federal de Informações e Contra-informação
<b>SISBIN</b>	Sistema Brasileiro de Inteligência
<b>SISNI</b>	Sistema Nacional de Informações
<b>SNI</b>	Serviço Nacional de Inteligência
<b>SSI</b>	Subsecretaria de Inteligência
<b>TIAR</b>	Tratado Americano de Assistência Recíproca
<b>TNP</b>	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. HISTÓRICO DOS ÓRGÃOS DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL.....	2
1.1. Da criação do CDN até o SNI.....	3
1.2. SNI.....	6
1.3. ABIN.....	9
2. INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA.....	11
2.1. A atividade de inteligência.....	11
2.2. Funções da atividade de inteligência.....	13
2.3. Estado moderno e inteligência.....	15
2.4. Controle da atividade de inteligência.....	16
2.5. Comparativo da inteligência – modelos americano e britânico.....	19
2.5.1. Modelo americano – a CIA.....	19
2.5.2. Modelo britânico – o MI-6.....	21
3. INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....	22
3.1. Origem da inteligência: diplomacia, guerra e policiamento.....	23
3.2. Contexto brasileiro das relações internacionais.....	28
3.3. Políticas de defesa e inteligência nacionais – temas e agendas.....	31
3.3.1. PDN – Ambiente internacional.....	31
3.3.2. PDN – Ambiente regional e o entorno estratégico.....	37
3.3.3. PNI – Política nacional de inteligência.....	42
CONCLUSÕES.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46
ANEXO A – Política de Defesa Nacional.....	52
ANEXO B – Discurso de Posse do Ministro Celso Amorim.....	62



## INTRODUÇÃO

Este trabalho é fruto da combinação de um interesse pessoal com a busca de aprimoramento profissional. Tem o objetivo de abordar e questionar, ainda que de forma inicial e não aprofundada, o papel do órgão de inteligência brasileiro (ABIN) junto ao contexto de política externa brasileira.

No primeiro capítulo deste trabalho, alinha-se a contextualização da ABIN, contando seu histórico e formação, que derivou na sua estrutura atual e formato de atuação, bem como a regulação de seu papel. Veremos a desconstrução e reconstrução deste sistema, que já foi um dos mais fortes à época da Ditadura Militar brasileira.

No segundo capítulo, buscamos a contextualização do papel dos órgãos de inteligência junto à Democracia, principalmente em defesa desta e no suporte ao processo decisório, se consolidando como órgão a serviço do Estado e não de governo. Demonstra que inteligência e democracia são complementares, e não excludentes, desde que se tenham os princípios democráticos claros e mecanismos de controle interno e externo ajustados.

No terceiro capítulo, finalmente é traçada a linha de atuação do órgão de inteligência e sua perspectiva de atuação no ambiente externo, contextualizando a agenda brasileira de Relações Internacionais, com os temas expostos na Política de Defesa Nacional.

E por último se demonstra a conclusão deste trabalho, com as observações do autor e as percepções do que foi estudado. São colocadas, ainda, algumas questões deverão ser objeto de estudos mais aprofundados em trabalhos futuros.

## **1. HISTÓRICO DOS ÓRGÃOS DE INTELIGÊNCIA NO BRASIL**

No período do Governo de Fernando Henrique Cardoso FHC, que foi de 1º de janeiro de 1995 a 1º de janeiro de 2003, o Brasil assistiu a mudanças estruturais no ambiente internacional com a quebra de paradigmas. Isto ocorreu em função do desmantelamento soviético e do surgimento do Multilateralismo. No campo comercial foi abordada a questão da ALCA e da OMC (Oliveira,2005, p.250-264). Aprofundou o processo do MERCOSUL e no campo de segurança, assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP.

Ainda no Governo FHC, foi criada a ABIN – Agência Brasileira de Inteligência em 7 de dezembro de 1999, com a instituição do SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência, por intermédio da Lei Nº 9.883,. Com apenas 15 (quinze) artigos, esta Lei definiu as linhas gerais de atuação do órgão, sua submissão ao Poder Executivo, bem como seu escopo de atuação, sendo o centro nervoso das diversas atividades de inteligência, se relacionando com diversos outros órgãos, centralizando todo o ambiente de serviços de inteligência brasileiros.

Foi fruto de estudo amplo, visando introduzir a inteligência no ambiente democrático brasileiro, reconciliando o controle democrático e um instrumento a serviço dos tomadores de decisão brasileiros, buscando ainda conciliar os diversos órgãos de inteligência e agregar sinergia e maior atuação entre todos, no que ficou conhecido como Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN).

Contudo, esta foi a retomada do Serviço de Inteligência no Brasil, após a sua desestruturação no Governo Collor, onde “com uma canetada, Collor destruíra um dos maiores ícones do poder militar no Brasil e um dos mais bem guardados bunkers do Exército” (Figueiredo, 2005, p.499). Isto ocorreu em função de diversos ressentimentos de vários setores da sociedade e do próprio presidente eleito, onde o papel do órgão de inteligência, como foi estruturado e comandado para atender os interesses dos regimes militares.

## **1.1. Da criação do CDN até o SNI**

Os serviços de inteligência no Brasil surgiram oficialmente na época do Governo de Washington Luís, que criou o Conselho de Defesa Nacional - CDN em 1927. Sua missão era reunir “informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da pátria” (Decreto Nº 17.999, de 29 de novembro de 1927). Segundo Figueiredo (2005), dada a amplitude de sua missão o órgão já nasceu com vícios de atuação, pois permitia uso pelo Presidente da República (a quem se subordinava diretamente) em diversas formas de interesse pessoal, sendo uma característica inerente aos serviços de inteligência até o dia de hoje, dado a precariedade de controle. Possuía a função de defesa da Pátria, sem mudanças significativas relacionadas às atividades de informações (Antunes, 2002, p.46).

No final da Primeira República (1889-1930), o Brasil vivia grande instabilidade política, com grande dependência da cultura do Ciclo do Café, mercado que girava com grande instabilidade dos preços para exportação e totalmente dependente deste para o custeio do Estado e quitação grande endividamento externo do país. Segundo Fausto (2006, p. 155), o antecessor de Washington Luis foi Artur Bernardes, que governou com base em “seguidas decretações de estado de sítio”, com o foco do poder executivo, “passavam pela estabilização das finanças e pelo acordo com os credores externos” (Idem, p.154). Tal instabilidade política culminou com a Revolução de 1930, levando Getúlio Vargas ao poder.

Externamente, o mundo vivia sobre a iminência da quebra da bolsa de Nova York (1929) e com o fim recente da I Guerra Mundial, no período conhecido como entreguerras. A principal tarefa da diplomacia brasileira era a expansão do mercado externo (CERVO, 2002, p.200). O país projetava a si mesmo maior importância que realmente possuía, iniciando um relacionamento de cooperação militar com os Estados Unidos da América que durariam até a década de 1950. Esta dependência também era econômica, pois este país ultrapassou a Grã-Bretanha na venda de mercadorias para o Brasil, sendo que também se tornou o maior consumidor de café

mundial. No cone sul-americano sob a temática de defesa, o Brasil iniciava a rivalidade com a Argentina em função da questão da contratação de uma missão naval norte-americana para intercâmbio de conhecimento e aumento do poderio brasileiro, fato que seria tratado de forma superficial e não conclusiva na V Conferência Internacional Americana. Ainda, segundo Cervo (2002, p.202), o país “sentia-se prestigiado na Europa, mas no isolado no seu continente”, buscando o alinhamento aos Estados Unidos da América, mas sem desagradar a Argentina.

Após a Revolução de 1930, em que Getúlio Vargas ascendeu ao poder, o CDN foi reforçado e passou ter colaboradores técnicos que passaram a condensar e assessorar ao Presidente da República na sua atuação. Seu foco ainda era doméstico, mais voltado ao próprio estado e nas regiões. Ainda buscou-se a associação aos militares, que forneciam pessoal qualificado para o levantamento de informações e o foco no mapeamento e deflagração dos “inimigos do estado”, principalmente na época do Estado Novo. Seu escopo de atuação, amparado pela Legislação vigente, era amplo e irrestrito, mas faltavam recursos qualificados para maior extensão.

Ao mesmo período, Getúlio montou serviços secretos paralelos após o golpe do Estado Novo. Eram dois: a Polícia do Distrito Federal, comandada por Filinto Muller e o Ministério da Guerra, dirigido por Eurico Gaspar Dutra. Supostamente, monitoravam os inimigos do governo, neste caso o povo, uma vez que, ainda, segundo Figueiredo (2005, p.132), sua atuação junto aos operativos do Eixo no Brasil era nula, bem como o foco no cenário político externo.

Na época do Golpe de estado de 1930, com a derrubada da velha república e nos anos seguintes, já era perceptível uma polarização ideológica no Estado brasileiro. O Partido Comunista Brasileiro – PCB foi fundado em 1922, e nos anos seguintes se alinhou ao COMINTERN (Comunismo Internacional, movimento ligado à antiga União Soviética), buscando “a luta total contra o Facismo” (SKIDMORE, 1998, p. 158). Nos anos seguintes é criada a Aliança Nacional Libertadora – ANL, sob o comando de Luis Carlos Prestes. Concomitantemente, é criado no Brasil o Integralismo, inspiração tupiniquim do Fascismo, comandado por Plínio Salgado. Getúlio, com conhecimento da atuação do COMINTERN no Brasil, por intermédio da Polícia, lança uma ação de propaganda para combater o Comunismo, que

culminará no golpe do Estado Novo. Em sua política externa, já no âmbito da busca de alianças, a tomada de poder foi bem recebida por Itália e Alemanha e num primeiro momento, com apreensão por Washington (Cervo, 2002, p.244). Onde até o alinhamento do Brasil com as nações aliadas (leia-se Estados Unidos da América) e a declaração de guerra ao Eixo, Getúlio atuou neutralidade e pragmatismo.

Após o final da segunda guerra mundial e a formação de uma nova ordem bipolar, com a separação do mundo em duas esferas, Capitalismo e Comunismo, iniciou-se a Guerra Fria. Neste momento o mundo era polarizado e as alianças eram necessárias. O paradigma vigente era a guerra atômica e a necessidade de se evitar o combate direto das duas potências militares (Estados Unidos e União Soviética), abrindo campo amplo para as atividades de Inteligência e Contra-inteligência. Nesta época foram criados a CIA (1947) e a KGB (1954), responsáveis por toda a inteligência e contra-inteligência estadunidense e russa, respectivamente.

Com o fim da segunda guerra mundial, Getúlio foi apeado do poder e em seu lugar assumiu o General Eurico Gaspar Dutra, o qual já possuía vivência e ciência da debilidade do serviço de informações do Estado.

Para a adaptação a este novo tempo, em 06 de setembro de 1946, Dutra cria o Serviço Federal de Informações e Contra-informação – SFICI. O órgão tinha a definição “órgão civil com a batuta militar” (Figueiredo, 2005, p. 50). Dado este cenário, toda a formação da doutrina de inteligência brasileira estaria ligada ao pensamento do Exército Brasileiro, estando associado a este inexoravelmente. Ainda ficava subordinado ao Conselho de Segurança Nacional, novo nome do Conselho de Defesa Nacional, que estava subordinado ao Presidente Dutra e tinha como missão “levantar informações e preparar o país para a guerra” (Figueiredo, 2005, p. 51). Na realidade, sem inimigos externos no ambiente de Guerra Fria e no contexto atômico, o foco do Serviço voltou-se novamente para a política interna.

O novo inimigo do estado tinha nome: os comunistas. E estes passaram a ser o alvo do serviço de inteligência, começando pelo ambiente mais próximo que se tinha, o próprio Exército. Influenciados pela Doutrina Militar Americana, durante a segunda guerra, os oficiais brasileiros se alinharam ao pensamento capitalista, buscando seguir os modelos teóricos militares.

Como parte de sua política externa, os Estados Unidos da América começaram a difundir a sua doutrina por intermédio de convênios que levavam os militares brasileiros para treinamento em solo americano, em suas escolas militares. Finalmente, em 1949 eles deram o “apoio logístico e a inspiração para a criação da Escola Superior de Guerra, a ESG” (Figueiredo, 2005, p. 55). Esta escola foi a responsável pela educação e treinamento dos oficiais que iriam se destacar na criação e consolidação da atividade de inteligência no país, bem como na formação de conhecimento técnico e de literatura na área (traduções de textos das escolas americanas). Era notório, ainda, o envolvimento de consultores norte-americanos no treinamento das forças policiais brasileiras desde 1957 (Huggins, 1998, p. 143), facilitando a coleta de informações por parte deste país e influenciando de forma definitiva a disciplina no país. Tal envolvimento (Huggins, 1998, p. 4), partia de um temor de “que as polícias locais não estivessem preparadas, do ponto de vista organizacional e ideológico, para enfrentar essas ameaças percebidas pelos Estados Unidos”.

Neste período de formação da Doutrina Brasileira de Inteligência, já era notório a ineficiência do SFICI, bem como a inadequação de sua estrutura. Ainda segunda Figueiredo (2005), o “SFICI ainda não havia saído do papel, mas, entre as cabeças coroadas da ESG, já se sabia que ele deveria morrer em pouco tempo. O que importava no SFICI não era o órgão em si, mas o que havia dentro dele. O SFICI deveria nascer para depois desaparecer, e assim dar vida ao Serviço Nacional de Informações” (Figueiredo, 2005, p. 58).

## **1.2. SNI**

Em 1964, o ambiente político interno brasileiro era caótico. Existia grande rivalidade entre o Presidente João Goulart e o Exército Brasileiro. Este ambiente já vinha desestabilizado desde a renúncia de Jânio Quadros. Contudo, o enfrentamento político chegou ao golpe em 31 de março de 1964, após discurso provocativo de Jango em evento de sargentos no Automóvel Clube (Fausto, 2006, p.254).

Foi o início do fim do SFICI. A Doutrina de Segurança Nacional já estava formada e tinha como prioridade, influenciada pelos EUA, o fortalecimento do Serviço Secreto Brasileiro. Ainda nos primeiros momentos desta nova realidade e na disputa de poder entre duas linhas de ação no Exército Brasileiro (Moderados e Duros, que tinham como principal divergência a quantidade de tempo que os militares deveriam permanecer no poder), o SFICI foi extinto.

O Presidente Castello Branco ordenou a criação do Serviço Nacional de Informações, subordinado diretamente ao mesmo e não mais ao Conselho de Segurança Nacional. Aprovada pelo Congresso Nacional, sem ressalvas e com texto integral, no dia 13 de junho de 1964 era publicada pelo Presidente da República a Lei 4.341, que extinguiu o SFICI e criava o SNI. Este fato levou à projeção do SNI nos 21 anos seguintes de Governos Militares. Com estrutura e financiamento garantidos, o chefe do serviço passava a desfrutar de status de Ministro de Estado.

