

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RODRIGO PASQUALINI MILAGRE

**COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA:
ENTRE A SEGURANÇA NACIONAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Porto Alegre

2016

RODRIGO PASQUALINI MILAGRE

**COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA:
ENTRE A SEGURANÇA NACIONAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco A. C. Cepik

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Milagre, Rodrigo P.
Cooperação em Inteligência na União Europeia:
Entre a Segurança Nacional e a Integração Regional /
Rodrigo P. Milagre. -- 2016.
110 f.

Orientador: Marco A. C. Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Atividade de inteligência. 2. Cooperação. 3.
União Europeia. 4. Percepção de ameaças. 5. Segurança
Internacional. I. Cepik, Marco A. C., orient. II.
Título.

RODRIGO PASQUALINI MILAGRE

**COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA:
ENTRE A SEGURANÇA NACIONAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marco A. C. Cepik – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins
UFRGS

AGRADECIMENTOS

À Tinica, ao Toni, à Lu, à Maria, à Jacira e ao Teco, por contribuírem, cada qual do seu jeito, com a serenidade e a descontração deste ambiente fantástico que é o lar dos Pasqualini Milagre. Em especial, à Tinica e ao Toni, por me oferecerem um mundo de possibilidades e me incentivarem a ser sempre mais, e à Lu, por ser meu porto-seguro e estar invariavelmente ao meu lado.

Ao meu orientador, Prof. Marco Cepik, pela oportunidade de participar do seu grupo de pesquisa, por me apresentar aos Estudos de Inteligência, pelo conhecimento e experiência compartilhados e por todo o suporte dado para a realização deste trabalho.

Aos colegas da equipe Cepik, pelos proveitosos encontros às sextas-feiras pela manhã e pelos eventuais auxílios despendidos. Em especial, à Giovanna, por estar 100% presente e disponível ao longo dessa caminhada, pelas instruções, ideias, incentivos e revisões e, acima de tudo, pelos vários desabafos e pelas conversas jogadas fora.

Aos meus colegas de curso, principalmente aos companheiros e companheiras de Turma 9. O que sou hoje é sem sombra de dúvidas reflexo do tempo em que estivemos juntos e de tudo aquilo que compartilhamos no decorrer dos últimos cinco anos. Em especial, à Alice, pela ajuda providencial com várias das questões de formatação.

Aos zueiros, aos pulpos, aos babadooks, aos lalalas, aos que não são chatos e aos incontáveis outros amigos e amigas, por impedirem que estes últimos meses fossem o inferno com o qual eu esperava me defrontar.

À UFRGS e a suas funcionárias e aos seus funcionários docentes, técnico-administrativos e terceirizados, por construírem conjuntamente o espaço no qual pude desenvolver o meu conhecimento, fosse no ensino, na pesquisa, ou na extensão; ao CNPq, pelo incentivo financeiro dado ao meu esforço de pesquisa; e ao Estado brasileiro e aos seus cidadãos, pelo privilégio que me proporcionaram de poder estudar numa universidade pública de altíssima qualidade. Espero um dia retribuir ao menos minimamente o investimento em mim realizado.

*Primeiramente,
Fora Temer!*

Ditado popular brasileiro

RESUMO

O presente trabalho estrutura-se a partir da seguinte pergunta de pesquisa: quais os principais desafios na atualidade para a cooperação em inteligência entre os Estados-membros da União Europeia (UE)? A hipótese de trabalho é que, no processo de integração da UE, a cooperação em inteligência enfrentaria certas dificuldades para sua consecução, em virtude de razões estruturais – as quais também limitam a cooperação nas outras áreas de segurança –, acrescidas de desafios próprios à cooperação em inteligência. O objetivo central é averiguar o nível de cooperação em inteligência da UE, verificando como os desenhos institucionais e as características operacionais dos Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido se relacionam com as percepções das ameaças representadas pelo terrorismo e pela Rússia. Para tanto, são analisados: a estrutura e a evolução dos Sistemas Nacionais de Inteligência destes quatro países; as suas estratégias nacionais e a regional da União Europeia; e a cooperação em inteligência no âmbito da UE, com enfoque no seu desenvolvimento histórico, na sua situação atual, nas estruturas que a conformam, na relação da inteligência europeia com a estadunidense, no seu funcionamento sob a lógica do ciclo de inteligência e nas perspectivas quanto ao seu futuro. Além disso, procura-se entender os possíveis efeitos recentes das ameaças terrorista e russa na cooperação em inteligência na UE. Utiliza-se sobretudo de métodos qualitativos, a partir de revisão bibliográfica de dados primários e secundários, além da metodologia quantitativa da Análise de Redes, a fim de capturar o arranjo institucional dos sistemas de inteligência dos quatro países examinados. Conclui-se que a cooperação europeia em inteligência é uma das áreas que enfrenta maiores dificuldades de consecução na UE, em razão dos diversos desafios que enfrenta, como os problemas de coordenação e de formalização, a forma intergovernamental escolhida para tratar-se dela e algumas dinâmicas conflitivas entre os interesses dos Estados-membros em relação à cooperação. Estes desafios podem trazer, inclusive, consequências negativas para o projeto de integração regional europeu como um todo.

Palavras-chave: Atividade de inteligência. Cooperação. União Europeia. Percepção de ameaças. Segurança Internacional.

ABSTRACT

The present work is structured upon the following research question: which are the major current challenges to intelligence cooperation between the member states of the European Union (EU)? The working hypothesis is that, considering the EU integration process, the cooperation in intelligence faces a variety of difficulties to its achievement, due to structural complications in which it incurs – and that also restrict the cooperation in other security areas –, plus some inherent challenges to the intelligence cooperation. The main goal is to verify the level of intelligence cooperation in the EU, and to certify how the institutional designs and the operational characteristics of Germany, Spain, France and United Kingdom's National Intelligence Systems are related to the perception of the threats represented by terrorism and the Russian Federation. In order to accomplish it all, this work analyses: the structure and the evolution of the National Intelligence Systems of the four countries listed above; its national strategies and the EU regional strategy; and the intelligence cooperation in the EU, with a focus in its historical development, its current situation, its conforming structures, the relationship between Europe and the United States, its functioning under the intelligence cycle's logic, and its future perspectives. Furthermore, it intends to understand the possible effects of the recent terrorist and Russian threats to the EU intelligence cooperation. In terms of methodology, the qualitative methods are used the most, through primary and secondary literature review, besides the quantitative method of Network Analysis, utilized with a view to capture the four countries' intelligence systems' institutional arrangements. The work concludes that European intelligence cooperation is in fact one of the areas that confronts the greater difficulties in achievement in the EU, mainly because of the diverse challenges that it faces, such as the coordination and formalization problems, the intergovernmental form chosen to deal with it, and some conflictive dynamics regarding the member states' interests with respect to cooperating. These challenges might even result in negative consequences to the European regional integration project as a whole.

Keywords: Intelligence activity. Cooperation. European Union. Threat perception. International Security.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da Alemanha.	30
Figura 2 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da Espanha	34
Figura 3 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da França.	38
Figura 4 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência do Reino Unido.	43

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	– Agência Europeia de Defesa
AEI	– Agência Europeia de Inteligência
BfV	– Escritório Federal para a Proteção da Constituição
BICES	– <i>Battlefield Information Colection and Exploitation System</i>
BND	– Serviço Federal de Inteligência
BLAT	– Escritório da Luta Antiterrorista
CDGAI	– Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência
CECA	– Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	– Comunidade Econômica Europeia
CEPOL	– Agência da União Europeia para a Formação Policial
CESID	– Centro Superior de Informação de Defesa
CIA	– Agência Central de Inteligência
CIFAS	– Centro de Inteligência das Forças Armadas
CILAT	– Comitê Interministerial da Luta Antiterrorista
CITCO	– Centro de Inteligência contra o Terrorismo e o Crime Organizado
CNI	– Centro Nacional de Inteligência
CNR	– Conselho Nacional de Inteligência
DCRG	– Direção Central de Inteligência Geral
DCRI	– Direção Central de Inteligência Interior
DGGN	– Direção Geral da Gendarmeria Nacional
DGPN	– Direção Geral da Política Nacional
DGSE	– Direção Geral de Segurança Exterior
DGSI	– Direção Geral da Segurança Interna
DI	– Inteligência de Defesa
DNRED	– Direção Nacional da Inteligência e das Investigações Aduaneiras
DPSD	– Direção Geral de Proteção e de Segurança da Defesa
DRM	– Direção de Inteligência Militar
DST	– Direção de Vigilância Territorial
EI	– Estado Islâmico

Eurojust	– Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
Europol	– Serviço Europeu de Polícia
ETA	– Pátria Basca e Liberdade
Frontex	– Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras
GC&CS	– Escola de Cifras e Códigos do Governo
GCHQ	– Quartel-General de Comunicações do Governo
Gestapo	– Política Secreta do Estado
GTAZ	– Centro Conjunto de Contraterrorismo
IntCen	– Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia
IntDir	– Divisão de Inteligência do Estado-Maior da União Europeia
IRA	– Exército Republicano Irlandês
JIC	– Comitê Conjunto de Inteligência
JTAC	– Centro Conjunto de Análise do Terrorismo
KSA	– Comando de Reconhecimento Estratégico
LfV	– Autoridade Estadual para Proteção da Constituição
MAD	– Serviço de Contraineligência Militar
Mercosul	– Mercado Comum do Sul
MI5	– Serviço de Segurança
MI6	– Serviço Secreto de Inteligência
NSA	– Agência de Segurança Nacional
NSC	– Conselho de Segurança Nacional
OCN	– Organização Contrasubversiva Nacional
OEDE	– Ordem Europeia de Detenção e Entrega
OG	– Organização Gehlen
OLAF	– Organismo Europeu de Luta Antifraude
ONU	– Organização das Nações Unidas
OSCE	– Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSCT	– Escritório de Segurança e Contraterrorismo
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEI	– Política Europeia de Inteligência
PESC	– Política Externa e de Segurança Comum

PCSD	– Política Comum de Segurança e Defesa
SatCen	– Centro de Satélites da UE
SBB	– Escritório do Serviço Secreto
SDAT	– Subdireção Antiterrorista
SECED	– Serviço Central de Documentação
SEAE	– Serviço Europeu para Ação Externa
SIAC	– Capacidade Única de Análise de Inteligência
SIS	– Sistema de Informação de Schengen
Stasi	– Ministério para Segurança do Estado
TRACFIN	– Tratamento da Informação e da Ação contra Circuitos Financeiros Clandestinos
UCLAT	– Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista
UE	– União Europeia
UEO	– União da Europa Ocidental
UNASUL	– União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	OS SISTEMAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA EUROPEUS	26
2.1	Alemanha.....	26
2.2	Espanha	30
2.3	França	35
2.4	Reino Unido.....	39
2.5	Conclusões Parciais	43
3	A PERCEÇÃO DE AMEAÇAS E OS DESAFIOS À SEGURANÇA EUROPEIA .	46
3.1	Terrorismo Internacional	46
3.2	Rússia.....	55
3.3	Conclusões Parciais	59
4	A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA.....	61
4.1	O Contexto da Política Comum de Segurança e Defesa	61
4.2	A Cooperação em Inteligência.....	65
4.2.1	<i>As Estruturas Europeias de Inteligência</i>	<i>72</i>
4.2.2	<i>A Relação com os Estados Unidos</i>	<i>78</i>
4.2.3	<i>O Funcionamento sob a Lógica do Ciclo de Inteligência.....</i>	<i>79</i>
4.2.4	<i>O Futuro da Cooperação em Inteligência.....</i>	<i>81</i>
4.3	Desafios à Cooperação em Inteligência	84
5	CONCLUSÕES.....	90
	REFERÊNCIAS	98
	APÊNDICE A – TABELAS COM A ESPECIFICAÇÃO DOS ACRÔNIMOS PRESENTES NOS GRAFOS DOS SISTEMAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA	107

1 INTRODUÇÃO

A União Europeia (UE)¹ é fruto do processo de integração regional europeu, o qual teve início ainda nos anos 1950, quando da inauguração da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1952, e da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957. Dentre os objetivos primordiais que incentivaram a integração regional na Europa estava garantir a paz e a segurança no continente, especialmente após os estragos deixados pelos dois conflitos mundiais ocorridos em menos de trinta anos no seu território. Como aponta Díaz (2012, p. 163), “a história da construção europeia tem sua origem remota no intento de que não se voltaria a produzir um conflito entre europeus”². O bloco europeu assumiu a sua nomenclatura e muitas de suas disposições atuais no ano de 1992, com a assinatura do Tratado de Maastrich. Desde então, praticamente dobrou o seu número de participantes, chegando aos presentes 28 Estados-membros³ com a adesão da Croácia, em 2013.

A UE possui quatro órgãos principais: o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, o Conselho da UE e a Comissão Europeia. O Conselho Europeu é o órgão responsável por dar ímpeto ao desenvolvimento da UE, definindo suas direções e prioridades políticas. Ele é formado pelos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-membros, além do seu Presidente e do Presidente da Comissão. O Parlamento é o fórum de representação direta dos cidadãos europeus. Ele exerce funções legislativas e orçamentárias, juntamente com o Conselho da UE, além do controle político e da realização de consultas durante o processo de construção de tratados. Seus membros são eleitos para mandatos de cinco anos pelo sufrágio universal. O Conselho da UE, por sua vez, possui representantes ministeriais de cada Estado-membro e diversas configurações diferentes, como por exemplo o de Assuntos Gerais e o de Assuntos Estrangeiros. Por fim, a

¹ Com excessão das abreviões “AED” para Agência Europeia de Defesa, “AEI” para Agência Europeia de Inteligência, “CECA” para Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, “CEE” para Comunidade Econômica Europeia, “EI” para Estado Islâmico, “OEDE” para Ordem Europeia de Detenção e Entrega, “ONU” para Organização das Nações Unidas, “OSCE” para Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, “OTAN” para Organização do Tratado do Atlântico Norte, “PEI” para Política Europeia de Inteligência, “PESC” para Política Externa e de Segurança Comum, “PCSD” para Política Comum de Segurança e Defesa, “SIS” para o Sistema de Informação Schengen, “UE” para União Europeia e “UEO” para União da Europa Ocidental, as demais abreviações estão na língua original dos nomes do órgão ou instituição, os quais, por sua vez, estão, quando escritos por extenso, traduzidos para o português.

² No original, “la historia de la construcción europea tiene su origen remoto en el intento de que no se volvería a producir un conflicto entre europeos”.

³ Os 28 Estados-membros da UE são: Alemanha, Austria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Romênia e Suécia.

Comissão Europeia promove, idealmente, o interesse geral da UE e toma as iniciativas apropriadas para este fim. Ela possui funções executivas, garantindo a aplicação dos tratados e das medidas, executando o orçamento, gerenciando os programas e supervisionando a aplicação da lei, a qual está sob o controle da Corte de Justiça da UE. Os seus membros são escolhidos entre os Estados-membros (UNIÃO EUROPEIA, 2016).

A UE versa sobre uma série de aspectos, como a economia, a infraestrutura, a cultura, o meio-ambiente, a educação e a segurança. Dentro do campo securitário, destaca-se o tema da inteligência. Neste sentido, coloca-se a seguinte *pergunta de pesquisa*: quais os principais desafios na atualidade para a cooperação em inteligência entre os Estados-membros da UE? Tem-se como *hipótese de trabalho* que a cooperação em inteligência na União Europeia é uma área que incorre em dificuldades pelas mesmas razões estruturais que limitam a cooperação nas outras áreas de segurança, acrescidas de desafios específicos ao compartilhamento de informações críticas. Dentre estes desafios, destacariam-se o risco de que as fontes e os métodos sejam comprometidos durante o processo de cooperação, as grandes distinções entre os desenhos institucionais e as culturas nacionais de inteligência dos Estados-membros, a natureza secreta da atividade de inteligência e a importância atribuída pelos governos aos seus produtos e aportes na manutenção da segurança nacional. Essas características obstaculizariam um compartilhamento irrestrito de informações, mesmo em um contexto em que se partilham as ameaças percebidas – como parece ser o caso do terrorismo internacional e da Rússia – e em que os Estados individualmente não conseguem processar a quantidade de dados existentes. Isso faz com que os Estados-membros relutem em promover um intercâmbio mais profundo de informações críticas. Espera-se, pois, a partir da hipótese de trabalho aqui formulada, que o exame das características dos sistemas de inteligência da Alemanha, Espanha, França e Reino Unido⁴, contrastadas com

⁴ É importante fazer uma ressalva quanto à saída do Reino Unido da UE. No dia 23 de junho de 2016, a população britânica, através de um plebiscito, votou majoritariamente a favor da saída do bloco europeu, numa situação que ficou conhecida como *Brexit* (THE GUARDIAN, 2016). Para fins deste trabalho, contudo, o Reino Unido será considerado como parte constituinte da UE, assim como os demais países analisados, haja vista a previsão mínima de pelo menos dois anos para o desligamento completo dos britânicos, para além da existência de divergências políticas internas no seio do governo Theresa May, as quais dificultam o seu planejamento e a sua execução (LE TEMPS, 2016). Em 3 de novembro de 2016, um novo agravante somou-se às dificuldades já enfrentadas pelo governo britânico na implementação do seu cronograma de saída da UE: a Suprema Corte do Reino Unido decidiu que o Parlamento britânico deve ser consultado previamente ao uso da Prerrogativa Real como forma de instaurar o processo de desligamento, o que possivelmente atrasará ainda mais os planos do governo britânico (BCC NEWS, 2016).

percepções de ameaça comum – neste caso, no que tange ao terrorismo e à Rússia –, corrobore a intuição inicial que orientou a formulação da hipótese.

O *objetivo principal* do trabalho é averiguar o nível atual de cooperação em inteligência na UE, verificando como os desenhos institucionais e as características operacionais dos sistemas nacionais de inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido se relacionam com as percepções de ameaça representadas pelo terrorismo e pela Rússia. Além disso, como objetivos secundários, intenta-se:

- a) Analisar a evolução histórica das estruturas dos Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido, evidenciando semelhanças e diferenças significativas entre elas;
- b) Avaliar as principais ameaças à segurança nacional declaradas por estes quatro países, bem como sua convergência no âmbito da União Europeia;
- c) Examinar a configuração formal da cooperação em inteligência na UE dentro do contexto das políticas regionais de Segurança e Defesa;
- d) Verificar os possíveis efeitos dos recentes ataques terroristas⁵ ao continente europeu e das movimentações russas no seu entorno estratégico sobre o nível da cooperação em inteligência.

A importância do estudo da cooperação em inteligência na UE justifica-se, em parte, pela significância da pesquisa no campo dos Estudos de Inteligência, especificamente no que concerne a processos de integração regional e cooperação em inteligência. No caso da inteligência, os trabalhos nesta área foram impulsionados ao longo dos anos 1990 e 2000, sobretudo a partir dos acontecimentos do 11 de setembro de 2001 e de ataques terroristas posteriores. Conforme Peter Gill (2009) argumenta, o desempenho das atividades de inteligência é central para a manutenção da segurança por meios democráticos. Entretanto, tal área, segundo o mesmo autor, ainda carece de um corpo teórico e metodológico mais robusto. Ademais, como salienta Don Munton (2009), a

⁵ Desde o atentado à sede do jornal semanal satírico Charlie Hebdo em Paris, no dia 7 de janeiro de 2015, o continente europeu vivenciou sérios ataques perpetrados em seu território. Destes acontecimentos, destacam-se: a nova sucessão de ataques à Paris, em novembro de 2015, que atingiu os arredores do *Stade de France*, além de bares e restaurantes populares; as explosões no aeroporto Zaventem e na estação de metrô de Malbeek, ambos em Bruxelas, Bélgica, em março de 2016; as ocorrências nas cidades alemãs de Wurtzburgo, em junho de 2016, e em Ansbach e Munique, ambas em julho de 2016; o atropelamento de dezenas de pessoas na data da comemoração do dia da Bastilha, em Nice, França, em julho de 2016 e o ataque a uma igreja nos subúrbios de Ruão, França, em julho de 2016 (EXPRESS, 2016; SPUTNIK, 2016).

cooperação é um assunto ainda pouco explorado pelos especialistas em inteligência, apesar das reconhecidas importância e complexidade do fenômeno no contexto internacional atual. Busca-se contribuir ainda com o avanço dos Estudos de Inteligência especificamente no Brasil, visto que há uma clara desproporção em termos de quantidade e profundidade dos estudos no país quando compara-se, por exemplo, com os Estados Unidos e o Reino Unido. Poucos são os TCCs, as teses e as dissertações que versam sobre o tema, e apenas duas universidades brasileiras (UFMG e UFRGS) possuem centros de estudos que tratam sobre o assunto em extensão (KUELE, 2014).

A Europa é o foco da análise em virtude do momento turbulento vivido no continente, fomentado especialmente pela crise migratória, pelos ataques terroristas ocorridos nos últimos anos e pela ascensão de governos conservadores. Além disso, a análise da inteligência europeia e da cooperação em inteligência no continente europeu são temas de pesquisa ainda pouco desenvolvidos e estabelecidos na academia (CROSS, 2013; FAGERSTEN, 2015). No caso da integração regional, o estudo reveste-se de relevância em função da UE ser considerada o processo de integração mais avançado nos quesitos econômico e institucional (FARIA, 1999), para além do fato da UE ter-se tornado um fator cada vez mais importante nas dinâmicas do continente europeu como um todo (NOMIKOS, 2005). Além disso, a UE e suas vicissitudes importam para outros processos de integração regional. Nesse contexto, Becker (2002) salienta o fato do projeto de cooperação europeia ter influenciado o próprio Mercosul. Desta forma, analisar a cooperação europeia na área de segurança em geral, e na área de inteligência especificamente, podem ajudar no intento do Brasil em perseguir a integração regional sulamericana – a qual foi considerada até recentemente um objetivo estratégico da política externa brasileira (BRASIL, 2012) –, não só no âmbito do Mercosul, como também no da própria UNASUL.

A escolha pelos casos de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido deu-se em razão da sua importância dentro do projeto de integração regional, da sua significância no que tange às questões securitárias do continente e do grau de desenvolvimento dos seus sistemas de inteligência. Para suceder com a análise dos Sistemas Nacionais de Inteligência destes quatro países, será utilizada a metodologia da Análise de Redes. Com ela, busca-se analisar o arranjo institucional dos sistemas de cada um dos países, considerando-os como redes compostas por vértices (organizações) e arestas (relações hierárquicas e de fluxo de informação) e classificando suas organizações de acordo com três categorias possíveis: supervisão e direção governamental, órgãos colegiados para coordenação e agências de inteligência. Tal procedimento possibilitou a

confeção de grafos para cada um dos países analisados, tendo sido complementado pela consulta à literatura especializada, a fim de elucidar-se as questões relacionadas à evolução histórica dos seus sistemas.

Quanto aos *métodos* qualitativos empregados, a monografia está baseada numa extensiva revisão bibliográfica de dados primários e secundários. Mais especificamente, a análise documental foi utilizada em documentos e relatórios oficiais da UE e dos quatro países-membros selecionados – sobretudo nas estratégias nacionais de cada país e regional da UE –, para verificar como são percebidas as ameaças terrorista e russa por esses atores e como está estruturada a cooperação em inteligência no continente europeu. Uma listagem completa destes documentos pode ser encontrada na introdução do segundo capítulo. Por outro lado, a análise de conjuntura foi empregada, através do exame de reportagens e de artigos disponibilizados pelos meios de comunicação, para a apuração do estado atual da cooperação em inteligência no continente e da influência que os recentes ataques terroristas e as movimentações russas tiveram sobre ela. Ademais, dados secundários presentes na literatura especializada foram utilizados em todas as etapas do processo.

Antes de passar ao desenvolvimento da pesquisa, é importante delimitar conceitualmente alguns termos, a saber: inteligência, percepção de ameaças e cooperação internacional. O anseio de conceituar o termo **inteligência** advém do intuito de seguir a constatação exposta por Michael Warner (2009). Segundo este autor, a delimitação de uma definição para inteligência é essencial, em virtude da necessidade de esclarecer-se a variável dependente como forma de facilitar a compreensão de quais são os fatores independentes que a causam e/ou a afetam. Assim, entende-se inteligência como “um tipo particular de conhecimento, um tipo de organização que produz este conhecimento e a atividade perseguida por esta organização”⁶ (HERMAN, 2001, p.3, tradução nossa). De forma generalizada entre os estudiosos do campo, estão as ideias de que a inteligência lida primordialmente com a informação (CLAUSEWITZ, 1989; HERMAN, 2001; GILL, 2009; WARNER, 2009) e de que ela é parte permanente do aparato estatal (CEPIK, 2003; HERMAN 2001).

Utiliza-se a divisão e os significados articulados por Herman (2001), o qual define a inteligência a partir de sua atividade principal, seu sujeito, seu produto e sua função, com a

⁶ No original, “a particular kind of knowledge, the kind of organization producing this knowledge, and the activity pursued by the organization”.

intenção de facilitar a explicação. Em primeiro lugar, a *atividade principal* da inteligência é a coleta e a exploração de informações. O que diferencia esta atividade de outras que também lidam com a informação é a existência do segredo, mesmo que este possa de algum modo prejudicar o livre fluxo de informações do qual depende a efetividade da inteligência (GILL, 2009). Vale ainda ressaltar que os meios utilizados para a consecução desta atividade estão ligados sobretudo, mas não somente, à inteligência advinda de fontes humanas (HUMINT), de sinais (SIGINT), de imagens (IMINT) e de fontes abertas (OSINT). Em segundo lugar, o *sujeito* da inteligência é sempre “eles”, e nunca “nós” (HERMAN, 2001). Os alvos, em geral, estão relacionados com a ideia de manutenção da integridade e da segurança nacionais, sendo as situações de violência real ou potencial que possam causar derrota militar ou perda de soberania as mais graves. Ultimamente, cresceram as ameaças de alvos não-estatais, a escala das comunicações e das movimentações internacionais – as quais tornaram o cumprimento da atividade mais complexo – e também as situações que fogem do escopo securitário, como a espionagem econômica, o crime organizado e a imigração ilegal.

Em terceiro, o *produto* do processo no qual se enquadra a inteligência é fruto do chamado “ciclo de inteligência”. Este ciclo, dentre as suas mais variadas estruturações, pode ser simplificado como uma sequência de planejamento e direcionamento, coleta, processamento, análise e disseminação. O tipo particular e especial de julgamento que se faz presente ao longo deste processo deve resultar num produto que sirva de guia para o futuro, seja útil aos mais variados consumidores e tenha profundidade, compreensão dos fatos analisados e capacidade de persuasão em relação aos tomadores de decisão. Em quarto, a *função* da inteligência é a do papel de especialista em informações na relação com o poder político central. Ou seja, ela não propõe decisões, as escolhe ou as executa, tendo atribuição secundária dentre as instituições do Estado. Para além desta função ligada diretamente ao ciclo de inteligência, destacam-se também a de proteger as informações nacionais e a de desiludir os potenciais inimigos, através de medidas como a contrainteligência e as ações encobertas (HERMAN, 2001).

Adiciona-se ainda a noção de que a inteligência é um instrumento de maximização de vantagens frente a potenciais inimigos num ambiente perigoso e incerto (GILL, 2009). Em suma, Peter Gill (2009, p.214, tradução nossa) define inteligência brevemente como um conjunto “sobretudo de atividades secretas – priorização, coleta, análise, disseminação e ação – com vistas

a aumentar a segurança e/ou manter o poder relativo frente a competidores, através da prevenção de ameaças e da distinção de oportunidades”⁷.

Do ponto de vista histórico, pode-se verificar que as primeiras organizações de inteligência surgiram na esteira da afirmação dos Estados nacionais modernos, no raiar do século XVI. Este processo é considerado por Cepik (2003) como um ato intencional dos Estados nascentes, os quais, seguindo uma lógica de redução das incertezas que caracterizavam a competição com outros governantes e a dominação de territórios e populações cada vez maiores, decidiram-se pela construção de instituições especializadas na obtenção de informações. Tais instituições surgiram, pois, em três contextos distintos: o da guerra, no qual existiam atividades desta natureza desde tempos remotos, e que foram se disvinculando lentamente das funções de planejamento e de operações das Forças Armadas; o da diplomacia, no qual ocorreu apenas paulatinamente a sua particularização, ao suceder-se a separação da inteligência tanto da formulação e da implementação de políticas, quanto dos afazeres diplomáticos considerados legítimos; e o da segurança doméstica, no qual se tinha como objetivo inicial, e principalmente após o advento da Revolução Francesa e dos “perigos” representados pela disseminação dos seus ideais, o politiciamento político e o controle da subversão, e a partir do qual se desenvolveram atividades hoje relevantes, tais como a contraespionagem e a contrainteligência (CEPIK, 2003). A formatação de agências especializadas respectivamente em inteligência militar, externa e interna, e a evolução institucional vertical e horizontal das mesmas ocasionaram um grau de articulação a nível nacional que formatou aquilo que se convencionou referir, hodiernamente, como Sistemas Nacionais de Inteligência, cada qual com sua lógica própria de autoridade, de coordenação e de controle.

Assume-se, para os fins deste trabalho, a tipologia de inteligência estabelecida por Díaz (2009), o qual divide a atividade de inteligência em três: as inteligências militar, policial e estratégica. A inteligência militar é orientada para o exterior e tem como funções desvendar o potencial militar dos inimigos e sua aplicação eventual numa disputa. A dissuasão e a definição de planos estratégicos de atuação são seus principais objetivos, não sendo necessário, no desenrolar da sua atividade, a anuência dos mecanismos judiciais. A inteligência policial, a seu turno, tem como função proteger a ordem pública, estando estritamente tipificada por leis penais.

⁷ No original, “manly secret activities – targeting, collection, analysis, dissemination and action – intended to enhance security and/or maintain power relative to competitors by forewarning of threats and opportunities”.

O seu caráter é tanto preventivo, com o intuito de dissuadir a consecução do delito, quanto repressivo, nos casos em que ele já aconteceu. A inteligência estratégica, por fim, tem por objetivo garantir a segurança do Estado, agindo no campo mais impreciso da ameaça e do risco. A sua função é informar os tomadores de decisão a respeito de qualquer circunstância que afete as suas resoluções. A menos que tenha relação com direito e liberdades dos cidadãos, sua atuação não requer a concordância dos aparatos judiciais.

Tendo sido realizadas as constatações necessárias sobre a inteligência, trata-se agora da **percepção de ameaças**. A relação entre a inteligência, sobretudo no seu nível estratégico, e o procedimento que leva à percepção de ameaças está justamente na função das agências de inteligência de coletar e analisar informações, as quais consubstanciam as possíveis compreensões de um Estado sobre suas ameaças e oportunidades (AMBROS, 2012). Adentra-se, pois, na questão do relacionamento entre a inteligência e a alta política, que caracteriza todo o estudo da inteligência estratégica, e sobre a qual Johnson (2009) disserta ao demonstrar a necessidade de uma comunicação clara e eficiente entre os oficiais de inteligência e os tomadores de decisão, sobretudo quanto à lista de alvos e de ameaças prioritários à nação.

A princípio, torna-se indispensável definir o que se entende por ameaça, variável esta de extrema importância nos estudos das relações entre unidades políticas num Sistema Internacional caracterizado pela anarquia. Na perspectiva de Ambros (2012), duas seriam as possíveis interpretações para o termo. Por um lado, a ameaça pode ser considerada como uma ação estratégica deliberada, que depende da realização de cálculos perfeitamente racionais por seu perpetrador e independe do seu alvo, que irá invariavelmente percebê-la. Por outro lado, a ameaça pode também ser entendida como o resultado da percepção do suposto alvo, o qual pode inclusive perceber algo que talvez não seja preciso. A diferença entre os dois pontos de vista, para além do primeiro assumir uma racionalidade maximizadora e a existência de informações completas, enquanto o segundo admite uma racionalidade limitada e a existência de informações incompletas, está no foco principal da investigação, qual seja, respectivamente, o ator que promove a ameaça e o ator que a percebe. Ademais, três são as características centrais que servem para caracterizar uma ameaça: o fato de ser uma ação estratégica que pressupõe formas de coação com intensidades variáveis; de ser resultado tanto das vulnerabilidades do alvo, quanto das capacidades e intenções do agente; e de corresponder a um determinado grau de risco, o qual provém da probabilidade de sua consumação e da sua periculosidade (AMBROS, 2012).

