

# Estado informacional

## implicações para as políticas de informação e de inteligência no limiar do século XXI\*

### *Informational state*

#### *implications for information and intelligence policies at the beginning of the 21<sup>st</sup> Century*

**MARTA MACEDO KERR PINHEIRO**

*Professora Associada da Escola de Ciência da Informação da  
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)  
Av. Antônio Carlos 6627,- Pampulha  
CEP 31270-010, Belo Horizonte, Minas Gerais  
martakerr@gmail.com  
martapineiro@ufmg.br*

**RESUMO** O artigo discute a redefinição do Estado que de burocrático passa a se denominar Estado informacional, um Estado que controla a informação e seus fluxos em uma nova forma particular de poder. O problema é analisar como essas mudanças acarretam implicações na construção de políticas de informação e de inteligência. A prioridade ao se construir políticas que sustentem esse novo formato de Estado é que ele nomeie-se pelo discurso da transparência, mas ainda reflete estruturas de autoridade detentoras de conhecimento, muito além de temas obrigatoriamente sigilosos como o da segurança nacional.

**Palavras-chave** Estado informacional, política de informação, política de inteligência

---

\* Artigo recebido em: 07/02/2012. Autor convidado.

**ABSTRACT** The article discusses the redefinition of the State that goes from bureaucratic to an informational State, a State that controls the information and its flows in a new particular form of power. The problem is to analyze how these changes result in the implications of the building of information and intelligence policies. The priority when building policies that support this new form of State is that it points toward the discourse of transparency, but still reflects structures of authority in possession of knowledge, beyond compulsory confidential issues, like national security.

**Keywords** Information State, information policy, intelligence policy

### Um mundo em mudanças

O contexto das mudanças mundiais regido pelo paradigma técnico e econômico das tecnologias de informação é fortemente marcado pelo crescimento de rivalidades econômicas. Nesse ambiente, a prática da inteligência aparece como essencial não só à segurança, mas à competitividade das estruturas econômicas e ao desenvolvimento das diferentes nações. O ocaso do bloco comunista e o fim da bipolaridade ideológica mundial suscitam o surgimento de novas forças geográficas mundiais, nas quais o mercadológico e o político fundem-se e, pela dimensão financeira, domina-se o bélico, a ciência e a tecnologia. A pressão concorrencial internacional determina e afeta progressivamente os diferentes setores de atividades de um Estado. Nem os blocos econômicos foram suficientes para minimizar os ditames dessa mega concorrência do valor incremental da informação agregado às inovações, de forma quase que instantânea, sem ser norteador por um processo historicamente datado. As mudanças são centradas em poucas potências, de aparência anônima, porém não sem sujeito.

Novos estudos são nevrálgicos para melhor compreender tais fenômenos e demonstrar as realidades, os atores capazes de mudar as normas, as convenções, as regras já estabelecidas, em um mundo que assina essa permissão por não ter mais o seu controle. A temática em torno da sociedade da informação, sob qualquer nome que ela se apresente, assim como no plano ideológico, vai traduzir sempre a preocupação de se evitar a fratura digital e assim aumentar a capacidade de saber e de inteligência, hoje bastante concentrada em poucos países e alguns atores e que, como disse Jeanneret, “fornece um novo poder todo particular”.<sup>1</sup>

A ciência da informação muito tem a oferecer nesse campo pelos estudos das políticas de informação, em particular nos domínios cruciais de informação, em que lacunas ou entropias são percebidas nos processos de técnicas ligadas à estratégia cultural, social e de segurança, nos conceitos

---

1 JEANNERET, Yves. *Ya-t-il (vraiment) des technologies de l'information?* Villeneuve d'Ascq: Presses du Septentrion, 2001.

de uso e de difusão da informação e na construção de conteúdos veiculados pelas redes. Esses estudos refletem o processo de mudança das políticas de informação e não podemos nos ater a um passado nostálgico do seu alcance histórico nas décadas de 1960 e 1970. Hoje, ainda como uma das mais antigas formas de governança, a política de informação também se transforma pelas sucessivas metamorfoses do Estado.