O SNI em comparação com outros serviços secretos possuía as seguintes condições (Figueiredo, 2005, p. 129):

- Sua área de atuação era mais abrangente;
- Seu grau de autonomia era maior;
- O status de seu chefe era mais elevado;
- A fiscalização externa, por inexistente, era obviamente a menor de todas;
- E o poder de interferência em outros órgãos era gigantesco.

Já no mandato do Presidente Costa e Silva foram criadas as Divisões de Segurança e Informações – DSI. Foram alocadas em todos os Ministérios Civis e eram chefiadas pelo SNI. Esta estrutura “capilarizou” a atuação do órgão em todas as esferas do Governo. E com o tempo, todos os órgãos, autarquias federais e demais entes da Administração Pública passariam a contar com as ASI – Assessoria de Segurança e Informações, que também reportavam ao SNI.

A atuação externa era executada pelo CIEX – Centro de Informações no Exterior, subordinado ao Ministério das Relações Exteriores e ligado ao SNI, órgão central do sistema de inteligência brasileiro (Penna Filho, 2009). O CIEX executava

a tarefa de monitorar os inimigos do regime e a análise do movimento comunista internacional.

Com esta penetração e com a formação de quadros de analistas, o SNI “deixou de ser um órgão voltado prioritariamente para a busca e análise de informações e tornou-se uma instituição dedicada também a estudar, em profundidade, os problemas do país nas áreas política, econômica e social” (Figueiredo, 2005, p. 177).

Este desvio se aprofundou com a dependência dos Presidentes seguintes ao uso destas informações e estudos, aumentando a influência e poder do órgão a um nível jamais visto no Estado Brasileiro. E, por consequência, a ausência cada vez menos sadia de controle externo.

Em 1970, com a ampliação das agências de inteligência e com a necessidade de integração com os serviços militares foi criado o SISNI – Sistema Nacional de Informações, que preconizava ajuda mútua e não havia liderança formal. Conforme endurecia a luta do regime com as forças comunistas eram geradas novas necessidades de ampliação dos mecanismos de informação e controle.

No fortalecimento do órgão, ainda no regime militar, o Presidente Médici (ex-dirigente do órgão) autorizou a criação da ESNI – Escola nacional de Informações, no dia 31 de março de 1971, com intuito de formar quadros especializados para as atividades de inteligência e contra-inteligência. Esta nova entidade passou a sistematizar ainda mais a produção de conteúdo e aprendizado na área.

Com sua influência nos governos militares, o SNI teve dois de seus ex-chefes como Presidente (Médici e Figueiredo). Teve ampla atuação nos bastidores da segurança do país, atuando em papéis questionáveis de repressão até a abertura política. Após a abertura política, o SNI ainda continuou com grande influência no governo.

Com a vitória de Fernando Collor e sua posse em 15 de março de 1990, o SNI foi extinto, conforme promessa de campanha feita pelo mesmo. Chegava ao fim uma das organizações mais influentes e estrutura do Regime Militar. Seus quadros na maioria formados por militares foi desmontado, com repasse das informações e conhecimento para os serviços das Forças Armadas.



Neste mesmo dia, foi criado o Departamento de Inteligência – DI, o qual foi chefiado por um civil após 25 anos da criação do SNI. Este reportaria ao Secretário de Assuntos Estratégicos (SAE) e não mais ao Presidente da República. Extinguia as DSI e ASI no âmbito da Administração Pública. E a ESNI passava a se chamar CEFARH – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Recursos Humanos.

Durante os anos do Regime Militar no país, o Brasil buscou o projeto desenvolvimentista que norteou sua política externa, onde “fixou objetivos em três fases, *grosso modo* cumulativas, assim definidas: a) a de consolidação da indústria de transformação (Costa e Silva e Médici); b) a de consolidação de indústria de base (Geisel); c) a implantação de tecnologias de ponta (Figueiredo e Sarney)” (CERVO, 2002, p.394). A busca por investimentos colocou a América Latina em segundo plano. Somente com a instauração da democracia no Brasil e Argentina é que foram retomados os esforços de integração regional.

Com o *impeachment* de Fernando Collor e a posse de Itamar Franco, o DI passou a se chamar Subsecretaria de Inteligência – SSI, ainda subordinada à SAE, mas ambas comandadas por militares. A SSI ainda passaria por outras Secretarias da Presidência da República até a sua vinculação à então Casa Militar e sua reedição.

### **1.3. ABIN**

Em 07 de dezembro de 1999 foi criada a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e instituído o SISBIN – Sistema Brasileiro de Inteligência. O SISBIN “integra as ações de planejamento e execução das atividades de inteligência no País, com a finalidade de fornecer subsídios ao Presidente da República nos assuntos de interesse nacional” (Lei Nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999), ou seja, tem a função de normatizar e padronizar a atividade de Inteligência no governo brasileiro.

A ABIN foi criada, com a finalidade de assessorar o Presidente da República nas questões de interesse do Estado e da sociedade. Para isto, deve apoiar suas atividades na produção de conhecimentos estratégicos sobre ameaças reais e potenciais, internas e externas, para o planejamento, a execução e o

acompanhamento da ação governamental, com vistas à defesa do Estado e da sociedade e na proteção de assuntos sigilosos relativos aos interesses destes.

A ABIN atua em duas vertentes. A primeira denominada de Inteligência a qual se caracteriza pela necessidade de informação, conhecimentos, que conforme Decreto nº. 4.376, de 13 de setembro de 2002, em seu art. 2º define a Inteligência da seguinte forma:

Art. 2º - atividade de obtenção e análise de dados e informações e de produção e difusão de conhecimentos, dentro e fora do território nacional, relativos a fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório, a ação governamental, a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Outra vertente se caracteriza pela necessidade de proteção ou contra-inteligência. É a adoção de medidas que protejam os assuntos sigilosos relevantes para o Estado e a sociedade e que oponham ações de Inteligência executadas em benefício de interesses estrangeiros.

No artigo 3º do Decreto, a Contra-Inteligência é assim definida:

Art. 3º. – Entende-se como contra-inteligência a atividade que objetiva prevenir, detectar, obstruir e neutralizar a inteligência adversa e ações de qualquer natureza que constituam ameaça à salvaguarda de dados, informações e conhecimento de interesse da segurança da sociedade e do Estado, bem como das áreas e dos meios que os retenham ou em que transitem.

## **2. INTELIGÊNCIA E DEMOCRACIA**

A atividade de inteligência é necessária para a manutenção e crescimento do Estado, conforme a citação de Sun Tzu no início deste trabalho. Faz-se necessário conhecer os inimigos e adversidades para que se tenha a correta tomada de decisão e a atuação preventiva. A atividade é tão antiga quanto a diplomacia, sendo complementar à sua atuação, na busca de equilíbrio na negociação entre iguais, abrangendo suas funções e embasamento, enquanto disciplina teórica.

Quanto à relação com a Democracia, devido ao sigilo que a área exige e os recursos utilizados em seus expedientes, será necessário o estabelecimento de controles efetivos de natureza administrativa e política, buscando disciplinar o alcance de seus recursos humanos e materiais, além de regular sua atuação para que seja instrumento de Estado e não de Governo.

É importante, ainda, a referência de outros serviços de inteligência em grandes democracias (estadunidense e britânica), para que se tenha noção de sua organização, espectro de atuação e relevância no ambiente interno e externo de seus países.

### **2.1. A atividade de inteligência**

A atividade de inteligência é tão antiga quanto a formação de comunidades e o estabelecimento dos interesses políticos na própria comunidade ou na competição com vizinhos. Trata-se de levantamento e definição de cenários para a tomada de decisão dos líderes, definindo a atuação e o sucesso em determinada situação, buscando o alcance de objetivos estratégicos.

Segundo Cepik (2003, p. 27), “inteligência é toda a informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões qualquer”. Designa um conflito entre atores que lidam predominantemente com obtenção/negação de informações para performar seu intento.

O termo inteligência, ainda segundo esse autor, refere-se ao que serviços de inteligência realizam em contextos político-organizacionais específicos. Inteligência descreve melhor o arco operacional contemporâneo dessa função, do que outras noções muito restritivas (espionagem) ou excessivamente amplas (informação). Deste modo, o termo inteligência é utilizado em dois sentidos, onde Cepik (2003, p.28) esclarece que

A sofisticação tecnológica crescente dos sistemas de informação que apóiam a tomada de decisões tornou corrente o uso do termo inteligência para designar essa função suporte, seja na rotina dos governos, no meio empresarial ou mesmo em organizações sociais.

Em outra definição Gonçalves (2009, p.19) explana que:

Trata de um conhecimento processado – a partir de matéria bruta, com metodologia própria -, obtido de fontes com algum aspecto de sigilo e com o objetivo de assessorar o processo decisório. Atente-se para o fato de que a inteligência lida também com fontes abertas, ostensivas, mas para se tenha um conhecimento de inteligência é necessário, de maneira geral, que haja alguma parcela de dados sigilosos em sua produção.

Sob outro aspecto, Antunes (2002, p. 39-40), descreve a evolução dos sistemas de inteligência, onde se inicia ainda nas Guerras Napoleônicas, com a crescente complexidade de guerras e recursos em tantas frentes e envolvendo diversos atores, dado o sucesso de sua ação no campo de batalha, gradativamente vai se transformando em instrumento de Estado, em diversos outros cenários.

Ainda segunda a autora, ao final da Segunda Guerra Mundial, com o uso expressivo da atividade de inteligência, bem como a sua disciplina e organização, passa a figurar como “atividade fundamental para o processo de tomada de decisões governamentais” (Antunes, 2002, p. 39). Passando a figurar no planejamento governamental, trazendo racionalidade ao processo decisório e diminuir a incerteza e os riscos no ambiente doméstico e internacional.

Assim, foi no século XX que a atividade de inteligência alcançou seu apogeu. Nesse sentido, Gonçalves (2008, p. 56) assevera que “nunca os serviços secretos

estiveram tão presentes nas relações entre os povos e influenciando nas políticas interna e externa dos países, em tempos de paz ou de guerra”, e acrescenta:

[...] Nada em termos de atividade de inteligência nos séculos anteriores pôde-se comparar à última centúria do segundo milênio em termos de intensidade, abrangência, profissionalização e popularidade. Daí se intitular o século XX como o “século dos espões”. No século XX, assim como o mundo alcançou um grau sem precedentes no desenvolvimento das relações internacionais, também houve o surgimento e o fortalecimento dos serviços secretos, das técnicas de reunião de dados e do conhecimento produzido como inteligência.

Os sistemas de inteligência são mecanismos de Estado, com foco no processo de tomada de decisão, reduzindo riscos e incertezas dos governantes (*policy makers*). Tornam-se necessários num ambiente de grande complexidade, diversos interesses adversos e atores estatais e diversos, além de uma competição acirrada no ambiente interno e externo. Trata-se de vantagem competitiva entre Estados, na busca de interesses nacionais.

## **2.2. Funções da atividade de inteligência**

A atividade de inteligência, segundo Gonçalves (2009, p. 53) possui quatro funções distintas: “reunião, análise, contra-inteligência e ações encobertas”. Neste contexto, Cepik (2003, p.32) ainda lista que o Ciclo de Inteligência possui 10 passos:

1. Requerimento informacionais.
2. Planejamento.
3. Gerenciamento dos meios técnicos de coleta.
4. Coleta a partir de fontes singulares.
5. Processamento.
6. Análise das informações obtidas de fontes diversas.
7. Produção de relatórios, informes e estudos.
8. Disseminação dos produtos.
9. Consumo pelos usuários.
10. Avaliação (*feedback*).

Gonçalves (2009, p. 54) ainda pondera que o processo de reunião é a “obtenção de informações [...] e sua remessa à unidade de processamento específica para uso na produção de conhecimento”. Para Cepik (2003, p. 35), esta atividade

absorve entre 80 e 90% dos investimentos estatais na área de inteligência nos países centrais do Sistema Internacional.

A análise “consiste nos procedimentos técnicos e metodológicos de produção de conhecimento a partir das informações em seu estado bruto” (Gonçalves, 2009, p. 56). Após seu trabalho de análise, a inteligência pode ser classificada de acordo com uma série de fatores. Para Cepik (2003, p.53), as mais comuns são “transnacionais (terrorismo, crime organizado, etc.), regionais (África Austral, União Européia, etc.), nacionais (Estados Unidos, China, etc.) e subnacionais (grupos militantes armados, etc). Esta constitui um dos maiores desafios da atividade de inteligência, dado alguns fatores como o volume de informações hoje disponíveis, limitação de processamento das mesmas, bem como o entendimento de todo o contexto (e suas conseqüências) pelo tomador da decisão.

Do mesmo modo que a Inteligência tem a função de tomada de decisão, faz-se necessária a neutralização da inteligência adverso-inimiga ou a contra-inteligência. A contra-inteligência, segundo Bessa (2009, p. 59), “é responsável por todas as medidas de proteção dos segredos do Estado e da própria organização [de inteligência], realizando investigações de segurança”.

Esta ainda é definida como “atividade de inteligência que engloba um conjunto de medidas destinadas a neutralizar a eficiência dos serviços de inteligência adversos, salvaguardar os segredos de interesse da Segurança Nacional, bem como identificar as agressões à população” (Gonçalves, 2009, p.60). Em termos práticos é a reação por parte do Estado à ação de terceiros na obtenção do dado negado, ou seja, informações de interesse nacional.

A ação encoberta engloba o “conjunto de ações técnicas destinadas à busca do dado negado” (Gonçalves, 2009, p. 63). Ainda são utilizadas (Cepik, 2003, p.61), por:

“um governo ou organização para tentar influenciar sistematicamente o comportamento de outro governo ou organização através de manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos relevantes para aquele ator, numa direção

favorável aos interesses e valores da organização ou governo que patrocina a operação”

Desta forma, o Estado no aprofundamento destas funções atua em diversos campos em seu ambiente interno e externo. Desde movimentos sociais diversos até os ilícitos transnacionais como o terrorismo, crime organizado e outros. Sendo todas da área de atuação da ABIN, como já demonstrado no Capítulo anterior. Segundo Cepik (2003, p.64), a principal função de um serviço de inteligência é a maximização do poder, por intermédio do desenvolvimento da capacidade de inteligência.

### **2.3. Estado moderno e inteligência**

A atuação dos serviços de Inteligência é um serviço de Estado, ou seja, é perene e não pode ser objeto de atuação política. Percebe-se que a posse da inteligência influi diretamente na tomada de decisão, que nada mais é que o exercício do poder. Em um primeiro momento, foi usado como instrumento dos governos para coagir seus rivais internos e externos. Temos ainda, para Cepik (2003, p.88):

Pode ser interpretada em parte como um resultado direto do puro cálculo estratégico de governantes perseguindo fins previamente dados (vencer a guerra e ampliar sua dominação) e, em parte, como uma resultante mais ou menos imprevisível do esforço desses mesmos governantes para adequarem seus fins a um contexto situacional que precisava ser mais bem compreendido e no qual seu próprio papel enquanto sujeitos políticos interessados era pouco claro.

Fica claro que a inteligência passa a ser uma ferramenta para o titular do poder constituído, em seu processo decisório. No caso dos Estados, reflete diretamente na atuação das políticas públicas, bem como na atuação na política interna e externa (Gonçalves, 2009, p.101).