No que diz respeito à percepção de ameaças, a qual está vinculada à compreensão sobre como os Estados determinam a credibilidade de ameaças e promessas, reconhece-se a prevalência da teoria do cálculo presente sobre a das ações passadas. Segundo a teoria das ações passadas, conhecida também como a “sabedoria convencional”, a credibilidade dependeria do comportamento passado de um país, ou seja, do seu histórico de manter ou de romper compromissos (PRESS, 2005). O que decorreria desta concepção seria a necessidade eminente dos Estados de investir em sua reputação – ação esta que pode envolver altos custos –, ao imaginarem que os seus inimigos raciocinam deste modo. A “sabedoria convencional” baseia-se na relação direta que os tomadores de decisão podem fazer entre a política internacional e o seu dia-a-dia. No cotidiano, o ser humano utiliza-se de heurísticas simples, como por exemplo a do processo de racionalização analógica que fundamenta a teorização das ações passadas, para facilitar a realização de escolhas. Contudo, quando se têm os líderes políticos como o âmago da análise, sobretudo no contexto de crises internacionais de alto risco, a tomada de decisões deve levar em conta a adoção de uma racionalização sistemática mais prudente.

Desta forma, defende-se, com base em evidências empíricas, os preceitos da teoria do cálculo presente, segundo a qual a credibilidade de uma ameaça ou promessa não depende do comportamento passado, mas sim da balança de poder e dos interesses envolvidos (PRESS, 2005). O cálculo que deve ser feito mensura se os interesses do inimigo são suficientes para justificar os custos em que ele incorre para prosseguir com a ameaça. Assim, não há nenhuma necessidade de tomar qualquer tipo de ação custosa para proteger a credibilidade futura. O que se torna realmente relevante para a reputação estatal é o domínio de uma quantidade suficiente de poder para executar com sucesso as ameaças a um custo que seja proporcional aos interesses nacionais em jogo. O grande paradoxo no qual a interpretação de Press (2005) incorre está relacionado ao fato de que os tomadores de decisão trabalham com os cálculos presentes quando auferem o grau de risco representado por uma ameaça externa, porém agem de acordo com as ações passadas quando avaliam a sua própria credibilidade, comprometendo-se com custos que poderiam ser evitados.

Uma vez que o realismo estrutural foi adotado como parâmetro teórico da análise a ser realizada, há implicações à discussão da percepção de ameaças que devem ser discutidas. A visão realista do Estado como um agente unitário leva à adoção do cenário A estipulado por Lobell (2009) no debate da relação entre variáveis internas e externas que podem influenciar o processo

de tomada de decisão no plano internacional. Neste cenário, o “executivo de política externa” (*foreign policy executive*, ou FPE, no inglês) encontraria o menor constrangimento na hora de rotular um outro país como uma potencial ameaça. Isso porque haveria, no plano doméstico, um consenso entre os diversos grupos sociais, fossem eles internacionalistas ou nacionalistas, apoiadores ou não do governo, de que tal país representa uma ameaça aos seus interesses paroquiais. Deste modo, a decisão do FPE de identificá-lo como uma ameaça, caso haja nos níveis sistêmicos ou subsistêmicos um componente de poder suficiente que indique prejuízo aos interesses nacionais, não enfrentaria resistência alguma. Tendo isso em vista, “o cenário A aproxima-se do ator unitário waltziano”⁸ (LOBELL, 2009, p.65, tradução nossa), o que permite concentrar a análise nos fatores estruturais exteriores, em detrimento dos interiores.

Por fim, a análise da **cooperação internacional** também parte de uma perspectiva teórica realista. De acordo com sua vertente tradicional, desenvolvida a partir da análise feita por Waltz (1979), a cooperação seria um resultado possível da interação entre os agentes estatais, porém improvável frente às configurações do Sistema Internacional. O fato do Sistema ser caracterizado por uma estrutura anárquica faria com que inexistisse uma autoridade central capaz de garantir o cumprimento dos acordos e das leis internacionais. Isso acarretaria num ambiente em que predominaria a incerteza entre os Estados, os quais, tendo como objetivo a maximização de sua segurança e sendo movidos pelo princípio de autoajuda, desconfiariam constantemente das intenções e das movimentações de seus pares. A incerteza e a desconfiança privilegiaram, pois, a ocorrência da competição interestatal, em detrimento à cooperação, mesmo numa situação em que os agentes compartilhassem objetivos e/ou interesses.

Nos casos em que a cooperação tivesse maior probabilidade de ser alcançada, o caráter posicional dos Estados surgiria como mais um inconveniente à consecução de acordos. O fato de terem a sobrevivência como seu interesse central faz com que os agentes estatais sejam “extremamente sensíveis a ameaças a sua capacidade relativa de garantir sua segurança e manter sua independência”⁹ (GRIECO, 1988, p. 602, tradução nossa). Os Estados experimentariam, assim, duas preferências e dois constrangimentos em situações de cooperação em potencial: as preferências pela maximização de ganhos individuais e pela minimização de diferenças de ganhos em favor dos parceiros; e os constrangimentos relativos à trapaça e ao medo de que a

⁸ No original, “scenario A approximates the Waltzian unitary actor”.

⁹ No original, “acutely sensitive to threats to their relative capacity to protect their security and to maintain their independence”.

divisão dos ganhos produzidos conjuntamente favoreça os parceiros demasiadamente (GRIECO, 1988). A preocupação com ganhos relativos constituiria-se, portanto, em mais um obstáculo às tentativas de construção de processos cooperativos interestatais.

Entretanto, uma das correntes realistas – o realismo defensivo – entende ser imprecisa essa acepção mais pessimista da teoria realista. Na visão dos realistas defensivos, a cooperação interestatal seria um meio pelo qual os Estados poderiam alcançar seus objetivos securitários, tanto quanto a competição internacional, caso algumas condições fossem satisfeitas (GLASER, 1995). A teoria da cooperação de Robert Jervis e o realismo contingente de Charles Glaser são dois exemplos de abordagens que se aprofundam na discussão da ocorrência da cooperação no Sistema Internacional sob a lógica da teoria realista e que trazem considerações mais otimistas. A questão passa a ser tratada não somente a partir dos efeitos advindos de componentes sistêmicos, como também dos relacionados diretamente aos agentes estatais e a sua interação.

Segundo a concepção exposta por Jervis (1978; 1988), a utilização da estrutura básica do Dilema do Prisioneiro¹⁰ e de suas analogias providenciam uma formalização limitada, porém benéfica ao entendimento dos motivos que levariam os Estados a cooperarem (ou não) num sistema caracterizado pela anarquia. Ao trazer o dilema de segurança¹¹ para o centro da discussão, as tentativas de cooperação passam a depender dos efeitos que as relações interestatais têm sobre a forma como o dilema age: se minimizado, aumentam as chances de ocorrência da cooperação, e vice-versa. O processo depende, deste modo, do cálculo de custos e benefícios realizado pelos agentes que participam da tentativa de cooperação, assim como de suas estimativas quanto às atitudes que serão tomadas pelos demais envolvidos. Intenções, percepções e demandas dos Estados, além da forma como eles veem uns aos outros, passam a influenciar o processo de cooperação. Neste caso, quatro são os possíveis resultados do jogo: explorar – quando o agente não coopera, mas um ou mais cooperam –; cooperar mutuamente; não cooperar

¹⁰ O dilema do prisioneiro é uma derivação da teoria dos jogos, a qual tem por objetivo demonstrar a maneira como é regida a balança entre cooperação e competição na relação entre agentes pré-determinados. A solução do dilema tem a característica de ser subótima. Ou seja, “na ausência de dispositivos para evitar este resultado, a racionalidade do autointeresse individual leva cada ator a estar numa posição pior do que poderia estar se todos os jogadores tivessem agido de forma diferente” (JERVIS, 1988, p. 318, tradução nossa). No original, “in the absence of devices to avoid this outcome, individual self-interested rationality leads each actor to be worse off than he could have been if all players had acted differently”.

¹¹ Em sua acepção simplificada, o dilema de segurança diz respeito ao fato de que a maioria dos meios pelos quais os Estados aumentam a sua segurança diminui a segurança dos seus pares, levando-os a investir nestes mesmos meios e provocando, assim, um ciclo vicioso de fortalecimento da insegurança (JERVIS, 1978).

mutuamente; e ser explorado – quando o agente coopera, mas o(s) outro(s) não o faz(em). Neste sentido, as chances de alcançar-se a cooperação podem ser favorecidas por:

(1) algo que aumente os incentivos à cooperação através do incremento dos ganhos da cooperação mútua e/ou da diminuição dos custos que o agente pagará se ele cooperar e o outro não; (2) algo que reduza o incentivo à deserção através da diminuição dos ganhos da exploração do outro e/ou do incremento dos custos da não-cooperação mútua; (3) algo que aumente a expectativa de ambos de que o outro irá cooperar.¹² (JERVIS, 1978, p.171, tradução nossa).

Variáveis situacionais, como o balanço entre o ataque e a defesa e a diferenciação entre armas ofensivas e defensivas, também seriam importantes ao prospectar-se a cooperação.

Por sua vez, Glaser (1995) propõe uma série de adaptações ao *mainstream* realista, de forma que seja corrigida a pretensa primazia que a competição tem sobre a cooperação no espectro das opções de um Estado. O realismo contingente proposto pelo autor desenvolve-se com base em três linhas de argumentação. A primeira está ligada à eliminação do viés do realismo tradicional em favor da competição¹³, o qual obscurece tanto a relevância das políticas de cooperação como estratégia estatal, quanto os riscos inerentes às políticas competitivas. A segunda defende a troca do foco no poder para as capacidades militares, incluindo na análise as duas dimensões do dilema de segurança, quais sejam, o balanço entre o ataque e a defesa e a diferenciação entre armas ofensivas e defensivas. A terceira, por sua vez, adiciona a utilização, por parte dos Estados, das políticas militares de controle de armamentos, investimento unilateral na defesa e de restrição unilateral como maneiras de comunicar as suas intenções benignas aos demais atores. Tem-se por finalidade demonstrar com essas mudanças o caráter condicional da escolha de um Estado entre a competição e a cooperação.

Ademais, os temas de segurança internacional oferecem dificuldades consideráveis ao êxito de acordos de cooperação, especialmente se comparados à execução de acordos em outras áreas temáticas. Esta diferença fundamentaria inclusive as divergências entre a concepção teórica realista e a neoliberal. Nas palavras de Robert Jervis (1999):

¹² No original, “(1) anything that increases incentives to cooperate by increasing the gains of mutual cooperation (CC) and/or decreasing the costs the actor will pay if he cooperates and the other does not (CD); (2) anything that decreases the incentives for defecting by decreasing the gains of taking advantage of the other (DC) and/or increasing the costs of mutual noncooperation (DD); anything that increases each side’s expectation that the other will cooperate”.

¹³ A fim de eliminar esse viés, deve-se assumir três suposições: de que as políticas de cooperação também podem ser formas de autoajuda; de que o desejo de evitar a perda de capacidade e de auferir vantagens militares também pode levar os Estados a cooperar; e de que a incerteza quanto aos motivos também podem suscitar a cooperação interestatal (GLASER, 1995).

Institucionalistas neoliberais concentram-se em questões de economia política internacional e meio-ambiente; realistas estão mais propensos a estudar a segurança internacional e as causas, condutas e consequências das guerras. Portanto, embora seria correto dizer que se vê mais conflito no mundo analisado pelos estudiosos realistas do que no mundo analisado pelos neoliberais, isto é, ao menos parcialmente, função de que eles estudam mundos diferentes.¹⁴ (JERVIS, 1999, p.45, tradução nossa).

Especificamente, a cooperação na área de inteligência traz dificuldades adicionais, as quais tornam-na um domínio em que se denota uma tradicional relutância à colaboração (UGARTE, 2012). Por refletirem as idiosincrasias dos Estados dos quais fazem parte, as agências de inteligência deparam-se com uma contraposição quando se trata da troca de informações de caráter sigiloso. De um lado, tem-se a necessidade de cooperar nessa matéria como forma de mitigar os prejuízos que advêm da impossibilidade de um país ser autossuficiente no provimento de informações e, dessa forma, de maximizar a sua eficiência na provisão de segurança nacional (PULIDO, 2005; HERMAN, 1996). De outro, tem-se o receio de ceder informações a terceiros que possam ou ser úteis à salvaguarda nacional ou afetá-la diretamente, ainda mais a países que, apesar de momentaneamente aliados, podem se tornar futuramente adversários (PULIDO, 2005). Os acordos internacionais em inteligência acabam, pois, sendo fruto de cálculos de custos e benefícios realizados pelos países, os quais são detalhados por autores como Richelson (1990), Pulido (2005), Ugarte (2012) e Herman (1996).

Apesar de complexa, a cooperação em inteligência cresceu significativamente no cenário internacional desde o século XX, sobretudo a partir do desenrolar da Guerra Fria. O surgimento de novas ameaças de caráter transnacional e o desenvolvimento de processos de integração regional surgiram como dois estímulos recentes a sua implementação (UGARTE, 2012). Segundo a visão de Herman (1996), o que se tem no campo da cooperação internacional em inteligência é uma miscelânea de acordos bilaterais e multilaterais, com variados graus de duração, intimidade e formalidade, os quais não diferem de acordos entre governos em outras áreas – com excessão do seu caráter sigiloso – e podem funcionar inclusive como uma forma de diplomacia.

Feita a delimitação conceitual, passa-se então ao desenvolvimento da pesquisa. A partir da presente introdução, o trabalho está estruturado em três capítulos, para além das conclusões. Intenta-se responder à pergunta de pesquisa e alcançar os objetivos gerais e secundários por

¹⁴ No original, “neoliberal institutionalists concentrate on issues of international political economy (IPE) and the environment; realists are more prone to study international security and the causes, conduct, and the consequences of wars. Thus, although it would be correct to say that one sees more conflict in the world analyzed by realist scholars than in the world analyzed by neoliberals, this is at least in part because they study different worlds”.

etapas, iniciando-se com a análise do nível doméstico dos casos selecionados e terminando com a prospecção dos efeitos dos recentes acontecimentos no continente europeu à cooperação em inteligência no nível regional.

No *primeiro capítulo*, são apresentados os Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido, focando-se na sua evolução histórica, nas suas características estruturais e no seu funcionamento. Além disso, a título de conclusões parciais, são traçados paralelos entre os casos dos quatro países analisados. No *segundo capítulo*, por sua vez, são examinados os documentos oficiais das estratégias nacionais de Alemanha, França, Espanha e Reino Unido e regional da UE, buscando-se a percepção desses quatro países e do bloco europeu no que tange a duas ameaças: o terrorismo internacional e a Rússia. A intenção é aprofundar-se numa dimensão – a percepção de ameaças – em que a informação coletada pelos serviços de inteligência tem um papel fundamental.

No *terceiro capítulo*, é explorado o funcionamento da cooperação em inteligência no nível da UE, contextualizando-a dentro do escopo mais amplo da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Ademais, o estado da cooperação europeia em inteligência é apreciado frente às ameaças apresentadas no capítulo anterior, com o intuito de descobrir se os recentes atentados terroristas em solo europeu e as movimentações russas no seu entorno estratégico afetaram o intercâmbio de informações no âmbito da UE. Finalmente, nas *conclusões*, é retomada a hipótese de trabalho, formulando-se uma compreensão geral sobre a cooperação em inteligência na UE e os seus desafios, a sua formalização, com discernimentos quanto ao seu ritmo e suas dificuldades, e ainda os possíveis efeitos das ameaças no seu processo de institucionalização.

2 OS SISTEMAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA EUROPEUS

Este capítulo tem por objetivo apresentar os Sistemas Nacionais de Inteligência de quatro países-membros da UE, quais sejam: Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. As instituições que conformam tais sistemas são as que, através dos mecanismos de cooperação estabelecidos no nível da UE, coordenam suas estruturas e suas atividades em prol da atuação conjunta. A escolha por estes quatro casos deu-se em razão da sua importância dentro do projeto de integração regional e da sua significância no que tange às questões securitárias do continente. Para proceder com a contextualização dos sistemas de inteligência de cada um desses países, expõe-se brevemente o nascimento de sua conformação contemporânea, as suas características gerais quanto à sua organização e estrutura, os principais organismos e agências que o conformam, as disposições legais relevantes e as eventuais reformas, sobretudo aquelas que tenham influenciado o arranjo atual do sistema. Ao final das análises individuais de cada um dos sistemas, realiza-se uma comparação entre os casos examinados, a fim de traçar possíveis paralelos entre as estruturas de inteligência nos quatro países.

Deve-se ainda ressaltar a delimitação temporal escolhida na análise de cada um dos casos. Essa definição baseou-se em acontecimentos históricos de inegável importância para a evolução institucional dos órgãos e agências de inteligência e, conseqüentemente, para a atual estrutura dos sistemas de inteligência em cada um dos quatro países. De modo geral, tais conjunturas críticas acompanham a seguinte periodização: para a Alemanha, o término da II Guerra Mundial, em 1945, e a subsequente separação do país nas Alemanhas Ocidental e Oriental, em 1949; para a Espanha, o início do processo de redemocratização, em 1977, após o dismantelamento da ditadura franquista; para a França, a derrota na Guerra Franco-Prussiana para o então Império Alemão, em 1871; e, para o Reino Unido, o período da “paz armada”, o qual precedeu a I Guerra Mundial, iniciada em 1914.

2.1 Alemanha

Os serviços de inteligência que atualmente fazem parte do Sistema Nacional de Inteligência da Alemanha são, na sua grande maioria, os mesmos que foram instituídos, no contexto da Guerra Fria e da divisão do Estado alemão, na então República Federal da Alemanha, denominação que à época se referia somente à Alemanha Ocidental. Por sua vez, as agências da República Democrática Alemã, ou Alemanha Oriental, dentre as quais se destaca, em função de

sua significância, o Ministério para Segurança do Estado (Stasi), foram dissolvidas após a queda do Muro de Berlim, em 1989 e a reunificação das duas Alemanhas.

Quatro anos após a queda de Hitler e o término da II Guerra Mundial, em 1949, os países aliados, os quais ocupavam então o território da Alemanha Ocidental, julgaram adequado a edificação de um aparato de inteligência alemão próprio. O intuito era de que as informações referentes a atividades subversivas pudessem ser coletadas, analisadas e disseminadas. No seu início, ainda em meados da década de 1950, as principais ameaças consideradas subversivas e, por esse motivo, encaradas pelos serviços de inteligência alemães eram não só os grupos de extrema direita vinculados à ideologia nazista, mas, sobretudo, os grupos comunistas, fossem eles incitados ou não pela Alemanha Oriental (PUTTER, 2009; WARNES, 2010). Foram, pois, criados, em 1950, o Escritório Federal para a Proteção da Constituição (BfV), imbuído da inteligência doméstica, e, em 1956, o Serviço Federal de Inteligência (BND), responsável pela inteligência exterior e substituto da Organização Gehlen (OG)¹⁵, estabelecida ainda em 1946 e controlada pelas autoridades norte-americanas; e o Serviço de Contrainteligência Militar (MAD), encarregado da inteligência militar.

Apenas recentemente é que se pode falar num embasamento legal de maior coesão para o sistema de inteligência da Alemanha (PUTTER, 2009). Até os anos 1990, apenas o BfV possuía um marco regulatório claro, disposto tanto na constituição do país (conhecida como a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha), de 1949, quanto na Lei de Proteção Constitucional Federal, criada em 1950 e reformulada em 1990 (ALEMANHA, 1990c; 2011). O BND e o MAD, apesar de mencionados em alguns artigos do texto constitucional de 1949, careciam de respaldo legal específico. Ambos tiveram suas competências, funções e organizações estabelecidas legalmente no ano de 1990, quando foram aprovadas respectivamente a Lei sobre o Serviço Federal de Inteligência e a Lei sobre o Serviço de Contrainteligência Militar (ALEMANHA, 1990a; 1990b).

¹⁵ A OG foi o primeiro serviço de inteligência alemão a ser criado após o término da II Guerra Mundial. Ela ganhou este nome em função de Reinhard Gehlen, primeiro líder da organização e chefe do antigo serviço de inteligência militar da Alemanha nazista ao longo da guerra, o Exército Estrangeiro do Leste. A OG foi um recurso importante dos Estados Unidos, tendo sido financiada por Washington até 1955, quando os Aliados cederam o controle da organização para o governo alemão. O fato de contar com ex-integrantes do regime nazista foi relativizado frente à ameaça representada pelos soviéticos, tornando-se o anticomunismo uma base ideológica para a cooperação (PUTTER, 2009).

A estruturação do sistema de inteligência alemão foi pautada por uma importante política, a qual se reflete presentemente na sua caracterização e no seu funcionamento: o *Trennungsgebot* (WARNES, 2010). De acordo com seus pressupostos, haveria de ser obrigatória a separação entre a atividade de inteligência e as forças policiais e de aplicação da lei. O objetivo dos aliados ao estabelecer esta condição, mediante a descentralização do poder e a desmilitarização da atividade de inteligência, era impedir a formulação no país de um serviço secreto aos moldes da Política Secreta do Estado (Gestapo)¹⁶ e mitigar, assim, o perigo político em potencial existente no estabelecimento de um serviço de inteligência na Alemanha (HANNAH, O'BRIEN & RATHMELL, 2005; PUTTER, 2009; WARNES, 2010). Optou-se, então, por seguir o modelo britânico, complementado por uma divisão da atividade no plano territorial. Desta forma, foram instituídas, no âmbito da inteligência doméstica, agências em cada um dos estados federados do país, as quais foram nomeadas de Autoridades Estaduais para Proteção da Constituição (LfVs) e as quais trabalham em estreita colaboração com o BfV, a autoridade no nível federal. A separação funcional entre polícia e inteligência acabou, paradoxalmente, incentivando uma cooperação mais estreita entre os órgãos desses dois serviços, como demonstra Putter (2009). A assistência mútua e a troca informal de informações dos anos 1950 foram sendo gradualmente institucionalizadas nas décadas posteriores. Esse empenho na coordenação influenciou inclusive o funcionamento do sistema de inteligência em si. A cooperação estabelecida por meios legais foi uma forma encontrada para evitar-se os riscos inerentes a um sistema descentralizado formado por agentes predominantemente independentes¹⁷ (WARNES 2010).

Outro conceito significativo na estruturação do sistema de inteligência alemão, o qual embasa e legitima a atividade de inteligência no país desde a sua implementação, é o da “democracia defensiva” (PUTTER, 2009). A ideia central é a de que, mesmo em uma sociedade democrática, há uma necessidade de limitar-se algumas das liberdades e alguns dos direitos individuais, com o propósito de garantir a proteção das instituições que configuram o regime democrático. Ao servir de embasamento ideológico do sistema, este conceito assegura aos serviços de inteligência alemães, principalmente ao BfV e aos LfVs, a prerrogativa de investigar

¹⁶ A Gestapo, durante o regime nazista, garantia o domínio sobre a população alemã através de quaisquer que fossem os meios necessários para tal.

¹⁷ Warnes (2010) dá exemplos de mecanismos de cooperação e de riscos relacionados à descentralização do sistema de inteligência: respectivamente, as reuniões semanais obrigatórias entre os diretores do BfV, do BND e do MAD, estabelecidas por lei no ano de 1973; e os riscos à capacidade estratégica, à efetividade operacional e ao fluxo de informações essenciais ao funcionamento da atividade.

partidos, grupos e/ou facções e seus membros, desde que envolvidos com suspeitas de violações da ordem constitucional democrática. Esta prática, contudo, abre margem para que as agências cometam excessos que atentem contra outros direitos estabelecidos dos cidadãos. Neste contexto, as faculdades concedidas por meio da noção de democracia defensiva alentam a desconfiança e o já mencionado temor de que, como nos tempos da Gestapo e no exemplo da Stasi, os serviços de inteligência venham a ser utilizados contra os interesses e as liberdades individuais da população alemã (WARNES, 2010). Tal circunstância aliou-se a dois outros fatores: o “baixo nível de legitimidade pública” das agências de inteligência na Alemanha ao longo da Guerra Fria, já que estavam “frequentemente nos holofotes da mídia” em virtude das falhas e dos escândalos por elas cometidos, resultando numa “percepção pública fraca” no pós-Guerra Fria; e a “preocupação com a efetividade ou até mesmo com a necessidade dos serviços de inteligência existirem”¹⁸¹⁹ (HANNAH, O’BRIEN & RATHMELL, 2005, p.25, tradução nossa).

Justificou-se, em vista disso, o realinhamento das agências e a existência no país de uma extensa rede de instrumentos com o intento de preservar o controle político sobre o sistema de inteligência. Na concepção de Jan-Hendrik Dietrich (2015), três são os mecanismos acertados na legislação alemã que permitem o controle sobre a atividade de inteligência no país: os de fiscalização administrativa e de coordenação; os judiciais; e os de fiscalização parlamentar. Enquanto nos de fiscalização administrativa destaca-se a responsabilidade dos ministros federais de supervisionar as atividades realizadas pelas agência submetidas a seu jugo, nos de coordenação aponta-se a figura do Secretário de Estado para Assuntos de Inteligência, cargo instituído em 2013 como consequência da revelação da espionagem efetuada pela Agência de Segurança Nacional (NSA) estadunidense²⁰. Já nos judiciais, tem-se a possibilidade dos serviços de inteligência terem suas atividades avaliadas pelas cortes alemãs. Porém, isso só aconteceria

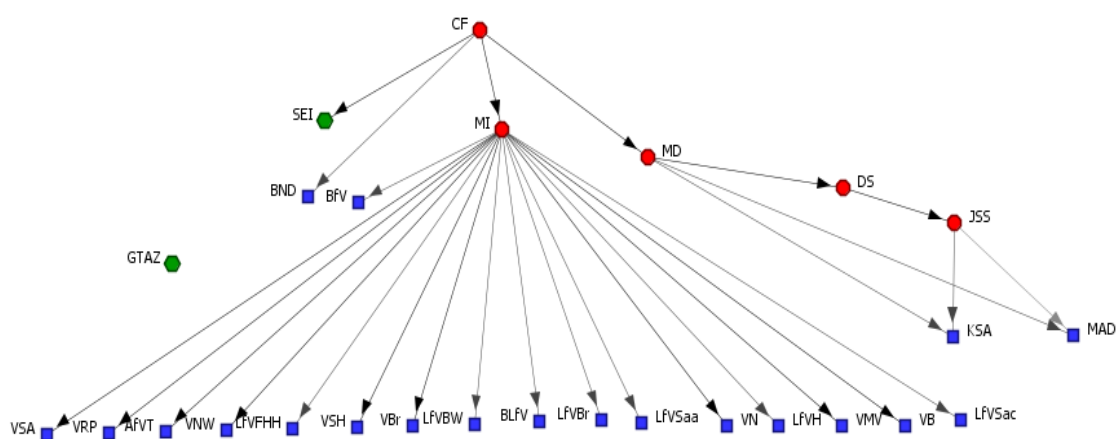
¹⁸ No original, “low level of public legitimacy”, “frequently in the media spotlight”, “poor public perception” e “concerns over effectiveness or even the need for intelligence services to exist”.

¹⁹ A restrição da sociedade alemã para com os organismos que praticam a inteligência é tamanha que se fala inclusive numa minoria de indivíduos e políticos favoráveis à extinção das agências de inteligência (WARNES, 2010). Conforme Putter (2009, p.9, tradução nossa), “a única solução compreensiva para os defeitos congênitos dos serviços secretos não é o aperfeiçoamento do seu controle, mas sim a sua abolição”. No original, “the only comprehensive solution to the secret services’ congenital defects is not improved control but their abolition”.

²⁰ Em 2013, o ex-administrador de sistemas da CIA e ex-contratado da NSA Edward Snowden divulgou uma série de documentos sigilosos, os quais revelavam programas secretos de coleta e armazenamento de dados pessoais executados pela NSA no âmbito não só estadunidense, como também mundial (DW, 2013). Dentre os alvos da espionagem, destacaram-se alguns chefes de Estado, como a chanceler alemã Angela Merkel, a qual teve seu telefone pessoal grampeado, conforme desvendado por reportagem no jornal alemão Spiegel (2013).

ex-post, visto que os indivíduos afetados pela atividade de inteligência só são informados sobre qualquer medida de vigilância contra sua pessoa após o término da mesma. Finalmente, no parlamentar, aventam-se três comissões de controle da inteligência: o Comitê Confidencial do Parlamento, nas matérias relacionadas ao orçamento; o Painel de Controle Parlamentar, nas questões substantivas relativas à prática da inteligência de maneira geral; e a Comissão G10, nas possíveis violações do direito fundamental à privacidade de correspondência, mensagens e telecomunicações (DIETRICH, 2015).

Figura 1– Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da Alemanha.



Fonte: elaboração própria, utilizando-se do software ORA-NetScenes.

A **Figura 1** dispõe os diversos órgãos e as relações de autoridade que conformam o Sistema Nacional de Inteligência da Alemanha. Quanto às suas agências de inteligência, ademais das já comentadas BND, BfV e MAD, ressalta-se as dezesseis LfVs, cada uma delas responsabilizada pela coleta, processamento e disseminação de informações em um dos estados federados do país. Além disso, tem-se mais uma agência, o Comando de Reconhecimento Estratégico (KSA), unidade das Forças Armadas instituída no ano de 2002 e encarregada da SIGINT e da inteligência geoespacial relacionada às atividades militares.

2.2 Espanha

O Sistema Nacional de Inteligência contemporâneo da Espanha enfrenta, desde a sua primeira formatação, problemas com relação à sua estruturação e à sua capacidade de coordenar as unidades que o conformam. Desde o final do século XX, algumas reformas foram articuladas, porém, aparentemente, sem resultados realmente efetivos. A grande questão no que se refere à

formulação do sistema de inteligência espanhol está no fato de ele ter sido criado e desenvolvido sem qualquer modelo de estruturação que o balizasse (DÍAZ, 2004; 2010). Ainda hoje, embora a legislação espanhola já faça referência explícita à existência de uma comunidade de inteligência²¹ em seu território, o país ainda incorre em contratempos que dificultam a sua caracterização como tal.

A ausência de um modelo a ser seguido trouxe implicações ao funcionamento e à evolução do sistema, as quais ajudam a explicitar a incongruência em denominar-no como uma comunidade de inteligência. Em primeiro lugar, o sistema espanhol mostrou-se, ao longo de toda sua elaboração, extremamente suscetível a fatores exógenos, em contraste com a maioria das organizações estatais, que são geralmente condicionadas em maior escala por fatores internos a ela, de cunho histórico-institucional (DÍAZ, 2004). Dentre os fatores externos, destaca-se a reincidência das crises, as quais podem ser caracterizadas como verdadeiros pontos de inflexão no processo de institucionalização da atividade de inteligência no país. Em segundo lugar, a competição interburocrática era um aspecto central do sistema espanhol, sobretudo no período anterior à reforma ocorrida em 2002. Ela envolvia diversos ministérios e órgãos governamentais numa disputa pelo domínio sobre a atividade de inteligência, área então emergente na administração pública (DÍAZ, 2004; 2010). Isso desencadeou uma série de constrangimentos à cooperação no âmbito das agências de inteligência e dos demais órgãos relacionados, para além da inefetividade advinda de uma consequente superposição de funções. Em terceiro lugar, a falta de uma proposta clara de estruturação trouxe dificuldades de controle à medida que o sistema foi se expandindo (DÍAZ, 2004). Inicialmente, esta dificuldade foi contornada através do fortalecimento da figura de liderança exercida pelo diretor do serviço de inteligência, fator esse que se reflete atualmente na primazia do diretor do Centro Nacional de Inteligência (CNI) em relação ao restante do sistema.

A experiência com a inteligência na Espanha democrática data do ano de 1977, imediatamente após a queda de Francisco Franco e de seu regime autoritário. Tal esforço teve poucas influências da experiência do período franquista, tendo sua estrutura sido construída praticamente do zero (DÍAZ, 2004). Contudo, vale ressaltar a criação, ainda sob a ditadura de

²¹ O termo “comunidade de inteligência” refere-se ao resultado da cooperação entre as agências e os órgãos que conformam um determinado sistema de inteligência. Apesar de ainda não haver um consenso entre os especialistas quanto a sua definição, as comunidades estariam relacionadas às estruturas que coordenam o sistema e que organizam a informação entre os seus produtores e consumidores (DÍAZ, 2013).