Os setores ou serviços de inteligência dos Estados precisam dominar a infraestrutura, a base do conjunto de técnicas que permitiram o grande desenvolvimento digital que modifica o sentido e o valor agregado da informação. A força depositada na técnica gera uma interpretação muitas vezes mais quantitativa do que qualitativa, pela “procura maior de uma persuasão que de testes objetivos de se estabelecer a verdade”.<sup>2</sup>

### **Estado informacional**

À medida que as possibilidades digitais influenciam o tempo das decisões e, como pontuado por Braman, os Estados deixam de ser burocráticos e se autodenominam “Estado informacional”, e assim “deliberadamente, explicitamente e de forma coerente colocam o controle da informação, o tratamento, os fluxos e a sua utilização para exercício do poder”,<sup>3</sup> fica estabelecida a convergência entre inovação tecnológica e política para o controle desses fluxos.

Essa mudança é refletida nas políticas públicas de informação, políticas nacionais. Passa-se a exigir uma concepção, uma direção maior e a conscientização dos poderes públicos de que para ser um Estado informacional ou inteligente é necessário que se tenha explicitada uma política de informação e uma política de inteligência, em diálogo.

No cenário atual dos Estados, mesmo nos países centrais, percebe-se uma forte dispersão advinda de iniciativas isoladas, expressas nas ações de diferentes ministérios e de agências profissionais ligadas diretamente aos serviços de informação federais. Existem “recursos enormes, importantes, mas fluidos, frequentemente mal explorados e que não permitem esperar uma autonomia suficiente em matéria de informação”, comenta Meyriat sobre a realidade francesa.<sup>4</sup>

As redes e as tecnologias da informação permitiram o desenvolvimento de repositórios, servidores, bancos de dados, advindos de múltiplos centros de informação, coexistindo sem princípios diretores. A colocação do Estado informacional exige o desenvolvimento de sinergias entre esses instrumentos e tal processo precisa integrar as ações informacionais dos

---

2 BROWNE, Mairéad. The field of information policy 2: redefining the boundaries and methodologies. *Journal of Information Science*, Brighton, v.23, n.5, p.339-351, 1997.

3 BRAMAN, Sandra. *Change of state: information, policy and power*. Cambridge: The MIT Press, 2006.

4 MEYRIAT, Jean. La France - a-t-elle une politique de l'information? *Aslib proceedings*, v.38, n.6-7, p.205-214, 1986.

diferentes ministérios, ligando um conjunto de informações que componha à identidade nacional. Trata-se, portanto, de unir elos isolados entre as diferentes redes de informação já existentes.

Através das diferentes fases da história da sociedade, nas quais as tecnologias industriais foram substituídas por metatecnologias de informação, as organizações, como reflexo dos seus Estados, também mudam de formato. Novas arquiteturas de gestão e de informação são desenvolvidas e a economia da informação, hoje tão decantada, mas que não é nova, como afirmado por Petit,<sup>5</sup> substitui a troca material baseada na terra e nas economias industriais pela troca imaterial de informações. Desde 1960 tomamos consciência que as mudanças se realizam e em grande velocidade, revirando os conceitos de tempo, espaço e fronteiras, o que altera os processos de decisão.

O homem a cada vez que muda seu sistema de escrita muda também seu “sistema de representação de mundo”<sup>6</sup> e devemos nos interrogar se vivemos uma mudança de suporte ou de regime. A inteligência de um país, com seus fluxos privilegiados de informação, também ganha novos contornos em sua forma de se fazer representar.

Efetivamente, a cada mudança paradigmática, o discurso sobre a inovação nos conduz a mutações de pensamento, quando cada geração vai se posicionar nesse movimento com o olhar que distingue as tecnologias que promovem essa revolução, pela constante substituição de suportes. A cada nova geração as vidas são permeadas por essas tecnologias de forma muito mais intensa. O pior para a análise é o fato de nos prender a um só valor “estritamente técnico ou econômico da inovação”.<sup>7</sup> É o risco dos Estados democráticos que, pela estrutura informacional, tornam-se cada vez mais tecnocráticos, e nos quais a resposta é sempre dada pelo sistema e pelo sistema técnico.