Segundo Vidigal (2004), o papel da Inteligência no estado moderno com as seguintes preocupações e temas:

[...]é a avaliação das ameaças à segurança, embora o significado deste termo comporte diferentes interpretações, e ao desenvolvimento nacionais. [...] É incontestável que o mundo está mais interligado. A eficiência na movimentação de bens e produtos e a transmissão eletrônica de informações e de dinheiro criaram um ambiente propício à proliferação de atividades transnacionais – legais ou ilegais. O crime organizado, em especial o tráfico de drogas e o contrabando de armas, as atividades financeiras ilegais, entre as quais a lavagem de dinheiro, são objetos da preocupação dos governos e representam um desafio para os Serviços de Inteligência de qualquer país.

Gonçalves (2009, p.102) dispõe sobre os serviços de inteligência e o estado democrático, ressaltando que a atuação dos serviços de inteligência deve obedecer às leis e princípios democráticos, não servindo a políticos ou partidos. E diante da dicotomia “necessidade” versus “risco” da inteligência para a democracia, tem-se no controle público dos serviços secretos aspecto de grande relevância.

É o controle – em suas diferentes categorias – eficiente e eficaz, que garantirá que os serviços de inteligência operem dentro de princípios democráticos e realizem uma atividade verdadeiramente em benefício do Estado e da sociedade.

Fica claro que a amplitude de atuação de um Serviço de Inteligência leva a uma extensão jamais vista na História, servindo de apoio desde políticas públicas no campo interno, como obtenção de dados estratégicos no exterior. Sendo assim, é preponderante que se estude os mecanismos de controle desta atividade.

#### **2.4. Controle da atividade de inteligência**

Numa Democracia, o cidadão a tem a necessidade e o dever de impor controle à atuação do Estado, inclusive os serviços de inteligência. Com esta orientação temos que “a democracia fundamenta-se no direito de cada cidadão de tomar parte nos assuntos públicos, seja de maneira direta, seja por intermédio de seus representantes eleitos” (Gonçalves, 2008, p.220).



Temos que este dilema de controles democráticos e a atividade de inteligência são particularmente difíceis nos tópicos de segurança nacional e do segredo governamental. Neste caso, podem produzir dois tipos de risco: “O risco de manipulação dos serviços por parte de governantes procurando maximizar o poder e o risco de autonomização dos próprios serviços, que se transformariam num tipo de poder paralelo dentro do Estado” (Cepik, 2003, p.158).

O direito de informação do cidadão, nestes casos é restrito em função de um bem maior, onde Cepik (2003, p.158) explica que este acesso:

São estruturalmente determinados pela natureza anárquica da autoridade no sistema internacional e são mais ou menos agudas dependendo da natureza dos regimes políticos, das formas de governo e de outras características institucionais e escolhas políticas dos sujeitos relevantes em cada país

Desta forma, o controle público é exercido de forma direta e indireta pelo cidadão, com a atuação política, jurídica e de correição do Estado, ainda segundo Cepik (2003, p.158), são sete os tipos de controle público das atividades de inteligência e segurança:

- as próprias eleições;
- a opinião pública informada pela mídia;
- mandatos legais delimitando as funções e missões das diferentes agências e áreas funcionais;
- procedimentos judiciais de autorização de certas operações e de resolução de disputas de interpretação de mandatos legais;
- inspetorias e corregedorias nos próprios órgãos de inteligência;
- outros mecanismos de coordenação e supervisão no Poder Executivo;
- mecanismos de supervisão e prestação de contas no Poder Legislativo.

Born (2004), ainda elenca cinco tipos de controles diretos sobre os Serviços de Inteligência, primeiramente o controle do executivo, que assevera o estabelecimento de diretrizes e recursos orçamentários, o seguinte é o controle parlamentar, com a definição de leis e fiscalização do uso de recursos do Estado. Outro controle é o judiciário, que julga o mérito dos Atos da Administração Pública, quando provocado pela população, o Ministério Público ou qualquer outro proponente na área do Direito. Temos o controle interno, através da autodisciplina e correição das ações do próprio órgão, que visa a ação preventiva de desvios, mas também atua na correição e, finalmente, o controle independente, exercido diretamente pela sociedade civil, por intermédio da mídia, também conhecido como quarto poder.

No caso brasileiro a atividade de inteligência é privativa do Estado e está voltada para a Defesa Nacional. A própria ABIN está subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional – GSI (antiga Casa Militar). É ligada à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDEN, instituída pelo Decreto Nº 4.801, de 6 de agosto de 2003, que tem por objetivo formular políticas públicas e diretrizes de matérias relacionadas com a área das relações exteriores e defesa nacional do Governo Federal, aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações estabelecidos, no âmbito de ações cujo escopo ultrapasse a competência de um único Ministério.

Ainda, o controle externo parlamentar das atividades de Inteligência cabe ao Legislativo (Art. 6º da Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999), que estabeleceu a Comissão Mista de Controle de Atividades de Inteligência – CCAI<sup>1</sup>. Antes se chamava de Órgão de Controle e Fiscalização Externos da Política Nacional de Inteligência. Esta comissão é composta por três membros do Senado Federal e por três membros da Câmara dos Deputados (em cada casa é selecionado o Líder da Maioria, o Líder da Minoria e o Presidente da Comissão das Relações Exteriores e Defesa Nacional).

Pela revisão de material encontrado, percebe-se que a Comissão ainda se encontra em estado de formação e amadurecimento não tendo registro de nenhuma deliberação concreta sobre o tema, somente com a discussão sobre a Política

---

<sup>1</sup> Para maiores informações vide  
<<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?con=449&origem=CN>>

Nacional de Inteligência, que ainda não foi aprovada. Os princípios gerais de inteligência e agenda programática estão incluídos, até o momento, na Política de Defesa Nacional. A mesma será objeto de análise sob o aspecto da atuação brasileira no Ambiente Internacional e consta neste trabalho no Anexo I.

Temos que a forma de controle dos serviços de inteligência é indireta, ou seja, reside no controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, que é o responsável pela condução do tema. Ainda assim, o assunto suscita maior amplitude de pesquisa, em função da natureza dos serviços e a pouca maturidade de nossa República que goza de relativa estabilidade social e ampla democracia há apenas duas décadas com o fim do Regime Militar.

## **2.5. Comparativo da inteligência – modelos americano e britânico**

Diante das características da atividade de Inteligência, bem como para o estabelecimento de referência ao caso brasileiro e da teoria colocada, se faz necessária a exemplificação de modelos maduros de inteligência em grandes democracias. Foram escolhidos os modelos americano e britânico, por se tratarem de democracias que sempre atuaram em parceria com o Brasil, seja na formação de sua Doutrina ou em episódios históricos. Foram elencados dados orçamentários, divisão de atribuições entre órgãos governamentais, indicação do executivo responsável pelo órgão e as missões finalísticas.

### **2.5.1. Modelo americano – a CIA**

O orçamento americano em inteligência é estimado em US\$ 40 bilhões divididos em diversos órgãos de inteligência e contra-inteligência, totalizando 1,6% do orçamento federal. Segundo CEPIK (2003, p.114-115), a Comunidade de Inteligência (IC) é dividida quatro agências de coleta de informações externas.

A CIA – *Central Intelligence Agency* é o principal órgão estadunidense de inteligência voltada para atuação externa para espionagem, operações encobertas e

informações humanas, bem como na análise de informações e geração de relatórios, foi fundada em 1947, por meio do *National Security Act*.

Para a atuação nas áreas de sinais é a NSA – *National Security Agency*, que monitora todo o tráfego de informações eletrônicas. Todo o tratamento de inteligência de imagens ficou a cargo da NIMA – *National Imagery and Mapping Agency* e o desenvolvimento de tecnologias para NRO – *National Reconnaissance Office*.

Toda a inteligência de segurança e contra-inteligência fica a cargo do FBI – *Federal Bureau of Investigation*, com atuação doméstica. As Forças Armadas, a Guarda Costeira e o Secretário de Defesa possuem suas próprias organizações de inteligência e contra-inteligência. A supervisão e controle de toda a comunidade de inteligência (IC) são realizados pelo Presidente dos Estados Unidos da América, pelo Comitê de Inteligência do Senado, pelo Comitê de Inteligência da Câmara e, indiretamente, pela mídia e pelo público.

O Diretor da CIA é indicado pelo Presidente com a aprovação do Senado. A CIA<sup>2</sup> é considerada uma agência independente e responsável por prover a inteligência de segurança nacional para os formadores de políticas estadunidenses. Tem como Visão Estratégica: Uma agência. Uma Comunidade. Uma Agência incomparável em suas capacidades básicas, funcionando como uma equipe, totalmente integrados na Comunidade de Inteligência. Possui ainda como missão a defesa da nação, atuando em terreno inóspito, atuando na coleta de informações que revela os planos, intenções e capacidades dos nossos adversários e fornece a base para a decisão e ação; com a produção de análise oportuna que fornece a introspecção, a advertência e uma oportunidade para o presidente e tomadores de decisão encarregada de proteger e promover os interesses dos Estados Unidos; e na realização de ações encobertas sob a direção do presidente para evitar ameaças ou alcançar a política dos EUA.

---

<sup>2</sup> Para consulta e maiores informações vide: <[www.cia.org](http://www.cia.org)>.

### 2.5.2. Modelo britânico – o MI-6

O sistema de inteligência britânico é formado por três serviços de inteligências principais (Cepik, 2003, p.117-119). A principal organização de inteligência é o MI-5 - *Security Service*, responsável pela inteligência de segurança e de contra-inteligência, subordinada ao Ministério do Interior. O *Secret Intelligence Service* – SIS ou MI-6 é o principal responsável pelas fontes humanas de informações, o qual responde ao Gabinete de Relações Exteriores (*Foreign Office*) e o GCHQ – *Government Communications Headquarters*, responsável por toda a inteligência de sinais.

O orçamento britânico no ano de 1999 foi de £706 Milhões de Libras Esterlinas. Tem o controle exercido pelo primeiro-ministro, por intermédio do secretário de Gabinete e pelo Comitê de Inteligência e Segurança formado por representantes das Câmara dos Comuns e dos Lordes, os membros são indicados pelo primeiro-ministro, com a consulta do líder da oposição.

O SIS foi formado em 1909, com a formação do primeiro serviço de inteligência britânico. Teve grande atuação no período da Guerra Fria, neutralizando as forças comunistas, tanto na 2ª Guerra Mundial, como na Guerra Fria. Após o fim da guerra, o SIS passou a ter um papel fundamental na estabilização regional, na luta contra o terrorismo, na proliferação de armas de destruição em massa e em crimes transnacionais<sup>3</sup>.

O SIS tem como responsabilidade a coleta de informações secretas e a montagem de operações secretas, fora de suas fronteiras para suportar as decisões do governo britânico. Tem como missão atuar no interesse da segurança nacional, com especial referência à defesa do governo e as políticas estrangeiras; no interesse do bem-estar econômico do Reino Unido; e no apoio à prevenção ou detecção de crimes graves.

---

<sup>3</sup> Para consulta e maiores informações vide: <[www.sis.gov.uk](http://www.sis.gov.uk)>.

### 3. INTELIGÊNCIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A inteligência é necessária para se conhecer o rival, aquele que compete pela liderança, recursos e supremacia de poder. É a forma moderna de antecipar os movimentos adversários, ora buscando informação alheia, ora negando as próprias informações. No ambiente das Relações Internacionais atual é a busca do melhor posicionamento do Estado, sempre na busca de interesses comerciais, da manutenção da soberania, de patrocínio da ordem entre os estados, bem como na contenção dos excessos de países adversos.

Identificamos que esta postura é típica do Neo-Realismo, proposto por Waltz em 1985. Esta teoria revisita e complementa, sob nova perspectiva, o Realismo Clássico. Segundo Jackson e Sorensen (2007, p. 103), enunciam que “o núcleo normativo do realismo é a segurança nacional e a sobrevivência estatal: estes são valores que impulsionam a doutrina e a política externa realista”, fatores reforçados no Neo-Realismo, e que são os mesmos que determinam a agenda de política externa, inteligência e segurança dos Estados no ambiente internacional.

A atuação do Estado no ambiente externo é papel da Diplomacia, que atua na busca dos melhores interesses. Trata-se de uma classe preparada para atuar em ambientes políticos com formação ampla, nos mais diversos assuntos que vão de História até a Teoria da Negociação. Mas na gama de assuntos tratados hoje, a formação por si não é suficiente, sendo necessário a participação de burocratas cada vez mais especializados e técnicos em seu campo de atuação, como barreiras alfandegárias à restrições agropecuárias.

O ambiente também demanda maior cooperação entre os Estados soberanos contra os chamados ilícitos transnacionais, como o tráfico de drogas e o crime organizado, que demandam esforço coordenado das diversas polícias e órgãos de inteligência. Para este fim são criadas Aditâncias Militares, Policiais e de Inteligência junto às representações diplomáticas de um país. É o apoio técnico especializado aos diplomatas em assuntos cada vez mais complexos, na busca de coordenação de atuação e troca de informações.

Desde a sua Independência, o Brasil possui a vocação e tradição histórica de liderança no Cone Sul e de articulação de sua Política Externa, com base no pacifismo, no juridicismo, no realismo pragmático e no princípio de autodeterminação e não-intervenção. No contexto de alianças, ainda em sua Independência, buscou o alinhamento precoce com a Europa, principalmente com a Inglaterra, e depois com os Estados Unidos da América, sempre priorizando a busca de mercados e investimentos (desenvolvimento econômico).

O tema da integração regional é predominante na agenda brasileira, sendo condição essencial para a liderança internacional pretendida. Outro ponto amplamente abordado é a busca pelo relacionamento bilateral, com a intenção de ampliar a influência em outros países e fóruns, a busca de alianças estratégicas e a construção e consolidação de parcerias regionais e em outros continentes.

Chega-se, enfim, a busca do relacionamento multilateral e ampliação da agenda internacional em temas como defesa, economia e crescimento social, onde se busca maior inserção nas discussões em tela, bem como a liderança deste novo momento internacional de coalizão de países emergentes.

### **3.1. Origem da inteligência: diplomacia, guerra e policiamento**

Cepik (2003, p.91) explica que a formação dos sistemas nacionais de inteligência deriva da “diferenciação organizacional das funções informacionais e coercitivas que eram parte integral da diplomacia, do fazer a guerra, da manutenção da ordem interna e, mais tarde, também do policiamento na ordem moderna”.

A diplomacia é calcada na coleta de informações e sua análise para se determinar a dinâmica política interna e externa e o posicionamento do país frente ao ambiente internacional. Desde seu início, na Era Moderna com a Conferência de Viena (berço das Relações Internacionais modernas), abrangia as atividades de inteligência e de formação de políticas, estas funções foram separadas com a evolução da política externa como tema e no desenvolvimento das mediações entre os países.