Franco, em 1968, da Organização Contrasubversiva Nacional (OCN), a qual, quatro anos mais tarde, passou a ser chamada de Serviço Central de Documentação (SECED), já que precedeu os órgãos de inteligência contemporâneos da Espanha. Essa agência tinha como principal missão o desmantelamento dos movimentos considerados subversivos pelo regime franquista. O fato de caracterizar-se como um organismo de segurança independente, com autonomia na tomada de decisões e na determinação de suas funções, fez com que a figura de seus diretores tivesse não só uma relevância ainda maior dentro da sua estrutura organizacional, como também a ambição de influir no curso dos acontecimentos a nível nacional, inclusive durante a transição à democracia (DÍAZ, 2004; 2005).

Em 1977, já sob a égide democrática, teve-se a instituição do Centro Superior de Informação de Defesa (CESID), agência esta que se utilizou da estrutura do SECED para proceder com as reformas necessárias e culminar no desmembramento do mesmo, colocando o novo órgão à serviço do processo democrático que se iniciava (DÍAZ, 2004). Duas crises marcaram a evolução da CESID e influenciaram diretamente nas reformas impostas a sua organização e ao seu funcionamento. Em 1981, a participação de membros da agência numa tentativa frustrada de golpe militar de Estado foi o estopim para a mudança no cargo de diretor. A CESID sofria à época com a rivalidade dentro do aparato estatal e com a falta de liderança, de pressupostos e de objetivos, crescendo sem qualquer tipo de planificação. O novo diretor, Alonso Manglano, foi capaz de garantir um crescimento sustentável à agência ao longo dos anos 1980, apostando na sua profissionalização, na especialização das suas atividades e na paulatina descentralização da autoridade no sistema. A formalização das tarefas, dos procedimentos e da comunicação permitiu a redução do caráter pessoal que impregnava na atividade de inteligência espanhola desde os tempos da ditadura franquista, enquanto o Plano Fênix²² possibilitou a modernização e a adaptação da estrutura e dos objetivos da CESID às necessidades internas e externas do país (DÍAZ, 2004; 2005).

²² O Plano Fênix foi um conjunto de normas e atos aprovados entre os anos de 1985 e 1986 com o intuito de reorganizar o CESID. Ele não contou com a aprovação expressa do governo espanhol, o qual havia, porém, dado carta branca ao diretor da agência para realizar as mudanças que considerava necessárias. O Plano foi extremamente abrangente, sendo responsável por potenciar a contrainteligência, a segurança tecnológica e a inteligência exterior, modificar técnicas, procedimentos, denominações e sistemas de recrutamento e estruturas, incentivar a profissionalização da atividade e delegar ao CESID o papel de coordenador do incipiente sistema de inteligência espanhol. Além disso, a agência passou a depender funcionalmente do Presidente e apenas organicamente do Ministério da Defesa (DÍAZ, 2005).

Ao período de auge da agência, no início dos anos 1990, seguiu-se o seu colapso. Em 1995, a descoberta de que a CESID espionava ilegalmente certas personalidades importantes da política espanhola acarretou na perda de prestígio e legitimidade nacional e internacionalmente, a qual somou-se às dificuldades de controle e de responsabilização e aos problemas de coordenação de uma organização cada vez mais extensa e complexa. O resultado foi o aumento da desconfiança em relação à atividade de inteligência no país, o que culminou no incremento da distância entre os tomadores de decisão e o CESID, no desmantelamento de grande parte da estrutura da agência – fato que acarretou na redução de sua produtividade – e no corte dos fluxos de informação com os serviços estrangeiros (DÍAZ, 2004). A forma encontrada para abordar esse impasse estava na consecução de mais uma reforma do sistema.

Em 6 de maio de 2002, através da Lei 11/2002, houve uma nova tentativa de reformulação do sistema de inteligência espanhol. A elaboração do CNI para substituir a CESID não foi somente uma mera mudança na nomenclatura. Houve um aperfeiçoamento da estrutura em relação à agência anterior, a partir da flexibilização e da dinamização advindas da separação da função de inteligência e da de gestão do órgão (DÍAZ, 2005). No entanto, isso não quer dizer que todos os problemas concernentes à implementação da atividade na Espanha tenham sido solucionados. Segundo Antonio M. Díaz Fernandez (2005), no que diz respeito à conformação política na qual se processou a aprovação do projeto de elaboração do CNI:

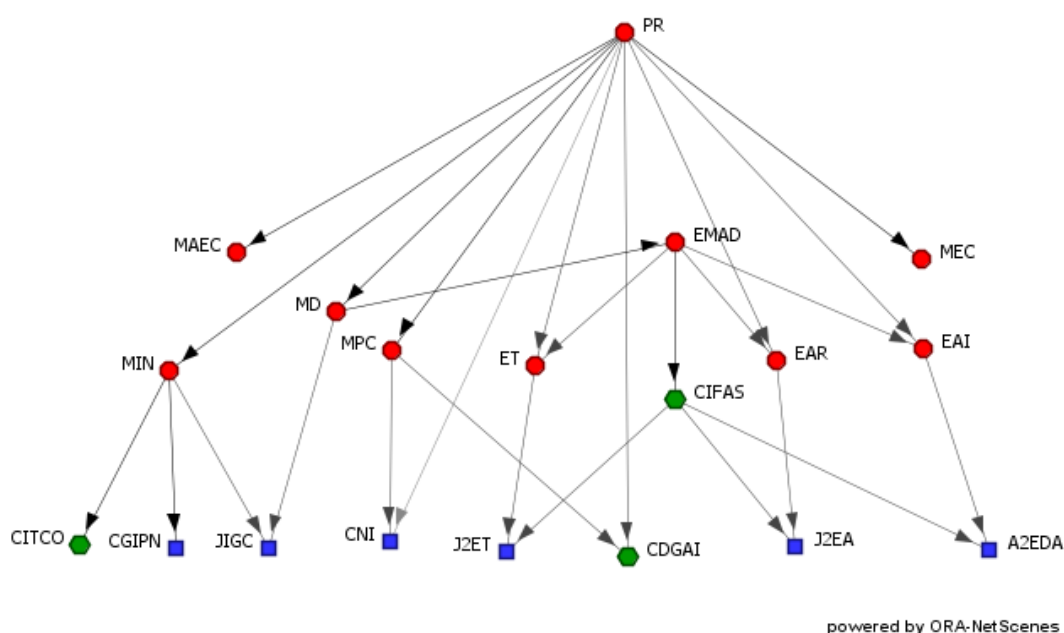
A decisão já estava tomada pelos dois grandes partidos [Partido Popular, ou PP, e Partido Socialista, ou PSOE], muito cômodos com o modelo que se havia manejado nos últimos anos, flexível e fora do controle do Parlamento. (...) o sistema que pode funcionar é o existente; portanto, melhora-se mas não se muda. (...) qualificar a reforma como um ‘total pacto de Estado a dois’ sem que durante a tramitação [do projeto de lei] houvesse sido introduzido nenhuma das emendas apresentadas [pelos partidos de menor expressão].²³ (DÍAZ, 2005, p.398-399, tradução nossa).

A reforma abarcou algumas questões relevantes no tocante à desmilitarização da inteligência, dando continuidade à profissionalização da atividade começada no final do século anterior e designando um civil para dirigir a agência. Porém, a manutenção do monopólio da inteligência interior e exterior em um mesmo serviço e da tutela do Ministério da Defesa sobre o CNI impediram a sua completa consecução (DÍAZ, 2005). Mesmo que a reformulação tenha

²³ No original, “la decisión ya estaba tomada por los dos grandes partidos, muy cómodos con el modelo que se había manejado en los últimos años, flexible y fueradel control del Parlamento. (...) el sistema que puede funcionar es el existente; por lo tanto, mejórese pero no se cambie. (...) calificar la reforma como ‘un total pacto de Estado a dos’ sin que durante la tramitación se hubiese introducido ninguna de las enmiendas presentadas”.

colocado em prática a execução de uma comunidade de inteligência, essa está longe de ser uma realidade concreta, haja vista não haver ocorrido qualquer tipo de reflexão sobre o papel da inteligência na política espanhola e sobre qual o modelo de estruturação desejado. A organização, o desenvolvimento e o controle não foram contemplados de maneira satisfatória, e evitou-se a discussão sobre uma distribuição clara de competências e responsabilidades no sistema, conformando-se com a dotação “de uma base legal a uma estrutura legal suficientemente difusa”²⁴ (DÍAZ, 2010, p. 229, tradução nossa).

Figura 2 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da Espanha



Fonte: elaboração própria, utilizando-se do software ORA-NetScenes.

Atualmente, o Sistema Nacional de Inteligência da Espanha conta, como disposto na **Figura 2**, com dezenove organizações. Destacam-se, além da CNI – a qual possui a primazia dentro do sistema –, os três órgãos encarregados da coordenação: a Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência (CDGAI), também instituída pela Lei 11/2002 (ESPANHA, 2002), na qual se depositava a expectativa da promoção da cooperação intrassistema, mas que se provou de pequena utilidade, já que se encontra pouco e tem problemas de continuidade (DÍAZ, 2010); o Centro de Inteligência das Forças Armadas (CIFAS), serviço imbuído do provimento da inteligência militar nos níveis operacional e estratégico e da articulação das agências de inteligência de cada um dos braços das Forças Armadas; e o Centro

²⁴ No original, “to give a legal basis to a sufficiently diffuse legal structure”.

de Inteligência contra o Terrorismo e o Crime Organizado (CITCO), criado a partir da junção de duas agências autônomas, e que impulsiona e coordena a integração e a valoração das informações e das análises disponibilizadas pelos demais órgãos do sistema nas matérias que o cabem.

2.3 França

Embora existissem organizações responsáveis pela coleta de informações já na época dos reis borbônicos, iniciada no final do século XVI, as primeiras tentativas de institucionalização do sistema de inteligência na França ocorreram somente após a derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana, em 1871. Num contexto em que a balança de poder no continente europeu favorecia notoriamente a Alemanha, a segurança da França dependia profundamente da eficiência de seu serviço secreto (PORCH, 1995). Desde a primeira sistematização da atividade de inteligência no país, a qual também coincide com o final do II Império e o retorno da democracia sob a égide da III República, os franceses encontram dificuldades na formatação de uma comunidade de inteligência (ARBOIT, 2008; DENÉCÉ 2012). A primeira referência oficial explícita ao termo aconteceu apenas em 2013, quando da edição do novo Livro Branco de Defesa. Assim como no caso espanhol, muitos dos problemas relacionados à estruturação da atividade de inteligência francesa estiveram – e ainda estão – relacionados com a inexistência de um marco regulatório claro e específico que defina o estatuto jurídico da atividade de inteligência no país, além da sua organização e do seu funcionamento (DENÉCÉ, 2012; HAYEZ, 2009). Ademais, o antagonismo existente entre os distintos serviços, a rivalidade entre civis e militares pelo controle sobre certas atividades – em especial a contrainteligência – e a cultura francesa de fraca relação entre a sociedade civil e a atividade de inteligência comprometeram, desde os primórdios, a cooperação entre as unidades que conformam o sistema, tornando ainda mais complexa a elaboração da desejada comunidade (ARBOIT, 2008).

A percepção da sociedade civil francesa de forma geral e dos políticos de forma específica sobre a atividade de inteligência ao longo do século XX esteve intimamente ligada com a

repercussão e o legado negativos gerados pelo Caso Dreyfus²⁵. Nas palavras de Douglas Porch (1995), o Caso Dreyfus:

(...) era uma clara indicação para a França de que ela nunca poderia estar certa sobre a lealdade dos seus serviços secretos, convencida de sua objetividade, levada a crer que a sua competência e sua integridade eram absolutas. Resumidamente, a França necessitava de um serviço secreto eficiente, porém permaneceria cética quanto aos seus motivos, desconfiada quanto aos seus produtos.²⁶ (PORCH, 1995, p.5, tradução nossa).

A consequente distância para com os tomadores de decisão atingiu de forma significativa a coesão do Sistema Nacional de Inteligência francês e implicou na pouca eficiência da atividade, mesmo que em situações de produtividade. A inteligência passou, nesse cenário, a contribuir para o aumento da incerteza, e não para sua redução. Isto posto, questionamentos foram colocados inclusive quanto à capacidade de controle do governo sobre o sistema como um todo.

No entanto, nos períodos em que houve algum grau de aproximação entre os atores políticos e os agentes de inteligência, as relações mantidas estimulavam, na maioria dos casos, a politização da atividade, assim avariando a validade de seus produtos, a efetividade do serviço prestado e a sua própria legitimidade. Philippe Hayez (2009, p.2, tradução nossa), apropriando-se da expressão cunhada por Pierre Lacoste, ex-diretor geral da Direção-Geral de Segurança Exterior (DGSE) – serviço responsável pela inteligência externa da França desde os anos 1980 –, refere-se a este paradoxo entre os dois extremos (o da distância em relação ao sistema de inteligência e o da sua politização) como a “(...) ‘doença francesa’ na inteligência”²⁷.

A partir dos anos 1990, o sistema de inteligência francês passou por uma série de reformas, as quais buscavam corrigir os seus problemas estruturais. Em 1992, houve o estabelecimento da Direção de Inteligência Militar (DRM), incumbida da inteligência militar, durante um novo ciclo nos assuntos de inteligência que desencadeou também um aumento dos investimentos e da mão-de-obra na área e um plano de modernização da SIGINT, o qual ficou conhecido como a “Primavera Francesa da Inteligência” (HAYEZ, 2009). Entre os anos de 2007

²⁵ O Caso Dreyfus foi um escândalo político ocorrido no ano de 1894 em torno da condenação por alta traição de Alfred Dreyfus, oficial judeu da artilharia do Exército francês, e que dividiu a França. O processo, envolto numa série de fraudes e contradições, acabou na condenação de Dreyfus com base em provas falsas e em tentativas de ocultamento do erro judicial cometido por parte das autoridades envolvidas.

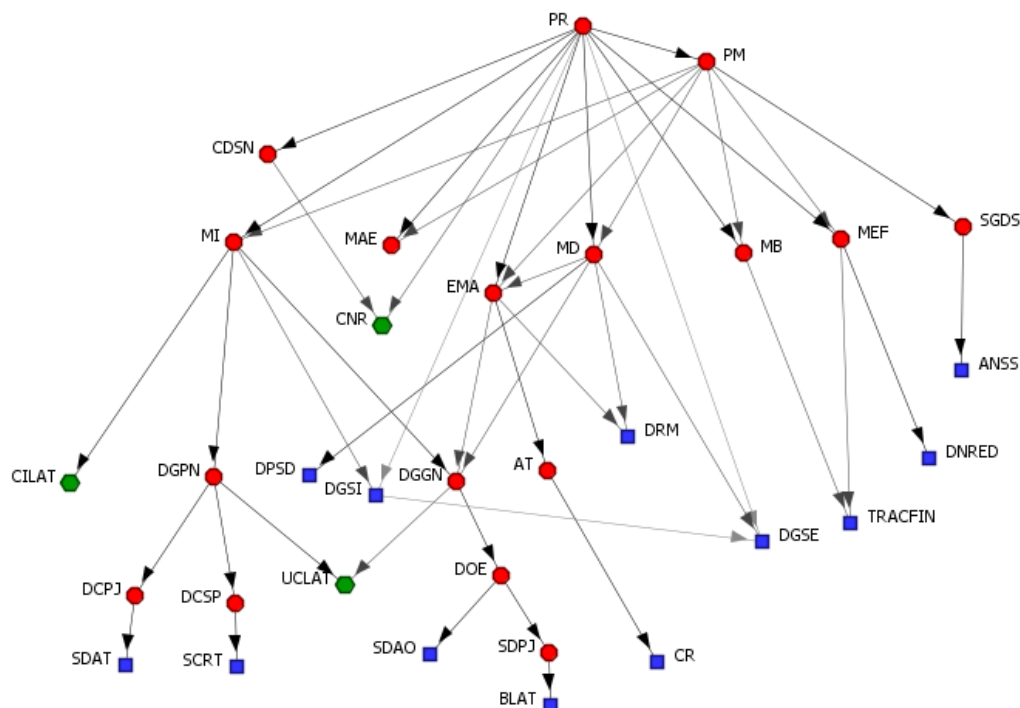
²⁶ No original, “(...) was a clear indication to France that she could never be certain of the loyalties of her secret services, convinced of their objectivity, persuaded that their competence and integrity were absolute. In short, France required efficient secret services, yet she was to remain skeptical of their motives, distrustful of their product”.

²⁷ No original, “(...) ‘French disease’ in intelligence”.

e 2008, também em função dos efeitos do 11 de setembro, novas propostas foram postas em prática. Em 2007, houve a unificação dos serviços de inteligência interna, antes dividida em duas agências, a Direção de Vigilância Territorial (DST) e a Direção Central de Inteligência Geral (DCRG), na figura da então Direção Central de Inteligência Interior (DCRI), a qual, desde 2014, é conhecida como Direção Geral da Segurança Interna (DGSi). Este momento marcou também a troca de sua tutela da Polícia Nacional para o Ministério do Interior. Já em 2008, a edição do Livro Branco de Defesa trouxe novidades importantes, as quais foram corroboradas pela mais recente edição do documento, de 2013. Pela primeira vez desde a II Guerra Mundial era feita uma reformulação global do sistema de inteligência, com o reconhecimento, embora implícito, de uma comunidade de inteligência no país e o lançamento de uma base para uma política específica de inteligência. O Livro Branco de 2008, no que diz respeito à inteligência, pode ser considerado como o esboço de um marco legal de estruturação para a atividade de inteligência na França, ao trazer avanços importantes, como a consolidação dos serviços existentes e os novos mecanismos de governança e de controle externo da atividade – e, em decorrência, de aproximação entre os políticos e a inteligência (HAYEZ, 2009).

A questão da cooperação entre as unidades do sistema de inteligência, assim como da distância entre os tomadores de decisão e os aparatos de inteligência, foi tratada através da instituição do Conselho Nacional de Inteligência (CNR) e do cargo de coordenador nacional de inteligência. Ambos foram criados com o intuito de reforçar a luta antiterrorista no país e têm como missão a coordenação da atividade de inteligência – mesmo sem contar com a participação de todas as agências francesas – tanto no nível operacional, quanto no estratégico (FRANÇA, 2008). Na prática, não obstante, o CNR aprofundou o problema de politização antes eventualmente sentido. De acordo com Cettina (2011), a coordenação é fruto da vontade política. Desta forma, o fluxo de informação assegurado através do CNR depende de redes informais de relacionamento entre os diretores das agências, o coordenador nacional e o Presidente, as quais são mais facilmente mantidas quando há um compartilhamento de valores e de concepções entre esses atores, o que torna a coordenação circunstancial (CETTINA, 2011). A politização acaba, portanto, facilitando a aceitação do instrumento de coordenação e garantindo o seu bom funcionamento, apesar de trazer fragilidades e incertezas que comprometem a percepção da sociedade quanto à idoneidade do sistema de inteligência francês.

Figura 3 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência da França.



Fonte: elaboração própria, utilizando-se do software ORA-NetScenes.

Como mostrado na **Figura 3**, o Sistema Nacional de Inteligência da França é complexo, sendo composto por trinta e duas organizações, das quais mais da metade possuem funções de supervisão e direção governamental. Segundo o Livro Branco de Defesa de 2013, as principais agências de inteligência francesas na atualidade são os dois serviços de competência geral, quais sejam, a DGSI, responsável pela inteligência interior, e a DGSE, encarregada da inteligência exterior; e os quatro serviços de competência específica: a DRM, responsável pela inteligência militar; a Direção Geral de Proteção e de Segurança da Defesa (DPSD), imbuída da segurança das informações, do pessoal e do material e das instalações sensíveis; o Tratamento da Informação e da Ação contra os Circuitos Financeiros Clandestinos (TRACFIN), incumbido da luta contra a lavagem de dinheiro; e a Direção Nacional da Inteligência e das Investigações Aduaneiras (DNRED), responsável por controlar e combater a fraude alfandegária. As demais agências estão majoritariamente ligadas com as Direções Gerais da Política Nacional (DGPN) e da Gendarmeria Nacional (DGGN). A Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista (UCLAT) aparece como o único organismo encarregado da coordenação do sistema, para além da CNR. A

diferença entre os dois órgãos está no caráter mais técnico da UCLAT, em relação ao mais político do CNR.

2.4 Reino Unido

A história geral da atividade de inteligência e a específica do Reino Unido confundem-se no seu início, já que os britânicos foram pioneiros na institucionalização da mesma, ainda no século XVI, durante o reinado de Elizabeth I. Sob a tutela do então Secretário de Estado, Francis Walsingham, a coleta de inteligência tornou-se uma das mais importantes funções despendidas pela Secretaria, numa época em que não só as informações extraordinárias sobre as potências inimigas importavam, como também as informações sobre o mundo e as notícias internacionais mais genéricas²⁸. As redes de inteligência continuaram a existir posteriormente nas ilhas britânicas, já que eram consideradas necessárias “à afirmação da autoridade do Estado nacional emergente e não meramente um capricho dos diferentes regimes políticos” (CEPIK, 2003, p.83).

O começo da sistematização desta atividade na sua conformação contemporânea ocorreu, todavia, somente alguns séculos após Walsingham, já em 1909, com a criação do Escritório do Serviço Secreto (SBB), podendo ser o Reino Unido também considerado predecessor na formulação dos sistemas de inteligência modernos. A origem do SBB esteve fundamentada na crescente ameaça representada, num contexto de iminência da I Guerra Mundial, pelo Império alemão e pela escala excessiva de espões alemães em território britânico (GOODMAN, 2008; PHYTHIAN, 2008). A sua continuidade após o término da guerra foi garantida pela ameaça representada pela União Soviética e pelos ideais da Revolução Russa – assim como, atualmente, é pela ameaça do terrorismo internacional.

O SBB nasceu como uma instituição militar, respondendo no seu princípio às Forças Armadas britânicas e tendo um escopo estritamente militar. O fato de sua fundação ter se dado em função da “consideração dos meios internos para lidar com o despertar de uma ameaça externa”²⁹ (GOODMAN, 2008, p.41, tradução nossa) fez com que o SBB se dividisse em duas seções, uma interna responsável pela proteção contra a ameaça representada pela espionagem alemã e outra externa responsável pelo monitoramento de indicativos de conflagrações. O

²⁸ De acordo com Cepik (2003, p.83), “até o surgimento dos jornais privados e o advento da liberdade de imprensa, os governos tendiam a ver toda informação sobre a população, a administração e os recursos do país como propriedade do rei, portanto secreta em alguma extensão”, justificando a sua obtenção por quaisquer fossem os meios.

²⁹ No original, “external threat awakening consideration of the internal means of dealing with it”.

desenvolvimento dos serviços de inteligência civis, preocupados em maior escala com questões de cunho político, deu-se somente após o término da I Guerra Mundial. Neste âmbito, sucedeu-se também a divisão, no ano de 1931, do SBB em dois órgãos distintos, baseados nas duas seções que anteriormente o configuravam: o Serviço de Segurança (MI5), encarregado da inteligência interior, e o Serviço Secreto de Inteligência (MI6), encarregado da inteligência exterior.

Mesmo que existissem desde o início do século XX, tanto o MI5, quanto o MI6 encontravam-se sem qualquer tipo de embasamento legal mais contundente até o final da década de 1980. Pressionado pelo grande número de casos trazidos à Corte Europeia de Direitos Humanos, sobretudo quanto às atividades empreendidas pelo MI5, o Reino Unido viu-se compelido à edição de uma série de atos, os quais estabeleceram uma base estatutória sobre a qual as suas agências de inteligência passaram a ser reconhecidas e a atuar (HANNAH, O'BRIEN & RATHMEL, 2005). Tais atos foram os *Security Service Acts* de 1989 e de 1996 para o MI5; o *Security Service Act* de 1994 para o MI6 e o Quartel-General de Comunicações do Governo (GCHQ), serviço criado em 1919 sob a alcunha de Escola de Cifras e Códigos do Governo (GC&CS) e imbuído da inteligência de sinais; e o *Regulation of Investigatory Powers Act* de 2000. A legislação, porém, é considerada vaga, principalmente no que diz respeito aos limites impostos às atividades perpetradas pelo MI6 e pelo GCHQ (HANNAH, O'BRIEN & RATHMEL, 2005; LOWENTHAL, 2015). Ademais, ambas as agências continuam bastante fechadas em relação a sua organização, ainda mais se comparadas com o MI5 frente às medidas de abertura e de controle empreendidas pelo governo britânico nos últimos anos (PHYTHIAN, 2008).

A questão da coordenação é, desde os anos 1930, recorrente nas discussões quanto à performance do sistema de inteligência britânico. Em 1936, houve a instituição do órgão que, alguns anos mais tarde, passaria a ser chamado de Comitê Conjunto de Inteligência (JIC). O JIC é o organismo responsável por articular a colaboração entre as unidades do sistema de inteligência, buscando garantir a eficiência na análise e na disseminação das informações obtidas. Do mesmo modo que os demais serviços de inteligência britânicos, o JIC era subordinado inicialmente às Forças Armadas, o que impediu, antes do início dos anos 1940, a participação das agências civis nas reuniões do Comitê. O seu prestígio e a sua importância só foram ser reconhecidas com o desenrolar da II Guerra Mundial. O papel por ele realizado na centralização da inteligência produzida pelas diversas agências foi sendo considerado cada vez mais significativo ao longo do

esforço de guerra, seja por priorizar as informações fundamentais, seja por evitar a duplicação do trabalho e das informações (GOODMAN, 2008). Mais recentemente, em 2010, sucedeu-se a criação do Conselho de Segurança Nacional (NSC), órgão encarregado da supervisão de todos os aspectos relacionados à segurança do Reino Unido e formado por quatro comitês, dos quais um se dedica exclusivamente ao tema da inteligência. O advento do NSC levantou dúvidas quanto à utilidade do JIC (LOWENTHAL, 2015), as quais fundamentam, desde então, a consecução de uma série de melhorias que buscam garantir a manutenção da relevância desta entidade³⁰.

Outro fator extremamente importante para a inteligência britânica desde a II Guerra Mundial é a relação de cooperação com os Estados Unidos. Como destaca Mark Lowenthal (2015):

O relacionamento íntimo em inteligência entre o Reino Unido e os Estados Unidos é mais evidente no intercâmbio entre o GCHQ e a NSA, mas existe também em outros domínios. Os Estados Unidos e o Reino Unido são dois dos parceiros participantes dos ‘Cinco Olhos’ [acordos UKUSA], os outros sendo Austrália, Canadá e Nova Zelândia. A capacidade independente em inteligência de imagens (IMINT) do Reino Unido é restrita a plataformas embarcadas, porém [o país] recebe imagens de satélite dos Estados Unidos. (...) Uma gama de produtos de inteligência, tanto de coleta, quanto de análise, também são compartilhados. A HUMINT do Reino Unido não se sobrepõe completamente a dos Estados Unidos, com o Reino Unido tendo vantagem em alguns dos países da Commonwealth.³¹ (LOWENTHAL, 2015, p.452-453, tradução nossa).

Essa proximidade levantou, todavia, uma série de controvérsias, sobretudo após os atentados de 11 de setembro. Dentre elas, destacam-se o possível envolvimento da inteligência britânica nas tentativas da NSA de grampear delegados do Conselho de Segurança das Nações Unidas – além do próprio Secretário-Geral da entidade –, na prática de rendição extraordinária realizada pelos norte-americanos³² (PHYTHIAN, 2008) e no sistema de vigilância global da NSA, revelado por Edward Snowden em 2013. Lowenthal (2015) e Phythian (2005; 2008) ainda apontam as

³⁰ Algumas dessas mudanças acarretaram na criação de produtos mais adaptados às necessidades do Primeiro-Ministro, numa cooperação próxima entre o quadro de funcionários do JIC e do NSC e na limitação da sua produção a três tipos de documentos: avaliações, briefings e sumários (LOWENTHAL, 2015).

³¹ No original, “the close relationship between Britain and the United States is most evident in the dealings between GCHQ and NSA, but it exists elsewhere. The United States and Britain are two of the partners in the ‘Five Eyes’ relationship, the others being Australia, Canada, and New Zealand. Britain’s independent imagery intelligence (IMINT) capability is restricted to airborne platforms, but it receives satellite imagery from the United States. (...) A range of intelligence products, both collection and analytical, also is shared. British HUMINT does not completely overlap that of the United States, with Britain having some advantages in Commonwealth countries”.

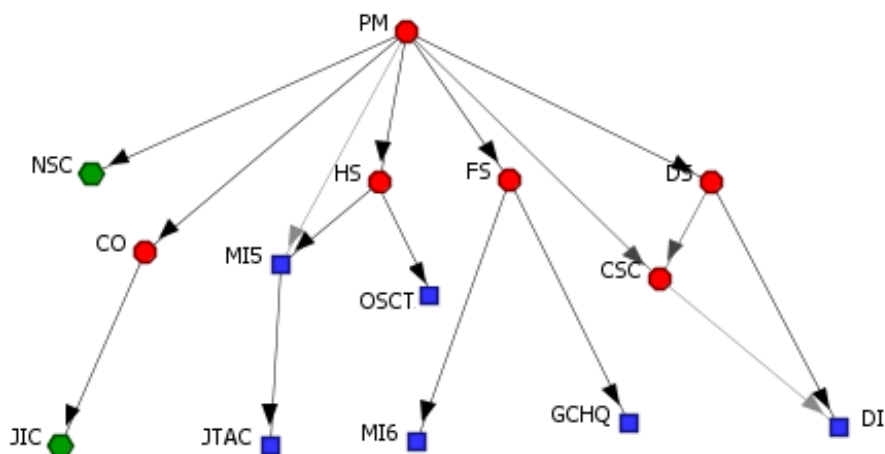
³² A rendição extraordinária (ou irregular) envolve o apreendimento de suspeitos de terrorismo em um país e a sua transferência de modo rápido e secreto para um outro país, o qual se configura num destino para a “interrogação” que não os Estados Unidos, num esquema que tem como efeito central a terceirização da tortura (PHYTHIAN, 2008).

consequências negativas do apoio concedido pelo Reino Unido aos Estados Unidos na invasão ao Iraque em 2003.

O caso da invasão do Iraque é notório também por exemplificar como a atividade de inteligência pode ser utilizada a contento dos tomadores de decisão. A redação, no ano de 2002, do Dossiê *Downing Street* é exemplar no que tange à politização da inteligência. O documento, que deveria avaliar a possibilidade do Iraque possuir armas de destruição em massa, manipulou as informações coletadas pelos serviços de inteligência, de modo a vender a necessidade de guerra para um público a princípio cético (PHYTHIAN, 2005). O fato da inteligência ser esparsa, baseada em fontes escassas e ter sido mantida longe de especialistas que poderiam contestá-las, além dos regulares avisos sobre a sua limitação, foram ignorados em prol da produção de inteligência e, em decorrência, de uma avaliação que servisse aos interesses do governo. Desmascarada pelo Relatório Butler, publicado em 2004, esta situação serviu para desmoralizar ainda mais a atividade de inteligência no Reino Unido, contribuindo para a erosão da confiança da sociedade nos serviços de inteligência (PHYTHIAN, 2005). Esse aumento da incerteza já dava sinais, apesar da percepção inicial de que o 11 de setembro seria uma oportunidade de forjar-se um consenso sobre a importância da atividade de inteligência no país e assim superar-se a ambivalência da opinião pública britânica no que concerne à inteligência³³.

³³ Segundo Phythian (2005), o Reino Unido vive uma situação de ambivalência de sua opinião pública no que diz respeito aos serviços de inteligência. De um lado, têm-se a fascinação e a atração pela atividade, cultivada através do “mito do James Bond” e da vitória adquirida na II Guerra Mundial. De outro, tem-se a desconfiança e a suspeita relacionadas às diversas alegações de que os serviços de inteligência podem ter influenciado no andamento da política interna.

Figura 4 – Grafo do Sistema Nacional de Inteligência do Reino Unido.



Fonte: elaboração própria, utilizando-se do software ORA-NetScenes.

A **Figura 4** dispõe a atual configuração do Sistema Nacional de Inteligência britânico, o qual conta com doze unidades, das quais seis são agências de inteligência, seis são órgãos de direção governamental e dois são organismos de coordenação. Além das agências e dos órgãos de coordenação já mencionados, ressalta-se a Inteligência de Defesa (DI), responsável pela inteligência militar e que, embora se comporte como uma agência, não está coberta por uma base estatutária como as demais, em função de ser parte integral do Ministério da Defesa. Ademais, tem-se o Centro Conjunto de Análise do Terrorismo (JTAC), o qual reúne representantes dos vários departamentos e agências do governo com experiência no contraterrorismo com o propósito de determinar o nível oficial de ameaça terrorista ao território britânico.