As tecnologias existem, as mudanças também, elas fazem parte da sociedade que nos circunda. Nos próximos vinte anos ou mais, ainda estaremos vivenciando o impacto desse novo paradigma técnico-econômico. Mas é necessário separar o que é um efeito da moda e o que realmente representa uma mudança a ser analisada em produções historiográficas com o aprofundamento necessário, por seus reais problemas e agregações. Antes que os “discursos direcionados” ou os interesses particulares mascarem a nossa realidade “é necessário instituir de forma deliberada, a dis-

---

5 PETIT, Pascal. Estrutura e desenvolvimento de uma economia baseada no conhecimento: implicações para políticas. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E. e ARROIO, Ana. (orgs.) *Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto, 2005, p.131-160.

6 JEANNERET, Yves. La relation entre médiation et usage dans les recherches en information-communication. In: *Actes du Colloque Médiations et Usages des Savoirs et de L'information: Un Dialogue France-Brésil (Réseaux Mussi)*. Rio de Janeiro: Instituto de Comunicação e Informação Científica e tecnológica em Saúde/FIOCRUZ, 2008, p.37-59.

7 CALLON, Michel. L'innovation sociale: quand l' économie redevient politique. In: KLEIN, Juan-Luis e HARRISSON, Denis. (dirs.) *L'innovation sociale: émergence et effets sur la transformation des sociétés*. Québec: Presse Universitaires du Québec, 2007, p.17-42.

tância necessária, e reconstruir, pacientemente, os níveis de observação”.<sup>8</sup> O Estado informacional é, sobretudo, um Estado de conteúdo e inteligência que constrói uma identidade agregadora e única, e não um reproduzidor de técnicas e tecnologias globalizadas. Ou seja, ele é capaz de desenvolver mecanismos pela coesão e não pela dispersão.

Quando analisamos as características do Estado informacional percebemos que ele nasce da transformação de uma economia “globalizada” e utiliza as capacidades tecnológicas informacionais anteriormente inexistentes, num hibridismo de responsabilidades dos setores público e privado.

A característica desse novo formato de Estado é ainda um painel em mosaico, que impõe programas e não uma verdadeira política que traduza a natureza em mudança dos governos. As políticas de informação sofrem diretamente as implicações do fenômeno de grande difusão de informações e acabam por projetar as vulnerabilidades e os efeitos de fragilidade dos Estados, no tecido de uma rede chamada de mundial ou globalizada. Assim, as mudanças e sua regulação influem diretamente nas ações dos países, considerados “inteligentes” e, por consequência, nas políticas. “A liderança tecnológica define a condição hegemônica dos capitais e dos Estados, porque é por meio dela que são impostos os padrões gerais de reprodução e multiplicação da acumulação pelos ganhos tecnológicos”.<sup>9</sup> E esses novos padrões influem potencialmente na própria política nacional de informação e de inteligência.

Porém, o que não deve persistir é a condição de vulnerabilidade, sempre justificada pelo discurso do atraso, mesmo em países como a França e a Alemanha. Atraso em relação a que, a quem, a quais conteúdos? E esse discurso no Estado informacional justifica os planos emergenciais, a urgência, a necessidade de atuar em tempo real. Ações governamentais que evidenciam “um presente onipresente”, um “presentismo”.<sup>10</sup>

Ao analisar a política de informação dos Estados Unidos quando se instaura o Estado Informacional americano, Braman adverte de forma perspicaz que “os governos contemporâneos utilizam a informação e as tecnologias de informação de nova maneira e tais práticas em seu objetivo irão mudar a natureza do poder e do seu exercício, através das políticas de informação”<sup>11</sup> e sobretudo das políticas nacionais de inteligência.