Ainda no ambiente da Conferência de Viena, a Diplomacia lidava com acordos secretos entre outros atores do cenário internacional, sendo uma ferramenta para seu desempenho o levantamento de informações negadas (espionagem). Esta cultura trouxe resultados lamentáveis como guerras e alianças absurdas que impactaram a Europa até a Segunda Guerra Mundial.

O Congresso de Viena deu origem ao sistema de hegemonia coletiva que durou até a primeira guerra mundial e a projeção dos Estados Unidos, como nova hegemonia substituta. Em sua estrutura era formada por cinco grandes potências (Grã-Bretanha, Rússia, Áustria, Prússia e a França) que ficou conhecida como Concerto Europeu ou Sistema Internacional Europeu. Estas “haveriam de implantar a diplomacia de conferências e entender-se sobre as grandes questões da política internacional [...] não exercer a hegemonia regional nem tampouco ampliar o próprio domínio” (Saraiva, 2007.p. 49). Esta estabilidade política e regional na Europa, somados o desenvolvimento econômico e social, alavancou o domínio europeu sobre o comércio mundial e serviu de modelo para todos os países em formação.

Após o Congresso de Viena, diversos levantes liberais ocorreram na Europa e na América, “nunca na história da Europa e poucas vezes em qualquer outro lugar, o revolucionarismo foi tão endêmico, tão geral, tão capaz de se espalhar por propaganda deliberada como por contágio espontâneo” Hobsbawn (1977. p. 159). Estes conflitos foram sempre administrados pelas cinco grandes potências, as quais “acabaram por admitir independências na América e na Europa e governos liberais na Espanha e em Portugal” (Saraiva, 2007. p. 53). A expansão europeia para o mundo no período que durou até o meado do século não foi significativa, sendo somente as de oportunidade de abertura de entrepostos e bases para o comércio.

É neste momento que temos a afirmação de Hobsbawn (1977. p. 417-418), que “o mundo da década de 1840 se achava fora de equilíbrio. As forças de mudança econômica, técnica e social desencadeadas nos últimos 50 anos não tinham paralelo, eram irresistíveis mesmo para o mais superficial dos observadores. Por exemplo, era inevitável que, mais cedo ou mais tarde, a escravidão ou a servidão (exceto nas remotas regiões ainda não atingidas pela nova economia, onde permaneciam como relíquias) teria de ser abolida, como era inevitável que a Grã-Bretanha não poderia



para sempre permanecer o único país industrializado. Era inevitável que as aristocracias proprietárias de terras e as monarquias absolutistas perderiam forças em todos os países em que uma forte burguesia estava-se desenvolvendo, quaisquer que fossem as fórmulas ou acordos políticos que encontrassem para conservar sua situação econômica, sua influência e sua força política”. Este foi o ambiente de transformação para diversos países europeus e seus povos, fatos que levaram ao aparecimento de novos atores políticos, a uma maior reflexão social e às exigências de melhores condições de vida e distribuição do poder. Para a Itália foi o momento de consolidação de seu Reino. Para a Prússia foi a consolidação de seu poder e liderança na busca da hegemonia alemã, retirando este primado da Áustria definitivamente. Foi o momento de ascensão de Bismarck, da unificação alemã e da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871).

Em outro ponto, vimos o desenvolvimento dos Estados Unidos, seu crescimento econômico e industrial foi facilitado, “beneficiando-se da expansão das correntes de comércio e aprofundamento das transformações econômicas proporcionadas pela Revolução Industrial. O país [...] como principal fornecedor de matérias-primas, em especial de algodão, que alimentava as manufaturas da Grã-Bretanha ao mesmo tempo em que recebia aportes crescentes de capitais ingleses, que eram investidos na modernização da infra-estrutura produtiva e de transportes” (Lessa, 2008. p. 114).

No entendimento de Dopcke (in Saraiva, 2007. p. 77) temos que: “O ano de 1871 marcou o fim da remodelagem do sistema de Viena. A fundação do Império Alemão, realizada militarmente em três guerras de unificação e acompanhada de uma industrialização dramática, completou a reestruturação do sistema europeu de Estados. Esses processos transformaram o antigo vácuo de poder, no centro da Europa, em uma superpotência continental. Entre 1871 e 1914, o Império Alemão influenciou o caráter das relações internacionais mais fortemente do que todos os outros países”.

O período subsequente à Unificação Alemã e sua industrialização foi a retomada do expansionismo colonial, com a partilha da África entre as potências européias. E após este movimento, que foi até 1890, o crescimento de tensões dentro

do continente europeu que culminou na 1ª Guerra Mundial, que em seu início é visto por alguns historiadores com o “fim histórico” do Século XIX.

Este período da História foi o berço de todos os movimentos de crescimento tecnológico, político e social que testemunhamos no século XX, um período de transição e amadurecimento necessário. Deu-se evolução da razão, da consciência social e do ser humano. Foi o que determinou a formação dos Países e suas Relações Internacionais nos moldes que vemos ainda hoje. Sendo que, o sistema de Relações Internacionais caminha para o modelo de Interdependência Global.

Interdependência global implica no aprofundamento das relações financeiras, econômicas, tecnológicas, cultural e de segurança. Este processo se aprofunda com o fim da Guerra Fria e com o crescimento incipiente de uma sociedade global multipolar, com diversos atores e com a necessidade cada vez mais crescente de regulação neste ambiente de trocas constantes e interesses conflitantes, num ambiente jurídico imperfeito.

Neste contexto, as normas são necessárias para reduzir os riscos e incertezas de investimentos e trocas de mercadorias, bem como na manutenção da segurança internacional. Entende-se por normas, toda a coleção de tratados, resoluções, acordos e outros instrumentos jurídicos que disciplinem o relacionamento entres Estados Nacionais, Organizações Internacionais, Empresas Transnacionais e outros entes do ambiente de Relações Internacionais. Envolve a questão de julgamento e aplicação de sanções aos que infringem estes termos, área do Direito Internacional, abrangendo toda uma miríade de assuntos que variam entre Comércio, Direitos Humanos, Economia, Ecologia e Clima, Ilícitos Transnacionais, Tecnologia, etc. A velocidade de troca, aumentada pelas inovações em tecnologia de transporte e comunicações, acelerou o processo de globalização e criou novas questões que envolviam novos interesses e conflitos, bem como transferiu o poder do estado tradicional para outros tipos de organização (lícitas – OMC e ONU e ilícitas – Terrorismo e Crime Organizado).

Na área do comércio internacional, temos a Organização Mundial do Comércio, que regula e fiscaliza todas as relações de troca de bens, mercadorias e serviços de seus associados, além da propriedade intelectual, aplicando sanções e

permitindo retaliações àqueles que não mantiverem os acordos comerciais ou utilizarem de práticas antieconômicas. Em outras áreas temos fóruns de deliberação como o Conselho de Segurança da ONU, que tem a responsabilidade de atuar, em prejuízo das soberanias nacionais, em casos de abuso como holocaustos promovidos pelos estados ou grupos políticos. Temos diversos exemplos de organismos internacionais que auxiliam no combate ao terrorismo e aos ilícitos transnacionais, e todos buscam a regulação, em consenso com os Estados na busca de um coeficiente efetivo na busca do bem comum e na cooperação e integração de órgãos de inteligência.

Annan (2006) defende que não existe segurança e prosperidade sem o respeito dos Direitos Humanos e ao Estado de Direito, neste mesmo artigo ainda defende que somente por meio de instituições multilaterais (organizadas de forma justa e democrática), poderão dar uma chance justa aos pobres e fracos, sendo responsabilidade dos estados fortes promoverem este crescimento. Neste intuito, vemos um movimento de alinhamento em torno de assuntos sensíveis, para que se tenha a manutenção da segurança internacional, para tal se abre mão de parte da soberania a favor da harmonização jurídica e criação de mecanismos de governança global, onde atores ininterestais em alinhamento com os próprios estados buscam a criação de normas e instâncias de julgamento que permitam a resolução pacífica de conflitos e um ambiente avesso a risco e incerteza para a tomada de decisão de investimentos e crescimento econômico.

As grandes nações mantêm agências de inteligência voltadas exclusivamente para o levantamento e análise de informações, a exemplo da CIA – *Central Intelligence Agency* ou MI-6 que buscam somente atuação no exterior e na análise de informações para produção de conhecimento direcionado aos tomadores de decisão do Estado (formulação e implementação de políticas, *policymaking*). Tais agências atuam alinhadas com os órgãos de diplomacia, como visto no Capítulo anterior.

Este modelo é adotado em sua grande maioria nas grandes democracias e economias com interesses nos mercados mundiais. Muitos países adotam serviços de inteligência subordinados aos Ministérios das Relações Exteriores no apoio em

atuação em crises internacionais, negociação de acordos, tratados internacionais, etc (Cepik, 2003, p.93).

A inteligência no caso de guerras ou inteligência militar é tão antiga quanto o homem. Esta formatação de modelo de inteligência moderna teve seu início com Napoleão, que montou uma estrutura de informações em todo o exército francês, onde podia analisar e traçar cenários de batalhas com grande facilidade (Cepik, 2003, p. 95-96).

O modelo de Estado-maior adotado pelos grandes exércitos atualmente tem sua origem no vitorioso Exército Prussiano. Este modelo se revolucionou junto com a Tecnologia das Comunicações, alterando profundamente o volume de dados e da capacidade de análise. A necessidade de reformulação em função da revolução de tecnologias no Século XX, forçou a necessidade de ampliação do assunto e criação de estruturas administrativas próprias para a especialização da inteligência.

A separação da inteligência doméstica e externa em muitos países causa rivalidade entre serviços de inteligência (Cepik, 2003, p. 101-102), contudo após a segunda guerra mundial, esta separação se fez necessária, dada a complexidade do cenário internacional e do confronto de ideologias que culminou na Guerra Fria.

No Brasil, como já observamos, foi a partir da organização dos serviços de inteligência militares é que foram criados os modelos civis. Ainda hoje, a ABIN é subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional (antiga Casa Militar) que, tradicionalmente, é comandada por um militar de alta patente. Respondendo por atuação interna e externa.

### **3.2. Contexto brasileiro das relações internacionais**

No campo da tradição em Relações Exteriores, o Brasil tem a cultura pacifista, não possuindo conflito com seus vizinhos há pelo menos 140 (cento e quarenta) anos. O país sempre possuiu quadros de embaixadores muito bem preparados e articulados nesta carreira de Estado, o que garante uma agenda política

consistente e perene, onde foram agregadas novas pautas, conforme a mudança do contexto da relação entre os países.

Isto se verifica na questão atômica do Irã, que através de negociações pragmáticas, com compromissos claros de curto e médio prazo, o Brasil, em parceria com a Turquia, buscou um acordo que buscasse normalizar a relação daquela nação com os demais países e organizações internacionais sobre o tema, contendo a necessidade de uma intervenção armada, reforçando os princípios de autodeterminação e não-intervenção, os quais são fundamentais para países que não possuem supremacia bélica, conforme artigo de Celso Amorim (2010).

Tal ação reforçou o papel do país como mediador de conflitos, bem como novas alianças, além de reafirmar suas tradições já comentadas. Firma, ainda, a posição de inserção no contexto de segurança internacional, assim como ajuda na proposição de participação permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Dando continuidade à agenda desenvolvimentista, houve a manutenção e aprofundamento de alianças com a União Européia e com os Estados Unidos da América, onde ampliaram o vínculo comercial no contexto de aumento das exportações para estes mercados e, mais recentemente, o investimento de empresas brasileiras na aquisição e fusão com empresas destes mercados, sempre apoiadas pelo Estado, consolidando a sua presença em setores como o de bebidas e do aço (Oliveira, 2005, p. 240).

No ambiente regional, verificou-se a inovação deste ponto com a criação de parcerias em questões de espectro mais variado, como segurança e integração de mercados, como a criação incipiente do acordo do MERCOSUL e da Comunidade Andina, criando uma nova zona de livre comércio, onde o Brasil já desponta como líder, tendo em vista seu potencial produtivo e vantagem competitiva de estabilidade econômica e política.

Quando se trata de ações regionais, esse tema tem sido tema recorrente de nossa política exterior que, além da consolidação dos espaços econômicos (como a aprovação final do código aduaneiro do MERCOSUL, após anos de discussão), deriva para as questões de defesa (UNASUL), que contrapõe os interesses hegemônicos americanos na região (Amorim, 2010).

Novas parcerias não habituais foram firmadas no campo bilateral, como os fóruns com países africanos (participantes da CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a África do Sul), Árabes (Síria, Líbia, etc.) e do Oriente (Japão, China e Índia). Com o aumento das exportações para estes países, se consolida a estratégia de novas bases para o Comércio Internacional, além da inovação do investimento brasileiro em setores estratégicos destes parceiros.

Esses fatos demonstram a estratégia de construção de um arcabouço de modelo de Cooperação Sul-Sul, que denota o conceito de “Universalismo” da diplomacia brasileira, mas totalmente realista e pragmática ao tentar contrapor estas ações frente à hegemonia americana e às fortalezas estratégicas de outras potências do Norte, consolidando alianças dos países ditos emergentes, com maior relevância nas mesas de negociação, em temas como finanças internacionais e rumos da produção. Desta forma, se consolida a reformulação das bases do comércio internacional e a ampliação das pautas e mercados para as exportações brasileiras. E além das novas parcerias, as antigas passam por aprofundamento e consolidação como as relações econômicas com a Argentina e Venezuela (Cervo, 2002, p. 450).

Na questão do Multilateralismo, a atuação brasileira é direcionada a tópicos do Direito Internacional, como mudança do clima (meio-ambiente), comércio e segurança, buscando a orquestração em Blocos (BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China e IBAS – Índia, Brasil e África do Sul), orientados a conseguir novo equilíbrio internacional, contrapondo interesses de países ricos e emergentes, com maior atuação nos fóruns internacionais, a exemplo da Organização Mundial do Comércio – OMC, Organização das Nações Unidas e do Fundo Monetário Internacional, com objetivo de maiores concessões, condições de competitividade e desenvolvimento dos parceiros emergentes, frente aos subsídios e barreiras alfandegárias (hoje existentes nos países ricos). Destaca-se o argumento de frear a marginalização do mundo em desenvolvimento (Idem, p. 463).

O Brasil, desde a estabilização da economia, tem passado por um momento de projeção internacional. Este foi proporcionado pela sua liderança regional, a história de preparo de seu quadro de diplomatas, bem como a recente discussão dos cenários internacionais nos fóruns de política domésticos, apesar de ser uma

atribuição com maior influência do Executivo, se busca outros interesses da sociedade, com um maior número de tratados e aumento das exportações. Com esta finalidade, o país tem uma agenda clara e está conseguindo maior liderança e parcerias estratégicas, contrapondo emergentes e ricos, sem se perder de suas tradições e aspirações, com resultados claros e objetivos no contexto internacional no intuito de viabilizar o tão sonhado desenvolvimento nacional (Amorim, 2010).