2.5 Conclusões Parciais

Com base nas apreciações feitas sobre os Sistemas Nacionais de Inteligência, entende-se ser possível traçar paralelos entre os casos examinados. Observam-se, assim, algumas similaridades entre os sistemas de inteligência da Alemanha e do Reino Unido e entre os sistemas da Espanha e da França. Quatro são os pontos nos quais notam-se essas correspondências: marco regulatório, politização e mecanismos de controle, separação entre agências de inteligência e de política e coordenação do sistema. Quanto ao marco regulatório, repara-se a ausência de um modelo legal claro e específico sobre o qual as agências de inteligência organizem-se e atuem na Espanha e na França. As tentativas são difusas, mais recentes e ainda incompletas, como a Lei 11 de 2002 na Espanha e algumas disposições nos Livros Brancos de 2008 e 2013 e no Código de

Defesa de 2009 na França, o que confere um grau de institucionalização menor e maiores problemas de coordenação e de superposição de funções nestes dois países. Por outro lado, na Alemanha e no Reino Unido, o grau de institucionalização é maior, apesar de não ser garantia do funcionamento ótimo do sistema. As regulações sobre inteligência datam do final dos anos 1980 e início dos 1990, com a Lei Federal de Proteção Constitucional na Alemanha e os *Security Service Acts* de 1989, 1994 e 1996 no Reino Unido.

No que diz respeito à politização e aos mecanismos de controle, os quatro países apresentam uma tendência de desconfiança da sociedade civil frente à atividade de inteligência. Isto é consequência das falhas de inteligência, da possível afronta a direitos e liberdades civis e da politização da atividade. No caso da politização, destaca-se a possibilidade de ela ocorrer em dois sentidos: tanto a partir das agências de inteligência, as quais podem ter o interesse de influenciar no andamento da política interna dos países; quanto dos tomadores de decisão, os quais utilizam-se do aparato de inteligência para atingir os seus interesses políticos. Essa situação serviu como incentivo à articulação de mecanismos de controle, os quais demonstram-se mais profícuos na Alemanha e no Reino Unido, o que não significa que sejam mais eficientes do que os mecanismos franceses e espanhóis, vide uma série de polêmicas ocorridas em território alemão e britânico nos últimos anos.

A separação entre os aparatos policiais e os de inteligência é clara na Alemanha e no Reino Unido, tendo inclusive, no caso da Alemanha, sido estipulada pelos países Aliados ao final da década de 1940, ao optarem pelo modelo britânico na criação dos serviços de inteligência alemães. Tal distinção é mais nebulosa na Espanha e na França, como no caso do DGSI, agência de inteligência interior francesa que possui a competência de polícia judiciária. Além disso, a Espanha é o único dos casos em que não há uma divisão entre a inteligência interior e exterior, sendo ambas de responsabilidade da CNI, centralizando a atividade e, desta modo, contrariando pressupostos de profissionalização e de democratização da atividade de inteligência. Por fim, no que se refere à coordenação entre as unidades do sistema, percebe-se uma cooperação mais efetiva entre os órgãos de inteligência nos casos da Alemanha e do Reino Unido. Isso é resultado dos dispositivos legais que preveem mecanismos de coordenação nesses dois países, como forma de evitar a competição interburocrática, a qual marca os sistemas de Espanha e França.

As diferenças e semelhanças averiguadas refletem-se, ao menos em parte, nas dinâmicas da cooperação europeia em inteligência, demonstrando o vínculo existente entre as dificuldades e

os desafios domésticos e os regionais, especialmente no que se refere às questões do marco regulatório e da coordenação intrassistêmica. Entretanto, elas precisam ser complementadas, num primeiro momento, pela avaliação do tipo e da intensidade das percepções de ameaça que os estes países e a própria União Europeia vêm demonstrando. Assim, partindo do entendimento da natureza dos Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido, serão examinados em seguida as ameaças que estes países, através dos mecanismos oferecidos por seus aparatos de inteligência, percebem à segurança nacional e europeia. Além disso, será analisada a percepção de ameaças na esfera da UE.

3 A PERCEPÇÃO DE AMEAÇAS E OS DESAFIOS À SEGURANÇA EUROPEIA

As agências de inteligência que conformam os Sistemas Nacionais de Inteligência apresentados no primeiro capítulo têm como uma de suas funções primordiais o monitoramento e a interpretação do ambiente exterior de cada país e, conseqüentemente, a prospecção de ameaças (potenciais ou imediatas) à segurança nacional dos Estados. Desta forma, as agências planejam, coletam, processam, analisam e disseminam inteligência sobretudo em relação às capacidades e às intenções de agentes exógenos que possam vir a representar um risco à independência política e à integridade territorial do Estado do qual fazem parte. Este segundo capítulo traz, assim, como objetivo central, a análise das estratégias nacionais de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido e a estratégia regional da União Europeia visando a apreciação de como determinadas ameaças são percebidas. Ao final, expõe-se uma sumarização das percepções dos quatro países e do bloco europeu quanto às ameaças à segurança continental. Posteriormente, pretende-se verificar como essas ameaças influenciam o esquema de cooperação regional em inteligência estipulado no âmbito da UE.

Dentre as diversas ameaças verificadas no caso europeu, duas têm-se destacado nas listas de cada país e da própria UE: o terrorismo e a Rússia. A nova ameaça representada pelo terrorismo internacional, que vem ganhando força desde os atentados ao Charlie Hebdo em Paris no início do ano de 2015, está relacionada tanto com o envolvimento de países europeus em acontecimentos recentes no Oriente Médio, como a Guerra Civil Síria e o combate ao Estado Islâmico (EI), quanto com as conseqüências sociopolíticas da crise migratória. Por sua vez, a ameaça “tradicional” representada pela Rússia – apesar dos importantes laços comerciais e energéticos mantidos com vários países europeus – é vista como um obstáculo aos interesses dos países ocidentais e, mais especificamente, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), como denota-se mais uma vez na questão síria e também na crise ucraniana.

A análise foi fundamentada, pois, na inspeção de documentos tanto dos quatro países-membros da UE selecionados, quanto da própria UE, os quais dispusessem os condicionantes e as diretrizes da estratégia nacional e/ou da política de segurança e defesa europeia. Nesse sentido, os documentos examinados foram: para a Alemanha, os Livros Brancos sobre a Política de Segurança Alemã e o Futuro das Forças Armadas de 2006 e 2016; para a Espanha, a Estratégia Espanhola de Segurança de 2011, a Estratégia de Segurança Nacional de 2013 e o Informe Anual

de Segurança Nacional de 2015; para a França, os Livros Brancos sobre a Defesa e a Segurança Nacional de 2008 e 2013; para o Reino Unido, a Estratégia de Segurança Nacional e a Revisão de Defesa Estratégica e Segurança de 2010 e a Estratégia de Segurança Nacional e Revisão de Defesa Estratégica e Segurança de 2015; e, finalmente, para a União Europeia, a Estratégia Europeia de Segurança de 2003, o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança, de 2008, a versão consolidada do Tratado de Lisboa, que foi assinado em 2007, mas entrou em vigor apenas em 2009, e o Anuário de Segurança Europeia do Instituto de Estudos de Segurança da UE de 2016³⁴. Vale ressaltar que, em função da celeridade dos acontecimentos internacionais, o ano em que foram emitidos os documentos tem uma manifesta influência sobre o seu conteúdo e a forma como os temas são abordados. Além disso, a análise realizada centrou-se exclusivamente nas posições oficiais manifestadas pelos países e pelo bloco europeu através destes documentos oficiais.

3.1 Terrorismo Internacional

O terrorismo é um fenômeno político e estratégico de difícil definição consensual. Ele pode ser entendido como um instrumento utilizado por certos grupos organizados, cujo propósito seja “afetar a ordem vigente, atacando os centros de poder de forma unificada, retaliativa, ampla e difusa, e buscando disseminar o medo e forçar mudanças” (MELOS, ALVES & MACHRY, 2016, p.72). Os atentados terroristas possuem também um componente comunicacional muito significativo: um dos seus principais objetivos – instigado ainda mais pelas novas tecnologias de comunicação – é impactar vítimas indiretas e políticas através não só da execução do atentado em si, mas também da sua apreensão como um discurso que se utiliza da espetacularização da violência como instrumento de fala (WAINBERG, 2005). No caso dos documentos contendo a estratégia nacional dos países analisados, os termos terrorismo internacional ou terrorismo transnacional fazem referência direta aos atentados realizados por grupos fundamentalistas islâmicos, como a Al-Qaeda e o EI. O terrorismo, contudo, não é uma ferramenta utilizada somente por facções extremistas islâmicas e não foi concebida pelas mesmas. Esta associação

³⁴ A versão consolidada do Tratado de Lisboa reúne as provisões, os princípios, os artigos, os protocolos e as declarações do Tratado da União Europeia (ou de Maastrich), assinado em 1992 e em vigor desde 1993; e do Tratado sobre o Funcionamento da UE (ou de Roma), assinado em 1957 e em vigor desde 1958, o qual à época originou a Comunidade Econômica Europeia.

imediate que se faz entre a religião e o mundo islâmicos e o terrorismo é geralmente imprecisa e fruto de análises equivocadas e muitas vezes parciais³⁵.

O terrorismo internacional é percebido, de maneira geral pelos quatro países analisados, como uma das principais – se não a principal – ameaça à segurança nacional e europeia. As estratégias evidenciadas nos documentos oficiais apresentam diversas similaridades entre as percepções de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido quanto ao assunto. O tema é apreciado de forma incisiva inclusive em documentos menos recentes, evidenciando uma preocupação que se estende desde o início dos anos 2000, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e especialmente após os atentados em Madri em 2004 e em Londres em 2005.

Na percepção espanhola, os recentes atentados terroristas contra o continente europeu e o aumento da radicalização de certos setores da sociedade “confirmam que o terrorismo é um dos maiores desafios globais” e demonstram que “a luta contra o terrorismo em todas suas dimensões constitui uma prioridade estratégica”³⁶ (ESPANHA, 2015, p.2, tradução nossa). Listado como primeiro desafio a sua política de segurança, a Alemanha entende que “o terrorismo transnacional é um desafio global” e “um fenômeno de relevância crescente” e que “os ataques terroristas representam o desafio mais imediato a nossa sociedade”³⁷ (ALEMANHA, 2016, p.34, tradução nossa). No caso francês, o terrorismo é considerado, apesar dos progressos alcançados pela luta antiterrorista conduzida mundialmente nos últimos anos, uma “ameaça maior e persistente” a qual “requer a manutenção de um aparato estabelecido pelo Estado a um alto nível de vigilância”³⁸ (FRANÇA, 2013, p.104, tradução nossa). No seu Livro Branco de 2008, a França já caracterizava a ameaça terrorista como um evento de forte probabilidade e de grandeza média a severa, o qual envolveria riscos reais de utilização de armas de destruição em massa. O Reino Unido, por sua vez, avalia o combate firme e abrangente ao terrorismo e ao extremismo no nível

³⁵ A associação imediata que se faz entre a religião islâmica e o terrorismo é uma tendência incorreta que se iniciou com a Revolução Iraniana de 1979 e se intensificou com os atentados do 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque e os recentes ataques realizados pelo EI. Além disso, ela expressa uma percepção deturpada do Ocidente quanto ao mundo e à religião islâmicos, a qual é fortemente influenciada pela cobertura midiática, pelos pretensos atraso e inferioridade dos povos muçulmanos em relação aos ocidentais (MELOS, ALVES & MACHRY, 2016) e pelo ideal de que o Islã constitui uma ameaça aos valores ocidentais.

³⁶ No original, “confirman que el terrorismo es uno de los mayores desafíos globales” e “la lucha contra el terrorismo en todas sus dimensiones constituye una prioridad estratégica”.

³⁷ No original, “transnational terrorism is a global challenge”, “a phenomenon of growing relevance” e “terrorist attacks represent the most immediate challenge to our security”.

³⁸ No original, “menace majeure et persistante” e “requerent de maintenir le dispositif en oeuvre par l’État à un haut niveau de vigilance”.

doméstico e internacional como uma das prioridades securitárias para os próximos anos (REINO UNIDO, 2015). O terrorismo está inclusive classificado como uma das quatro ameaças no primeiro escalão de riscos na Avaliação de Riscos à Segurança Nacional de 2015, em razão dos seus altos impacto e probabilidade, e o nível da ameaça terrorista atualmente no país está em “Grave”, o que significa que um ataque ao território britânico é considerado altamente provável.

A própria estruturação dos Sistemas Nacionais de Inteligência dos quatro países serve como evidência da sua grande preocupação com o tema. A existência de organizações que lidam especificamente com o terrorismo demonstra a articulação da atividade de inteligência como ferramenta relevante na prevenção e no combate a esta ameaça. Na Espanha, tem-se o CITCO, enquanto no Reino Unido, o JTAC e o Escritório de Segurança e Contraterrorismo (OSCT). Na Alemanha, denota-se o Centro Conjunto de Contraterrorismo (GTAZ). Por fim, na França, observa-se o maior número de organismos específicos: além do já mencionado UCLAT, tem-se ainda o Escritório da Luta Antiterrorista (BLAT), o Comitê Interministerial da Luta Antiterrorista (CILAT) e a (SDAT Subdireção Antiterrorista). Ademais, o fato das agências responsáveis pela inteligência interna (MI5 no Reino Unido, CNI na Espanha, BfV e LfVs na Alemanha e DGSI na França) focalizarem cada vez mais nas atividades de contraterrorismo internacional oferece mais uma indicação da relevância central desta ameaça na segurança destes Estados. Este enfoque resulta não só do aumento dos números de atentados e da relevância do terrorismo nas relações internacionais, como também da diminuição da ameaça representada pelos grupos comunistas após o término da Guerra Fria e pelos grupos terroristas domésticos, como o Exército Republicano Irlandês (IRA) no Reino Unido e o Pátria Basca e Liberdade (ETA) na França e na Espanha, após o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (PHYTHIAN, 2008; ESPANHA, 2015).

O terrorismo é considerado pelos quatro países como fruto de um movimento de transformações sem precedente que decorre do processo de globalização ou mundialização pelo qual atravessa o Sistema Internacional desde a década de 1990. Este processo de alta complexidade traria tanto benefícios e oportunidades, quanto riscos e desafios, constituindo-se em “um acelerador e um amplificador, para o melhor como para o pior”³⁹ (FRANÇA, 2013, p.41, tradução nossa). Algumas das vantagens observadas são a promoção da interconectividade a nível mundial, os progressos nas áreas de tecnologia e comunicação e o crescimento econômico dos

³⁹ No original, “un accélérateur et un amplificateur, pour le meilleur comme pour le pire”.

países emergentes. Por outro lado, observa-se também o surgimento e o fortalecimento de novos riscos e ameaças, os quais unem-se às ameaças já tradicionais, como os conflitos armados, no rol de potenciais desafios a serem enfrentados. Neste ponto, a Estratégia de Segurança Nacional da Espanha de 2013 aponta características destas novas ameaças, das quais o terrorismo internacional é um exemplo:

“(…) de natureza essencialmente transnacional, que se retroalimentam e, ao interagirem, potencializam sua periculosidade e a vulnerabilidade do entorno. Outros elementos que somam complexidade aos riscos e ameaças do contexto estratégico atual são seu impacto transversal em distintas estruturas e atores do Estado e da sociedade, a difícil identificação de sua origem e a ausência de um centro de gravidade único.”⁴⁰ (ESPANHA, 2013, p.6, tradução nossa).

A interligação entre as novas ameaças destacada pelo documento espanhol é também salientada pelas estratégias dos demais países. Quanto à relação com o crime organizado, a colaboração entre os grupos terroristas e os criminosos e a possibilidade do crime organizado estender o terrorismo para diversas regiões e servir ainda como fonte de financiamento para a atividade são destacadas. Na questão da proliferação das armas de destruição em massa, apesar de considerarem, em sua maioria, reduzida a perspectiva de grupos terroristas adquirirem artefatos nucleares – a não ser que sejam patrocinados por algum outro Estado –, o risco de adquirirem armas químicas, biológicas e radiológicas é real e elevado, conferindo uma nova dimensão à ameaça terrorista e ao perigo representado por um eventual atentado contra as estruturas estatais ou a população civil.

No que diz respeito aos ciberataques, a instrumentalização de capacidades ciber por grupos terroristas e outros atores não-estatais é vista como uma contingência cada vez mais provável, principalmente em razão da possibilidade de causar “danos sérios com um esforço mínimo”⁴¹ (ALEMANHA, 2016, p.36, tradução nossa). Os documentos da Alemanha (2016) e da França (2013) ainda ressaltam a necessidade de proteger as infraestruturas críticas do Estado da ameaça terrorista, enquanto que os da Espanha (2013) e do Reino Unido (2015) concentram-se mais especificamente nos riscos que o terrorismo traz para a segurança energética do país.

⁴⁰ No original, “de naturaleza esencialmente transnacional, que se retroalimentan y, al interactuar, potencian su peligrosidad y la vulnerabilidad del entorno. Otros elementos que suman complejidad a los riesgos y amenazas del contexto estratégico actual son su impacto transversal en distintas estructuras y actores del Estado y de la sociedad, la difícil identificación de su origen y la ausencia de un centro de gravedad único”.

⁴¹ No original, “serious damage with minimal effort”.

Grande atenção também é conferida às origens concretas e às articulações que fortalecem a ameaça terrorista. Três são os principais pontos em comum entre as análises estratégicas dos quatro países no que concerne a este quesito: os Estados falidos, a radicalização e as migrações. Os Estados falidos ou frágeis são caracterizados pela ausência de governança plena e pela incapacidade do cumprimento das funções estatais em todo o seu território, em virtude de fracas legitimidade e estrutura, de um suprimento inadequado de bens e serviços e da corrupção (ALEMANHA, 2016). A preocupação dos países europeus com a sua existência está no fato de serem considerados potenciais santuários para a criação e o desenvolvimento de organizações terroristas e paraestatais. Segundo o Livro Branco da França de 2013, este é um fenômeno atual durável e difundido, o qual atinge Estados de diferentes tamanhos e níveis de desenvolvimento, sobre a totalidade ou uma parte do seu território. Regiões como o Sahel, a Península Arábica, a fronteira afegão-paquistanesa e o Chifre da África, além de países como o Iêmen, o Iraque, a Síria, o Afeganistão, o Paquistão, a Somália e a Nigéria são sublinhados como áreas de instabilidade em que as redes de terrorismo internacional se estabelecem e prosperam.

A radicalização é entendida atualmente como um processo em que os grupos terroristas se utilizam das redes sociais e da comunicação digital para disseminar a sua ideologia extremista e assim atrair apoiadores e influenciar indivíduos a unirem-se a causa por eles defendida. Em muitos casos, aproveita-se da situação socioeconômica desfavorável na qual vivem jovens europeus de origem árabe ou de religião muçulmana, os quais estão mais suscetíveis, frente à falta de oportunidades, à assimilação de ideais fundamentalistas. Nos documentos mais recentes, como o Livro Branco alemão de 2016 e a Estratégia Nacional britânica de 2015, imputa-se protagonismo ao EI na radicalização de cidadãos dos países europeus, os quais deslocam-se a regiões conflituosas no Oriente Médio, como Síria e Iraque, para treinamento e posteriormente retornam aos seus países de origem como possíveis vetores de novos atentados terroristas. O Informe de Segurança da Espanha de 2015 também realça a atuação das células terroristas e de atores individuais, muitos dos quais passam por um processo de autoradicalização, sem contar com o comando direto de organizações terroristas transnacionais.

As migrações, por sua vez, são encaradas como um desafio humanitário que pressiona presentemente a Europa como um todo (REINO UNIDO, 2015). Os recentes conflitos no Oriente Médio, especialmente na Síria e no Iraque, e a situação de instabilidade no norte da África têm levado milhares de indivíduos – voluntaria e involuntariamente – a deslocarem-se ao continente

européu. Para além de uma miríade de questões sociais e legais que decorrem da chegada de novos contingentes populacionais, os países europeus referem-se nas suas estratégias nacionais à relação do tema com a proliferação do terrorismo. A vulnerabilidade económica, a exclusão social e os demais sentimentos que certos imigrantes experienciam podem ser explorados e instrumentalizados por organizações terroristas, facilitando o processo de radicalização e o recrutamento de novos combatentes (ALEMANHA, 2016; ESPANHA, 2013).

Os documentos oficiais que abordam as estratégias de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido apontam ainda algumas propostas, respostas e/ou linhas de ação estratégica quanto ao combate ao terrorismo transnacional. Nota-se a importância, nos quatro casos analisados, do estreitamento das relações bilaterais, seja com os países em que os grupos terroristas se estabelecem e se proliferam, seja com países em que se percebe uma preocupação mútua com a expansão da ameaça terrorista. O envolvimento ativo em organizações e alianças internacionais também é mencionado como vital na luta antiterrorista, com destaque para as articulações empreendidas a nível da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e, sobretudo, da OTAN e da UE. A cooperação bilateral e multilateral deve ter como pano de fundo a transferência de informações entre os países sujeitos às mesmas ameaças (FRANÇA, 2013).

Os documentos também denotam especificidades no âmbito das propostas de combate ao terrorismo. Na Espanha, estabelece-se uma linha de ação estratégica a partir de quatro pilares: a prevenção, com ações contra o terrorismo desde sua origem, tanto no âmbito interno, quanto no externo; a proteção, com o intento de diminuir as vulnerabilidades do país, construindo capacidades doméstica e externamente; a perseguição, com o enfrentamento da atividade terrorista através da promoção de capacidades de investigação e de inteligência e da adequação dos instrumentos de coordenação, direção e supervisão; e a preparação, com encaminhamentos no que tange ao reestabelecimento da normalidade na eventualidade de um atentado terrorista bem-sucedido (ESPANHA, 2015).

Na Alemanha, por outro lado, percebe-se um detalhamento menor das ações a serem tomadas contra o advento do terrorismo. A utilização de recursos políticos, legais, policiais militares e de inteligência está prevista, assim como o investimento na prevenção de riscos e em medidas para lidar com as variadas causas da radicalização e do terrorismo (ALEMANHA, 2016). No Livro Branco de 2016, enfatiza-se ainda as incumbências das Forças Armadas germânicas no

que diz respeito ao enfrentamento do terrorismo, destacando o combate a essa e outras ameaças híbridas no contexto de garantia da defesa nacional e europeia e do gerenciamento de crises nacionais e internacionais e pondo em discussão o artigo da constituição nacional que impede a atuação das Forças Armadas dentro do território alemão.

Na França, especificam-se três diretrizes a serem seguidas para a manutenção de um alto nível de vigilância: a prevenção de riscos, detectando e neutralizando fluxos ilícitos no território francês e desenvolvendo dispositivos de combate à radicalização; a proteção de espaços vulneráveis, como infraestruturas de transporte, comunicações e informação sensível; e a antecipação da evolução da ameaça, promovendo avanços tecnológicos em áreas como a proteção dos sistemas de informação e a detecção de explosivos (FRANÇA, 2013). A implementação do plano *Vigipirate*⁴² é também enfatizada.

No Reino Unido, por sua vez, o combate ao terrorismo e ao extremismo está dividido em quatro etapas: prevenir os indivíduos de serem radicalizados, construindo, externamente, a capacidade dos aliados e uma resposta internacional mais robusta contra o extremismo e, internamente, responsabilizando diversas autoridades e serviços pela prevenção da radicalização; perseguir os terroristas, aplicando o devido processo legal, monitorando de forma efetiva os condenados e investindo nas agências de inteligência e de segurança, nas Forças Armadas, nas forças especiais e policiais e numa capacidade de ataque global; proteger o território contra ataques, investindo sobretudo na segurança da aviação e numa rede de inteligência e segurança global; e preparar-se para responder aos atentados terroristas, garantindo treinamento e recursos aos serviços de emergência e fortalecendo o gerenciamento de crises (REINO UNIDO, 2015).

A percepção da União Europeia quanto à ameaça representada pelo terrorismo internacional vai de encontro às interpretações nacionais de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. Há uma reciprocidade entre os documentos nacionais e os da entidade, haja vista o terrorismo ser um tema em que os Estados indicam diversas similaridades nas suas abordagens estratégicas individuais. Nesse contexto, o combate ao terrorismo é considerado como uma responsabilidade comum à Europa (IESUE, 2016), tendo sido classificado, de acordo com a

⁴² O Plano *Vigipirate* é uma das ferramentas da França na luta contra o terrorismo. Ele reúne todos os atores nacionais em prol do desenvolvimento de uma cultura de vigilância e prevenção, da garantia da proteção adequada dos cidadãos, do território e dos interesses franceses e da articulação de uma reação coordenada e rápida em caso de ataque terrorista (FRANÇA, 2016). O Plano é composto por praticamente 300 medidas, as quais, mediante avaliação da ameaça efetuada pelos serviços de inteligência franceses, devem ser postas em prática por determinados atores.

Agenda Europeia de Segurança traçada em 2015, como uma das três áreas de prioridade do continente no tocante à garantia da sua segurança, a qual necessita de uma resposta forte e imediata.

Desde a Estratégia Europeia de Segurança de 2003, o terrorismo é enunciado como uma ameaça estratégica global em crescimento, a qual seria na atualidade fruto do extremismo religioso de caráter violento. Assim como nas estratégias nacionais próprias de cada um dos quatro países, as possíveis – e temerárias – ligações dos grupos terroristas com a proliferação de armas de destruição em massa, com o crime organizado e com o colapso dos aparatos estatais também são destacadas. A atuação preventiva e no exterior, aproveitando-se da conjugação de meios informacionais, policiais, judiciais e militares seria a mais recomendada (CONSELHO DA UE, 2009). Em 2008, no relatório que revisa a implementação da Estratégia Europeia de 2003, a preocupação com o terrorismo demonstra-se mais latente. O documento apresenta progressos e desafios, realçando os quatro pontos alinhavados na Estratégia Antiterrorismo da UE de 2005 para o enfrentamento da ameaça: a prevenção da radicalização e do recrutamento, a proteção de alvos potenciais, a perseguição dos terroristas e a reação aos atentados e as suas consequências (CONSELHO DA UE, 2009).

Importante para a análise da percepção e do combate ao terrorismo no âmbito da UE é o Artigo 222 do seu Tratado de Funcionamento, o qual foi adicionado ao documento durante as discussões que resultaram no Tratado de Lisboa e que dispõe que:

A União e os seus Estados-membros devem agir conjuntamente no espírito de solidariedade se um Estado-membro é objeto de um ataque terrorista ou vítima de um desastre natural ou humano. A União deve mobilizar todos os instrumentos a sua disposição, incluindo os recursos militares disponibilizados pelos Estados-membros, para: (a) prevenir a ameaça terrorista no território do Estado-membro; proteger as instituições democráticas e a população civil de qualquer ataque terrorista; auxiliar o Estado-membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, na eventualidade de um ataque terrorista; (b) auxiliar o Estado-membro no seu território, a pedido de sua autoridade política, na eventualidade de um desastre natural ou humano.”⁴³ (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.148, tradução nossa).

⁴³ No original, “the Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to: (a) prevent the terrorist threat in the territory of the Member States; protect democratic institutions and the civilian population from any terrorist attack; assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a terrorist attack; (b) assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster”.

A também chamada “Cláusula de Solidariedade” é mencionada nas estratégias nacionais dos quatro países analisados como um mecanismo coletivo relevante na garantia da segurança europeia. Tal dispositivo é complementar ao Artigo 42(7), conhecido como “Cláusula de Assistência Mútua”, o qual compele os Estados-membros da entidade a assistirem, através dos meios possíveis, outros Estados-membros que tenham sido vítimas de agressão armada ao seu território (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Tomadas em conjunto, essas duas cláusulas consolidam o princípio de defesa coletiva dentro do escopo da PCSD e, desta forma, fortalecem a integração regional a nível da UE.

3.2 Rússia

Diferentemente da percepção quase consensual quanto ao risco representado pela ameaça terrorista, a questão securitária envolvendo a Rússia demonstra uma maior discrepância entre as interpretações de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. As estratégias nacionais dos quatro países apontam também para diferenças significativas das análises apresentadas nos últimos documentos oficiais em relação às manifestadas nos documentos precedentes. Desta forma, constata-se que o desafio representado por Moscou aos interesses dos Estados europeus é, de modo geral, uma preocupação mais recente, mais improvável e incerta – e por isso com menor grau de prioridade – e menos conforme entre os países europeus do que o terrorismo internacional. Embora haja divergências entre os russos e os quatro países analisados e algumas tendências daquele país sejam consideradas preocupantes – como a modernização militar, as modificações na sua doutrina e, principalmente, as ações no seu entorno estratégico –, a Rússia ainda é considerada essencial para a garantia da segurança continental europeia, para além da existência de interesses compartilhados – como a luta antiterrorista e o EI – e de relações comerciais e energéticas relevantes.

A Alemanha é o país com a mudança de concepção e de discurso mais evidente entre os quatro casos examinados. De 2006 a 2016, anos em que foram publicadas edições do seu Livro Branco, a perspectiva no que se refere à Rússia passou do seu entendimento como um parceiro importante para o estabelecimento de uma área de estabilidade na Europa a um desafio para a segurança continental num futuro próximo. No contexto da manutenção de relações ativas com os países do leste europeu, do Cáucaso e da Ásia Central, buscava-se “o desenvolvimento e o

fortalecimento de uma parceria securitária durável e resiliente com a Rússia”⁴⁴ (ALEMANHA, 2006, p.7, tradução nossa), a qual seria imprescindível para a garantia de uma Europa segura e próspera. Destacava-se ainda a importância do relacionamento no âmbito da OTAN, da OSCE – da qual Moscou é parte integrante – e da cooperação bilateral, especialmente em virtude do seu tamanho, do seu potencial e dos laços comerciais e energéticos que ligam os russos ao restante do continente europeu. No entanto, o discurso atualmente acusa a Rússia de por em risco “a ordem pacífica europeia (...) com sua disposição de utilizar da força na promoção dos seus próprios interesses e redesenhar unilateralmente fronteiras garantidas pelo direito internacional, como feito na Crimeia e no leste da Ucrânia”⁴⁵ (ALEMANHA, 2016, p.31, tradução nossa), com implicações inquietantes para a segurança europeia. Os russos continuam sendo considerados vitais para a garantia da segurança e da prosperidade europeias. Porém, a visão de que Moscou estaria rejeitando parcerias com o Ocidente, enfatizando a rivalidade estratégica, testando o limite de acordos internacionais e comportando-se como um poder independente e imprevisível com ambições globais incitou a Alemanha a propor a OTAN uma abordagem dual para com o gigante eslavo: investir em dissuasão crível e em capacidades de defesa, ao mesmo tempo em que promove o diálogo e as tentativas no campo da cooperação securitária (ALEMANHA, 2016).

A França é a uma exceção dentre os quatro casos no que concerne à percepção sobre Moscou. Desde o seu Livro Branco de 2008, o país já demonstrava-se preocupado com as atitudes russas e os seus efeitos na segurança do continente. Segundo os franceses, após um período em que os russos buscaram uma política de reaproximação, passou-se a reparar novamente a sua disposição em afirmar o seu lugar no cenário internacional e o seu status de grande potência por meio de um discurso ofensivo com relação a certos países europeus e de pressões econômicas a países vizinhos. Nas palavras do documento,

Ciente de suas capacidades econômicas ligadas ao preço da energia, a Rússia retoma uma política de potência, a qual beneficia-se também de um crescimento de seus gastos militares. (...) A política conduzida com respeito aos seus vizinhos membros da União

⁴⁴ No original, “the development and reinforcement of a durable and resilient security partnership with Russia”.

⁴⁵ No original, “the European peace order (...) with its willingness to use force to advance its own interests and to unilaterally redraw borders guaranteed under international law, as it has done in Crimea and eastern Ukraine”.

Europeia e da OTAN, ou que anunciaram sua candidatura, é ainda mais preocupante.”⁴⁶ (FRANÇA, 2008, p.38, tradução nossa).