O Estado informacional é o Estado da “invenção”, neologismo criado por Sfez para melhor expressar o seu pensamento: “se considerarmos a intelectualização cada vez maior das práticas, a distinção invenção/inovação desaparece em si mesma”. O Estado informacional se reinventa todos os dias, o que o fragiliza. O tecnicismo de um objeto técnico e a própria

8 JEANNERET, Yves. *Y a-t-il (vraiment) des technologies de l'information ?*, p.67.

9 DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetria, instabilidade e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

10 HARTOG, François. Tempo e patrimônio. *Belo Horizonte. Varia Historia*, v.22, n.36, p.261-273, jul/dez 2006.

11 BRAMAN, Sandra. *Change of state: information, policy and power*.

técnica podem ser considerados como “modo de conhecimento” e é só pelo uso que eles ganham relevo. Assim, como as políticas, os sistemas técnicos entram em consonância com os outros sistemas: o econômico, social, político, onde “uma invenção ganha sentido”. E esse hibridismo de sistemas depende de três pontos para se tornar realmente uma inovação desejada por todos os governos:

A participação no sistema global, econômico e político, não somente na posição de receptor; a sua difusão no corpus social, feita sem obstruções, sem lesar os interesses mais importantes; ser parte integrante dos dispositivos sociais e econômicos, a tal ponto que se tornam imperceptíveis.<sup>12</sup>

No Estado informacional os discursos governamentais falam da inexistência de políticas de informação. Entretanto elas existem, principalmente nos países centrais, mas travestidas em programas, e assim devemos analisar essa nova formatação, divulgação e localização na hierarquia governamental e verificar, sobretudo, a serviço de que atores esses planos são colocados.

### **Políticas públicas sobre temas intangíveis**

Políticas nacionais como as de informação e inteligência são pouco percebidas pela sociedade. “Diferentemente da política econômica, de saúde, de educação, elas abordam objetos intangíveis”.<sup>13</sup>

Desde 1980 numerosos problemas em relação à identidade das políticas de informação ainda persistem. Temas tradicionais continuam a surgir como: a ausência de vontade política direcionadora de suas ações, a falta de força de estruturas ligadas aos setores de inteligência, científico e técnico e o desaparecimento de agências que conduziam o processo de coordenação das ações informacionais dos diferentes ministérios governamentais. Por tratar-se de objeto intangível, fica difícil determinar “o seu escopo, sua cobertura, seus atores e acima de tudo, onde irão localizar-se na estrutura governamental, como grande central de informações”.<sup>14</sup>

Assim, em relação à informação e à inteligência que um país quer ter e se fazer representar, o Estado não mais aparece como um maestro nos últimos vinte e cinco anos. As informações do país continuam a ser controladas e armazenadas, mas sem um tratamento objetivo, sobrepostas de forma difusa em novos formatos ou suportes, como legalização, proteção e comunicação – apesar de interpretadas e reconhecidas, principalmente

---

12 SFEZ, Lucien. *Technique et idéologie: un enjeu de pouvoir*. Paris: Éditions du Seuil, 2002, p.80.

13 KERR PINHEIRO, Marta M. Política de informação como documento público no estado informacional. In: *Anais do XII ENANCIB- Políticas de informação para a sociedade*. Brasília: UNB/PPGCINF/FCI, 2011, p.1483-1496.

14 KERR PINHEIRO, Marta M. *L'État informationnel et les changements dans les formes de médiations informationnelles des connaissances sur les politiques de l'information*. 2008. Recherche (Post-doctorale en Sciences de l'Information et de la Communication), LERASS, Université Paul Sabatier III Toulouse.

nos discursos, como um tema fundamental para a governança em regimes políticos democráticos.