### **3.3. Políticas de defesa e inteligência nacionais – temas e agendas**

A Política de Defesa Nacional - PDN foi publicada em anexo ao Decreto N° 5.484, de 30 de junho de 2005, pelo Presidente da República definindo as diretrizes de planejamento para toda a Administração Pública Federal, a mesma foi reproduzida na íntegra no Anexo I deste trabalho. Trata-se de referencial executivo que conceitua vários elementos no Ambiente Internacional e Nacional, bem como estabelece diretrizes e orientações para a agenda dos órgãos e forças de segurança nacional. No mesmo contexto e mais específico, a Política Nacional de Inteligência ainda não foi publicada e recentemente em 03 de agosto de 2010 foi aprovada pela CCAI<sup>4</sup>.

#### **3.3.1. PDN – Ambiente internacional**

Nos tópicos seguintes analisamos as pautas e agendas propostas e seu contexto no Cenário Internacional (Mundial e Regional da América do Sul). A PDN, em seu Item 2, abre a contextualização internacional reconhecendo o fim da Guerra Fria e do grau de previsibilidade das relações internacionais vigente após o fim da 2ª Guerra Mundial, denotando a dificuldade de um cenário de confronto generalizado entre os Estados. Contudo, reforça a possibilidade de conflitos étnicos e religiosos, bem como o aumento de nacionalismos e fragmentação de estados. Estes fatos também são retratados no discurso de posse do Ministro Celso Amorim, em janeiro

---

<sup>4</sup> Para consulta e maiores informações vide:  
<<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=103706&codAplicativo=2>>.

de 2003, constante do Anexo II deste trabalho, enfatizando ainda o risco de crises econômicas, financeiras e políticas, decorrentes deste cenário.

Para Almeida (*in* Saraiva, 2001, p.99-100), com o fim da Guerra Fria terminou com o paradigma de análise internacional Leste-Oeste e Norte-Sul, com a instituição de uma “multipolaridade política” e crescente competição econômica e tecnológica, contudo reconhece a supremacia militar de uma única superpotência remanescente, no caso concreto: os Estados Unidos da América. Esta posição quase sempre era reduzida em função da competição econômica (atualmente com a China) e da concorrência tecnológica com a Alemanha e o Japão. Cervo (*in* Saraiva, 2007, p. 318-319) complementa que a redução dos gastos militares e com o “desarme ideológico” provocou um vácuo de poder que permitiu zonas de conflitos nos Bálcãs, no Oriente próximo e na África, além de desintegrar o conceito de Terceiro Mundo frente à ordem vigente. Estes fatos validam a proposição da PDN.

Outro ponto conceituado em nossa PDN é a prospecção de cenários futuros de conflitos internacionais decorrentes do litígio fronteiriço, de disputas marítimas e aeroespaciais, pela água e fontes de energia, fatos que gerariam ingerências em assuntos internos. A questão de fronteiras brasileiras encontra-se em harmonia desde 1909, por obra do Barão do rio Branco, José Maria da Silva Paranhos Júnior, com o Tratado com o Uruguai, onde foram cedidos, “espontaneamente e sem compensações, o Condomínio de Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, em nome da concórdia sul-americana” (Cervo, 2002, p. 197).

No sentido de Defesa, Thomas Costa (*in* Oliveira, Volume 2, 2006, p. 283-301) aponta que o sistema de Defesa brasileiro está centrado nas Forças Armadas, que se encontram sucateadas e sem orçamento para a continuação de programas estratégicos como o do submarino nuclear brasileiro, o desenvolvimento de mísseis balísticos ou com a reestruturação das manufaturas bélicas com o reposicionamento de produtos ou manutenção dos armamentos existentes. Atualmente, existem algumas ações de compra e transferência de tecnologias como as compras de aeronaves militares e transferência de tecnologia, que se encontram estagnadas em função de arranjos políticos internos e externos (no caso concreto a aproximação da França, mas o desalinhamento de questões de Política Exterior).



No campo de alianças para a atuação integrada no cone sul, tem-se a iniciativa da UNASUL, com a proposição brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, que ocorreu em 15 de dezembro de 2008, mas ainda em estágio incipiente, com a proposição de políticas de defesa conjuntas, intercâmbio entre as Forças Armadas dos países, da parceria em exercícios militares conjuntos, entre outras ações de cooperação de inteligência, técnica e militar<sup>5</sup>.

O próximo ponto apontado pela PDN é o “fenômeno da Globalização”, reconhecendo como paradigmas a interdependência dos países, a revolução tecnológica e a expansão do comércio internacional com grande fluxo financeiro de capitais. Neste aspecto, reconhece os Blocos Regionais como “arranjos competitivos”, e nos caso dos países em desenvolvimento seu desafio é a inserção positiva no mercado internacional. Como efeito destas interações, alerta para as crises econômicas globais e a exclusão de grande parte da população mundial para o acesso aos “processos de produção, consumo e acesso à informação”, sendo estes possíveis causas de conflitos.

A proteção de mercado reduz a competitividade do país, seja pelo estabelecimento de taxas restritivas de importação ou subsídios a cadeia produtiva. Os consumidores buscam mais pelo preço menor do que pela qualidade de produtos. Dentro desta realidade, as empresas estabelecidas no país definem sua política de investimentos e tentam influenciar os atores estatais. Olson (in Pio, 2002) prevê alguns fatores para a decisão: a primeira é a intensidade de preferências dos indivíduos, definindo as causas de propensão a maiores custos que outros e o segundo trata dos incentivos aplicados a determinado indivíduos para que se estabeleça determinada ação coletiva.

Em outro viés de análise (Frieden, 1991), temos que quanto maior a liquidez de um ativo, em termos financeiros, menor será o desejo de influência governamental no segmento. E ao contrário, se desejará maior presença estatal. Nesse sentido, o Estado deverá proporcionar o modelo que apresente a melhor competição, inovação na busca de vantagens comparativas e maior capacidade de retenção do capital em

---

<sup>5</sup> Para consulta e maiores informações vide:  
[http://pt.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%A3o\\_de\\_Na%C3%A7%C3%B5es\\_Sul-Americanas#Conselho\\_de\\_Defesa\\_Sul-Americano](http://pt.wikipedia.org/wiki/Uni%C3%A3o_de_Na%C3%A7%C3%B5es_Sul-Americanas#Conselho_de_Defesa_Sul-Americano).

suas fronteiras. Nesse conflito de interesses, são constituídos os grupos de interesses econômicos, como as entidades de classe e produtivas (Ex.: Confederações e Associações Brasileiras nos mais diversos setores).

Nesse contexto de pressão por proteção e subsídios, os governos devem analisar a melhor forma de alocação, dado que seus recursos de investimento são escassos. O binômio de se investir na busca de vantagens comparativas e todas as benesses já abordadas ou se colocar ações de curto prazo, ineficientes e eleitoreiras, tem sido o maior desafio governamental nesta realidade globalizada. Quanto aos Blocos Regionais, as relações internacionais dos países da América Latina, mais especificamente os que compõem o MERCOSUL, serão analisadas com maior profundidade no próximo que item da PDN que trata o Ambiente regional.

A PDN reconhece em seu texto a unipolaridade militar, associada à assimetrias de poder. Mas também ajusta à predominância do Multilateralismo em outros campos, retomando conceito do Direito Internacional na manutenção da soberania, não-intervenção e a igualdade entre os estados, como “promotores” de um mundo mais estável. A questão de unipolaridade militar já foi abordada, passamos então ao entendimento do Direito Internacional.

Os postulados apontados têm base nas normas imperativas do *Jus Cogens*, onde temos: a igualdade jurídica dos Estados e o princípio de não intervenção, a proibição do uso da força nas relações internacionais e a obrigação da solução pacífica das controvérsias, o princípio de autodeterminação dos povos e os direitos fundamentais do homem. Dados estes preceitos, temos uma situação de anarquia entre os estados, mitigada pela existência de Organismos e Cortes Internacionais.

A falta de uma normatização mais rígida e instâncias com poder de coerção são os fatos que levam ao constante debate se o Direito Internacional Público é ou não um sistema jurídico. Contudo, vemos a evolução no cenário internacional de tratados mais abrangentes e a conscientização em cima de temas como Direitos Humanos, Comércio, Proliferação de Armas, entre outros, que já permitem uma universalização do tema tratado, com a adesão dos países em sua maioria.

A sociedade internacional ainda se encontra num estágio de amadurecimento incipiente neste tópico, sobretudo com relação aos Nacionalismos, mas já é

verificada uma tendência de mudança com a instituição de diversos tribunais e mecanismos de arbitragem. Através do comércio e dos blocos econômicos, pode-se aventar a consolidação do Direito Internacional Público.

Outro ponto abordado pela PDN é a questão ambiental no sentido manutenção dos ativos de biodiversidade, reservas de recursos naturais e grandes áreas territoriais. Tais ativos estão no centro da questão de desenvolvimento das economias emergentes e constitui ativo singular no ambiente das Relações Internacionais. Ferreira (in Pinto, 2004, p. 192) em estudo estratégico do governo brasileiro, atenta para “o desenvolvimento econômico e social com pré-requisitos de qualidade ambiental, sem que venhamos a ameaçar a nossa soberania quando, diante de pressões internacionais realizadas sob os mais diversos pretextos”. No intuito de manutenção destes ativos o Brasil institui para a Amazônia o CENSIPAM - Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, subordinado ao Ministério da Defesa e ligado ao SISBIN.

Aborda-se em seguida na PDN, a questão de tecnologia de informações e meios de obtenção, manutenção e tratamento de vulnerabilidades de ação inteligência adversa. A questão de vazamento de informações e acesso a conteúdo sensível ficou em voga na imprensa internacional com a publicação do site “*wikileaks*”, que sistematicamente divulgou documentos do Departamento de Estado dos EUA, que cuida da política exterior daquele país. Esta ação vem sendo de grande estudo e interesse dos países, pois constitui uma vantagem competitiva de uma nação poder prospectar e proteger informações.

No caso brasileiro, por recomendação do TCU – Tribunal de Contas da União ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI, responsável pela ABIN), através do ACÓRDÃO 2.471/2008 – PLENÁRIO, que:

9.6. recomendar, com fulcro nos Art. 43, I, da Lei nº 8.443/1992 e 6º da Lei nº 10.683/2003, à Subchefia-Executiva do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que:

9.6.1. crie procedimentos para elaboração de Políticas de Segurança da Informação, Políticas de Controle de Acesso, Políticas de Cópias de Segurança, Análises de Riscos e Planos de Continuidade do Negócio. Referidas políticas, planos e análises deverão ser implementadas nos entes sob sua jurisdição por meio de orientação normativa;

9.6.2. identifique boas práticas relacionadas à segurança da informação, difundindo-as na Administração Pública Federal”.

O que foi atendido pela Instrução Normativa Nº 01 – IN 01 do GSI, disciplina a Gestão de Segurança de Informação e Comunicações - GSIC na Administração Pública Federal – APF. Isto vem gerando uma ação coordenada de todos os órgãos do Poder Executivo no intuito de proteção e manutenção de suas informações e comunicações.

Em seu último tópico do Item 2, a PDN reconhece a atuação de atores não estatais, delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional, e ainda informa são enfrentadas pelos instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados. Em estudos conduzidos pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais – SAEI (dois sobre Terrorismo, 2004 e 2006, e outro sobre desafios sobre atividades de inteligência para o século XXI, 2004) ficam claras as preocupações do governo brasileiro sobre os temas abordados, categorizados como Crimes Transnacionais. Anteriormente, o conceito foi abordado no Item 2 deste trabalho, e é tema central de atividade de inteligência.

Neste contexto, o Vice-Almirante Vidigal em sua palestra no III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI, realizada em 2004, propõe que a atuação em conjunto de serviços de inteligência de países envolvidos no combate ao crime organizado ou ao terrorismo é essencial para o sucesso da repressão, sempre com respeito à soberania e à igualdade entre Estados.

Ainda relata que após o atentado ao World Trade Center e ao Pentágono, em 11 de setembro de 2001, os governos estabeleceram diversos acordos bi ou multinacionais para a definição de regras comuns para o trato dessas questões, bem

como o intercâmbio de informações e cooperação no combate ao terrorismo, ao tráfico de drogas, à lavagem de dinheiro, entre outros crimes.

### **3.3.2. PDN – Ambiente regional e o entorno estratégico**

Em seus Itens 3.1 e 3.2, que trata do Ambiente regional e seu entorno estratégico, a PDN aborda a importância da América do Sul, dos países limítrofes africanos e outros com fronteira no Oceano Atlântico Sul. Reforça a integração regional da América do Sul e reconhece que a região está distante dos focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares.

Neste intuito, temos que os países da América do Sul começaram a tomar forma em sua dimensão econômica no início do século passado, após o abandono do paradigma liberal-conservador e a adoção do modelo desenvolvimentista. Tal ciclo teve seu final entre as décadas de 80 e 90 do século passado, quando foi iniciado outro, com a adoção do modelo Neoliberal e seus desdobramentos no início deste século.

Segundo Huntington (2010), o Brasil, neste contexto, desempenha papel crucial e possui qualificações para ser um “Estado-núcleo”, contudo deve-se levar em consideração a barreira da língua (único país de língua portuguesa) e da disputa da liderança do MERCOSUL com a Argentina e em menor escala com Venezuela, que possui a categoria de Estado Associado desde 2004. Objetiva-se discorrer sobre estes movimentos, de forma breve, passando pelas dimensões de sistema interamericano, estruturas políticas, desenvolvimento econômico e integração.

O Sistema Interamericano constitui em seu primeiro momento, concomitante com as Independências regionais no século XIX, a necessidade de formação e legitimação das identidades nacionais, com foco na defesa e soberania das nações. No século passado passa por uma retomada, principalmente com foco na resposta do Continente à Segunda Guerra Mundial e alinhamento com os EUA.

No pós-guerra e no contexto da guerra fria e com a preponderância dos interesses dos EUA, é instituído o TIAR – Tratado Americano de Assistência

Recíproca, onde prevê e legitima a interferência política em assuntos internos (com enfoque na contenção do perigo comunista). Ainda no sentido de estabilizar as relações políticas e criar um ambiente jurídico para o exercício do Direito Internacional é instituída a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Estas ações começaram a proporcionar o diálogo entre as nações participantes, as quais não possuíam ações concretas no comércio exterior ou no desenvolvimento industrial. Neste sentido, várias ações tiveram seu início como a formação da Aliança para o Progresso, iniciativa estadunidense para o desenvolvimento da América Latina.

Em oposição à influência dos EUA, e para motivar o Multilateralismo, criando o contraponto latino-americano e com o arcabouço teórico da CEPAL, foi feita a tentativa de criação da ALALC – Área Latino-Americana de Livre Comércio, a qual teve diversas críticas dos EUA, que gostaria de continuar seu domínio por imposição da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas.

A intenção de sua criação era, além de livre comércio, a instituição de uma União Aduaneira (política tarifária comum, com a instituição de uma TEC – Tarifa Externa Comum) e, tardiamente, se criou a idéia de um Mercado Comum, com a coordenação de políticas setoriais de desenvolvimento, além do livre trânsito de pessoas e fatores de produção.