Embora reafirme a tese da política de potência, o Livro Branco de 2013 tenta contrapor as possíveis causas de dissidências entre Europa e Rússia com o prospecto da cooperação e da importância de Moscou na consolidação da segurança francesa e europeia. A oposição entre a lógica de potência e as relações de interdependência resultam num difícil equilíbrio, o qual é mantido até hoje. Por um lado, o crescimento do orçamento militar, a modernização do arsenal nuclear e das forças convencionais, as novas manifestações de potência, o reaquecimento das relações com os Estados Unidos e outros países ocidentais e o tratamento dado às questões energéticas reforçam a percepção de 2008 e atestam para uma estratégia russa de perseguir os meios econômicos e militares de uma potência, o que a torna uma ameaça latente (FRANÇA, 2013). Por outro lado, a cooperação na área de equipamento militar e apoio logístico e as convergências no que diz respeito às questões, por exemplo, do Mali e do Afeganistão, para além dos importantes laços energéticos, confluem para a consolidação de relações de cooperação permanentes entre França e Rússia (FRANÇA, 2013).

O Reino Unido, até o início da presente década, demonstrava pouco interesse em Moscou nos documentos que delineam a sua estratégia nacional. Enquanto na Estratégia de Segurança Nacional de 2010 não há qualquer menção à Rússia, seu discurso ou suas ações, na Revisão de Defesa Estratégica e Segurança do mesmo ano há referências apenas eventuais, enquadrando os russos tanto no fortalecimento do diálogo bilateral em temas de segurança e política, quanto na discussão sobre a questão energética e na redução das demandas britânicas de petróleo e gás natural. Em compensação, no documento unificado expedido em 2015, acentuou-se uma conduta mais agressiva, autoritária e nacionalista de Moscou, a qual foi percebida desde 2010. A anexação da Crimeia em 2014 e o apoio aos separatistas ucranianos seriam provas da disposição russa de enfraquecer as normas e os padrões internacionais, a fim de assegurar os seus interesses. A Rússia estaria, pois, definindo-se “em oposição ao Ocidente”, o seu comportamento continuaria “de difícil previsão” e, apesar de improvável, não poderia ser descartada “a

⁴⁶ No original, “forte de ses capacités économiques liées au prix de l’énergie, la Russie reprend une politique de puissance , qui bénéficie aussi d’un accroissement de ses dépenses militaires. (...) La politique conduite à l’égard de voisins appartenant à l’Union européenne et à l’OTAN, ou qui posent leur candidature, est plus préoccupante encore”.

possibilidade de ela sentir-se tentada a agir agressivamente contra os aliados da OTAN”⁴⁷ (REINO UNIDO, 2015, p.18, tradução nossa). O Reino Unido, no intuito de enfrentar o desafio à segurança europeia representado por Moscou, comprometeu-se com a construção, no âmbito da OTAN, de uma força-tarefa conjunta para responder às ações russas na Ucrânia, com a participação nas missões de policiamento aéreo no Mar Báltico e nos exercícios militares conjuntos da OTAN e com as sanções impostas pela UE (REINO UNIDO, 2015). Ressalta-se, entretanto, a necessidade de manterem-se abertas as possibilidades de cooperação, principalmente no engajamento em questões securitárias globais, como o combate ao EI.

A Espanha apresenta a visão menos alarmista quanto à ameaça representada pela Rússia. Nos documentos oficiais emitidos em 2011 e 2013, a Rússia é apresentada como a grande potência euroasiática e, por esta razão, como um importante sócio estratégico da Europa e uma referência fundamental no desenho da segurança europeia e da governança global. O objetivo prioritário seria o de estreitar as relações da Rússia com a UE e a OTAN, baseando-se sempre no diálogo e na confiança, com o propósito de contar com a presença russa em regiões importantes para segurança do continente, como o Cáucaso e a Ásia Central (ESPAÑA, 2011). A percepção positiva do relacionamento estende-se ainda à importância da Rússia no mercado energético, a despeito da necessidade de que os russos solucionem conflitos e evitem tensões no entorno estratégico que compartilha com a UE.

No âmbito da UE, a percepção sobre Moscou é menos drástica do que a atualmente compartilhada por Alemanha, França e Reino Unido, estando mais de acordo com a interpretação espanhola. De todo modo, e assim como nos casos analisados, constata-se uma alteração na concepção do bloco europeu entre os documentos mais antigos e os mais recentes. Na Estratégia Europeia de 2003 e no seu Relatório de 2008, a preocupação principal da UE no que diz respeito à Rússia está relacionada com a dependência energética do continente europeu frente à exportação de petróleo e gás daquele país. Ademais, a Rússia é ressaltada como um parceiro relevante em questões securitárias globais e regionais, sobretudo na manutenção da estabilidade na vizinhança comum a russos e europeus e, por este motivo, na garantia da segurança e da prosperidade no continente (CONSELHO DA UE, 2009). No documento de 2008, contudo, a entidade europeia atesta a deterioração nas relações entre os dois lados como consequência direta

⁴⁷ No original, “in opposition to the West”, “hard to predict” e “the possibility that it may feel tempted to act aggressively against NATO Allies”.

da Guerra da Geórgia, mas urge o reestabelecimento da confiança mútua necessária. O Anuário de Segurança Europeia de 2016, por sua vez, refere-se explicitamente a política externa como sendo cada vez mais assertiva da Rússia, como também a decorrente desestabilização política da vizinhança compartilhada por UE e Moscou. O documento traz ainda dados que ilustram as consequências desta mudança de comportamento, como as diversas sanções e medidas restritivas que foram impostas aos russos ao longo dos últimos anos devido aos eventos transcorridos na Ucrânia e o aumento do gasto em defesa dos Estados-membros da UE.

3.3 Conclusões Parciais

Após a análise realizada a partir dos documentos referentes às estratégias nacionais de Alemanha, França, Espanha e Reino Unido e regional da UE, verificam-se algumas tendências no que diz respeito à percepção do terrorismo internacional e da Rússia como ameaças à seguranças nacionais e europeia. O terrorismo demonstra-se nitidamente como a principal ameaça a ser combatida atualmente pelos Estados no continente europeu, tanto individualmente no âmbito nacional, quanto regional e internacionalmente no âmbito da UE, das cooperações bilaterais e dos organismos e das alianças multilaterais. A sua potencial relação com outros desafios como a proliferação de armas de destruição em massa, o crime organizado, os ciberataques e as avarias contra a infraestrutura crítica potencializam os danos que podem ser causados pelas atividades perpetradas por grupos terroristas. Os Estados, como consequência, articulam estratégias para responder à ameaça representada pelo terrorismo transnacional, as quais, apesar de algumas diferenças, centram-se na prevenção, sobretudo da radicalização de indivíduos, no investimento em capacidades de proteção e de resposta aos atentados, na perseguição aos terroristas e na cooperação internacional extensiva.

A Rússia, por sua vez, é uma questão visivelmente menos latente do que o terrorismo internacional. De todo modo, a ameaça representada por Moscou cresceu recentemente em significância nas estratégias examinadas, apresentando, no entanto, maiores distinções entre as interpretações dos quatro países e do bloco europeu do que no caso da atividade terrorista. A França demonstrava uma desconfiança para com os russos desde a década passada, a qual confirmou-se nos documentos recentes através da percepção francesa de que a Rússia está num processo de reafirmação de uma política de potência. A Espanha, por sua vez, posiciona-se de forma menos acintosa do que a França, defendendo mais a aceção de Moscou como um sócio

estratégico na manutenção da segurança europeia do que como uma ameaça direta à estabilidade política no continente. Já o Reino Unido e a Alemanha apresentam uma manifesta transformação de suas percepções. Ambos passaram a tratar apenas recentemente a Rússia como um desafio à segurança na Europa, com base no entendimento de que as últimas ações moscovitas no seu entorno estratégico enfatizariam uma conduta agressiva e nacionalista do país e, por conseguinte, a rivalidade estratégica em detrimento da cooperação. Entretanto, a busca por uma aproximação segue sendo uma tônica na apreciação da situação pelos quatro países e pelo bloco regional, uma vez que se considera a Rússia como um fator determinante no mercado energético europeu, na garantia da segurança continental e no tratamento de questões globais.

Com base no estudo elaborado acerca da percepção de ameaças de Alemanha, Espanha, França, Reino Unido e UE, conclui-se que o terrorismo é uma ameaça mais consensual, latente e preocupante hodiernamente para o continente europeu do que a Rússia, tendo, em vista disso, maiores implicações sobre a atividade de inteligência a nível europeu. No entanto, deve ser ressaltado que é possível identificar uma mudança substancial na concepção dos europeus quanto aos interesses e às políticas de Moscou. Parte-se, pois, para o debate sobre o funcionamento da cooperação em inteligência no contexto do bloco europeu. Ademais, serão apreciadas as características gerais da Política Comum de Segurança e Defesa, âmbito da política comum europeia no qual ocorrem vários dos acordos referentes à troca de inteligência entre os Estados-membros da UE, e as possíveis consequências das ameaças analisadas no presente capítulo no êxito deste nível de cooperação em específico.

4 A COOPERAÇÃO EM INTELIGÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA

Este capítulo aborda a última etapa da análise pretendida para este trabalho. Após retratar a evolução histórica e a configuração atual dos Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido e, posteriormente, examinar a percepção desses quatro países, mais a da própria UE, quanto à ameaça potencialmente representada pelo terrorismo internacional e pela Rússia, pretende-se averiguar a relação entre os Sistemas Nacionais de Inteligência dos países europeus no âmbito da UE e, assim, capacitar-se para cumprir com o objetivo geral do trabalho: averiguar o nível de cooperação em inteligência na UE, para posteriormente responder quais são os desafios atuais enfrentados. Além disso, busca-se a consecução de dois propósitos secundários: a explanação sobre a configuração formal da cooperação em inteligência e o contexto em que ocorrem a grande maioria dos seus acordos, ou seja, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); e a investigação sobre os possíveis efeitos dos recentes atentados terroristas e das movimentações russas neste nível de cooperação do bloco europeu, utilizando-se para tal do método da análise de conjuntura. A partir das discussões contidas no capítulo, entende-se estar-se apto para avaliar a hipótese de pesquisa e, desta forma, prosseguir para as conclusões finais.

4.1 O Contexto da Política Comum de Segurança e Defesa

A cooperação em inteligência no âmbito da União Europeia faz parte, na sua maioria, de um esforço maior representado pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a qual, por sua vez, integra a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) do bloco europeu. A PCSD é uma prerrogativa atribuída ao Conselho Europeu, apesar da importância que possui a figura do Alto Representante da União Europeia para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança na sua condução e coordenação, assim como na da PESC. O objetivo da PCSD é providenciar à União uma capacidade operacional proveniente de ativos tanto civis, quanto militares e estruturar progressivamente a defesa comum europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Todavia, os países-membros da UE deparam-se, quando cooperando em assuntos relacionados à segurança e defesa, com um paradoxo. De um lado, há a necessidade de preservar a autonomia política e a soberania quanto as suas decisões; de outro, a possibilidade de compartilhar responsabilidades e encargos e, assim, apostar nos mecanismos multilaterais para o tratamento de questões securitárias. Este impasse faz com que os Estados-membros prefiram dispositivos que não sejam vinculantes, um

processo (complexo) de tomada de decisão por consenso (BICKERTON, IRONDELLE & MENON, 2011) e a primazia das políticas individuais de segurança e defesa dos membros, muitas vezes em detrimento das políticas de caráter regional (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Tais circunstâncias explicam a gradualidade que marca o progresso da PCSD e suas eventuais dificuldades no que tange à abrangência⁴⁸.

As primeiras tentativas de formular uma política de defesa europeia remontam às décadas de 1940 e 1950, quando das conferências que permitiram a criação da União da Europa Ocidental (UEO). As funções e atribuições da UEO foram sendo paulatinamente assimiladas pelas instituições da UE, até que, com o Tratado de Lisboa em 2009 – e, especialmente, com a definição da “Cláusula de Assistência Mútua” –, a UEO fosse completamente incorporada à UE, definindo o seu fechamento no ano de 2011.

A política de defesa comum da entidade começou a ser delineada como tal no final dos anos 1990, com a realização da Declaração Conjunta de Saint-Malo, no ano de 1998, pelos governos de França e Reino Unido, e da reunião do Conselho Europeu em Colônia, no ano seguinte. Inicialmente conhecida como a Política Europeia de Segurança e Defesa, a PCSD só adquiriu a sua nomenclatura e muito de suas configurações e disposições atuais com o advento do Tratado de Lisboa, o qual foi posto em prática em 2009. Nesse contexto, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança de 2003 é o documento que estabelece o quadro conceitual desta política comum, ao analisar e definir o ambiente securitário europeu, identificar seus desafios e suas implicações e, assim, suprir a necessidade de uma visão estratégica comum, a qual permite o fortalecimento da coesão interna do bloco (CONSELHO DA UE, 2009). A eficiência, a natureza e o propósito da PCSD são, no entanto, constantemente colocados em questão, tanto por analistas, quanto pelos próprios Estados-membros, sobretudo no que se refere a sua serventia como base para o *hard power* europeu (BICKERTON, IRONDELLE & MENON, 2011; FIOTT, 2015).

⁴⁸ O Tratado de Lisboa de 2009 trouxe duas novidades ao escopo da UE, as quais permitem fortalecer a cooperação em segurança e defesa, contribuindo para o desenvolvimento da PCSD: a Cooperação Reforçada e a Cooperação Estruturada Permanente. A Cooperação Reforçada permite aprofundar a cooperação numa determinada área entre no mínimo nove países-membros da UE. Ela concede o usufruto da estrutura da União, desde que seja aprovada pelo Conselho Europeu como último recurso na promoção dos objetivos e proteção dos interesses da entidade, reforçando assim o processo de integração como um todo. Já a Cooperação Estruturada possibilita a execução de compromissos mais permanentes, vinculantes e específicos ao escopo da PCSD entre Estados-membros com capacidades militares que atinjam o critério estabelecido. O pedido não requer um número mínimo de participantes e deve ser aprovado por uma maioria qualificada dos membros do Conselho.

As ambições primárias da PCSD seriam duas: “aumentar a habilidade da União de intervir nas questões de segurança internacional através de um processo interno de desenvolvimento institucional; e dar à UE os meios concretos de intervenção através da coordenação e da conjugação de capacidades civis e militares”⁴⁹ (BICKERTON, IRONDELLE & MENON, 2011, p.4, tradução nossa). Quanto ao seu desenvolvimento institucional, dado que faz parte da PESC, ocorre uma sobreposição entre as estruturas da política externa comum e da PCSD. Entretanto, como já previsto desde a Declaração de Saint-Malo, a política comum de defesa engloba uma infraestrutura em separado, a qual providencia análises situacionais, fontes de inteligência e capacidade de planejamento estratégico próprias (FRANÇA & REINO UNIDO, 1998). Neste contexto, a evolução institucional da PCSD foi – e ainda é – percebida como um pré-requisito para a UE desempenhar um papel pleno no cenário internacional (SEAE, 2016).

Dentre as instituições que conformam a PCSD, destacam-se o Conselho de Assuntos Gerais, formação do Conselho da UE que reúne os chanceleres dos Estados-membros do bloco europeu mensalmente para debater diversas temáticas relacionadas à conjuntura internacional; o Comitê Político e de Segurança, responsável pelo monitoramento da situação internacional e pela definição de uma resposta europeia integrada às crises; o Comitê Militar da União Europeia, mais importante órgão militar do Conselho Europeu, imbuído de aconselhar o Comitê Político e de Segurança em todo e qualquer assunto militar; o Comitê para os Aspectos Civis da Gestão de Crises, o qual aconselha e providencia informações ao Comitê Político e de Segurança quanto aos aspectos civis da gestão de crises; o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, *think tank* encarregado da pesquisa de temáticas securitárias relevantes à UE e da provisão de um fórum para debates; e a Capacidade de Conduta e Planejamento Civil; a qual garante o planejamento efetivo e a condução das operações civis de gerenciamento de crises e de incumbências relacionadas. O Estado-Maior da União Europeia, por sua vez, é a única estrutura militar integrada e permanente da UE, estando subordinada ao Comitê Militar da UE e sendo fundamental no desenvolvimento da PCSD. Sua função é aconselhar o Comitê em assuntos de natureza militar, além de planejar, avaliar, recomendar e monitorar a gestão das operações em curso e as capacidades militares cedidas pelos Estados-membros. Finalmente, a Agência Europeia

⁴⁹ No original, “to enhance the Union’s ability to intervene in international security affairs through an internal process of institutional development; and to give the EU the practical means of intervening through a coordination and pooling of military and civilian capabilities”.

de Defesa (AED)⁵⁰, estabelecida em 2004, tem como incumbências dispostas no Tratado da União Europeia (2016) a avaliação e o desenvolvimento das capacidades militares e dos compromissos acertados pelos Estados-membros, o atendimento das suas necessidades operacionais, a promoção da cooperação em projetos multilaterais e a garantia da coordenação dos mesmos, o fomento da pesquisa em tecnologia de defesa e da cooperação neste área e o fortalecimento da base industrial e tecnológica de defesa do continente. Desde o Tratado de Lisboa, a AED tem como compromisso contribuir regularmente com avaliações para os Estados-membros.

Por outro lado, a promoção de operações de gerenciamento de crises é, na atualidade, um dos principais encargos da PCSD. A Declaração de Petersburgo de 1999 foi o primeiro documento a definir as condições em que os países europeus enviariam missões de gestão de crises. Subsequentemente incorporada ao Tratado da União Europeia, a definição do espectro de funções e de ações a serem tomadas pela UE neste quesito chegou a sua conformação contemporânea no ano de 2009 em Lisboa, quando houve uma expansão de suas atribuições, passando a incluir em seu escopo seis tipos de missões nas quais empregam-se as forças europeias: missões humanitárias e de resgate; missões de prevenção de conflito e manutenção de paz; missões de forças combatentes em gerenciamento de crises, incluindo as de pacificação; operações conjuntas de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência militar; e missões de estabilização pós-conflito (UNIÃO EUROPEIA, 2016). Desde 1999, a UE já despachou uma série dessas missões a regiões de todo o mundo⁵¹. Tais missões são guiadas por diretrizes estabelecidas em documentos conhecidos como “Objetivos Principais” e podem ser tanto de caráter civil, quanto militar, dependendo da situação em questão. As missões civis pretendem a garantia do funcionamento e da legitimidade dos governos e instituições, através do

⁵⁰ De acordo com Chris Bickerton *et al* (2011, p.6, tradução nossa), a AED exemplificaria “as tensões inerentes às tentativas de fomentar a cooperação interestatal efetiva em assuntos de defesa”, visto que combina “varias lógicas institucionais contrastantes (e em alguns casos incompatíveis)”, como por exemplo a da preferência pela soberania em assuntos de defesa e a da ideia do compartilhamento dos recursos de defesa, a dos europeístas e a dos euro-atlânticos e a da europeização do mercado de defesa e da liberalização do mesmo. No original, “the tensions inherent in attempts to foster effective inter-state co-operation on defence matters” e “various contrasting (and in some cases incompatible)”.

⁵¹ A UE, desde a operação EUFOR Althea, lançada em 2004 na Bósnia-Herzegovina, já enviou dezoito missões de gestão de crises em três continentes diferentes. São elas: a EUFOR Althea, a EUNAVFOR Med, no Mediterrâneo, a EUMAM RCA, na República Centro-Africana, duas EUTM, no Mali e na Somália, e a EUNAVFOR Atalanta, também na Somália, as missões de natureza militar; a EUPOL, no Afeganistão, a EUAM, na Ucrânia, a EUPOL Cops e a EUBAM Rafah, nos territórios palestinos, a EUMM, na Geórgia, a EUCAP Nestor, no Djibouti, na Somália, nas Ilhas Seychelles e na Tanzânia, a EUSEC RD, no Congo, duas EUCAP Sahel, no Níger e no Mali, a EUBAM, na Líbia e a EULEX, no Kosovo, as missões de natureza civil.

gerenciamento da polícia e da segurança interna e da implementação do Estado de Direito, da administração e da proteção civil e de uma capacidade de monitoramento; por sua vez, as missões militares primam pela estabilização de zonas de conflito e pela manutenção da paz em regiões instáveis (DUEEU, 2011).

Como definido no Conselho Europeu de Colônia de 1999, as tropas a serem utilizadas no encargo destas operações podem ser provenientes tanto de uma conjugação dos contingentes dos membros da UE, quanto da OTAN. O Acordo Berlim *Plus*, finalizado em 2003 entre UE e OTAN, permite, através do estabelecimento de uma série de premissas, a utilização, por parte da UE, de recursos e capacidades da OTAN em operações de gestão de crises lideradas pelo bloco europeu. A relação da PCSD com a OTAN é, por sinal, um dos importantes fatores que marcam a caracterização desta área da política comum europeia em específico. Os Artigos 42 a 46 da versão consolidada do Tratado da União Europeia, os quais elencam as provisões referentes à PCSD, estabelecem formalmente alguns parâmetros para a relação entre as duas entidades. O documento admite que a fundação do princípio de defesa coletiva no continente europeu recai precipuamente sobre a OTAN. Desta forma, os compromissos e os acordos de cooperação na área de defesa feitos sobre a égide da UE devem ser consistentes e compatíveis com aqueles feitos sob a da OTAN. Além disso, a PCSD deve “respeitar as obrigações de certos Estados-membros, os quais veem sua defesa comum realizada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)”⁵² (UNIÃO EUROPEIA, 2016, p.38, tradução nossa). O que se percebe, portanto, é que o papel central da defesa na Europa pertence à OTAN, enquanto a UE parece ter assimilado esta disposição, servindo como um complemento ao intuito da defesa coletiva, seja através de mecanismos legais como a “Cláusula Solidária” e a “Cláusula de Assistência Mútua”, seja através do envio de missões civis e militares de gerenciamento de crises.

4.2 A Cooperação em Inteligência

Como sublinha António Díaz (2012, p.163, tradução nossa), “a cooperação entre os países europeus em matéria de inteligência não se inicia tão recentemente como se poderia pensar”⁵³. O final da II Guerra Mundial trouxe consigo um impulso à implementação de acordos de

⁵² No original, “respect the obligations of certain Member States, which see their common defence realised in the North Atlantic Treaty Organization (NATO)”.

⁵³ No original, “la cooperación entre los países europeos en materia de inteligencia no se inicia tan recientemente como podría parecer”.

compartilhamento de informações entre sistemas de inteligência de diferentes países, tendo como referência a relação bilateral mantida já desde a guerra entre o Reino Unido e os Estados Unidos – também conhecida como UKUSA e institucionalizada no ano de 1946 –, a qual posteriormente agregou mais três países para a conformação do grupo hoje conhecido como “Os Cinco Olhos”: Austrália, Canadá e Nova Zelândia (DÍAZ, 2009). Nesse contexto, a cooperação em inteligência no âmbito da UE tem como antecedentes históricos os grupos multilaterais e informais articulados ao longo da Guerra Fria para o intercâmbio de informações críticas entre os países europeus, sobretudo no que se refere à inteligência policial. Alguns desses ainda possuem peso significativo na arquitetura de inteligência europeia, seja como substrato aos acordos constituídos posteriormente, seja permanecendo como órgãos significativos nesta área de cooperação.

O Clube de Berna, criado em 1971, reúne os chefes dos serviços de segurança e diretores dos serviços de inteligência dos países europeus em reuniões periódicas para discutir uma série de assuntos, tais como contraterrorismo, imigração ilegal e crime organizado transfronteiriço. Com base no aporte voluntário e na diversidade de níveis de participação, este fórum estipula um marco flexível capaz de estabelecer uma agenda no referente à cooperação entre os Estados participantes, partindo de interesses e objetivos comuns à manutenção da segurança europeia e mantendo um sistema de comunicação próprio para distribuir os informes e as informações (PULIDO, 2005; DÍAZ, 2009). O Grupo Trevi, por sua vez, foi instituído em 1976 pelos ministros de Justiça e Interior presentes ao Conselho Europeu de Roma, deixando de existir em 1992 quando da sua integração à UE com a ratificação do Tratado de Maastrich. O Grupo, ao longo de sua existência e através de reuniões semestrais, configurou-se como um marco para a troca de informações e comunicações e para o compartilhamento de boas práticas entre as forças policiais europeias no que tange a crimes transfronteiriços e crimes internacionais (DÍAZ 2009; 2012). Representados pelos altos funcionários e oficiais de seus estamentos policiais, os Estados participantes tinham a possibilidade de formar grupos de trabalho, nos quais ocorriam trocas de experiência e de conhecimento entre especialistas nacionais e a proposição de soluções para problemas a eles apresentados. Longe das articulações de cunho político, Trevi foi importante no estabelecimento de regras e de normas que abriram caminho para o desenrolar de instituições hoje significativas, como o Serviço Europeu de Polícia (Europol), e para o nível presente de cooperação policial (DÍAZ, 2009).

Os anos 1990 representaram um momento político ímpar ao fortalecimento, no continente europeu, da cooperação em segurança, de maneira geral, e da área de inteligência, de maneira específica (VILLADSEN, 2000). Para além das consequências positivas claras da própria criação da UE, dois outros acontecimentos tiveram repercussões quiçá mais significativas neste intento do que a própria assinatura do Tratado de Maastrich: a Guerra do Golfo, ocorrida entre 1991 e 1992, e a Guerra da Bósnia, ocorrida entre 1992 e 1995. A excessiva dependência dos países europeus em relação às capacidades de inteligência da OTAN e dos Estados Unidos em ambos os casos convenceram alguns dos pares da necessidade de buscar capacidades europeias autônomas de obtenção de inteligência (VILLADSEN, 2000; NOMIKOS, 2005; DÍAZ-CANEJA, 2014). A gravidade das duas crises e a ausência de capacidades de C⁴I (comando, controle, comunicação, computadores e inteligência) próprias eram vistas – e ainda são – como um obstáculo ao objetivo do nascente bloco europeu de formatar uma PESC coesa e eficaz.

A posição francesa foi provavelmente a mais assertiva no que tange ao desenvolvimento da capacidade europeia de inteligência. Já ao final do conflito no Golfo, a França manifestava-se favorável a esse propósito, sobretudo no referente à construção de satélites próprios⁵⁴. Inicialmente mais resistente, em razão da sólida cooperação em inteligência com os estadunidenses⁵⁵, o Reino Unido acabou cedendo à insistência francesa. O resultado dessa convergência de entendimentos franco-inglesa pode ser sentido tanto na Declaração Conjunta de Saint-Malo de 1998, quanto na Declaração de Colônia de 1999. Na Declaração de Saint-Malo defende-se que a UE adquira “estruturas apropriadas e capacidade para análise de situações, fontes de inteligência e capacidade de planejamento estratégico relevante”, a fim de sustentar uma “capacidade de ação autônoma”, a qual seja “apoiada por forças críveis e meios para decidir utilizá-las”⁵⁶ (FRANÇA & REINO UNIDO, 1998, p.2, tradução nossa), sobretudo em operações de gerenciamento de crises nas quais a OTAN não esteja engajada. Na Declaração de Colônia, a seu turno, argumenta-se em favor de uma cooperação reforçada na área de inteligência e da

⁵⁴ Este desejo francês materializou-se parcialmente no programa Hélios de satélites de reconhecimento, do qual participaram minoritariamente a Bélgica, a Espanha, a Grécia e a Itália, e concretamente no sistema Galileo de navegação por satélite, elaborado na esfera da UE.

⁵⁵ Os britânicos alegavam que a UE deveria abster-se das questões relacionadas à segurança e defesa, a fim de evitar a duplicação das funções já exercidas no continente europeu pela OTAN (VILLADSEN, 2000).

⁵⁶ No original, “appropriate structures and a capability for analysis of situations, sources of intelligence, and a capability for relevant strategic planning”

suposição de que eram necessárias instituições específicas para atender aos requisitos expostos em Saint-Malo⁵⁷ (CONSELHO EUROPEU, 1999).

No decorrer dos anos 1990, a União da Europa Ocidental foi também uma das grandes encorajadoras do desenvolvimento da cooperação em inteligência entre os países europeus. O seu Centro de Satélites e a sua Seção de Inteligência, os quais acabaram ulteriormente incorporados aos quadros da UE, podem ser considerados como os primeiros passos na institucionalização da cooperação em inteligência no continente europeu, servindo como substrato para as iniciativas posteriores (NOMIKOS, 2005). Além disso, o órgão mantinha um intercâmbio regular com a OTAN, funcionando como o braço da aliança transatlântica na Europa.

Os atentados terroristas em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, em 11 de março de 2004 na Espanha e em 7 de julho de 2005 no Reino Unido constituíram-se como verdadeiros pontos de inflexão na evolução da cooperação em inteligência na UE. Eles fizeram com que o bloco europeu percebesse a importância de abordar a luta contra o terrorismo com um enfoque mais proativo e multilateral (DÍAZ, 2009) e de proceder com a institucionalização dos aparatos de cooperação em inteligência. Embora um número significativo de iniciativas, as quais visavam estreitar o compartilhamento de informação entre os Estados-membros da UE, já estivessem sendo articuladas desde os anos 1990⁵⁸, o ritmo de adaptação antes de 2001 não era dos mais adequados, sobretudo frente à indiscutível ameaça representada pelo terrorismo após os ataques à Nova Iorque, Washington e Madri, e já previamente pelo crime organizado (DÍAZ, 2009; 2012).

Como resultado, ao longo da década de 2000, a União Europeia foi responsável por emitir documentos, planos de ação, decisões do Conselho Europeu e da Comissão Europeia, decisões marco e regulações como resposta direta ao fenômeno do terrorismo, os quais propunham, dentre outras disposições, os meios para melhorar a cooperação judicial e policial e a troca entre os serviços de inteligência e segurança dos Estados-membros⁵⁹. Porém, como salientado justamente em um destes documentos, o qual foi formulado na esteira dos acontecimentos em Madri, “não

⁵⁷ Tais instituições são o Comitê Político e de Segurança, o Comitê Militar da União Europeia, o Estado-Maior da União Europeia, o Centro de Satélites e o Instituto de Estudos de Segurança, estruturas estas que atualmente fazem parte do organograma da PCSD.

⁵⁸ Três destas iniciativas eram o Plano de Ação contra a Delinquência Organizada de 1997, o Plano de Ação de Viena de 1998 e as Conclusões do Conselho de Tampere de 1999.

⁵⁹ Como exemplo, destacam-se o Plano de Ação para a Luta contra o Terrorismo de 2001, a criação do Grupo de Trabalho Contraterrorista e do posto de Coordenador de Contraterrorismo, o Programa de Haia de 2004 o Plano de Ação em Resposta aos Atentados Terroristas de Madri de 2004 e a Decisão Marco 2006/960/JAI de 2006 e a Resolução sobre a Luta contra o Terrorismo de 2007.

podemos continuar a produzir redes e instituições e, em seguida, recusar-se a fornecê-las os instrumentos necessários para executar seus trabalhos ou simplesmente não utilizá-las”⁶⁰ (COMISSÃO EUROPEIA, 2004, p.6, tradução nossa). A questão fundamental demonstrada por esta profusão de iniciativas delineadas após os atentados terroristas é que não só a quantidade de decisões tomadas deve ser levada em consideração, como também a qualidade, a profundidade e a efetividade das medidas por elas elencadas.

Embora muitos dos esforços de cooperação em inteligência no continente europeu tenham ocorrido no âmbito da UE, não há nenhum marco legal unificado para políticas e acordos na área de inteligência no âmbito da entidade (DÍAZ, 2009; DÍAZ-CANEJA, 2014). As versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado de Funcionamento da União Europeia, por exemplo, não fazem menção explícita à atividade de inteligência ou a qualquer padronização que deva ser seguida quanto à cooperação nesta área em específico (UNIÃO EUROPEIA, 2016). O que se encontra nos documentos são passagens que incentivam a troca de informações entre os Estados-membros nos mais diversos campos, dentre eles o da cooperação policial e judicial, especialmente nos âmbitos da Europol e da Unidade Europeia de Cooperação Judiciária (Eurojust). Todavia, o Tratado de Lisboa trouxe algumas novidades no que se refere à cooperação em inteligência: no artigo 67 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, há um incentivo a novas iniciativas neste meio, ao permitir que os Estados-membros se organizem entre eles quanto a possíveis formas de cooperação e de coordenação entre os serviços responsáveis pela segurança nacional; já no artigo 71 do mesmo documento, encontram-se as diretrizes para a criação do Comitê Permanente para a Cooperação Operacional em Matéria de Segurança Interna, a qual ocorreu no ano de 2010. Este órgão é responsável por intensificar a coordenação das atividades operativas dos Estados-membros e das agências europeias com competência em justiça e segurança interior, como a Europol, a Eurojust e a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras (Frontex), e por elaborar um modelo europeu de intercâmbio de informação seguro, estruturado e baseado na confiança mútua.