Entretanto, com o propósito imperceptível da vigilância, a vida privada dos cidadãos é invadida pela facilidade permissiva das tecnologias de informação (TI), justificada pelo tempo marcado pela concorrência, e encurtado pela inovação incremental. Assim “antigos princípios sobre o rastreamento de informações devem ser reinterpretados”, sobretudo, “a partir dos fóruns que emergem da Internet sobre a força das redes sociais”.<sup>15</sup>

A durabilidade e a constância das pressões exercidas no campo da informação e da inteligência refletem as formas como estamos usando a informação e nos apropriando do uso das TI. Também revelam o peso da economia da informação e sua “troca de bens digitalizados”, cada vez mais influenciados por padrões e pela escala internacional.<sup>16</sup> Por outro lado, a economia da informação ou do conhecimento, mesmo em pleno crescimento, não é equilibrada no acesso a esses recursos. Novas formas de troca obscurecem as categorias tradicionais de bens materiais, assim como novos comportamentos na sociedade mudam o sujeito da política, pela disseminação das redes virtuais que transformam atitudes, hábitos e recriam, a todo momento, a demanda informacional.

As disciplinas ou ciências mesclam-se para formar redes, ideias, o que obriga a modificação do campo legal. As práticas e os discursos disciplinares passam a ser traduzidos pelos artefatos técnicos traduzidos em atores isomórficos: “powerpointização”.<sup>17</sup> As fronteiras físicas alargam-se em espaços de intangibilidade, demarcados por satélites e fibras óticas. Os sistemas jurídicos, anteriormente maiores delimitadores, desaparecem com todas as mudanças, ou vem a reboque, com normas éticas e de comportamento, englobando os novos hábitos e os discursos, as práticas culturais, as estruturas de conhecimento, as formas organizacionais e os procedimentos de decisão. As políticas de informação e inteligência tornam-se também reativas nesse movimento híbrido de público e privado. Sem precisão e sem impor os seus valores, o Estado “se insere, então diretamente, nos ritmos e temporalidades rápidas da economia de mercado de hoje, chocando-se e aproximando-se dela”.<sup>18</sup>

A política de informação é aquela que engloba leis e regulamentos que lidam com qualquer estágio da cadeia de produção da informação, desde a sua criação, processamento (natural ou artificial), armazenamento, transporte, distribuição, busca, uso e a sua destruição. Assim é capaz de

15 BRAMAN, Sandra. *Change of state: information, policy and power.*

16 BARBET, P. e LIOTARD, I. L'économie de l'information entre nouvelles formes de relations marchandes et nouvelles modalités de régulation. In: LEBRAVE, Jean-Louis. (ed.) *La société de l'information et ses enjeux.* In: *Actes du Colloque de Bilan du Programme Interdisciplinaire "Société de L'information"*. Lyon: CNRS/ENS/LSH, 2005, p.26-28.

17 TARDY, Cécile ; DAVALLON, Jean e JEANNERET, Yves. Les medias informatisés comme organisation des pratiques de savoir. In: *Organisation des connaissances et société des savoirs: concepts, usages, acteurs.* Toulouse: Université Paul Sabatier- LERASS- MICS, p.169-184, 2007.

18 HARTOG, François. Tempo e patrimônio, p.270.

orientar a diferenciação terminológica, os processos de mudança em torno da informação e assim estabelecer o que é “novo” em termos informacionais.

Para Braman, as antigas leis e regras abandonadas podem exercer novas funções, como se observa nos Estados Unidos com o Estado informacional. A maior parte das estruturas ainda permanece. Porém, o poder informacional muda os conteúdos, as regras, instituições, ideias e símbolos, em uma demonstração clara de que outras formas de poder são perseguidas e podem emergir num novo tipo de sistema. A política nacional de informação e a de inteligência devem estabelecer um diálogo, para melhor compreensão da mudança do Estado e para analisar a forma que assume o poder exercido pelo Estado informacional, interna e externamente.

O pensamento econômico e tecnológico, sempre motor e constituinte dos governos, toca-nos tão de perto, sempre direcionado pela intangibilidade da informação, já aparente na legislação, na regulação dos diferentes domínios ou campos jurídicos, e assim não irá poupar as políticas que direcionam e são direcionadas pela informação. Há uma “impregnação ideológica sublinhando o papel das externalidades e o seu papel é dominante na economia da informação”.<sup>19</sup> Ela reflete e exprime o transbordamento da produção de riqueza e sua circulação no mundo e pré-determina “o valor da informação e a informação de valor”.