Mas a ALALC privilegiou os aspectos comerciais e não a integração, além de evidenciar as rivalidades e diversidades culturais regionais. Fato que resultou na criação da ALALDI – Associação Latino-Americana de Integração, com foco na regulação e promoção do comércio recíproco, mas sem ação efetiva aos países participantes. Diversas outras iniciativas tiveram lugar buscando maior afinidade regional e objetivos externos comuns. Neste contexto, nasce o conceito do MERCOSUL.

Na dimensão de estrutura política, vemos no trabalho de Ferrer (1998) que a América Latina foi a região do mundo que mais esteve sujeita à Administração Colonial. Sempre teve dificuldades de construir instituições participativas e estáveis, o que dificulta o estabelecimento de políticas de longo prazo de mobilização de

recursos, promoção das exportações, capacitação de recursos humanos e desenvolvimento científico-tecnológico.

Os líderes políticos em sua grande maioria, no cenário doméstico, sucediam em seus governos de acordo com os interesses das classes dominantes. Na década de 1950, houve reestruturação do poder em diversos países, por meio de revoluções, eleições e/ou golpes de estado, onde as elites conservadoras deram lugar a dirigentes alinhados às necessidades sociais e ao desenvolvimento econômico.

Na década de 1960, em função da bipolaridade, onde a maioria dos estados latino-americanos ficou sob o regime de ditaduras militares, sobressaiu o enfoque desenvolvimentista e novas políticas de inserção internacional. Com o fim da União Soviética em 1989, o mundo presenciou o domínio de única superpotência (EUA) e uma acentuação da globalização.

Após este período, é reiniciado o processo de redemocratização da América Latina, com a passagem pacífica do poder, em sua maioria, das Ditaduras Militares para os setores influentes das economias locais. Nesta fase de transição, se iniciam a busca de afinidades regionais e a retomada do crescimento, a partir das reformas estruturais e adesão dos países ao modelo Neoliberal de Desenvolvimento, com a redução da presença do Estado, renegociação das dívidas externas e internas e metas de superávit econômico.

Na busca da regionalização de mercados e na construção de vantagens competitivas, são realizados os primeiros entendimentos de formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, com a instituição do Tratado de Assunção (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) em 26 de março de 1991.

Na dimensão de desenvolvimento econômico, predominará o modelo capitalista no pós-guerra, que passa por um crescimento exacerbado, que segundo Frieden (2008) trouxe “integração econômica, aliada à preocupação dos governos com suas bases eleitorais, mercados aliados a reformas sociais, e liderança norte-americana unida à cooperação ocidental”. Sendo que neste último requisito havia a diretriz política e econômica estadunidense de manter a América Latina como área de expansão e predominância de seu sistema capitalista – industrial, agrícola, social e

militar e, com efeito, as relações entre as partes denotaram a dominação econômica e ideológica, e não mais a interdependência (Cervo, 2007).

Mas a partir de 1950, houve a instituição de barreiras alfandegárias com o intuito de restringir o comércio externo e a forte concessão de subsídios e incentivos para os diversos setores de produção, sendo que os próprios governos se tornaram os maiores investidores de infra-estrutura para a produção, que era voltada para substituição das importações (telefonia, transporte, etc.).

Houve, ainda, a nacionalização de diversos serviços públicos e entidades financeiras. Dada esta forte presença do estado, houve o conseqüente desequilíbrio fiscal e o endividamento público interno e externo. A produção e comercialização dos produtos nacionais declinaram em relação ao comércio externo mundial.

Após o fim da Guerra Fria (Saraiva, 2001), a América Latina passa a uma integração intensa, com a estabilização das instituições democráticas e das moedas. É realizada a abertura dos mercados, com a redução do protecionismo visceral do século passado. Neste contexto, é criado o MERCOSUL, o qual está longe do padrão da União Européia, que rumo à União Econômica e Política, mas que ainda enfrenta problemas para a aprovação de uma Constituição única, bem como interesses difusos no campo da Defesa do Bloco.

Neste ponto, o MERCOSUL é uma união que passa por problemas (Ferrer, 2007), que somente agora consegue formalizar seu Código Aduaneiro, sendo uma união possível e não a desejada. Dada as dificuldades argentinas, com as sucessivas crises econômicas, bem como a rivalidade histórica com o Brasil e suas diferenças estruturais, e possuía foco na exploração das riquezas naturais, foco no comércio exterior e menor presença do estado.

Em contraponto, o Brasil conta com a forte presença do governo na economia e forte industrialização com foco de desenvolvimento. Outro aspecto a ser considerado na análise é o posicionamento da Venezuela junto ao grupo, uma vez que historicamente sempre temeu e manobrou politicamente para que o Brasil não obtivesse o status de hegemonia no Cone Sul (Cervo, 2007).

O MERCOSUL é uma união necessária para o desenvolvimento econômico dos países que o compõe, bem como uma forma útil de maior inserção e relevância



internacional. Mesmo com as dificuldades internas, aparece no horizonte uma possibilidade de evolução dos trabalhos a despeito das rivalidades históricas.

Possibilita a obtenção de maiores vantagens comerciais junto à União Européia, entre outros Blocos, e neutraliza a influência estadunidense no subcontinente sul-americano, em termos políticos e de interferência nos assuntos internos. Sendo alternativa, em termos práticos, que segue com a negação de integração com a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e a harmonização das agendas de desenvolvimento, este último viabilizado com a instituição da CAC – Cláusula de Adaptação Competitiva, mecanismo que prevê ações para minimizar o impacto de competitividade em diversos setores.

Contudo, ainda existem questões a serem abordadas, como a progressão para o formato de Mercado Comum e a integração com outros blocos políticos regionais sul-americanos. É, ainda, uma necessidade de posicionamento integrado na defesa dos interesses nacionais e regionais nos organismos internacionais, como a ONU – Organização das Nações Unidas e a OMC – Organização Mundial do Comércio. Novamente, utilizando as palavras de Ferrer (2006), o MERCOSUL está disponível para que nossos países construam os seus desenvolvimentos nacionais no espaço da integração.

A PDN ressalta em seu Item 3.3, a importância de reduzir a possibilidade de conflitos com o processo de integração, a partir do MERCOSUL, da Comunidade Andina das Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações, o estreito relacionamento com os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, a primeira iniciativa neste sentido foi a UNASUL, como visto anteriormente.

Ampliando o escopo de atuação regional, a PDN ainda propõe, ainda no Item 3.3, a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação no Atlântico Sul, em função de laços étnicos e culturais. Neste intuito:

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi estabelecida em 1986 pelos países da costa ocidental da África e os banhados pelo Atlântico Sul, na América Latina. Juntos, esses 24

países buscam formas de integração e colaboração regional. No caso do Brasil, a ZPCAS atende aos interesses do país no sentido de ampliar o espaço para a cooperação econômica e comercial, com a formação de mais uma zona de livre comércio; para a cooperação científica e técnica; e para iniciativas de caráter político-diplomático, visando a proteção ambiental, a desnuclearização e a solução de conflitos. A última cúpula ministerial teve lugar em 2007, em Angola.<sup>6</sup>

Nos demais Itens (3.4, 3.5 e 3.6) que tratam de ação regional, recupera-se a importância de cooperação e harmonia no tratamento da criminalidade transnacional, de defesa e segurança regionais, prevendo que esta ação reduza a possibilidade de transbordamento de conflitos. Estas ações estão em pauta, com prioridade, na agenda da UNASUL.

### **3.3.3. PNI – Política nacional de inteligência**

A PNI ainda não foi aprovada e atualmente se encontra em tramitação no Congresso Nacional, portanto não é um documento oficial da Legislação brasileira, contudo a mesma tem previsão legal na Lei Nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Ela será decorrente e complementar da Política de Defesa Nacional, também sendo programática e direcionadora, ficando a cargo do órgão central de inteligência – ABIN e supervisionada pelo CREDEN - Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Em sua última tramitação na CCAI tivemos a seguinte notícia:

A PNI enumerou 11 ameaças à integridade da sociedade e do estado e à segurança nacional:

Espionagem; sabotagem; interferência externa; ações contrárias à soberania nacional; ataques cibernéticos; terrorismo internacional; atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis; utilização de armas de destruição em massa;

---

<sup>6</sup> Para maiores informações e referência vide:  
<<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2004/brasilemfoco/port/relext/mre/orgreg/zonapaz/index.htm>>.

criminalidade organizada; corrupção; e ações contrárias ao Estado Democrático de Direito<sup>7</sup>.

Dentro das atividades listadas, a maioria está relacionada à proteção da informação e à segurança do Estado, não abrangendo o contexto mais amplo da Política de Defesa Nacional, podendo todas ser objeto de promoção de Estados, organizações e/ou indivíduos adversos, ampliando a anarquia internacional.

Contudo, ainda é cedo para qualquer análise mais aprofundada até a aprovação e divulgação do texto final da Política Nacional de Inteligência, pelo Poder Executivo e Legislativo, não há subsídio para elucubrações, contudo em alguns tópicos divulgados é observada a atuação tanto doméstica quanto internacional, bem como a convergência de temas com a Política de Defesa Nacional, sendo este um ponto meramente prospectivo.

---

<sup>7</sup> Para maiores informações e referência vide:  
<<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=103706&codAplicativo=2>>.

## CONCLUSÕES

O Brasil ainda está na busca de um modelo de sua atividade de inteligência, ainda mais voltado para um ambiente de Relações Internacionais. Este fato se dá pelo histórico dos serviços de inteligência no Brasil, o posicionamento da principal agência e seus mecanismos de controle e da complexidade de atuação nos temas e agendas que envolvem os interesses brasileiros.

Percebemos que a história do serviço de inteligência brasileiro esteve orientado para as políticas de governantes e não para o Estado. Ainda sem definição clara enquanto subordinado e formado por elemento do meio civil, mas com enfoque diverso enquanto subordinado e formado por militares. Sofreu forte influência americana na formação de sua doutrina com intuito de atuação ideológica e ainda hoje, a atividade se encontra subordinada ao Gabinete de Segurança Institucional, tradicional casa militar.

Em sua transição para o meio civil (desmilitarização do órgão), eivada de preconceito por sua atuação como SNI a serviço da ditadura militar, passou por grande indefinição e sem a devida importância de sua necessidade no processo contemporâneo de informações para a tomada de decisões e da consolidação do estado democrático de direito. E permanece com indefinição de seu controle parlamentar, que parece permanecer com atuação protocolar.

Outro ponto importante é sua definição no contexto brasileiro de Relações Internacionais. Neste sentido duas políticas norteiam as suas atividades a de Defesa Nacional e a de Inteligência, a primeira para todo o contexto de defesa do Estado brasileiro e a segunda mais restritiva voltada para o contexto de Inteligência, a ser coordenada pela ABIN como órgão central do SISBIN.

Como a ABIN, diferente dos modelos americano e britânico, possui atuação doméstica e internacional e orçamento mais modesto, terá sua atenção e recursos divididos entre assuntos e atuação nos dois campos. Devendo priorizar o disposto no arcabouço legal brasileiro.

Alguns pontos devem ser fruto de maior aprofundamento, como a questão das Aditâncias brasileiras de inteligência no exterior e a correlação com as Aditâncias militares, a coordenação de ações e a atuação do CREDEN frente a ABIN e ao Ministério das Relações Exteriores.

O controle administrativo exercido pelo Tribunal de Contas da União – TCU e a efetividade do controle externo realizado pela CCAI, além da possibilidade de governança civil sobre o tema. As relações de coordenação de esforços com as demais áreas e órgãos integrantes do SISBIN, bem como a interação e a troca de conhecimentos com outras agências de inteligência.

A possibilidade de separação de órgãos de inteligência doméstica e internacional, com a definição em separado de papéis e responsabilidades, sempre salvaguardados os interesses nacionais. Todos estes temas merecerem aprofundamento em um melhor momento.

A principal reflexão é a falta de atenção para o tema de relações internacionais e conflitos decorrentes de preconceitos de realidades passadas. Como pudemos observar, as complexidades crescentes do ambiente internacional mundial e regional demandam ações coordenadas de inteligência, que sejam coerentes com o papel ambicionado pelo país de grande responsabilidade de atuação e formação de políticas, com status de potência regional, contudo isto ainda não é uma realidade para o Brasil.

A necessidade maior é a discussão aberta e o amadurecimento das instituições brasileiras para que se forme uma grande nação adequada aos novos paradigmas internacionais, com a coordenação da atividade de inteligência permitindo conhecer a si mesmo e os inimigos, para que não haja dúvida da vitória, atendendo os preceitos do grande general chinês Sun Tzu.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### a) Artigos:

AMORIM, Celso. *Uma boa política externa exige prudência, mas também ousadia*: Em oito anos, o Brasil mudou de patamar, diz o chanceler Celso Amorim. O Estado, 09/08/2010

ANNAN, Kofi A. *Five lessons*. Dezembro 2006. Disponível em: <[http://www.unficyp.org/nqcontent.cfm?a\\_id=2151&tt=graphic&lang=11](http://www.unficyp.org/nqcontent.cfm?a_id=2151&tt=graphic&lang=11)>. Acesso em: 10/11/2010.

BORN, Hans. *Towards effective democratic oversight of intelligence services: lessons learned from Comparing National Practices*. Connections: quarterly journal, v.3, p.1-12, dez.2004.

FERRER, Aldo. *América Latina y la globalización* (em Revista CEPAL Nº Extraordinário, Outbro de 1998). Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/19379/ferer.htm>>. Acesso em: 08/08/2010.

\_\_\_\_\_. *El éxito del mercosur posible*. Rev. Econ. Polit. vol.27 no.1 São Paulo Jan/Mar. 2007.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência*. In: Russell G. Swenson; Susana C. Lemozy. (Org.). *Democratización de la Función de Inteligencia: El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica*. Washington, DC: National Defense Intelligence College Press, 2009, p. 113-138.

KEOHANE, Robert O. *Global governance and legitimacy*. Princeton University. CSGR Pathways to Legitimacy Conference, Birmingham, Setembro 18, 2007.

PENNA Filho, Pio. *Integração perversa: exílio, espionagem e repressão no cone sul (1966-1978)*. Mestres da História: on line. Disponível em: <<http://mestresdahistoria.blogspot.com/2009/10/integracao-perversa-exilio-espionagem-e.html>>. Acesso em: 20 março 2011.

SENHORAS, E. M.; CARVALHO, P. N. *Policymaking brasileiro em segurança e defesa: Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas*. Anais do I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. São Carlos/SP, Setembro/2007.

Vidigal, Cristina. *Comissão aprova relatório sobre Política Nacional de Inteligência*. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=103706&codAplicativo=2>>. Acesso em: 20/01/2011.

VILLA, Rafael D. A construção de um sistema internacional policêntrico: atores estatais e não-estatais societários no pós-Guerra Fria. *Cena Internacional*, V. 3, nº 2, dez/2001.

b) *Dissertações e teses:*

GONÇALVES, Joanisval Brito. *SED QUIS CUSTODIET IPSO CUSTODES? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 837 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *O pensamento latino-americano de relações internacionais*. Brasília: Unb (trabalho para a disciplina de Historiografia das Relações Internacionais), 2003.