Atualmente, considera-se que a cooperação em inteligência na UE esteja em meio a um processo de institucionalização, com o propósito de normatizar os seus mecanismos ainda majoritariamente informais. Tal processo teve início após os atentados do 11 de setembro e os

⁶⁰ No original, “we cannot go on producing networks and institutions and then refuse to provide them with the necessary tools to perform their jobs or simply not using them”.

subsequentes ocorridos em Madri e Londres (DÍAZ, 2009). No entanto, há certo consenso na literatura especializada de que o nível de cooperação em inteligência no bloco europeu ainda é fraco e as instituições da UE desempenham um papel pequeno, o que poderia comprometer, no longo prazo, os esforços securitários europeus (CROSS, 2013). Isso acontece porque o impeto em cooperar na área de inteligência, assim como inicialmente em vários outros domínios contidos no projeto europeu, caracterizou-se por um avanço mais significativo através de compromissos voluntários intergovernamentais do que das políticas supranacionais de caráter mais vinculante (DÍAZ, 2009; RANDOLPH & MICHALETOS, 2015). Assim como na abordagem despreendida pela UE em outras questões securitárias, os Estados têm um papel determinante, o que de certa forma dificulta um processo mais vigoroso de cooperação formal e de estabelecimento de políticas comunitárias, haja vista a preponderância de interesses ligados à soberania e à segurança estritamente nacional em relação ao incremento do intercâmbio de informações no nível regional (DÍAZ-CANEJA, 2014). A consequência direta disso são dificuldades institucionais e políticas ao prosseguimento da cooperação, para além dos outros motivos que levam os países europeus a relutarem em compartilhar os produtos da inteligência, os quais foram examinados em detalhes por Müller-Willie (2004)⁶¹. O resultado é uma integração que se desenrola gradualmente, com menor uniformidade entre os graus de formalidade, temporalidade e intensidade das instituições e dos acordos traçados, seguindo um ritmo adequado aos atores estatais e produzindo-se tanto horizontal (entre instituições ou Estados-membros), quanto verticalmente (entre a União e os Estados-membros). Como lembra Sancho (2015, p.232, tradução nossa), “a construção pela UE de uma capacidade de inteligência, através de comitês, grupos de trabalho e instalações de monitoramento, tem sido um empreendimento de longo prazo, tanto gradual, quanto meticuloso”⁶². Pode-se dizer, pois, que a cooperação em inteligência na Europa configura-se numa rede de geometria variável, fato este elucidado por autores como Antonio Díaz (2009) e José Palacios (2014).

⁶¹ Segundo Müller-Willie (2004), a relutância dos Estados-membros da UE em compartilhar inteligência tanto com outros membros, quanto com as instituições do bloco, pode ser explicada, para além das dificuldades práticas, por quatro fatores: a desconfiança de que não somente fontes e métodos sejam comprometidos, mas também a informação seja disponibilizada àqueles que o país não desejam; as relações com outros países – principalmente com os Estados Unidos – e a possibilidade de que o intercâmbio a nível europeu as prejudiquem; a indisposição de alguns países de arcar com os custos da cooperação; e a questão do momento em que se compartilha, já que isso tem efeitos sobre a influência que uns países possuem sobre outros.

⁶² No original, “the EU’s construction of an intelligence capability, through committees, working groups and monitoring installations, has been a long-running enterprise, both gradual and meticulous”.

De qualquer forma, o avanço alcançado pela UE na cooperação em inteligência não pode ser desconsiderado. Mesmo baseando-se em grande medida na voluntariedade e nas capacidades dos Estados-membros⁶³ (PULIDO, 2010; SANCHO, 2015), a existência de interesses e objetivos e, especialmente, de ameaças e desafios comuns em matéria de defesa foram suficientes para que fossem alcançados resultados práticos relevantes. A inteligência acabou, pois, desenvolvendo-se na relação entre os países membros e os órgãos europeus. Ao longo dos últimos anos, a UE aumentou consideravelmente seus recursos para o compartilhamento e a análise de inteligência, mesmo que a cooperação possa ter passado despercebida tanto para a academia, quanto para o público em geral (FÄGERSTEN, 2015). O bloco europeu tem estabelecido mecanismos preventivos e reativos – nos quais a inteligência é um elemento essencial – para afrontar os novos riscos e ameaças à segurança europeia. No contexto da PESD, duas são as principais aplicações da inteligência quando utilizada pela UE: na resolução de conflitos, necessitando que as capacidades sejam adaptáveis ao amplo espectro relacionado à prevenção dos mesmos e ao gerenciamento de crises; e na aplicação ao combate contra o terrorismo (PULIDO, 2010). Dois princípios têm permeado este processo, todavia não sem gerarem contrariedade naqueles países que preferem restringir o intercâmbio de informações críticas. São eles: o princípio de acesso equivalente e o de disponibilidade. Segundo o princípio do acesso equivalente, os Estados-membros devem garantir que a transferência de informação aos serviços de segurança e de inteligência de outros Estados-membros não estejam sujeitos a condições mais restritivas do que as aplicáveis no contexto doméstico (DÍAZ, 2009). Por outro lado, segundo o princípio da disponibilidade, um funcionário da polícia de um Estado-membro que necessite de informações para dar continuidade a suas obrigações pode obtê-las de outro Estado-membro, e o órgão policial deste outro Estado que possuir a informação deve facilitá-la (DÍAZ, 2012). A ideia é que, com base nos dois princípios, o intercâmbio torne-se mais fluido e simplificado, favorecendo a confiança entre os atores estatais e, portanto, a cooperação.

Outra forma importante de construção da cooperação em inteligência na UE é por meio das redes transgovernamentais (CROSS, 2013). Neste caso, o contato é realizado e a relação construída informal e diretamente pelos profissionais da área de inteligência, os quais trabalham

⁶³ A estrutura de inteligência na UE é derivativa. Isto é, ela depende em grande parte das agências nacionais de segurança e de inteligência, visto que o bloco possui apenas capacidades – limitadas – de coleta de inteligência estratégica, fazendo com que a coleta de inteligência operacional dependa das capacidades nacionais (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015).

nos serviços nacionais e nas instituições formais e informais do bloco europeu. Essas redes foram recentemente incentivadas pela revolução tecnológica, a qual transformou as fontes abertas, ou OSINT, em uma das principais fontes de inteligência na atualidade, tendo em vista representar entre 80% e 90% de toda a informação coletada pelos países ocidentais (EU OBSERVER, 2011). Posto que a OSINT não está vinculada ou com segredos de Estado, ou com a segurança de fontes e métodos, os profissionais de inteligência possuem maior liberdade para compartilhar informações e experiências, discutir práticas, encontrar áreas de colaboração em potencial e criar uma atmosfera de confiança, tendo um foco maior nos processos de governança do que nos objetivos estritamente securitários (CROSS, 2013). Esta situação acaba fortalecendo a participação destes mesmos profissionais em redes informais transgovernamentais, contribuindo para a formação de um espaço de inteligência europeu e, conseqüentemente, favorecendo a cooperação em inteligência.

Fornecido um panorama geral da cooperação em inteligência no contexto da UE, nas próximas subseções serão analisados alguns aspectos mais específicos. Em primeiro lugar, as estruturas que conformam o sistema de inteligência europeu. Em segundo, as relações mantidas entre os Estados Unidos e a UE neste campo. Em terceiro, o desempenho da cooperação em inteligência a partir da lógica de funcionamento do ciclo de inteligência. Por fim, as perspectivas quanto ao futuro da cooperação em inteligência no bloco europeu, no que diz respeito às possibilidades tanto de consecução de uma verdadeira política comum de inteligência, quanto de estabelecimento de uma agência central de inteligência.

4.2.1 As Estruturas Europeias de Inteligência

A UE possui na atualidade uma série de agências, centros, escritórios, comitês e grupos relacionados à atividade de inteligência, sua promoção e sua cooperação, os quais conformam a estrutura de inteligência do bloco europeu. Neste contexto, a cooperação europeia neste campo acontece nos âmbitos da inteligência policial, estratégica e militar, ainda que se discuta o desaparecimento das divisões que separam o conceito de segurança interna do de segurança externa, o que tornaria difusa a delimitação da área em que atuam cada um destes tipos de inteligência. De qualquer forma, analisam-se aqui, no âmbito da inteligência policial, a Frontex, o Eurojust e a Europol; no da inteligência estratégica, o Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia (IntCen) e o Centro de Satélites da União Europeia (SatCen); e no da inteligência

militar, a Divisão de Inteligência do Estado-Maior da União Europeia (IntDir). Ademais, examina-se o Sistema de Informação de Schengen (SIS) como exemplo de uma das redes de intercâmbio de informação que existem no interior da UE.

As agências responsáveis pela inteligência policial são aquelas que mais dependem da cessão de capacidades nacionais e da troca voluntária de informação entre os Estados-membros (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015). Nesse âmbito, tem-se a Frontex, a qual foi estabelecida em 2004 e reestruturada em 2016 para favorecer a cooperação no campo do gerenciamento das fronteiras exteriores da UE e implantar a política do bloco para a gestão integrada de fronteiras. A agência possui um componente de inteligência extremamente relevante, funcionando tanto como consumidor, quanto como produtor de inteligência (DÍAZ, 2009; FÄGERSTEN, 2015). Através dos dados recebidos das autoridades nacionais de fronteiras e de outras fontes, a Frontex realiza análises estratégicas, operacionais e de risco, além do gerenciamento de informação. Além disso, promove a cooperação com forças policiais e de aplicação da lei e com outros órgãos da UE vinculados à segurança fronteiriça, tais como a Europol, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), enfrentando desafios relacionados à migração e a ameaças fronteiriças com o objetivo de garantir a segurança interna europeia e o livre movimento de pessoas dentro da UE.

A Eurojust, por sua vez, foi planejada em 1999 e criada em 2002 com o intuito de coordenar a atividade realizada pelas autoridades judiciais dos Estados-membros nos campos da investigação, prossecução, detenção de pessoas e da assistência legal mútua; dar suporte às investigações criminais nos casos de crime organizado e, mais recentemente, de crime econômico; e supervisionar o funcionamento da Ordem Europeia de Detenção e Entrega (OEDE)⁶⁴. A organização baseia sua efetividade principalmente na relação com as autoridades nacionais, nas análises realizadas pela Europol e na cooperação estreita com a Rede Judicial Europeia, além da cooperação com órgãos não comunitários e com terceiros países. A relação com a Europol é, inclusive, importante para o desenvolvimento da atividade de ambas, devendo ser regulamentada para que as organizações não acabem competindo pelo mesmo espaço, ao invés de cooperarem (DÍAZ, 2009). A Eurojust é um mecanismo ainda pouco utilizado, por dois

⁶⁴ Estabelecida na esteira dos atentados do 11 de setembro, a OEDE substituiu os mecanismos de extradição por um sistema de entrega entre as autoridades judiciais dos Estados-membros da UE com o mínimo de formalidade requerido. Ela permite que um indivíduo que tenha cometido um delito grave em um país do bloco, mas que resida em outro, possa ser devolvido ao primeiro para julgamento.

motivos principais: porque alguns Estados ainda não realizaram todas as reformas necessárias para adotar a Decisão da Eurojust; e porque alguns Estados-membros ainda possuem uma certa desconfiança frente à atividade perpetrada pelo órgão (DÍAZ, 2009). Para o futuro, ela deveria assumir um papel mais destacado na luta contra o terrorismo e um mandato mais claro para a coordenação das autoridades judiciais nacionais nesse quesito (DÍAZ, 2012).

Já a Europol tem suas origens relacionadas com o Grupo Trevi e uma série de outros grupos e iniciativas criadas no início dos anos 1990 para reforçar a colaboração entre as estruturas policiais nacionais da Europa, dentre as quais destaca-se a Unidade da Europol contra as Drogas. Estabelecida já no Tratado de Maastrich de 1992, a Europol tomou sua configuração atual apenas com a ratificação da Convenção Europol no ano de 1998, iniciando seus trabalhos em 1999. A princípio um organismo de cooperação intergovernamental, hodiernamente ela é uma agência multinacional dependente da UE, o que alterou as regras de seu financiamento e algumas disposições de seu marco legal (DÍAZ, 2009).

Segundo Pulido (2010), o papel da Europol pode ser resumido em alguns pontos: a troca de informações e inteligência criminal entre as polícias nacionais, o apoio analítico por meio da provisão de especialistas, a coordenação e o apoio a operações e investigações especiais e a produção de informes e análises relacionados à atividade criminal. O seu objetivo é auxiliar as autoridades nacionais no combate a crimes transnacionais ocorridos dentro das fronteiras da UE, como o tráfico de drogas, a imigração ilegal e a lavagem de dinheiro. O terrorismo tornou-se prioridade na agenda da Europol somente após o 11 de setembro. Para enfrentar tais ameaças, a agência não possui qualquer tipo de capacidade ou poder coercitivo, estando seus oficiais vetados de conduzir investigações nos Estados-membros ou prender suspeitos, configurando-se, assim, como um órgão de produção e cooperação informacional. A informação utilizada origina-se dos Estados-membros, de fontes abertas e de terceiros, como organizações internacionais e países de fora da UE (FÄGERSTEN, 2015), o que revela a inexistência de capacidades próprias de coleta de informação. Importante ainda no funcionamento da agência são os oficiais de ligação assinalados à Europol por cada um dos Estados-membros, os quais facilitam o intercâmbio de inteligência, assim como a escolha de uma unidade nacional de inteligência e/ou segurança, também definida pelos Estados-membros, que mantem a comunicação e a troca de informações com a Europol.

Segundo Ugarte (2012, p.171, tradução nossa), a “ Europol constitui-se hoje num âmbito de plena cooperação em inteligência criminal altamente institucionalizado”⁶⁵. Isso não quer dizer que não se façam críticas ao seu respeito. Desde os anos 2000, diversas propostas foram feitas com o intuito de melhorar a sua organização e o seu controle e de aumentar a confiança dos Estados-membros no seu trabalho. Para além da questão de não dispor de forças coercitivas, destaca-se a incapacidade da agência de liderar o processo de intercâmbio de informação, muito em função de sua rigidez institucional e da resistência dos serviços de inteligência nacionais em aceitá-la como um sócio. As agências dos Estados-membros, em muitos casos, não submetem informações à Europol, por entenderem que a agência não satisfaz as suas demandas, haja vista sua dificuldade em adicionar valor às informações por elas enviadas (CROSS, 2013).

No âmbito da inteligência estratégica, destacam-se o Centro de Inteligência e de Situação da União Europeia (IntCen) e o Centro de Satélites da União Europeia (SatCen). O IntCen foi criado em 2002 como o Centro de Situação Conjunta, ou SitCen, após algumas experiências similares sob os auspícios da UEO, recebendo a sua nomenclatura atual apenas em 2012. O Centro faz parte do Serviço Europeu para Ação Externa (SEAE)⁶⁶ e funciona sob a autoridade do Alto Representante da UE para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, provendo análises de inteligência, avisos prévios e consciência situacional para ambos, além de vários outros órgãos decisórios da UE (SANCHO, 2015). A sua equipe é composta por analistas tanto civis, quanto militares, os quais são ou membros da IntDir e da Unidade de Planejamento Político e Alerta Prévio, ou oficiais cedidos pelos serviços de inteligência nacionais. O seu foco, após os atentados em Madri em 2004, passou às questões não só de segurança externa, como também de segurança interna (DÍAZ, 2009; UGARTE, 2012; CROSS, 2013), abarcando, deste modo, a ameaça terrorista, a proliferação de armas de destruição em massa e o monitoramento de zonas propensas a conflitos e das operações de gestão de crises. Essa diversidade organizacional e temática garante-lhe uma posição de destaque na arquitetura securitária da UE.

⁶⁵ No original, “Europol constituye hoy un ámbito de plena cooperación en inteligencia criminal altamente institucionalizado”.

⁶⁶ O SEAE é o serviço diplomático da UE. O seu objetivo é “garantir uma maior coerência e eficácia da política externa da UE, reforçando, assim, a influência da Europa a nível mundial” (UNIÃO EUROPEIA, s.d., s.p.). Ele tem como função assessorar o Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança na condução da PESC, objetivando a geração de relações diplomáticas e parcerias estratégicas e colaborando com a diplomacia dos Estados-membros, da ONU e também de outros países.

O IntCen não possui nem capacidades, nem mandato formal para coletar informações livremente. Sendo assim, o Centro utiliza-se de uma série de outros recursos, como a inteligência providenciada voluntariamente pelos Estados-membros⁶⁷; as fontes abertas de informação, as quais podem ser consultadas pelos próprios analistas do Centro; as informações recebidas das delegações do SEAE espalhadas pelo mundo; e as viagens realizadas pelos seus analistas a zonas de crise e de operações da PCSD (CROSS, 2013). Além disso, o Centro comunica-se e coopera com uma série de outros órgãos da UE, como a Comissão Europeia, o Estado-Maior da UE, a AED, a Europol – da qual também recebe informações relativas à segurança interna –, a Eurojust, a Frontex e o Grupo de Trabalho Contraterrorista. Em razão desta abundância de fontes e da cooperação entre os serviços de inteligência que promove, o mesmo acaba configurando-se como um centro de fusão e análise de inteligência que providencia uma visão integrada daquilo que analisa (DÍAZ, 2009).

José Palacios (2014) evidencia uma contribuição interessante que o IntCen pode trazer ao esforço de cooperação em inteligência na UE. A própria existência do órgão contribuiria ao incremento da confiança mútua no campo da cooperação em inteligência e, por conseguinte, da intensidade e da qualidade do intercâmbio de informações, visto que congrega representantes de diversos serviços de inteligência e segurança de variados países. O Centro tem, portanto, o potencial de tornar-se referência comum aos serviços nacionais e, assim, influenciar as normas que os regulam e facilitar “no futuro o alinhamento das culturas nacionais de inteligência, dos conceitos analíticos nacionais”⁶⁸ (PALACIOS, 2014, p.118, tradução nossa), podendo fomentar uma cultura de inteligência comum na Europa.

Embora seja uma experiência importante quanto à cooperação em inteligência e um passo estratégico no desenvolvimento da UE, o IntCen deve ser considerado como um trabalho em andamento (CROSS, 2013) e seus êxitos não podem ser garantidos de imediato. O Centro ainda não dispõe de estatuto jurídico legal, possui uma colaboração pouco satisfatória com a Europol, enfreta a resistência em cooperar de alguns sistemas nacionais de inteligência e usufrui de

⁶⁷ Conforme Cross (2013), entre dezessete e vinte do total de vinte e oito Estados-membros providenciam inteligência para o IntCen. Apesar disso, todos recebem os relatórios e análises realizados pelo Centro, através dos seus representantes no Comitê Político e de Segurança, o que o confere um papel importante na disponibilização de inteligência para os países pequenos e médios, os quais não dispõem de grandes aparatos de inteligência nacionais (PALACIOS, 2014).

⁶⁸ No original, “en el futuro el alineamiento de las culturas nacionales de inteligencia, de los conceptos analíticos nacionales”.

capacidades próprias de coleta restritas. De qualquer forma, há autores que o consideram como o primeiro passo em direção à criação de um serviço de inteligência conjunto no nível europeu (DÍAZ MATEY, 2007).

O SatCen, ou Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz, por sua vez, foi estipulado em 1991 e declarado operacional em 1997 ainda no seio da UEO, sendo incorporado à estrutura da UE somente em 2001. A sua função é produzir inteligência de imagens e disponibilizá-la para o Alto Representante da UE para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, para as instituições do bloco europeu, para sua estrutura militar e para os Estados-membros que a requisitarem, auxiliando no processo de tomada de decisão política e no planejamento militar. O fato de não possuir nem operar qualquer satélite próprio faz com que consuma imagens vendidas por companhias que dispõem de satélites comerciais e/ou disponibilizadas pelos Estados-membros que contam com satélites nacionais, sendo, pois, responsável somente por sua posterior análise e integração. A consequência direta disso é que o órgão não pode fazer frente a requisições de caráter mais permanente (DÍAZ, 2009), além de não ter garantia de que receberá as imagens requeridas aos seus fornecedores. Apesar disso, o SatCen é considerado extremamente eficaz e eficiente quando não são necessárias interpretações em tempo real para operações militares em situações de crise, já que carece de pessoal militar capaz de interpretar as imagens necessárias em tempo real (VILLADSEN, 2000; DÍAZ, 2009; PULIDO, 2010). Desde sua criação, ele vem aprimorando a sua velocidade de processamento e sua capacidade analítica. O grau de sucesso atingido na cooperação em inteligência de imagens, ou IMINT, pode ser explicado tendo em vista que a tecnologia necessária ao seu emprego é disponibilizada comercialmente, o que diminui a necessidade de compartilhamento de informações secretas por parte dos Estados (VILLADSEN, 2000; NOMIKOS, 2005). O Centro desponta, para Antonio Díaz (2009), como um forte candidato para converter-se futuramente numa Agência de Imagens Europeia.

No âmbito da inteligência militar, a UE conta com a Divisão de Inteligência do Estado-Maior da União Europeia (IntDir), a qual foi criada conjuntamente com o Estado-Maior, no ano de 2001. A IntDir proporciona inteligência exclusivamente relacionada a questões militares, fornecendo produtos que apoiam o planejamento militar e o enfrentamento de crises, por meio da valoração e avaliação de situações, do controle estratégico, do apoio operacional e de possíveis avisos prévios (DÍAZ, 2009). Os seus principais consumidores, além do Diretor-Geral do Estado-Maior, são o Comitê Militar, o IntCen, as agências nacionais de inteligência e alguns outros

órgãos do SEAE. A Divisão dispõe, em sua equipe, de pelo menos um oficial dos organismos de inteligência militar de cada um dos Estados-membros, mantendo vínculos estreitos com os serviços nacionais de inteligência – dos quais recebe ou requisita informações quando necessário –, com a OTAN – através do BICES – e com o IntCen, com o qual produz relatórios civil-militares conjuntos de inteligência proveniente de todas as fontes, sob a égide da Capacidade Única de Análise Inteligência (SIAC) (DÍAZ, 2009; PULIDO 2010).

A UE possui também alguns sistemas e redes de informação importantes que facilitam a cooperação em inteligência entre os países membros e os órgãos comunitários. Dentre eles, destaca-se o Sistema de Informação Schengen (SIS). O SIS é uma base de dados comum e eletrônica estabelecida em 1990 e compartilhada entre os Estados-membros da UE e os países associados que fazem parte da Área Schengen⁶⁹. A sua função é facilitar o intercâmbio de arquivos e dados nacionais entre as autoridades competentes e, assim, apoiar a cooperação no controle de fronteiras, na aplicação da lei e no registro de veículos. O sistema funciona através da expedição e da consulta de alertas, os quais contém informações relacionadas a indivíduos e/ou objetos procurados ou desaparecidos e instruções sobre como proceder diante desses (COMISSÃO EUROPEIA, 2015). A sua segunda versão, conhecida como SIS II, foi lançada no ano de 2013 e trouxe novas funções e algumas adaptações em relação ao SIS, as quais garantiram melhoras no funcionamento do sistema.

4.2.2 A Relação com os Estados Unidos

A relação da UE com os Estados Unidos é outro aspecto importante na cooperação europeia em inteligência. O relacionamento entre o bloco europeu e os estadunidenses incorre em uma contradição quando se analisa a cooperação em inteligência. Por um lado, a dependência das capacidades de inteligência de Washington foi um importante fator na consolidação das propostas de fortalecimento da cooperação intra-UE e do investimento em capacidades próprias ao bloco europeu, após as guerras no Golfo e na Bósnia. Por outro lado, a inteligência produzida pelos Estados Unidos – além da estrutura disponibilizada pela OTAN – continua sendo importante para a UE e, sobretudo, para os países europeus individualmente, já que a grande maioria desfruta de

⁶⁹ A Área Schengen é o resultado de um acordo de mesmo nome firmado no ano de 1985 e incorporado pela UE em 1997, o qual permite a abertura das fronteiras e a livre circulação de pessoas entre os signatários. Ela abarca atualmente um total de 30 países europeus, incluindo os membros da UE – com exceção de Irlanda e Reino Unido –, além de outros três países que não participam do bloco: Islândia, Suíça e Noruega.

relações bilaterais com Washington neste domínio. O temor de que a cooperação europeia em inteligência afete negativamente as relações bilaterais com os Estados Unidos faz inclusive com que muitos países europeus se demonstrem resistentes às tentativas de incremento do intercâmbio de inteligência no continente europeu (NOMIKOS, 2005; BUREŁ, 2016), principalmente aqueles que possuem capacidades domésticas limitadas.

Apesar deste contexto de incerteza, diversas negociações foram sendo mediadas entre UE e Estados Unidos ao longo dos anos, cimentando uma crescente e cada vez mais consolidada aproximação (PULIDO, 2016), principalmente após os atentados do 11 de setembro. O resultado dessa aproximação pode ser visualizado em ações eficazes empreendidas, como, por exemplo, a edificação do *Battlefield Information Collection and Exploitation System* (BICES), rede informática secreta mantida com base na cooperação entre UE e OTAN e a partir da qual cada Estado aliado pode obter as informações que considerar necessárias; o acordo de cooperação em informação estratégica entre os Estados Unidos e a Europol de 2001; os acordos entre UE e OTAN em matéria de cooperação judicial de 2003 e em segurança da informação de 2004; o estreitamento de diversos aspectos judiciais e policiais; e os acordos entre UE e Estados Unidos sobre extradição e assistência legal mútua de 2010. Isto não exclui, entretanto, discordâncias que por vezes tensionam o relacionamento, como divergências estratégicas, problemas conceituais, estruturais e técnicos e ações independentes e unilaterais tomadas por um dos lados, como as levadas a cabo pela Agência Central de Inteligência (CIA) e pela Agência de Segurança Nacional (NSA) recentemente no continente europeu (DÍAZ, 2009). Embora passível a altos e baixos, a relação da UE com os Estados Unidos constitui-se num componente importante da atividade de inteligência no nível europeu, tanto pelo gatilho que representou ao esforço de desenvolver capacidades europeias autônomas, quanto pela importância que a relação detém atualmente.

4.2.3 O Funcionamento sob a Lógica do Ciclo de Inteligência

A compreensão quanto ao funcionamento da cooperação em inteligência na UE pode ser complementada de maneira ímpar pela análise empreendida por Björn Fägersten (2015). O autor pondera sobre esse assunto a partir de uma perspectiva organizacional, a qual privilegia o modo como opera o ciclo de inteligência – ou seja, o planejamento e o direcionamento, a coleta, o processamento, a análise e a disseminação de informações – no contexto europeu.

Após o Tratado de Lisboa, o planejamento e o direcionamento da atividade de inteligência ficou ainda mais próximo da burocracia europeia, através da atuação de dois órgãos: o Comitê Diretor de Inteligência, presidido pelo Alto-Representante da UE para Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança; e o Grupo de Trabalho em Inteligência, presidindo conjuntamente pelos diretores do IntCen e do IntDir, os quais, após consulta aos Estados-membros, preparam uma lista de áreas prioritárias para a inteligência. Este mecanismo, contudo, diminui sensivelmente a influência dos Estados-membros no processo, o que levanta a questão de como é estabelecido e quem define o interesse comum europeu que embasa tal priorização (FÄGERSTEN, 2015).

A coleta de informação, por sua vez, é realizada por meio de uma série de fontes – haja vista o fato das capacidades próprias à UE serem relativamente inexploradas –, não sem se defrontar, contudo, com algumas dificuldades. Dentre as fontes em potencial, destacam-se: a inteligência produzida pelos Estados-membros, as quais podem ser manipuladas pelos próprios para cumprir determinados fins ou simplesmente não serem cedidas, mesmo na eventualidade de existirem regulações que os constringam a submetê-la; as análises realizadas pelo SatCen, a única agência europeia presentemente encarregada da coleta de inteligência; as análises transmitidas pelas delegações externas do SEAE, as quais, todavia, são pouco utilizadas, já que usualmente não tratam especificamente de conteúdos relacionados à inteligência; as informações encaminhadas pelas missões civis e militares do bloco, apesar das dificuldades legais encontradas na cooperação entre os analistas no terreno e as agências de inteligência da UE; e, finalmente, as fontes abertas, as quais são também utilizadas pela SEAE, o que causa algum grau de conflito pelo controle sobre esta fonte (FÄGERSTEN, 2015). Vale ressaltar que, no caso da inteligência cedida pelos Estados-membros, a informação já vem processada na forma de avaliações, a fim de proteger as fontes e os métodos utilizados.

Quanto à análise da informação adquirida, Fägersten (2015, p.9, tradução nossa) revela ser justo dizer que “os relatórios da UE constituem um produto analítico único, com um valor que normalmente excede a soma de suas partes. A qualidade dos analistas enviados para servir nas unidades de inteligência da UE tem tido um grande impacto no nível geral de produção e desenvolvimento”⁷⁰. Por fim, o passo final do ciclo, a disseminação, encontra complicações no nível da UE, as quais prejudicam a relação entre a inteligência europeia e os tomadores de

⁷⁰ No original, “these EU reports constitute a unique analytical product with a value that often exceeds the sum of its parts. The quality of analysts sent to serve at the EU intelligence units has had a large impact on the overall level of production and development”.

decisão. Duas são as questões que atrapalham a ressonância entre produtores e consumidores de inteligência. A primeira é a dificuldade em adaptar as análises efetuadas a preferências pessoais e nacionais, visto existirem vinte e oito países membros e uma vasta quantidade de burocracias a serem informadas. A segunda é a competição entre os diferentes serviços, o que implica que as análises disponibilizadas pela inteligência europeia serão apenas uma dentre as possíveis fontes para os políticos e a burocracia (FÄGERSTEN, 2015).

4.2.4 O Futuro da Cooperação em Inteligência

As propostas de incremento futuro da cooperação europeia em inteligência concentram-se substancialmente em dois caminhos correlatos, porém situados em níveis distintos de profundidade: a implementação de uma Política Europeia de Inteligência (PEI) e a construção de uma Agência Europeia de Inteligência (AEI). A possibilidade de elaboração de uma PEI é aventada, debatida e defendida por diversos autores (DÍAZ MATEY, 2007; DÍAZ, 2009; DÍAZ-CANEJA, 2014). Essa alternativa vem ganhando destaque inclusive em órgãos da UE, como o Parlamento Europeu, o qual, ainda em 2001, considerava “inconcebível que os serviços de inteligência serão a última e única área não afetada pelo processo de integração europeia”⁷¹ (PARLAMENTO EUROPEU, 2001, p.130, tradução nossa), e a Comissão Europeia, a qual, no Plano de Ação em Resposta aos Atentados Terroristas de Madrid de 2004, alegava a necessidade de implementar-se uma política europeia de informação com objetivo de aplicação da lei (COMISSÃO EUROPEIA, 2004).

A ideia central seria formatar paulatinamente um marco legal para a cooperação e o intercâmbio de informação e, concomitantemente, uma estrutura responsável pela coordenação da atividade no nível da UE, garantindo, deste modo, uma ordenação às estruturas de inteligência existentes. Apostaria-se também no desenvolvimento de capacidades europeias próprias de inteligência, a quais complementariam as capacidades dos Estados-membros – evitando, pois, a sua duplicação – e diminuiriam a dependência do bloco europeu frente a fornecedores nacionais. A proposta deveria ser atrativa aos membros da UE, contrastando prejuízos potenciais com benefícios claros. Só assim seria possível vencer o receio dos Estados-membros em ceder poderes e delegar soberania, o qual caracteriza o esfoço de integração europeia de maneira geral, e atrasa, na inteligência, o fortalecimento da cooperação (DÍAZ MATEY, 2007; DÍAZ, 2009; DÍAZ-

⁷¹ No original, “inconceivable that the intelligence services will be the last and only area not affected by the process of European integration”.

CANEJA, 2014). Além disso, esta política comum não precisaria ser “altamente formalizada ou institucionalizada”, sendo percebida e praticada, em contrapartida, como uma “cultura alternativa que possa modelar o comportamento coletivo dos serviços interessados”⁷² (POLITI, 1998, n.p.). A PEI poderia, inclusive, ser importante na conformação de uma cultura e de um conceito europeus de inteligência, como previsto por Palacios (2014).