Se as políticas de informação e de inteligência não forem prioridade para o Estado que se define como informacional e não burocrático, quem se responsabilizará pela diretriz da criação, transformação, fluxo e utilização de informações específicas desse Estado? É necessário mostrar as proximidades pelo tratamento, assim como os hiatos, contradições e conflitos em torno da informação a ser transformada em conhecimento.

Ao estudarmos diferentes países europeus e seus processos de construção de políticas de informação, podemos observar que todos esboçaram um desenho para a inovação política, mas como forma de se adaptarem à força do ambiente informacional, comandado por um *hegemon*, que já se estende demais, além de um já passado “longo século XX”,<sup>20</sup> a persuadir que a sua verdade passe a ser a verdade de todos.

Há hoje uma alta dose de empirismo na construção do conhecimento, no estabelecimento de uma inteligência, especialmente por parte dos Estados que norteavam suas ações pelo espírito da guerra ideológica e ações estratégicas pontuais, em contextos ainda definidos por antigos conceitos de nação e poder. E as políticas refletem esse quadro: com programas, ações emergenciais, fluxos dispersos. É importante ressaltar o emaranhado do político com o empírico provocado por uma sociedade que curiosa e

---

19 BREEN, Marcus. Informação não é conhecimento: teorizando a economia política da virtualidade. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v.6, n.2, p.157-171, jul./dez. 2001. Tradução de Isis Paim e Kátia Thomaz do *Journal of Computer Mediated Communication*, v.3, n.1, dec. 1997.

20 ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.

opostamente é denominada sociedade da informação, do conhecimento ou da inteligência.

A dependência informacional dos chamados países periféricos em relação às economias centrais poderá ser muito mais “difícil de se romper do que a própria dependência econômica ou política”.<sup>21</sup> E isso evidencia, mais ainda, o quanto é crítica uma decisão das políticas nacionais de informação e de inteligência e sua materialização num arcabouço regulatório realista e identificado com a sociedade a que se aplica.

Persistir a análise clássica é um erro. É como se fosse possível pensar que, para compreender o que se passa na constituição da sociedade atual e da economia da informação, basta somente observar as leis e regras, ou medir se essas políticas voltadas para a informação estão a exercício do poder ou não. Mais que isso, é preciso analisar o contexto: os atores envolvidos, as práticas sociais, o ambiente informacional para quem e por quem essas políticas são construídas, ou seja, o regime informacional. Como elucida Braman, “as regras estão frequentemente em conflito entre si e se atrasam em relação a outros processos sociais. E os processos decisórios estão muitas vezes em conflito nos momentos em que as relações entre Estado e políticas estão sempre sob pressão”.<sup>22</sup>

Para Frohmann é necessário que as políticas partam de um regime de informação:

Conjunto mais ou menos estável de redes formais e informais nas quais as informações são geradas, organizadas e transferidas de diferentes produtores, através de muitos e diversos meios, canais e organizações, a diferentes destinatários ou receptores de informação.<sup>23</sup>

Assim, pode ser aplicado a todas as formas de regime informacional que compõem o Estado. O empirismo e as práticas através das inovações técnicas demonstram os diferentes atores da sociedade da informação envolvidos no processo de construção do conhecimento. Há um propósito nas inovações políticas na captação desse conhecimento e novas terminologias tomam o espaço informacional dos governos: capital intelectual, gestão do conhecimento, inteligência competitiva.

Portanto, a adaptação, a reinterpretação ou a substituição de certas leis ou regras ao nível micro, obriga-nos a pensar as políticas de informação e de inteligência a partir da análise dos diferentes regimes ao longo do ciclo

---

21 DANTAS, Marcus. Capitalismo na era das redes. In: LASTRES, Helena e ALBAGLI, Sarita. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Editora Campos, 1999.