\_\_\_\_\_. *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Tese de Doutorado.

c) *Encontros:*

Brasil. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. *III Encontro de Estudos: Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI*. Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_. *Encontro de Estudos: Terrorismo*. Brasília: 2004.

\_\_\_\_\_. *II Encontro de Estudos: Terrorismo*. Brasília: 2006.

d) *Homepages:*

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Organismos Regionais: *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*. Disponível em: <<http://www.tecsi.fea.usp.br/eventos/contecsi2004/brasilemfoco/port/relext/mre/orgreg/zonapaz/index.htm>>. Acesso em: 20/02/2011.

Brasil. Senado Federal. *Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência* – CCAI. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/conselho/conselho.asp?con=449&origem=CN>>. Acesso em 12/01/2011.

Estados Unidos da América. *Agência Central de Inteligência*. Disponível em: <[www.cia.org](http://www.cia.org)>. Acesso em: 23/12/2010.

Grã-Bretanha. *Serviço Secreto de Inteligência*. Disponível em: <[www.sis.gov.uk](http://www.sis.gov.uk)>. Acesso em: 23/12/2010.

*União das Nações Sul-Americanas*. Conceito da Wikipedia. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/União\\_de\\_Nações\\_Sul-Americanas#Conselho\\_de\\_Defesa\\_Sul-Americano](http://pt.wikipedia.org/wiki/União_de_Nações_Sul-Americanas#Conselho_de_Defesa_Sul-Americano)>. Acesso em: 10/02/2010.

e) *Livros:*

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALVARENGA, Maria Amália de Figueiredo Pereira, ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto. *Apontamentos de metodologia para a ciência e técnicas de redação científica*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.



ANTUNES, Priscila Carlos Brandão. *SNI & ABIN: uma leitura da atuação dos serviços secretos brasileiros ao longo do século XX*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

BESSA, Jorge. *A contra-espionagem brasileira na guerra fria*. Brasília: Thesaurus, 2009.

CEPIK, Marco. *Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; SILVA, Roberto da. *Metodologia científica*. 6ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2ª ed.rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2006.

FIGUEIREDO, Lucas. *Ministério do Silêncio*. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FRIEDEN, Jeffrey A. *The method of analysis: modern political economy, except from debt, development and democracy, economy and latin america*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas ed., 1996.

GONÇALVES, Joanisval Brito. *Atividade de inteligência e legislação correlata*. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2009.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era das Revoluções 1789-1848*. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

\_\_\_\_\_. *A Era dos Impérios 1875-1914*. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HUGGINS, Martha K. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. *Polícia e Política: relações Estados Unidos / América Latina*. São Paulo: Cortez, 1998.

HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Tradução de Bárbara Duarte. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do Trabalho Científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LAVILLE, Christian e DIONNE, Jean . Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. *A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Belo Horizonte: UFMG Ed., 1999.

LESSA, Antônio Carlos. *A História das relações internacionais: a Pax Britannica e o mundo do século XIX*. 3ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, Henrique Altemani e LESSA, Antônio Carlos. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, volume 1*. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas, volume 2*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

PIO, Carlos. *Relações Internacionais: economia política e globalização*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_, José Flávio Sombra (Org.). *Relações internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI, 2001.

SKIDMORE, Thomas. Tradução de Raul Filker. *Uma história do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito Internacional Público*. 3ª ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SOARES, Maria S. A. *Autonomia e Interdependência nas Relações Internacionais na América Latina*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

VERSIANI, Flavio R. *Normas para a boa redação de trabalhos acadêmicos*. Brasília: Universidade de Brasília *Mimeo*, 2003.

f) *Periódicos:*

Brasil. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Vol. 1 n.1. (dez. 2005). Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, 2005.

\_\_\_\_\_.REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Agência Brasileira de Inteligência – Vol. 2 n.2. (abr. 2006). Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, 2006.

\_\_\_\_\_.REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Agência Brasileira de Inteligência – Vol. 2 n.3. (set. 2006). Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, 2006.

\_\_\_\_\_.REVISTA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. Agência Brasileira de Inteligência – Vol. 3 n.4. (set. 2007). Brasília: Agência Brasileira de Inteligência, 2007.

## **ANEXO A – Política de Defesa Nacional**

DECRETO Nº 5.484, DE 30 DE JUNHO DE 2005.

Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica aprovada a Política de Defesa Nacional anexa a este Decreto.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de junho de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

José Alencar Gomes da Silva

Jorge Armando Felix

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 1º.7.2005

## POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

### INTRODUÇÃO

A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.

Esta publicação é composta por uma parte política, que contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional e os objetivos da defesa. Outra parte, de estratégia, engloba as orientações e diretrizes.

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros.

#### 1. O ESTADO, A SEGURANÇA E A DEFESA

1.1 O Estado tem como pressupostos básicos o território, o povo, leis e governo próprios e independência nas relações externas. Ele detém o monopólio legítimo dos meios de coerção para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, provendo-lhes, também, a segurança.

1.2 Nos primórdios, a segurança era vista somente pelo ângulo da confrontação entre Estados, ou seja, da necessidade básica de defesa externa. À medida que as sociedades se desenvolveram, novas exigências foram agregadas, além da ameaça de ataques externos.

1.3 Gradualmente, o conceito de segurança foi ampliado, abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros. Entretanto, a defesa externa permanece como papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal.

As medidas que visam à segurança são de largo espectro, envolvendo, além da defesa externa: defesa civil; segurança pública; políticas econômicas, de saúde, educacionais, ambientais e outras áreas, muitas das quais não são tratadas por meio dos instrumentos político-militares.

Cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas.

A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado.

Especialistas convocados pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Tashkent, no ano de 1990, definiram a segurança como "uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente a seu próprio desenvolvimento e progresso".

1.4 Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

## 2. O AMBIENTE INTERNACIONAL

2.1 O mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período passado de confrontação ideológica bipolar. O fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a 2ª Guerra Mundial.

Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovaram-se no mundo conflitos de caráter étnico e religioso, a exacerbação de nacionalismos e a fragmentação de Estados, com um vigor que ameaça a ordem mundial.

Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos, configurando quadros de conflito.

Com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais.

2.2 O fenômeno da globalização, caracterizado pela interdependência crescente dos países, pela revolução tecnológica e pela expansão do comércio internacional e dos fluxos de capitais, resultou em avanços para uma parte da humanidade. Paralelamente, a criação de blocos econômicos tem resultado em arranjos competitivos. Para os países em desenvolvimento, o desafio é o de uma inserção positiva no mercado mundial.

Nesse processo, as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo. A crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos.

2.3 A configuração da ordem internacional baseada na unipolaridade no campo militar associada às assimetrias de poder produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz.

A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo direito internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados, são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem estar da humanidade.

2.4 A questão ambiental permanece como uma das preocupações da humanidade. Países detentores de grande biodiversidade, enormes reservas de recursos naturais e imensas áreas para serem incorporadas ao sistema produtivo podem tornar-se objeto de interesse internacional.

2.5 Os avanços da tecnologia da informação, a utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico e inúmeros outros aperfeiçoamentos tecnológicos trouxeram maior eficiência aos sistemas administrativos e militares, sobretudo nos países que dedicam maiores recursos financeiros à Defesa. Em conseqüência, criaram-se vulnerabilidades que poderão ser exploradas, com o objetivo de inviabilizar o uso dos nossos sistemas ou facilitar a interferência à distância.

2.6 Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados.

Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados.

### 3. O AMBIENTE REGIONAL E O ENTORNO ESTRATÉGICO

3.1 O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países limítrofes da África.

3.2 A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos.

3.3 Entre os processos que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico, destacam-se: o fortalecimento do processo de integração, a partir do MERCOSUL, da Comunidade Andina de Nações e da Comunidade Sul-Americana de Nações; o estreito relacionamento entre os países amazônicos, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica; a intensificação da cooperação e do comércio com países africanos, facilitada pelos laços étnicos e culturais; e a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul.

A ampliação e a modernização da infra-estrutura da América do Sul podem concretizar a ligação entre seus centros produtivos e os dois oceanos, facilitando o desenvolvimento e a integração.

3.4 A segurança de um país é afetada pelo grau de instabilidade da região onde está inserido. Assim, é desejável que ocorram: o consenso; a harmonia política; e a convergência de ações entre os países vizinhos, visando lograr a redução da criminalidade transnacional, na busca de melhores condições para o desenvolvimento econômico e social que tornarão a região mais coesa e mais forte.

3.5 A existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul. A persistência desses focos de incertezas impõe que a defesa do Estado seja vista com prioridade, para preservar os interesses nacionais, a soberania e a independência.

3.6 Como conseqüência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais.

### 4. O BRASIL

4.1 O perfil brasileiro – ao mesmo tempo continental e marítimo, equatorial, tropical e subtropical, de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extenso litoral e águas jurisdicionais – confere ao País profundidade geoestratégica e torna complexa a tarefa do planejamento geral de defesa. Dessa maneira, a diversificada fisiografia nacional conforma cenários diferenciados que, em termos de defesa, demandam, ao mesmo tempo, política geral e abordagem específica para cada caso.

4.2 A vertente continental brasileira contempla complexa variedade fisiográfica, que pode ser sintetizada em cinco macro-regiões.

4.3 O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima.

4.4 A Amazônia brasileira, com seu grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, é foco da atenção internacional. A garantia da presença do Estado e a vivificação da faixa de fronteira são dificultadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias, associadas à precariedade do sistema de transportes terrestre, o que condiciona o uso das hidrovias e do transporte aéreo como principais alternativas de acesso. Estas características facilitam a prática de ilícitos transnacionais e crimes conexos, além de possibilitar a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais.

A vivificação, política indigenista adequada, a exploração sustentável dos recursos naturais e a proteção ao meio-ambiente são aspectos essenciais para o desenvolvimento e a integração da região. O adensamento da presença do Estado, e em particular das Forças Armadas, ao longo das nossas fronteiras, é condição necessária para conquista dos objetivos de estabilização e desenvolvimento integrado da Amazônia.

4.5 O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul.

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira "Amazônia Azul".

Nessa imensa área estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro.

A globalização aumentou a interdependência econômica dos países e, conseqüentemente, o fluxo de cargas. No Brasil, o transporte marítimo é responsável por movimentar a quase totalidade do comércio exterior.

4.6 Às vertentes continental e marítima sobrepõe-se dimensão aeroespacial, de suma importância para a Defesa Nacional. O controle do espaço aéreo e a sua boa articulação com os países vizinhos, assim como o desenvolvimento de nossa capacitação aeroespacial, constituem objetivos setoriais prioritários.

4.7 O Brasil propugna uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscricção das armas químicas, biológicas e nucleares e na busca da paz entre as nações. Nessa direção, defende a reformulação e a democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias e sua confiança nos princípios e normas do Direito Internacional. No entanto, não é prudente conceber um país sem capacidade de defesa compatível com sua estatura e aspirações políticas.

4.8 A Constituição Federal de 1988 tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, o repúdio ao terrorismo.

O Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais. Condena enfaticamente suas ações e apóia as resoluções emanadas pela ONU, reconhecendo a necessidade de que as nações trabalhem em conjunto no sentido de prevenir e combater as ameaças terroristas.

4.9 O Brasil atribui prioridade aos países da América do Sul e da África, em especial aos da África Austral e aos de língua portuguesa, buscando aprofundar seus laços com esses países.

4.10 A intensificação da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), integrada por oito países distribuídos por quatro continentes e unidos pelos denominadores comuns da história, da cultura e da língua, constitui outro fator relevante das nossas relações exteriores.



4.11 O Brasil tem laços de cooperação com países e blocos tradicionalmente aliados que possibilitam a troca de conhecimento em diversos campos. Concomitantemente, busca novas parcerias estratégicas com nações desenvolvidas ou emergentes para ampliar esses intercâmbios.

4.12 O Brasil atua na comunidade internacional respeitando os princípios constitucionais de autodeterminação, não-intervenção e igualdade entre os Estados. Nessas condições, sob a égide de organismos multilaterais, participa de operações de paz, visando a contribuir para a paz e a segurança internacionais.

4.13 A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis.

4.14 Em consonância com a busca da paz e da segurança internacionais, o País é signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e destaca a necessidade do cumprimento do Artigo VI, que prevê a negociação para a eliminação total das armas nucleares por parte das potências nucleares, ressalvando o uso da tecnologia nuclear como bem econômico para fins pacíficos.

4.15 O contínuo desenvolvimento brasileiro traz implicações crescentes para o campo energético com reflexos em sua segurança. Cabe ao País assegurar matriz energética diversificada que explore as potencialidades de todos os recursos naturais disponíveis.

## 5. OBJETIVOS DA DEFESA NACIONAL

As relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam o poder e o prestígio das Nações. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo gerar associações ou conflitos de variadas intensidades.

Dessa forma, torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da nossa região. Assim, da avaliação dos ambientes descritos, emergem objetivos da Defesa Nacional:

I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;

II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;

III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;

IV - a promoção da estabilidade regional;

V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e

VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.

## 6. ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS

6.1 A atuação do Estado brasileiro em relação à defesa tem como fundamento a obrigação de contribuir para a elevação do nível de segurança do País, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito.

6.2 A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.

Baseia-se, para tanto, nos seguintes pressupostos básicos:

I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente;

II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos;

III - rejeição à guerra de conquista;

IV - busca da solução pacífica de controvérsias;

V - valorização dos foros multilaterais;

VI - existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e

VII - capacidade de mobilização nacional.

6.3 A vertente reativa da defesa, no caso de ocorrer agressão ao País, empregará todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, exercendo o direito de legítima defesa previsto na Carta da ONU.

6.4 Em conflito de maior extensão, de forma coerente com sua história e o cenário vislumbrado, o Brasil poderá participar de arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU.

6.5 No gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, o Governo determinará a articulação dos diversos setores envolvidos. O emprego das Forças Armadas poderá ocorrer de diferentes formas, de acordo com os interesses nacionais.

6.6 A expressão militar do País fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis.

6.7 As Forças Armadas devem estar ajustadas à estatura político-estratégica do País, considerando-se, dentre outros fatores, a dimensão geográfica, a capacidade econômica e a população existente.

6.8 A ausência de litígios bélicos manifestos, a natureza difusa das atuais ameaças e o elevado grau de incertezas, produto da velocidade com que as mudanças ocorrem, exigem ênfase na atividade de inteligência e na capacidade de pronta resposta das Forças Armadas, às quais estão subjacentes características, tais como versatilidade, interoperabilidade, sustentabilidade e mobilidade estratégica, por meio de forças leves e flexíveis, aptas a atuarem de modo combinado e a cumprirem diferentes tipos de missões.

6.9 O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa.

6.10 A integração regional da indústria de defesa, a exemplo do MERCOSUL, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica.