Antonio Díaz (2009), com base no trabalho desenvolvido por Alessandro Politi (1998), concebe um processo de desenvolvimento da PEI dividido em quatro etapas: a conscientização de sua necessidade e o alcance da vontade política para sua construção, a partir dos quais são conjuntamente determinadas as ameaças, definida uma agenda e identificados objetivos e estruturas que corresponderão a essas ameaças; a harmonização das diferentes estruturas nacionais, aproximando as legislações nacionais de um modelo de inteligência europeu; a edificação de uma comunidade europeia de estruturas de segurança e inteligência, através da concepção de garantias e da eliminação de riscos e condicionantes, com o intuito de suavizar a predisposição dos Estados-membros à resistência quanto ao fortalecimento da cooperação em inteligência; e o estabelecimento de estruturas na UE capazes de coordenar as estruturas nacionais e comunitárias⁷³ (POLITI, 1998; DÍAZ, 2009). Esse esforço levaria a um processo de comunitarização – no caso, de “europeização” (DÍAZ, 2009; PULIDO, 2010) – de uma área tradicionalmente gerida de forma intergovernamental, em razão da sensibilidade estatal no que concerne às questões securitárias com as quais a inteligência defronta-se. O objetivo seria que a cooperação supranacional complementasse a cooperação intergovernamental.

Outra alternativa assumida por alguns atores e Estados-membros da UE é a da constituição de uma AEI, indo um passo além da mera implementação da PEI, embora, neste caso, haja mais controvérsias do que na questão sobre a articulação de uma política comum para a inteligência. A concepção de uma agência supranacional europeia é uma realidade desde os anos 1970, quando oficiais da OTAN perceberam a necessidade de estabelecer-se uma forma mais coordenada de intercâmbio de inteligência na Europa. O tema ganhou um fôlego renovado após os ataques terroristas em Madri e Londres, nos anos de 2004 e 2005, respectivamente (DÍAZ, 2009; SANCHO, 2015). A ideia chegou a ser oficialmente proposta por países como Áustria,

⁷² No original, “highly formalized and institutionalized” e “alternative culture which may shape the collective behaviour of the services concerned”.

⁷³ Diversos órgãos comunitários e diversas autoridades estatais entedem, porém, ser mais proveitoso dotar as estruturas existentes de um significado aprofundado e de um emprego mais efetivo do que propor a criação de novas instituições (DÍAZ, 2009).

Bélgica, Grécia e Irlanda numa reunião do Conselho Europeu em 2004, mas acabou rechaçada por países mais poderosos, dos quais destacam-se Alemanha, Espanha, França, Itália e Reino Unido. Essa controvérsia coloca, de um lado, os países menos poderosos, os quais, conscientes da falta de capacidades nacionais próprias para lidar com suas necessidades de inteligência, procuram externalizar os seus problemas securitários no âmbito da UE; de outro, os países mais poderosos, os quais, providos de capacidades que acreditam ser confiáveis e suficientes para prover a inteligência necessária, refutam a ideia da construção de uma instituição comunitária e duvidam de seus benefícios, preferindo o caminho da cooperação. Desta forma, evitam duplicar esforços nacionais e compartilhar os segredos e alguns custos dispensáveis relacionados ao subsídio de capacidades de inteligência a países mais fracos (DÍAZ, 2009; SANCHO, 2015). Segundo Carolina H. Sancho (2015, p.235, tradução nossa), “essas características organizacionais e funcionais desiguais (...) aumentam as dificuldades de compartilhamento de inteligência”⁷⁴.

John Nomikos (2005) apresenta uma proposta coesa para a edificação de uma AEI, seguindo os moldes da CIA. Apesar das dificuldades de adequar a AEI aos mecanismos da UE, a agência seria independente e estaria ligada aos três principais órgãos do bloco europeu. Ela reportaria diretamente à Comissão Europeia, proveria relatórios em questões de segurança e relações exteriores regularmente ao Conselho Europeu e seria controlada pelo Parlamento Europeu. A sua principal função seria reunir informações provenientes dos serviços de inteligência dos Estados-membros, analisá-las independentemente e oferecer seu produto aos consumidores, os quais seriam definidos pelos órgãos da UE. A maioria da informação viria de fontes abertas; porém, a agência contaria com capacidade própria de ações encobertas, a qual seria implicada somente na coleta de informações vitais. Caso contrário, ela deveria abster-se de utilizá-la. A sua criação, segundo o autor, não evitaria todos os problemas que a inteligência enfrenta a nível europeu, mas poderia ainda assim ser útil à UE.

Num futuro próximo, contudo, a UE provavelmente não estabelecerá uma AEI. A cooperação europeia em inteligência ainda pode ser desenvolvida sem que se tenha que investir na elaboração de uma agência de inteligência plena e independente, com as competências tradicionais de coleta de inteligência (FÄGERSTEN, 2015). Neste ponto, a proposta de uma AEI encontra resistência das agências de inteligência nacionais, de seus profissionais e dos Estados-

⁷⁴ No original, “these uneven organizational and functional characteristics (...) increase the difficulty of intelligence sharing”.

membros, enquadrando-se, assim, na lógica geral que caracteriza o desenvolvimento do projeto de integração europeia, no qual programas ambiciosos, sobretudo em áreas contestadas como a cooperação em inteligência, são obstaculizados. A cooperação em inteligência pode continuar ocorrendo através ou dos mecanismos mais informais – os quais vêm conferindo resultados satisfatórios –, ou das instituições comunitárias já existentes no seio da UE – as quais podem ser aprofundadas⁷⁵ –, em detrimento da criação de novas estruturas, as quais reivindicariam novas cessões de soberania e modificações legais (DÍAZ 2009; 2012). Espera-se que a estrutura de inteligência europeia continue, pois, como um sistema híbrido, em que as informações são coletadas em sua maioria pelas agências originárias dos Estados-membros, mas em que algumas agências europeias também produzem análises de inteligência.

Tendo sido realizado o esmiuçamento da cooperação em inteligência na União Europeia, parte-se agora para a análise dos possíveis efeitos das ameaças representadas pelo terrorismo internacional e pela Rússia a este segmento da cooperação regional. A análise proposta na próxima seção leva em consideração as disposições do segundo e do terceiro capítulo, a fim de providenciar uma compreensão mais apurada da atividade de inteligência europeia e das trocas de informação no âmbito da UE frente às vicissitudes da atualidade.

4.3 Desafios à Cooperação em Inteligência

Como atestavam as versões mais recentes das estratégias nacionais de Alemanha (2016), Espanha (2013), França (2013), Reino Unido (2015) e da UE (CONSELHO DA UE, 2009), o século XXI e o reforço da globalização trouxeram consigo novas ameaças à segurança nacional e europeia. De acordo com Julia Pulido (2016), essas novas ameaças seriam complexas e híbridas, obrigando modificações na atividade de inteligência, em suas relações, estruturas, funções e objetivos. Ademais, torna-se, nesse contexto, imprescindível a cooperação entre os serviços nacionais para combatê-las de maneira eficaz, sendo necessário, desta forma, a superação dos desafios e dos riscos intrínsecos ao ato de compartilhar inteligência multilateralmente (PULIDO, 2016). Dentre estas ameaças híbridas, o terrorismo internacional configura-se, na atualidade, como o maior desafio a ser enfrentado individualmente pelos países europeus e conjuntamente

⁷⁵ O IntCen, o IntDir e o SatCen são exemplos de agências europeias de inteligência que produzem análises com valor adicionado, que exploraram o máximo do espaço político disponível para a integração na área de inteligência e que podem, nesse contexto, ser fortalecidas.

pela UE. Isso não significa, no entanto, que as ameaças tradicionais, como por exemplo os conflitos interestatais, não sejam também relevantes e não demandem, da mesma forma, o intercâmbio de informações entre os Estados para sua contenção.

Deste modo, pretende-se, na presente seção, analisar os possíveis efeitos nos níveis de cooperação em inteligência mantidos no âmbito do bloco regional europeu de duas ameaças em específico: o terrorismo internacional, como um dos desafios da contemporaneidade; e a Rússia, como representante de uma potencial ameaça de caráter tradicional. Intenta-se, mais precisamente, observar a influência da recente onda de atentados terroristas ao continente europeu – com destaque para os ocorridos em Paris em janeiro e novembro de 2015, em Bruxelas em março de 2016 e em Nice em julho de 2016, em função de suas consequências e de sua repercussão – e das movimentações russas no seu entorno estratégico, sobretudo nas questões ucraniana e síria.

Com o intuito de realizar tal investigação, utiliza-se uma combinação de dois métodos distintos: a análise de conjuntura e a análise de documentos. A primeira está baseada na avaliação da cobertura midiática, seja através de notícias e reportagens, seja de artigos e resenhas, a fim de verificar se houve efeitos práticos e diretos dos acontecimentos no nível de cooperação. A segunda, por sua vez, está baseada na interpretação dos documentos oficiais emitidos pela UE, a fim de averiguar quais foram as decisões tomadas pelo bloco europeu e, conseqüentemente, as propostas de modificação dos acordos de intercâmbio de inteligência. Dois fatores dificultam a consecução de uma investigação mais precisa: a proximidade temporal com os episódios; e a natureza da inteligência, relacionada ao fato de ser uma atividade envolta em segredos. Em função das dificuldades envolvidas, o esforço de pesquisa despendido neste ponto tem um caráter exploratório. Elas não impedem, no entanto, a realização de uma interpretação própria ao final da discussão.

As falhas que levaram à ocorrência dos recentes ataques terroristas na Europa são, na maioria dos casos, justificadas pela ausência de uma comunicação mais eficiente e irrestrita entre os serviços nacionais de inteligência no espaço da UE (BUREŁ, 2016; INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2015; 2016; FINANCIAL TIMES, 2016; STRATFOR, 2016a; THE HINDU, 2016). Conforme reportagem do Financial Times (2016, s.p.), os ataques em Paris e em Bruxelas “mostram como tanto restrições práticas à informação que pode ser compartilhada e

burocracias internas, quanto erros individuais simples, podem contribuir para desastres”⁷⁶. Haveria inclusive, para alguns, uma contradição na UE entre a existência do livre movimento de pessoas entre os Estados signatários do Acordo Schengen, o qual garantiria aparentemente a locomoção desprendida de terroristas, e a ausência de um verdadeiro sistema de inteligência europeu, capaz de incitar o compartilhamento abrangente de informações entre os Estados-membros (INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2016; BUREŁ, 2016). A maioria dos realizadores dos atentados na França e na Bélgica já eram conhecidos previamente por diversos serviços nacionais de inteligência, em razão de atividades criminais precedentes (BUREŁ, 2016). No caso do atentado em Bruxelas, um dos responsáveis pelo ataque, Ibrahim El Bakraoui, havia sido identificado e estava sendo vigiado por outros países europeus meses antes do ocorrido (FINANCIAL TIMES, 2016; NEW YORK TIMES, 2016). Por sua vez, no caso do atentado de novembro de 2015 em Paris, as autoridades francesas dizem não ter sido avisadas por suas contrapartes em outros países europeus sobre a presença de Abdelhamid Abaaoud, um dos perpetradores do ataque, em seu território, apesar dessa informação existir à época (INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2015; RANDOLPH & MICHALETOS, 2015).

Os ataques demonstrariam, desta forma, a importância de ter-se uma cooperação reforçada em inteligência no continente europeu, animando os apelos pelo fortalecimento da mesma. Como denota um artigo do Stratfor (2016a, s.p.), desde o atentado em Madrid no ano de 2004, “na esteira de qualquer evento chocante, governos nacionais e oficiais da União Europeia invariavelmente clamam por mais cooperação entre os Estados-membros para prevenir qualquer acontecimento similar no futuro”⁷⁷, prometendo sobretudo o incremento do compartilhamento de inteligência no continente. A reação quase que consensual entre representantes dos Estados-membros, oficiais da UE e opinião pública faz com que discursos sejam proferidos e uma série de propostas arquitetadas após cada novo atentado.

Diversas reuniões entre os ministros de justiça e interior dos países europeus aconteceram em resposta aos ataques terroristas mais recentes. Em janeiro de 2016, seguindo diretiva de um destes encontros, a Europol estabeleceu, dentro de sua estrutura organizacional, o Centro Europeu de Contraterrorismo, um eixo de informação reforçada para tornar mais efetivo os esforços

⁷⁶ No original, “show both how practical restrictions on the information that can be shared, internal bureaucracy and also simple individual errors, can contribute to disaster”.

⁷⁷ No original, “in the wake of any shocking event, national governments and officials of the European Union invariably call for more cooperation between member states to prevent anything similar happening in the future”.

coletivos na luta contra o terrorismo. Ele tem como objetivos principais contribuir com análises para as investigações correntes, aumentar o compartilhamento de informação e melhorar a coordenação operacional entre os serviços nacionais dos Estados-membros (EUROPOL, 2016). Já na reunião extraordinária em seguida aos atentados em Bruxelas, os ministros europeus decidiram que a implementação das decisões tomadas em reunião similar após os ataques à Paris em novembro de 2015 eram prioridade e que o enfoque deveria ser no suprimento e na interoperabilidade dos bancos de dados europeus – como o SIS – e internacionais (THE HINDU, 2016; STRATFOR, 2016a). Ademais, discutiu-se reforçar o controle sobre as fronteiras e a segurança da Área Schengen e implementar um registro de nomes de passageiros para que os países possam trocar informações quanto ao fluxo de pessoas, além de novas medidas para monitorar o tráfico ilegal de armas e fortalecer processos no Centro Europeu de Contraterrorismo da Europol (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015; THE HINDU, 2016).

Por outro lado, muitos alegam que os ataques poderiam ter sido prevenidos com o apoio de Washington e, por isso, defendem que seja reforçada a cooperação em inteligência entre a UE e os Estados Unidos. Além da iniciativa estadunidense de enviar um grupo de especialistas em contraterrorismo para incentivar o compartilhamento de informações intra e extra-Europa (CBS NEWS, 2016), há também uma proposta de criar-se um centro conjunto UE-Estados Unidos para o combate ao terrorismo, nos moldes do Grupo de Trabalho Contraterrorista (EU OBSERVER, 2016). Isso não quer dizer, contudo, que essas propostas sejam todas executadas e/ou que atinjam resultados indubitavelmente exitosos. A implementação, segundo relatório disponibilizado pelo Jane's Intelligence Review (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015), é o principal desafio. Os obstáculos representados pela burocracia, pela defesa de liberdades individuais, pela desconfiança, pelos diferentes níveis de profissionalismo e expertise e, principalmente, pela soberania e pelos interesses nacionais continuam expressivos na obstrução de avanços mais significativos (CBS NEWS, 2016; STRATFOR, 2016a; INTERNATIONAL BUSINESS TIMES, 2016).

Os documentos emitidos pelos órgãos da UE ao longo destes últimos dois anos corroboram a ideia de que, defronte os atentados terroristas, a resposta imediata do bloco europeu é renovar os discursos, as tratativas e as propostas já realizadas no contexto da luta contra o terrorismo internacional, como, por exemplo, após os atentados em Madri e Londres em meados da década passada. Pode-se perceber nos comunicados da Comissão Europeia e nas conclusões

do Conselho Europeu o intento de reforçar o combate ao terrorismo através do compartilhamento de informação e de um comprometimento maior com a cooperação entre os serviços nacionais de inteligência e segurança. Menções são feitas, nos documentos compilados pelo Instituto de Estudos de Segurança da UE (2016) e pelo Conselho Europeu (2016), à relevância de mecanismos como o SIS II, ao aumento da interoperabilidade entre os bancos de dados da UE, à possível implementação de um registro de nomes de passageiros, ao incremento do controle de fronteiras, ao papel central que devem ter o IntCen e a Europol na contenção à ameaça terrorista e ao incentivo no envio de contribuições para a Europol e a Frontex.

Há duas interpretações frente a conjuntura atual: uma de caráter mais pessimista, outra de caráter mais objetivo. Antes mesmo dos atentados ocorridos no ano de 2016, o relatório do Jane's Intelligence Review (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015) já apontava para as consequências negativas sérias que novos ataques terroristas como os sucedidos em Paris em 2015 poderiam ter na cooperação em inteligência no âmbito da UE. Dois seriam os possíveis caminhos frente a essa conjuntura: uma maior harmonização multilareal europeia e o retorno ao plano doméstico e às preocupações nacionais e bilaterais (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015). Em contrapartida, há quem acredite que, apesar da situação preocupante em que está mergulhada a Europa, a cooperação em inteligência é melhor do que geralmente se pensa. A cooperação securitária na UE seria um trabalho ainda em andamento, e a ocorrência dos atentados não deveria nem exagerar as deficiências no compartilhamento de inteligência, nem ignorar o fato de que “algumas limitações existentes desafiam qualquer tipo de solução simples”⁷⁸ (FINANCIAL TIMES, 2016, s.p.).

A análise realizada serviu também para realçar a diferença existente na atualidade entre os efeitos da ameaça representada pelo terrorismo e da representada pela Rússia no que tange à cooperação em inteligência na UE. Ao contrário do terrorismo, a posição de Moscou ainda não trouxe efeitos diretos perceptíveis para a configuração da cooperação em inteligência no bloco. Os documentos emitidos pela UE tratam majoritariamente das condenações e das sanções impostas aos russos, em detrimento de possíveis modificações na estrutura da inteligência europeia em prol do combate à ameaça moscovita (IESUE, 2016; CONSELHO EUROPEU, 2016). O periódico russo Sputnik (2016) demonstra inclusive a opinião de um membro do Parlamento Europeu, Ivan Stefanec, favorável ao impulso da cooperação em inteligência entre UE e Rússia – e não contra os russos –, com o propósito de combater conjuntamente ameaças

⁷⁸ No original, “some existing limitations defy any kind of simple solution”.

comuns, como o terrorismo internacional. Percebe-se, no entanto, que a informação veiculada pelos meios de comunicação já corrobora a mudança de percepção presenciada nas estratégias nacionais dos países europeus e da estratégia regional UE nos últimos anos. Delineia-se, assim, uma preocupação com o revanchismo russo na sua antiga esfera de influência (EU OBSERVER, 2016), e passa-se a definir a Rússia cada vez mais em oposição ao Ocidente, como destacado por Andrew Parker, Diretor-Geral do MI5, em entrevista ao jornal britânico *The Guardian* (2016), na qual destaca também o perigo representado pelos ciberataques russos.

Baseado numa evidencia limitada, em função da natureza do objeto em questão, o que parece mais plausível de conjecturar sobre a influência dos recentes atentados terroristas na cooperação em inteligência na UE – já que se descarta, em um primeiro momento, possíveis efeitos da ameaça russa – é que a institucionalização desta área de cooperação ocorre quase que independentemente dos acontecimentos e da sua repercussão, seja nos meios de comunicação, seja nos órgãos da própria UE. Os documentos e as propostas realizados no âmbito do bloco regional deparam-se com o fato de que a cooperação em inteligência procede através de políticas intergovernamentais, e não de ações comunitárias, o que facilita o seu controle pelos Estados-membros. Posto isso, mesmo que os atentados tenham reflexos no nível discursivo e propositivo da UE, são os Estados-membros os quais devem ser convencidos da sua indispensabilidade para que alterações concretas no panorama da cooperação sejam realizadas. Em outras palavras, os países precisariam ser persuadidos pelos benefícios incontestáveis das proposituras para então vencerem suas desconfianças em relação aos riscos inerentes ao intercâmbio de inteligência e destarte poderem avançar com modificações mais amplas. Prova disso é a recorrência, desde os atentados em Madri em 2004, de um discurso padronizado nos documentos emitidos pela UE. Desta forma, tais documentos devem ser vistos mais como a expressão do posicionamento da UE como órgão, e menos como uma demonstração das mudanças que de fato devem ocorrer – ou ocorrerão – no nível da cooperação em inteligência.

5 CONCLUSÕES

O objetivo central deste trabalho era debater a cooperação em inteligência na União Europeia e os desafios que enfrenta na atualidade. Para atingi-lo, assim como os seus propósitos secundários, partiu-se de uma delimitação conceitual sobre a atividade de inteligência, a percepção de ameaças e a cooperação internacional. Em um segundo momento, analisou-se o nível doméstico dos Sistemas Nacionais de Inteligência de quatro Estados-membros – Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. Posteriormente, passou-se pela compreensão da forma como estes mesmos países, além da própria UE, percebem as ameaças representadas pelo terrorismo e pela Rússia às seguranças nacionais e regional. Tal perspectiva depende de sobremaneira da atividade praticada pelos serviços de inteligência. Finalmente, abordou-se a cooperação em inteligência no âmbito da UE e de suas instituições, além dos possíveis efeitos da ameaça terrorista e da ameaça russa sobre esse nível de cooperação em especial no continente europeu.

A hipótese que permeou o esforço de pesquisa é a de que, no projeto de integração regional da UE, a cooperação em inteligência incorreria nas mesmas dificuldades estruturais que limitam a cooperação em outras áreas de segurança, além de desafios específicos relacionados com o comprometimento de fontes e métodos, com a distinção entre os desenhos institucionais e as culturas de inteligência nacionais, com a natureza secreta da atividade e com a importância atribuída pelos governos à inteligência na manutenção da sua segurança nacional. Essas características obstaculizariam, pois, um compartilhamento irrestrito de informações, mesmo em um contexto no qual os Estados individualmente não conseguem processar a quantidade de dados existentes, ou em que haja uma percepção comum quanto às ameaças à segurança europeia – neste caso, o terrorismo internacional e a Rússia.

No primeiro capítulo tinha-se como objetivo analisar a evolução histórica da estrutura dos Sistemas Nacionais de Inteligência de Alemanha, Espanha, França e Reino Unido. Este estudo permitiu traçar paralelos entre os quatro casos examinados. Percebeu-se, de forma geral, similaridades entre os sistemas de inteligência da Alemanha e do Reino Unido e entre os sistemas de inteligência da França e da Espanha. Quatro foram os pontos de correspondência: o marco regulatório; a politização e os mecanismos de controle; a separação entre as agências de inteligência e as de polícia; e a coordenação do sistema. Destes, as questões do marco regulatório e da coordenação dentro dos sistemas parecem ter reflexos importantes na cooperação europeia

em inteligência, configurando-se em desafios a sua consecução. A dificuldade em implementar-se modelos legais claros e específicos para a atividade de inteligência no nível nacional, mesmo nos casos de Alemanha e Reino Unido – em que se encontram legislações específicas sobre o tema desde o final dos anos 1980 –, repercute sobre o nível regional. Para além das agências de inteligência policial, como a Eurojust e o Europol, pouco estipulou-se legalmente quanto à atividade de inteligência no âmbito europeu. O IntCen, por exemplo, uma das ferramentas mais importantes na coleta autônoma de informações pela UE, ainda carece de um estatuto legal formalizado. Os Tratados da União Europeia e de Funcionamento da União Europeia, por sua vez, não fazem menção direta à atividade. A institucionalização da inteligência na UE segue, da mesma forma que na esfera doméstica, um processo lento e gradual.

No que concerne à coordenação intrassistêmica, percebe-se que os problemas encarados internamente em maior ou menor grau pelos países analisados se reverberam nas instituições europeias. A competição interburocrática fez parte – e, em alguns casos, ainda faz – da evolução histórica da atividade de inteligência nos quatro países analisados. Os serviços de inteligência encontram muitas vezes, até mesmo por motivos jurídicos, dificuldades para cooperar com seus pares no plano doméstico. Estes, por sua vez, deparam-se com as mesmas dificuldades quando defronte aos serviços de outros países europeus e da UE. A desconfiança e as diferentes culturas de inteligência são potencializadas pela forma intergovernamental como se desenvolve esse campo de cooperação, prejudicando um intercâmbio dinâmico das informações. A cooperação transgovernamental surgiria, neste contexto, como uma maneira de aproximar pessoalmente oficiais de diversos serviços de inteligência e, a partir da base, facilitar os processos de cooperação que ocorrem em níveis superiores e mais formais.

No segundo capítulo, a seu turno, tinha-se como objetivo avaliar as principais ameaças à segurança nacional e à integração regional, declaradas individualmente pelos quatro países analisados e coletivamente pela UE. Optou-se por investigar duas ameaças: o terrorismo internacional, como representante das novas ameaças; e a Rússia, como representante das ameaças tradicionais. O intuito era tanto analisar uma situação – a percepção de ameaças – em que se usufrui ativamente da atividade de inteligência e do seu produto, quanto embasar o objetivo posterior relacionado ao exame das possíveis influências dessas duas ameaças sobre a cooperação em inteligência na UE.

Algumas tendências puderam ser verificadas após a averiguação das estratégias nacionais de Alemanha, França, Espanha e Reino Unido e regional da UE. O terrorismo é, na atualidade, uma preocupação muito mais latente do que uma possível hostilidade russa, em razão, sobretudo, da quantidade de atentados terroristas ocorridos em território europeu desde o início do século XXI e, mais especificamente, do ano de 2015. Como consequência, percebe-se um discurso mais harmônico na questão, a qual é tida como o principal desafio a ser enfrentado pelos Estados europeus na atualidade. Ademais, os quatro países elencam nas suas estratégias fatores que fomentam o terrorismo – sem fazer menção a sua própria responsabilidade no que concerne à construção de ambientes propensos ao desenvolvimento da atividade terrorista –, além de ameaças que poderiam com ele se relacionar e formas concretas de respondê-las.

O caso da ameaça russa, por outro lado, evidencia maiores divergências entre os discursos dos quatro países e da UE. Entretanto, constata-se que a sua percepção como um risco securitário cresceu em relevância ao longo dos últimos anos, com diferenças importantes entre as estratégias atuais e as estratégias precedentes. Alemanha, França e Reino Unido já tratam Moscou, em seus documentos oficiais, como um desafio à segurança na Europa, em virtude da política de potência que o país vem adotando ultimamente. Já a Espanha e a UE assumem uma posição menos alarmista, ressaltando a importância das parcerias estratégicas com a Rússia, principalmente nas questões energética e securitária. Pode-se afirmar, portanto, que o terrorismo é um desafio mais expressivo às seguranças nacional e europeia do que a Rússia, o que torna a ameaça terrorista um objeto de maior interesse para os serviços de inteligência europeus e um desafio mais expressivo para a cooperação em inteligência na UE.

Como consequência, distinguem-se uma série de propostas e encaminhamentos realizados no âmbito do bloco europeu desde os atentados em Nova Iorque e Washington em 2001, mas sobretudo dos atentados em Madri em 2004 e em Londres em 2005. O seu intuito é dinamizar as capacidades europeias de combate ao terrorismo, incentivando, na grande maioria dos casos, um compartilhamento de informações mais efetivo entre os Estados-membros. Isso não quer dizer, entretanto, que a cooperação em inteligência flua melhor no campo do contraterrorismo, já que as mesmas dificuldades e os mesmos desafios encontrados para o intercâmbio de inteligência no âmbito geral também prejudicam no âmbito do terrorismo, resultando em falhas, como as que facilitaram a ocorrência dos atentados em Paris em novembro de 2015 e em Bruxelas em março de 2016. Ademais, as próximas etapas de processos ainda em vigência, como os contenciosos no

O Oriente Médio e o recrudescimento do tensionamento entre a Rússia e os países ocidentais, podem contribuir para a alteração da dinâmica da cooperação em inteligência de forma específica e da dinâmica securitária de forma geral no continente europeu.

No terceiro capítulo, por fim, tinha-se como objetivo central averiguar o estado da cooperação em inteligência na UE e verificar os possíveis efeitos das ameaças percebidas pelos países europeus sobre o nível da cooperação em inteligência. Além disso, buscava-se esclarecer alguns aspectos da Política Comum de Segurança e Defesa da UE, contexto político-institucional no qual desenvolve-se boa parte das atividades de inteligência no bloco europeu, principalmente as de inteligência estratégica e militar. A fim de cumprir com o propósito, primeiramente, esmiuçou-se o desenvolvimento histórico da cooperação em inteligência na Europa, a qual iniciou-se após a II Guerra Mundial, estruturando-se, a princípio, através de mecanismos informais, como o Clube de Berna e o Grupo Trevi. A edificação da UE, em 1992, representou o primórdio do processo de institucionalização da cooperação em inteligência na Europa, o qual foi influenciado por acontecimentos ao longo da sua trajetória, como as Guerras do Golfo e da Bósnia e, como já mencionado, os atentados em Nova Iorque e Washington em 2001, em Madri em 2004 e em Londres em 2005. Em segundo lugar, detalhou-se algumas das estruturas de inteligência significativas da UE, as quais foram elencadas de acordo com o tipo de inteligência ao qual atém-se: a Eurojust, o Europol e a Frontex na inteligência policial; o SatCen e o IntCen na inteligência estratégica; e o IntDir na inteligência militar. Posteriormente, analisou-se a importante e complexa relação da UE com os Estados Unidos, a qual, por um lado, incentivou a busca por capacidades europeias autônomas de inteligência, mas que, por outro, ainda se constitui num relacionamento extremamente significativo para muitos países europeus. Explorou-se, então, a partir do trabalho de Björn Fägerstein (2015), o funcionamento da cooperação sob a lógica do ciclo de inteligência, passando por todas as suas etapas: planejamento e direcionamento, coleta, processamento, análise e disseminação da informação. Enfim, prospectou-se sobre o futuro da cooperação em inteligência na UE, por meio de um exame das duas principais alternativas aventadas, o qual demonstrou a maior viabilidade da implementação de uma política comum de inteligência do que da criação de uma Agência Europeia de Inteligência – embora esta alternativa seja ocasionalmente enunciada.

No que se refere à opinião dos analistas e dos especialistas em inteligência, esta encontra-se dividida no que tange ao estágio em que se encontra a cooperação em inteligência na Europa.

Enquanto alguns entendem que, depois de quase vinte e cinco anos de UE, ela é ainda fraca e insuficiente, outros argumentam para o simples fato de ela existir e progredir, mesmo que paulatinamente. Em princípio, nenhum dos dois lados estaria completamente certo ou errado. A cooperação em inteligência no âmbito da UE poderia – e talvez deveria – estar num ponto mais avançado, caso os países europeus estivessem determinados a prevenir e remediar conjuntamente as ameaças à segurança do continente, sobretudo as ligadas ao terrorismo internacional. Por outro lado, não se pode negar a existência de algum grau de cooperação em inteligência no continente, além do seu gradual e contínuo processo de institucionalização.

A cooperação em inteligência pode, então, ser considerada hodiernamente como um fato consumado na UE. Entretanto é, sem dúvida, um dos campos da integração regional em que os avanços ocorrem de maneira mais lenta, ainda mais se comparada com outras áreas, como a econômica, a educacional e a energética. Ademais, os erros e as falhas ainda acontecem, como demonstrado nos recentes atentados em Paris e Bruxelas, muito em função das dificuldades inerentes que os Estados encontram ao compartilharem informações críticas. Como atesta Müller-Wille (2004), estes desafios não se restringem apenas à importância que muitas das informações colhidas pelos serviços nacionais de inteligência podem ter na garantia da segurança nacional dos países. Há também uma série de outros empecilhos, desde os mais práticos, como a questão da interoperabilidade, das distinções linguísticas e de desenhos institucionais nacionais, até outros mais complexos, como a proteção das fontes e dos métodos, o perigo da manipulação de um Estado por outro através de uma inteligência falsa e/ou incompleta, as diferenças de cultura de inteligência e a rivalidade entre as agências de inteligência.

Conclui-se, portanto, que a hipótese de trabalho é corroborada pelos dados averiguados. Contudo, ela deve ser ampliada, a fim de abarcar outros desafios à cooperação em inteligência na UE que não somente os inerentes ao compartilhamento de informações. Por conseguinte, para além dos desafios específicos ao compartilhamento de informações sensíveis, a cooperação europeia em inteligência depara-se também com os desafios representados pelos problemas de coordenação e de formalização, encontrados também nos Sistemas Nacionais de Inteligência dos Estados-membros da UE, pela preocupante ameaça terrorista à Europa, pela forma escolhida para tratar-se da cooperação em inteligência no âmbito da UE – a intergovernamental – e por algumas dinâmicas conflitivas entre os interesses diversos dos Estados-membros em relação à cooperação. Vale ressaltar a interconexão entre estes desafios e entre as possibilidades de superá-los.