6.11 Além dos países e blocos tradicionalmente aliados, o Brasil deverá buscar outras parcerias estratégicas, visando a ampliar as oportunidades de intercâmbio e a geração de confiança na área de defesa.

6.12 Em virtude da importância estratégica e da riqueza que abrigam, a Amazônia brasileira e o Atlântico Sul são áreas prioritárias para a Defesa Nacional.

6.13 Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente.

6.14 No Atlântico Sul, é necessário que o País disponha de meios com capacidade de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras, bem como manter a segurança das linhas de comunicações marítimas.

6.15 O Brasil precisa dispor de meios e capacidade de exercer a vigilância, o controle e a defesa do seu espaço aéreo, aí incluídas as áreas continental e marítima, bem como manter a segurança das linhas de navegação aéreas.

6.16 Com base na Constituição Federal e em prol da Defesa Nacional, as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa.

6.17 Para ampliar a projeção do País no concerto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil deverá intensificar sua participação em ações humanitárias e em missões de paz sob a égide de organismos multilaterais.

6.18 Com base na Constituição Federal e nos atos internacionais ratificados, que repudiam e condenam o terrorismo, é imprescindível que o País disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo.

6.19 Para minimizar os danos de possível ataque cibernético, é essencial a busca permanente do aperfeiçoamento dos dispositivos de segurança e a adoção de procedimentos que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas e permitam seu pronto restabelecimento.

6.20 O desenvolvimento de mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira é fundamental para sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País.

6.21 É prioritário assegurar a previsibilidade na alocação de recursos, em quantidade suficiente, para permitir o preparo adequado das Forças Armadas.

6.22 O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem não se insere no contexto deste documento e ocorre de acordo com legislação específica.

## 7. DIRETRIZES

7.1 As políticas e ações definidas pelos diversos setores do Estado brasileiro deverão contribuir para a consecução dos objetivos da Defesa Nacional. Para alcançá-los, devem-se observar as seguintes diretrizes estratégicas:

I - manter forças estratégicas em condições de emprego imediato, para a solução de conflitos;

II - dispor de meios militares com capacidade de salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;

- III - aperfeiçoar a capacidade de comando e controle e do sistema de inteligência dos órgãos envolvidos na Defesa Nacional;
- IV - incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas, ampliando o emprego combinado;
- V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil;
- VI - aumentar a presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira;
- VII - garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições efetivas de preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional, em consonância com a estatura político-estratégica do País;
- VIII - aperfeiçoar processos para o gerenciamento de crises de natureza político-estratégica;
- IX - implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar;
- X - proteger as linhas de comunicações marítimas de importância vital para o País;
- XI - dispor de estrutura capaz de contribuir para a prevenção de atos terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo;
- XII - aperfeiçoar os dispositivos e procedimentos de segurança que reduzam a vulnerabilidade dos sistemas relacionados à Defesa Nacional contra ataques cibernéticos e, se for o caso, permitam seu pronto restabelecimento;
- XIII - fortalecer a infra-estrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, prioritariamente a de transporte, energia e comunicações;
- XIV - promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional;
- XV - implementar ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira;
- XVI - incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional;
- XVII - estimular a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e a capacidade de produção de materiais e serviços de interesse para a defesa;
- XVIII - intensificar o intercâmbio das Forças Armadas entre si e com as universidades, instituições de pesquisa e indústrias, nas áreas de interesse de defesa;
- XIX - atuar para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira;
- XX - intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lideiras ao Atlântico Sul;
- XXI - contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa;
- XXII - participar ativamente nos processos de decisão do destino da região Antártica;
- XXIII - dispor de capacidade de projeção de poder, visando à eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU;

XXIV - criar novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa;

XXV - participar de missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais;  
e

XXVI - participar crescentemente dos processos internacionais relevantes de tomada de decisão, aprimorando e aumentando a capacidade de negociação do Brasil.

## **ANEXO B – Discurso de Posse do Ministro Celso Amorim**

### **Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim**

Data: 02.jan.2003

Excelentíssimo Senhor Ministro Celso Lafer

Excelentíssimos Senhores Ministros

Senhoras e Senhores Membros do Corpo Diplomático

Senhoras e Senhores,

Desejo agradecer ao Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, a confiança em mim depositada.

É com satisfação que recebo o cargo do Professor Celso Lafer.

Com a eleição do Presidente Lula, o povo brasileiro expressou de forma inequívoca o desejo de ver realizada uma profunda reforma política e social, dentro de um marco pacífico e democrático, com ampla participação popular na condução dos assuntos do Estado. Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula.

Convoco todos os diplomatas e servidores do Ministério das Relações Exteriores a participarem ativamente deste grande projeto.

A política externa não é só responsabilidade do Itamaraty, ou mesmo do Governo. Ela envolve a sociedade como um todo. Para definir o interesse nacional em cada situação concreta, reforçarei a coordenação com outros órgãos governamentais e com os diversos setores sociais – trabalhadores, empresários, intelectuais – e entidades da sociedade civil.

Senhoras e Senhores,

O povo brasileiro deu uma grande demonstração de auto-estima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. Como disse o Presidente Lula, precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores em pontos da agenda internacional.

O cenário em que teremos de realizar essa tarefa é complexo e nem sempre amistoso. A economia mundial está estagnada. Os fluxos financeiros se comportam de forma errática e segundo uma lógica perversa que penaliza os países em desenvolvimento. A despeito das muitas promessas, os mercados dos países desenvolvidos continuam fechados a grande parte dos nossos produtos. Práticas comerciais predatórias dos países ricos nos privam dos benefícios de nossa competitividade. No plano político, conflitos que se supunha estarem em vias de solução recrudesceram, alimentados pela intolerância e o fanatismo. Atos terroristas de indescritível barbárie provocam reações e suscitam posturas que têm o potencial de afetar os princípios do multilateralismo. O risco de guerra volta a pairar sobre o mundo. Tudo isso se reflete em crises econômicas, financeiras e políticas, que tendem a

ser mais graves nos países pobres. Nossa região – a América do Sul – também sofre os efeitos desses abalos.

Senhoras e Senhores,

O aumento das exportações, a busca de tecnologias e investimentos produtivos serão elementos importantes da estratégia nacional de crescimento e da redução da vulnerabilidade externa. Participaremos empenhadamente das diversas negociações comerciais movidos pela busca de vantagens concretas, sem constrangimento de nos apresentarmos como país em desenvolvimento e de reivindicarmos tratamento justo. Saberemos nos articular, sem preconceitos, com as nações que compartilham conosco interesses e preocupações. Atuaremos em cada momento norteados pela necessidade de assegurar a compatibilidade do que está sendo proposto com as políticas nacionais. Lutaremos para preservar o espaço de flexibilidade para que possamos decidir, soberanamente, qual o modelo de desenvolvimento que mais nos convém.

Combateremos práticas protecionistas que tanto prejudicam nossa agricultura e nossa indústria. Trataremos de ampliar os mercados consumidores de bens primários ou semi-elaborados, que continuam a ter um papel importante em nossa pauta. Mas daremos ênfase especial àqueles bens e serviços de maior valor agregado e conteúdo de conhecimento. Para fazermos isso de forma sustentável, teremos que nos empenhar profundamente na verdadeira batalha pela eliminação de barreiras e subsídios que hoje distorcem brutalmente o comércio e privam os países em desenvolvimento de suas vantagens comparativas (as naturais ou aquelas obtidas através do esforço e engenho criativo).

É neste contexto de busca de oportunidades que vemos as grandes negociações comerciais em curso. Não queremos um Brasil fechado em si mesmo, imune aos ventos do progresso e da competição. Na ALCA, nas negociações MERCOSUL-União Européia e na Organização Mundial do Comércio trataremos de ampliar mercados para os produtos e serviços em que somos competitivos, procurando corrigir distorções do passado e evitando restrições excessivas à nossa capacidade de fomentar políticas sociais, ambientais, industriais e tecnológicas.

Ainda que nada esteja acordado em definitivo, os pressupostos em que se baseiam estes processos de negociação vão muito além de meras rebaixas tarifárias. Envolvem aspectos normativos sobre praticamente todos os campos da atividade econômica. Por isso mesmo, devem ser analisados com cuidadosa atenção, sem prejulgamento. A despeito dos prazos desconfortavelmente estreitos de algumas dessas negociações, pretendemos discutir amplamente com empresários, trabalhadores e outros setores sociais e com o Congresso Nacional as posições que devemos tomar, tendo em vista a vasta gama de interesses envolvidos e as complexas articulações que se fazem necessárias, a começar no âmbito do MERCOSUL.

No Governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade.

O relacionamento com a Argentina é o pilar da construção do MERCOSUL, cuja vitalidade e dinamismo cuidaremos de resgatar. Reforçaremos as dimensões política e social do MERCOSUL, sem perder de vista a necessidade de enfrentar as dificuldades da agenda econômico-comercial, de acordo com um cronograma preciso. Temos que enfrentar com determinação as questões da Tarifa Externa Comum e da União Aduaneira, sem as quais a pretensão de negociar em conjunto com outros países e blocos é mera ilusão. Fundamental para a recuperação do MERCOSUL é a revitalização do Fórum Econômico-Social. Devemos impulsionar igualmente a Comissão Parlamentar Conjunta de modo a reforçar a participação da sociedade no processo de integração. Atribuiremos importância à construção de instituições comuns, de políticas sociais, de parcerias na área educacional e cultural, da livre circulação de pessoas e de mecanismos financeiros e monetários que promovam o comércio e a integração.

Consideramos essencial aprofundar a integração entre os países da América do Sul nos mais diversos planos. A formação de um espaço econômico unificado, com base no livre comércio e em projetos de infra-estrutura, terá repercussões positivas tanto internamente quanto no relacionamento da região com o resto do mundo. Vários de nossos vizinhos vivem situações difíceis ou mesmo de crise.

O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.

Uma América do Sul politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo a ser perseguido não só por natural solidariedade, mas em função do nosso próprio progresso e bem-estar.

Com os Estados Unidos da América partilhamos valores e interesses. Pretendo explorar ao máximo nossa história de amizade, fortalecendo as bases para o entendimento construtivo e a parceria madura. O diálogo fluido com os Estados Unidos da América é de fundamental importância não só em questões econômico-comerciais do nosso interesse imediato, mas também para assegurarmos influência no encaminhamento dos grandes temas da agenda internacional, de forma compatível com nossas dimensões e valores.

O Brasil manterá uma relação próxima e construtiva com a União Européia. Reconhecemos a longa história de êxito da União Européia na construção da paz e da prosperidade pela via da integração. No plano político, o diálogo com a União Européia e os países que a constituem é importante também com vistas a fortalecer os elementos de multipolaridade do sistema internacional. A cooperação com o Japão e outros países desenvolvidos será também fortalecida.

Forjaremos alianças com grandes países em desenvolvimento. Reforçaremos o diálogo com a China, a Rússia, a Índia, o México e a África do Sul, entre outros. Desenvolveremos, inclusive por meio de parcerias com outros países e organizações, maior cooperação com os países africanos. Angola e Moçambique, que passaram por prolongados conflitos internos, receberão atenção especial. Valorizaremos a cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (a CPLP), inclusive com o seu mais novo membro, o Timor Leste.

Nossa política externa não pode estar confinada a uma única região, nem pode ficar restrita a uma única dimensão. O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e solidária, fundada no Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente do seu peso demográfico, territorial, econômico e cultural, e de ser uma grande democracia em processo de transformação social. O Brasil atuará, sem inibições, nos vários foros internacionais, regionais e globais. Incentivaremos a promoção universal dos direitos humanos e o combate a todas as formas de discriminação. Lutaremos para viabilizar o desenvolvimento sustentável e para eliminar a pobreza. Apoiaremos a cooperação internacional para o meio ambiente, em especial a implementação do Protocolo de Kyoto e da Convenção de Biodiversidade. Promoveremos o banimento das armas de destruição em massa e daremos impulso aos esforços pelo desarmamento, sobretudo o nuclear. Participaremos da luta contra o terrorismo e o crime organizado, com base na cooperação e no Direito internacionais.

A solução pacífica de controvérsias é um dos pilares da diplomacia brasileira. Após um encaminhamento que despertou tantas esperanças, é triste ver a deterioração da situação no Oriente Médio, onde vivem populações com as quais temos vínculos profundos. Não se pode, de forma alguma, abandonar a via pacífica e do diálogo, sob pena de perpetuar-se o sofrimento das populações envolvidas e de desencadear forças incontroláveis com enorme potencial desestabilizador para a região e para o mundo. É preciso resgatar a confiança nas Nações Unidas. O Conselho de Segurança da ONU é o único órgão legalmente habilitado a autorizar o uso da força, este recurso extremo a ser utilizado apenas quando todos os outros esforços e possibilidades se tenham efetivamente esgotado. Mas é igualmente importante para a credibilidade do Conselho em sua tarefa de manter a paz que suas resoluções sejam fielmente cumpridas. Defenderemos a ampliação do Conselho de Segurança com a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade.



O crescente número de brasileiros que vivem e trabalham no exterior torna imprescindível uma vigorosa política consular e cultural capaz de assisti-los e de manter vivos seus vínculos com o País.

As políticas cultural, de cooperação técnica, científica e tecnológica serão elementos essenciais da política externa do Governo Lula.

Senhoras e Senhores,

Considero a honrosa indicação com que o Senhor Presidente da República me distinguiu como sinal de reconhecimento da excelência e patriotismo dos quadros do Serviço Exterior Brasileiro. A imagem pública que se tem da vida diplomática costuma ressaltar apenas os aspectos de maior brilho. Mas há um outro lado, de traumas pessoais e familiares, representados pelas constantes mudanças, readaptações forçadas e, em muitos casos, o enfrentamento de situações críticas, do ponto de vista material e psicológico. Tais dificuldades geram necessidades que não podem ser desatendidas.

No caso da carreira diplomática, enfrenta-se um complexo desafio: como conciliar a valiosa experiência acumulada com a justa e necessária renovação nos postos de chefia.

Estou consciente de que as tarefas que temos diante de nós somente podem ser executadas a contento com a participação engajada de todas as categorias de servidores do Itamaraty. Examinarei sempre com atenção e boa vontade suas sugestões e reivindicações.

Senhoras e Senhores, meus colegas,

Não só o Brasil, mas todo o mundo está consciente de que o País vive um grande momento de sua história. Pude testemunhar isso pessoalmente. Não são poucos os analistas, intelectuais ou ativistas políticos de variadas tendências que pensam que do êxito brasileiro depende não só o nosso próprio futuro, mas o de outras nações, que, como nós, buscam a via do desenvolvimento com democracia e justiça social.

Sou tentado a dizer, como o poeta, que tenho duas mãos e o sentimento do mundo. Mas o que me dá confiança é a certeza de que, desta feita, serão muitas mãos a colaborar. A tarefa é grandiosa. O Itamaraty não falhará na sua parte dessa missão.

Muito obrigado.