O temor em compartilhar reflete-se na forma preferencial adotada pelos Estados-membros na condução da cooperação em inteligência: as tratativas intergovernamentais, em detrimento das políticas comunitárias. Desta maneira, a cooperação depende em maior grau da atuação e do voluntarismo estatais para ser efetivada, o que, em contrapartida, garante alguma constância ao processo. Isso leva os Estados a manterem maior autonomia nas negociações, impedindo, assim, grandes concessões de soberania em prol do projeto de integração regional, exceto nos casos em que os ganhos da cooperação comprovam-se inquestionáveis. Os Estados-membros da UE não parecem, contudo, dispostos a vencer suas desconfianças e modificar o ritmo e a amplitude da colaboração, mesmo frente aos recentes atentados, os quais poderiam quicá ser evitados na hipótese de ter-se um intercâmbio mais fluido de informações. A própria ideia de construção de uma PEI, embora mais provável do que a da edificação da AEI, parece ainda distante, em função da falta de interesse em progredir de maneira mais ostensiva com a formalização da cooperação. A cautela, embora garanta a constância do processo, prejudica a manutenção, pelo menos no curto prazo, da segurança no continente europeu, tornando as negociações intergovernamentais em um desafio a um intercâmbio informacional amplo entre os Estados-membros da UE. Como outrora mencionado, a cooperação transnacional surgiria como uma possível alternativa para fustigar a cooperação.

Nesse contexto, os serviços nacionais de inteligência demonstram-se mais reticentes do que os próprios políticos e tomadores de decisão no que se refere ao intercâmbio de informação, complicando ainda mais a aceleração da cooperação. Além do mais, cabe destacar o desafio representado pelas divergências existentes entre os países mais e menos poderosos quanto ao fortalecimento da cooperação em inteligência. Por um lado, enquanto os mais poderosos dispõem de aparatos de inteligência adequados às suas necessidades e por isso demonstram-se menos favoráveis às alterações bruscas na forma como o intercâmbio transcorre, os menos poderosos, desprovidos das mesmas capacidades, defendem com maior veemência o avanço da cooperação. Por outro lado, os países mais poderosos almejam maior autonomia na provisão de inteligência, sobretudo em relação aos Estados Unidos, enquanto os menos poderosos temem que a relação bilateral com Washington possa ser comprometida pela cooperação a nível europeu. Essa contradição entre as posições dos países europeus, sejam eles mais ou menos poderosos, é um desafio adicional que ajuda a explicar o andamento tortuoso com que se deparam as tratativas quanto à cooperação em inteligência na Europa.

Mesmo a percepção comum de ameaças não é garantia de que as propostas de cooperação serão efetuadas com eficácia e, portanto, de que a cooperação atingirá uma maior efetividade. Conjectura-se que a institucionalização da cooperação em inteligência na Europa é pouco influenciada por acontecimentos como os atentados terroristas – e, neste estágio, menos ainda pela ameaça que a Rússia representa. Apesar dos ataques incitarem discursos favoráveis a uma maior aproximação e, conseqüentemente, a apresentação de propostas no seio da UE que buscam dinamizar o intercâmbio de inteligência, a reticência acervada pelos países europeus ainda predomina, o que impede que o processo caminhe de forma mais célere. Os níveis discursivo e propositivo são incitados, porém, no nível prático, poucas mudanças são implementadas de fato, dando-se preferência às estruturas já existentes e ao seu aperfeiçoamento marginal. O anseio em restringir a ocorrência dos atentados em solo europeu e o entendimento de que uma cooperação mais ampla em inteligência seria um dos meios para tal esbarram, pois, na descrença dos Estados de que os benefícios do intercâmbio serão maiores do que os seus riscos. Segue-se, pois, o ritmo atual, calcado em incrementos progressivos, os quais parecem mais razoáveis e seguros para os países envolvidos.

A incapacidade da UE em conter a recente onda de atentados terroristas e de formular estratégias que fortifiquem a segurança europeia têm repercussões desfavoráveis, a médio e longo prazo, no processo de integração regional como um todo. O fato da entidade não ter conseguido lidar de modo eficiente com a ameaça terrorista e de assistir ao aumento da preocupação com o terrorismo na Europa são incentivos para o crescimento, em diversos países, de sentimentos e, juntamente com eles, de campanhas nacionalistas e eurocéticas, as quais demandam, num primeiro momento, restrições nas fronteiras e nos fluxos migratórios. A expectativa de ascensão de governos conservadores no continente europeu aventa para a possibilidade de enfraquecimento do bloco regional, caso a UE siga com dificuldades para mobilizar-se contra os problemas securitários, como mostram os artigos e as reportagens do Stratfor (2016b), EU Observer (2016) e Jane's (RANDOLPH & MICHALETOS, 2015). Há, por conseguinte, uma elo cada vez mais perigoso entre a insuficiente cooperação em inteligência, os problemas securitários enfrentados no continente, a tonificação dos sentimentos nacionalistas e eurocéticos e o enfraquecimento do projeto de integração regional europeu.

Por fim, sugere-se algumas possibilidades a partir das quais a pesquisa poderia desdobrar-se futuramente. São elas: um estudo mais pormenorizado sobre uma das agências europeias de

inteligência – ou comparado entre duas ou mais destas agências –, cobrindo sua evolução histórica, sua lógica de funcionamento e o seu papel dentro da UE como um todo; uma análise mais aprofundada quanto à relação prática existente entre a percepção de ameaças e a atividade realizada pelos serviços de inteligência, sejam eles nacionais ou regionais; um estudo comparado da cooperação em inteligência na UE vis-à-vis o estágio deste mesmo nível de cooperação em outros blocos regionais; uma pesquisa sobre a forma como se dá o controle da atividade perpetrada pelas agências de inteligência da UE; ou ainda uma discussão mais detalhada sobre a relação na área de inteligência entre a UE e a OTAN, contextualizando o sistema BICES e a discussão quanto à responsabilidade pelo princípio de defesa coletiva dentro do continente europeu. Além disso, alguns recentes acontecimentos com o potencial de estremecer os alicerces da segurança regional europeia salientam a necessidade de continuar-se pesquisas na área: o processo de desligamento do Reino Unido do bloco europeu, conhecido como *Brexit*, a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos e a perspectiva de que esses eventos incentivem a indicação de governos conservadores e eurocéticos em outros países europeus podem comprometer não somente a cooperação em inteligência, como também as perspectivas futuras do bloco regional europeu.

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Gesetz über den Bundesnachrichtendienst**. 1990a. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bndg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

ALEMANHA. **Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst**. 1990b. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/madg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

ALEMANHA. **Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz**. 1990c. Disponível em: <<https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bverfschg/gesamt.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2016.

ALEMANHA. **White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr**. 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/rpmil/Downloads/W%202006%20eng%20DS.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

ALEMANHA. **White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr**. 2016. Disponível em: <<http://www.new-york-un.diplo.de/contentblob/4847754/Daten/6718445/160713weibuchEN.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.

AMBROS, Christiano Cruz. Ambiente Estratégico, Percepção de Ameaça e Desenho Institucional nos Sistemas de Inteligência: Rede Nomológica e o Caso Brasileiro. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS, 1., 2012, Porto Alegre. **Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais**. Porto Alegre: PPGEEI, 2013. p.40-66. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sebreei/2012/wp-content/uploads/2013/01/Christiano-Ambros.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2016.

ARBOIT, Gérald. **La Difficile Coordination du Renseignement Français: Un Défi Historique**. 2008. Disponível em: <<http://www.cf2r.org/fr/notes-historiques/la-difficile-coordination-du-renseignement-fran-ais-un-defi-histor.php>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

BBC NEWS. **Brexit Court Defeat for UK Government**. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-37857785>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

BECKER, Joachim. Integración y regulación: la Unión Europea y el Mercosur comparados. In: BECKER, Joachim et al. **Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur**. Montevideo: Coscoroba, 2002.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

BICKERTON, Chris J.; IRONDELLE, Bastien; MENON, Anand. Security Co-operation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy. **Jcms: Journal of Common Market Studies**, [s.l.], v. 49, n. 1, p.1-21, 15 dez. 2010.

BUREĽ, Oldřich. Intelligence Sharing and the Fight against Terrorism in the EU: Lessons Learned from Europol. **European View**, [s.l.], v. 15, n. 1, p.57-66, 3 maio 2016. Springer Nature.

CBS NEWS. **Europe Under Pressure to Overcome Intelligence-Sharing Obstacles**. 2016. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/news/europe-terrorism-intelligence-sharing>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

CEPIK, Marco. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p.75-127, 2003.

CETTINA, Nathalie. **Antiterrorisme: Une Fragile Coordination**. 2011. Disponível em: <<http://www.cf2r.org/fr/notes-de-reflexion/antiterrorisme-une-fragile-coordination.php>> . Acesso em: 24 ago. 2016.

CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1989.

COMISSÃO EUROPEIA. **European Comission Action Paper in Response to the Terrorist Attacks on Madrid**. 2004. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-66_en.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Schengen Information System**. 2015. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm>. Acesso em: 30 out. 2016.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (UE). **Estratégia Europeia em Matéria de Segurança**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. 2009. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2009/pdf/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>>. Acesso em: 29 set. 2016.

CONSELHO EUROPEU. **Cologne European Council Declaration on the Common Policy on Security and Defence**. 1999. Disponível em: <http://www.cvce.eu/obj/cologne_european_council_declaration_on_the_common_policy_on_security_and_defence_4_june_1999-en-ee393bf3d96f-46b8-8897-15546a0e1c0d.html>. Acesso em: 28 out. 2016.

CONSELHO EUROPEU. **The European Council: December 2014 to April 2016**. Luxemburgo Serviço das Publicações da União Europeia, 2016. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2016/european-council-2015/>>. Acesso em: 07 nov. 2016.

CROSS, Mai'a K. Davis. A European Transgovernmental Intelligence Network and the Role of IntCen. **Perspectives On European Politics And Society**, [s.l.], v. 14, n. 3, p.388-402, set. 2013. Informa UK Limited.

DELEGAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA PARA OS ESTADOS UNIDOS (DUEEU). **EU Focus: The EU's Common Security and Defense Policy: Contributing to Peace and Security Worldwide**. 2011. Disponível em: <<http://www.euintheus.org/wp-content/uploads/2013/02/EU-Focus-The-EU%E2%80%99s-Common-Security-and-Defense-Policy.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2016.

DENÉCÉ, Eric. **Le Controle et la Coordination des Activites de Renseignement**: Note a l'Attention de la Mission d'Evaluation du Cadre Juridique Applicable aux Services de Renseignement. 2012. Disponível em: <<http://www.cf2r.org/fr/notes-de-reflexion/le-controle-et-la-coordination-des-activites-de-renseigne.php>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

DÍAZ, Antonio M. Fernández. Comunidad de Inteligencia. In: DÍAZ, Antonio M. Fernández (Org.). **Diccionario LID Inteligencia y Seguridad**. Madri: LID Editorial, 2013. p. 45-47.

DÍAZ, Antonio M. Fernández. El Servicio de Inteligencia Español a la Luz de la Teoría de la Organización. **Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**, Valência, n. 48, p. 19-40, 2004.

DÍAZ, Antonio M. Fernández. Evolución de la Cooperación Europea en Inteligencia. **Varia Historia**, Belo Horizonte, v. 28, n. 47, p.163-185, jan./jun. 2012.

DÍAZ, Antonio M. Fernández. **Los Servicios de Inteligencia Españoles**: Desde la Guerra Civil hasta el 11-M: Historia de una Transición. Madri: Alianza Editorial, 2005.

DÍAZ, Antonio M. Fernández. The Spanish Intelligence Community: A Diffuse Reality. **Intelligence And National Security**, [s.l.], v. 25, n. 2, p. 223-244, abr. 2010.

DÍAZ, Antonio M. Fernández (Coord); SÁNCHEZ, Miguel Ravenga; JIMÉNEZ, Óscar Jaime. **Cooperación Europea en Inteligencia**: Nuevas Perguntas, Nuevas Respuestas. Navarra: Arazandi/IUGM/Thomson Reuters, 2009.

DÍAZ-CANEJA, José Manuel Greciano. **La Cooperación de Inteligencia en la Unión Europea**. 2014. Disponível em: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE0151-2014_CooperacionInteligencia_UE_JMDiaz_Caneja.pdf>. Acesso em: 18 out. 2016.

DÍAZ MATEY, Gustavo. La Cooperación entre Servicios de Inteligencia en el Marco de la Unión Europea: ¿Cooperación Trasnacional o Multinacional?. **UNISCI Discussion Papers**, Madri, n. 13, p.43-51, jan. 2007.

DIETRICH, Jan-Hendrik. Of Toothless Windbags, Blind Guardians and Blunt Swords: The Ongoing Controversy about the Reform of Intelligence Services Oversight in Germany. **Intelligence And National Security**, [s.l.], v. 31, n. 3, p.397-415, 31 mar. 2015. Informa UK Limited.

DW. **A Chronology of the NSA Surveillance Scandal**. Disponível em: <<http://www.dw.com/en/a-chronology-of-the-nsa-surveillance-scandal/a-17197740>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

ESPANHA. **Estrategia Española de Seguridad**: Una Responsabilidad de Todos. 2011. Disponível em: <<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/c06cac0047612e998806cb6dc6329423/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c06cac0047612e998806cb6dc6329423>>. Acesso em: 22 set. 2016.

ESPAÑA. **Estrategia de Seguridad Nacional: Un Proyecto Compartido**. 2013. Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf>. Acesso em: 22 set. 2016.

ESPAÑA. **Informe Anual de Seguridad Nacional**. 2015. Disponível em: <<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/INFORME%20ANUAL%20DE%20SEGURIDAD%20NACIONAL%202015.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2016.

ESPAÑA. **Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia**. 2002. Disponível em: <http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/111-2002.html>. Acesso em: 10 set. 2015.

EU OBSERVER. **EU Intelligence Services Opening Up to Collaboration**. 2011. Disponível em: <<https://euobserver.com/institutional/31656>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

EU OBSERVER. **Former Spy Chiefs Call for EU-US Intelligence Hub**. 2016. Disponível em: <<https://euobserver.com/justice/135749>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

EUROPOL. **Europol's European Counter Terrorism Centre Strengthens the EU's Response to Terror**. 2016. Disponível em: <<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol%E2%80%99s-european-counter-terrorism-centre-strengthens-eu%E2%80%99s-response-to-terror>>. Acesso em: 04 nov 2016.

EXPRESS. **Terror Attacks Timeline: From Paris to Brussels Terror to Most Recent Attacks in Europe**. 2016. Disponível em: <<http://www.express.co.uk/news/world/693421/Terror-attacks-timeline-France-Brussels-Europe-ISIS-killings-Germany-dates-terrorism>>. Acesso em: 20 out. 2016.

FÄGERSTEN, Björn. **Intelligence and Decision-Making within the Common Foreign and Security Policy**. 2015. Disponível em: <http://www.sieps.se/sites/default/files/2015_22epa_eng.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. Capitalismo, Espaço e Tempo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p.261-283, 1999.

FINANCIAL TIMES. **Europe's Failure to Share Intelligence Hampers Terror Fights**. 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/f9baf7e8-f975-11e5-b3f6-11d5706b613b>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

FIOTT, Daniel. Introduction: The CSDP is Dead, Long Live the CSDP?. In: FIOTT, Daniel (Ed.). **The Common Security and Defence Policy: National Perspectives**. Gent: Academia Press, 2015. Disponível em: <<http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/05/ep79.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

FRANÇA. **Focus sur le Plan Vigipirate**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.gouvernement.fr/risques/focus-sur-le-plan-vigipirate>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FRANÇA. **Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale 2008**. 2008. Disponível em: <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

FRANÇA. **Livre Blanc sur la Défense et Sécurité Nationale 2013**. 2013. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/content/download/206186/2286591/file/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2016.

FRANÇA; REINO UNIDO. **Joint Declaration Issued at the British-French Summit, Saint-Malo, France**. 1998. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/French-British%20Summit%20Declaration,%20Saint-Malo,%201998%20-%20EN.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2016.

GILL, Peter. Theories of Intelligence: Where Are We, Where Should We Go and How Might We Proceed?. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (Ed.). **Intelligence Theory: Key Questions and Debates**. Nova Iorque: Routledge Press, 2009. p. 208-226.

GLASER, Charles L. Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. **International Security**, Cambridge, v. 19, n. 3, p. 50-90, 1995.

GOODMAN, Michael S.. Learning to Walk: The Origins of the UK's Joint Intelligence Committee. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, [s.l.], v. 21, n. 1, p.40-56, 2008. Informa UK Limited.

GRIECO, Joseph M. Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model. **The Journal of Politics**, Atlanta, v. 50, n. 3, 1988.

HANNAH, Greg; O'BRIEN, Kevin A.; RATHMELL, Andrew. **Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform**. 2005. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2005/RAND_TR288.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016.

HAYEZ, Philippe. **Tribes in Need of a Flag, the New French Intelligence Community**. 2009. Disponível em: <<https://www.nuffield.ox.ac.uk/Research/OIG/Documents/hayez2.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2016.

HERMAN, Michael. **Intelligence Power in Peace and War**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

HERMAN, Michael. **Intelligence Services in Information Age**. Londres: Frank Cass, 2001.

INSTITUTO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA DA UNIÃO EUROPEIA (IESUE). **EUISS Yearbook of European Security 2016**. 2016. Disponível: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/YES_2016.pdf>. Acesso em: 29 set. 2016.

INTERNATIONAL BUSINESS TIMES. **After Paris Terror Attacks, EU Intelligence Sharing Must Improve, Security Experts Say**. 2015. Disponível em: <<http://www.ibtimes.com/after->

paris-terror-attacks-eu-intelligence-sharing-must-improve-security-experts-say-2191709>. Acesso em: 04 nov. 2016.

INTERNATIONAL BUSINESS TIMES. **Brussels Airport and Metro Bombings: Could EU Intelligence Sharing Have Stopped Belgian Terror Attacks?**. 2016. Disponível em: <<http://www.ibtimes.com/brussels-airport-metro-bombings-could-eu-intelligence-sharing-have-stopped-belgian-2340921>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, Baltimore, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

JERVIS, Robert. Realism, Game Theory, and Cooperation. **World Politics**, Baltimore, v. 40, n. 3, p. 317-349, 1988.

JOHNSON, Loch K. Sketches for a Theory of Strategic Intelligence. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (Ed.). **Intelligence Theory: Key Questions and Debates**. Nova Iorque: Routledge Press, 2009. p. 31-53.

KUELE, Giovanna Marques. **Atividade de Inteligência em Operações de Paz da ONU: Rumo à Institucionalização?**. 2014. 81 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/116374/000963435.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

LE TEMPS. **Brexit: Le Gouvernement Britannique se Dispute sur la Voie à Suivre entre Ceux**. 2016. Disponível em: <<https://www.letemps.ch/monde/2016/08/31/brexit-gouvernement-britannique-se-dispute-voie-suivre>>. Acesso em: 15 set. 2016.

LOBELL, Steven E. Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a Neoclassical Realist Model. In: LOBELL, Steven E.; RIPSAN, Norrin; TALIAFERRO, Jeffrey W (Ed.). **Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 42-74.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Los Angeles: CQ Press/SAGE Publications, 2015.

MELOS, Ana Carolina; ALVES, João Paulo; MACHRY, Patrícia Graeff. O Terrorismo é um Fenômeno Islâmico?. In: VISENTINI, Paulo (Ed.). **RIPE: Relações Internacionais para Educadores: Desconstruindo Mitos do Século XXI**. Porto Alegre: UFRGS/FCE/PPGEEI, 2016.

MÜLLER-WILLIE, Björn. **For our Eyes Only? Shapping Intelligence Community within the EU**. 2004. Disponível em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf> >. Acesso em: 29 out. 2016.

MUNTON, Don. Intelligence Cooperation Meets International Studies Theory: Explaining Canadian Operations in Castro's Cuba. **Intelligence and National Security**, Londres, v. 24, n. 1, p.119-138, 2009.

NEW YORK TIMES. **As Terrorists Cross Borders, Europe Sees Anew that its Intelligence Does Not**. 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2016/03/24/world/europe/as-terrorists-cross-borders-europe-sees-anew-that-its-intelligence-does-not.html?_r=0>. Acesso em: 04 nov. 2016.

NOMIKOS, John M.. A European Union Intelligence Service for Confronting Terrorism. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, [s.l.], v. 18, n. 2, p.191-203, 2 mar. 2005. Informa UK Limited.

PALACIOS, José Miguel. Hacia un Concepto Europeo de Inteligencia. **Inteligencia y Seguridad**, [s.l.], n. 16, p.99-123, jul./dez. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Report on the Existence of a Global System for the Interception of Private and Commercial Communications (ECHELON Interception System) (2001/2098 (INI))**. 2001. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0264+0+DOC+XML+V0//EN>>. Acesso em: 30 out. 2016.

PHYTHIAN, Mark. Still a Matter of Trust: Post-9/11 British Intelligence and Political Culture. **International Journal Of Intelligence And Counterintelligence**, [s.l.], v. 18, n. 4, p.653-681, dez. 2005. Informa UK Limited.

PHYTHIAN, Mark. The United Kingdom. In: FARSON, Stuart; GILL, Peter; PHYTHIAN, Mark; SHPIRO, Shlomo (Ed.). **PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches**. Westport, CT: Praeger Security International, 2008.

POLITI, Alessandro. Why is European Intelligence Policy Necessary?. In: POLITI, Alessandro (Ed.). **Towards a European Intelligence Policy**. Paris: Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia, 1998. n.p.

PORCH, Douglas. **The French Secret Services: From the Dreyfus Affair to the Gulf War**. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 1995.

PRESS, Daryl G. **Calculating Credibility: How Leaders Assess Military Threats**. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

PULIDO, Julia Gragera. Hacia una Nueva Cooperación entre Servicios de Inteligencia. **Tribuna Norteamericana**, Madri, n. 21, p.28-35, mar. 2016.

PULIDO, Julia Gragera. Inteligencia: La “Savia” de la Union Europea. **Inteligencia y Seguridad**, [s.l.], n. 7, p.87-107, dez. 2009-mai. 2010.

PULIDO, Julia Gragera. La Cooperación Internacional entre Servicio. **Arbor**, Madri, v. 180, n. 709, p.269-288, 2005.

PUTTER, Norbert. **The Federal Republic’s Security Services from the Cold War to the “New Security Architecture”**. 2009. Disponível em: <<http://www.statewatch.org/analyses/no-102-germany-security-services.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

RANDOLPH, Eric; MICHALETOS, Ioannis. Paris Attacks Focus EU on Intelligence Failures. **Jane's Intelligence Review**. Londres, p. 1-14. 04 dez. 2015.

REINO UNIDO. **A Strong Britain in an Age of Uncertainty**: The National Security Strategy. 2010a. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

REINO UNIDO. **Securing Britain in an Age of Uncertainty**: The Strategic Defence and Security Review. 2010b. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

REINO UNIDO. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015**: A Secure and Prosperous United Kingdom. 2015. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf>. Acesso em: 21 set. 2016.

RICHELSON, Jeffrey T. The Calculus of Intelligence Cooperation. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, [s.l.], v. 4, n. 3, p.307-323, 2000.

SANCHO, Carolina Hirane. Intelligence Cooperation in the Framework of the Union of South America Nations (UNASUR): Possibilities and Limitations. In: SWANSON, Russel G.; SANCHO, Carolina Hirane (Ed.). **Intelligence Management in the Americas**. Washington: National Intelligence University Press, 2015. p. 225-248.

SERVIÇO EUROPEU DE AÇÃO EXTERNA (SEAE). **Shaping of a Common Security and Defence Policy**. 2016. Disponível em: <https://eeas.europa.eu/topics/nuclear-safety/5388/shaping-of-a-common-security-and-defence-policy-_en>. Acesso em: 10 out. 2016.

SPIEGEL ONLINE. **Did Us Tap Chancellor Merkel's Mobile Phone?**. 2013. Disponível em: <<http://www.spiegel.de/international/world/merkel-calls-obama-over-suspicious-us-tapped-her-mobile-phone-a-929642.html>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

SPUTNIK. **Atentados Terroristas na Europa**. 2016. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/infograficos/201608025910043-atentados-terroristas-europa/>>. Acesso em: 20 out. 2016.

SPUTNIK. **EU States Lack Intelligence-Sharing to Combat Common Threats**. 2016. Disponível em: <<https://sputniknews.com/military/201610141046318941-eu-intelligence-sharing>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

STRATFOR. **The European Union is Not a Security Union**. 2016. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/analysis/european-union-not-security-union>>. Acesso em: 04 nov. 2016a.

STRATFOR. **What We Know About Nice**. Disponível em: <<https://www.stratfor.com/sample/analysis/what-we-know-about-nice>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

THE GUARDIAN. **MI5 Head**: 'Increasingly Aggressive' Russia a Growing Threat to UK. 2016. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/oct/31/andrew-parker-increasingly>>

-aggressive-russia-a-growing-threat-to-uk-says-mi5-head>. Acesso em: 04 nov. 2016.

THE GUARDIAN. **UK Votes to Leave EU After Dramatic Night Divides Nation**. 2016. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/britain-votes-for-brexit-eu-referendum-david-cameron>>. Acesso em: 15 set. 2016.

THE HINDU. **Post Brussels Attacks, EU Sees Failure of Intelligence Sharing**. 2016. Disponível em: <<http://www.thehindu.com/news/international/brussels-attacks-failure-to-share-intelligence-post-paris-attacks-is-lesson-not-learnt-eu-meet/article8396276.ece>>. Acesso em: 04 nov. 2016.

UGARTE, José Manuel. Apuntes y Propuestas para la Cooperación en Materia de Inteligencia. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 120, p.153-199, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. **Consolidated Versions of the Treaty of European Union and the Treaty of the Functioning of the European Union**. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>>. Acesso em: 29 set. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)**. [s.d.]. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pt>. Acesso em: 15 nov. 2016.

VILLADSEN, Ole R. **Prospects for a European Common Intelligence Policy**. 2000. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/summer00/art07.html>>. Acesso em: 21 out. 2016.

WAINBERG, Jacques A. **Mídia e terror: Comunicação e Violência Política**. São Paulo: Paulus, 2005.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WARNER, Michael. Intelligence as Risk Shifting. In: GILL, Peter; MARRIN, Stephen; PHYTHIAN, Mark (Ed.). **Intelligence Theory: Key Questions and Debates**. Nova Iorque: Routledge Press, 2009. p. 16-32.

WARNES, Richard. Germany. In: JACKSON, Brian A. (Ed.). **Considering the Creation of a Domestic Intelligence Agency in the United States: Lessons from the Experiences of Australia, Canada, France, Germany, and the United Kingdom**. Disponível em: <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG805.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2016. p. 93-114.

**APÊNDICE A – TABELAS COM A ESPECIFICAÇÃO DOS ACRÔNIMOS PRESENTES
NOS GRAFOS DOS SISTEMAS NACIONAIS DE INTELIGÊNCIA**

Sistema Nacional de Inteligência da Alemanha:

	Acrônimo	Tipo
Chancelaria Federal	CF	Governo
Ministério do Interior	MI	Governo
Ministério da Defesa	MD	Governo
Estado-Maior de Defesa	DS	Governo
Serviço Conjunto de Suporte	JSS	Governo
Secretário de Estado para Questões dos Serviços de Inteligência	SEI	Coordenação
Centro Conjunto de Contraterrorismo	GTAZ	Coordenação
Serviço Federal de Inteligência	BND	Agência
Escritório Federal para Proteção da Constituição	BfV	Agência
Serviço de Contraineligência Militar	MAD	Agência
Serviço de Vigilância Estratégica	KSA	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Baden-Württemberg	LfVBW	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição Bavário	BLfV	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Bremen	LfVBr	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição da Hansa Livre de Hamburgo	LfVFHH	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Hessen	LfVH	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Saarland	LfVSaa	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Sachsen	LfVSac	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Berlim	VB	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Brandenburg	VBr	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Mecklenburg-Vorpommern	VMV	Agência

Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Niedersachsen	VN	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Nordrhein-Westfalen	VNW	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Rheinland-Pfalz	VRP	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Anhalt	VSA	Agência
Autoridade Estadual para Proteção da Constituição de Holstein	VSH	Agência
Agência para Proteção da Constituição de Thüringen	AfVT	Agência

Sistema Nacional de Inteligência da Espanha:

	Acrônimo	Tipo
Presidente	PR	Governo
Ministério da Presidência	MPC	Governo
Ministério do Interior	MIN	Governo
Ministério de Assuntos Exteriores e da Cooperação	MAEC	Governo
Ministério da Defesa	MD	Governo
Ministério da Economia e da Competitividade	MEC	Governo
Estado-Maior de Defesa	EMAD	Governo
Exército de Terra	ET	Governo
Exército da Armada	EAR	Governo
Exército do Ar	EAI	Governo
Comissão Delegada do Governo para Assuntos de Inteligência	CDGAI	Coordenação
Centro de Inteligência contra o Terrorismo e o Crime Organizado	CITCO	Coordenação
Centro de Inteligência das Forças Armadas	CIFAS	Coordenação
Centro Nacional de Inteligência	CNI	Agência
Comissariado-Geral de Informação da Polícia Nacional	CGIPN	Agência
Escritório de Informação da Guarda Civil	JIGC	Agência
Inteligência do Exército de Terra	J2ET	Agência
Inteligência do Exército da Armada	J2EA	Agência
Seção de Inteligencia do Exército do Ar	A2EDA	Agência

Sistema Nacional de Inteligência da França:

	Acrônimo	Tipo
Presidente	PR	Governo
Primeiro-Ministro	PM	Governo
Secretário-Geral da Defesa e da Segurança Nacional	SGDSN	Governo
Ministério da Defesa	MD	Governo
Ministério da Economia e das Finanças	MEF	Governo
Ministério do Orçamento	MB	Governo
Ministério do Interior	MI	Governo
Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Desenvolvimento Internacional	MAE	Governo
Estado-Maior de Defesa	EMA	Governo
Conselho de Defesa e da Segurança Nacional	CDSN	Governo
Direção-Geral da Polícia Nacional	DGPN	Governo
Direção-Geral da Gendarmeria Nacional	DGGN	Governo
Exército de Terra	AT	Governo
Direção de Operações e do Emprego	DOE	Governo
Subdireção da Polícia Judiciária	SDPJ	Governo
Direção Central da Polícia Judiciária	DCPJ	Governo
Direção Central da Segurança Pública	DCSP	Governo
Conselho Nacional de Inteligência	CNR	Coordenação
Comitê Interministerial da Luta Antiterrorista	CILAT	Coordenação
Unidade de Coordenação da Luta Antiterrorista	UCLAT	Coordenação
Agência Nacional da Segurança dos Sistemas	ANSS	Agência
Direção-Geral da Segurança Exterior	DGSE	Agência
Direção-Geral da Proteção e da Segurança de Defesa	DPSD	Agência
Direção da Inteligência Militar	DRM	Agência
Tratamento da Informação e da Ação contra Circuitos Financeiros Clandestinos	TRACFIN	Agência
Direção Nacional de Inteligência e das Investigações Aduaneiras	DNRED	Agência
Direção-Geral da Segurança Interior	DGSI	Agência
Comando de Inteligência	CR	Agência
Subdireção da Antecipação Operacional	SDAO	Agência
Escritório da Luta Antiterrorista	BLAT	Agência

Subdireção Antiterrorista	SDAT	Agência
Serviço Central da Inteligência Territorial	SCRT	Agência

Sistema Nacional de Inteligência da Reino Unido:

	Acrônimo	Tipo
Primeiro-Ministro	PM	Governo
Gabinete do Governo	CO	Governo
Secretária de Estado para os Negócios Estrangeiros e da Commonwealth	FS	Governo
Secretário de Estado para a Defesa	DS	Governo
Secretário de Estado para os Assuntos Internos	HS	Governo
Comitê dos Chefes do Estado-Maior	CSC	Governo
Conselho de Segurança Nacional	NSC	Coordenação
Comitê Conjunto de Inteligência	JIC	Coordenação
Serviço Secreto de Inteligência	MI6	Agência
Quartel-General de Comunicações do Governo	GCHQ	Agência
Inteligência de Defesa	DI	Agência
Serviço de Segurança	MI5	Agência
Centro Conjunto de Análise do Terrorismo	JTAC	Agência
Escritório de Segurança e Contraterrorismo	OSCT	Agência