22 BRAMAN, Sandra. A economia representacional e o regime global da política de informação. In: MACIEL, M. L. e ALBAGLI, S. *Informação, conhecimento e poder: mudança tecnológica e inovação social*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011, p.58.

23 FROHMANN, Bernd. Taking information policy beyond information science: applying the actor network theory. *Canadian Association for Information Annual Conference*, v. 23, 1995.

de criação, do tratamento, dos fluxos e da utilização da informação, a serem repensadas em seus novos contextos.

A partir da força da inovação, as decisões políticas internacionais e as do setor privado vindas, sobretudo, dos oligopólios informacionais (Microsoft, Apple, HP, e mais recentemente Google, Amazon, Yahoo), tomam a força do *Léviathan* de Hobbes. Passam a ser “os nervos e tendões que movem os membros e articulações de um Estado”. Na verdade, tornam-se reis “da arrogância”.<sup>24</sup> Os princípios a serem seguidos são imbatíveis. Há a política na técnica e a técnica na política. Mas para que um Estado seja informacional é necessário que a informação direcione a política e, ao mesmo tempo, a política direcione o discurso sobre a informação.

Historicamente, a formulação de políticas de informação como as de inteligência governamental é dependente de diferentes tipos de conhecimentos que devem constituir um conjunto de proteção aos diferentes setores envolvidos em suas exigências informacionais. Mas de onde poderá vir a direção a ser dada aos governos sobre os conceitos e a classificação desses conhecimentos? Que campos devem ser contemplados e com quais prioridades? Qual ou quais disciplinas, formadoras de quais agentes ou gestores civis de informações sobre defesa e segurança, poderão orientar os responsáveis ao estabelecimento de políticas de informação e de inteligência? É necessário que se estabeleça o regime a partir do ambiente informacional, e assim retratar as mudanças, o empirismo e a inovação vindos das técnicas, as reais necessidades e os diferentes usos de aplicação da informação. Forçoso é inteirar-se da origem disciplinar das informações e conhecimentos necessários ao governo para a colocação de um quadro legal, capaz de evitar as disfuncionalidades e garantir a sua explicitação em leis.

Em pesquisa desenvolvida na França, em estágio pós-doutoral em 2008, pôde-se concluir que o Estado francês não tem claras as respostas para todos esses questionamentos. Tanto assim que desde 1998 está preocupado, e ainda discursa sobre o “atraso” da França em termos de cultura informacional.

O então Primeiro Ministro Jean-Pierre Raffarin apresentou um plano em 2007 confirmando o propósito do governo francês pela inovação em torno das tecnologias de informação e comunicação (TIC), quando se resgatava o avanço da França na área de criptografia, mas se destacava a urgência de se evoluir e incrementar os processos na era cibernética. Assim, o projeto de um Estado informacional, nomeado de forma particular de “*République numérique*” (República digital), desde a sua apresentação foi colocado pelo discurso do estar atrasado: atraso no uso da internet, atraso no emprego da inteligência e sua influência no mundo. É a França falando da economia

---

24 HOBBS, Thomas. *Leviatán: o la matéria, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011, p.262.

dos bits, da net economia, sempre lembrando que hoje um ano equivale a sete anos da economia anterior. A República digital, que não seguiu a denominação adotada a nível mundial de Estado informacional, apresenta-se como mudança do estado burocrático através de diferentes slogans: República digital, a super República, net economia ou República 2.0.<sup>25</sup>

Lasfargue é um grande crítico desse Estado informacional que se ancora em promessas de distribuição de computadores e cursos de informática para todos. E afirma com sarcasmo que “quatrocentos anos após o bom rei Henri IV que prometia *“la poule au pot tous les dimanches”*, os responsáveis pelas políticas do Estado informacional prometem um “computador para todas as famílias”, para “tornar rápido o que é lento no Estado, fluido o que é denso e abertura ao que é fechado”.<sup>26</sup> É o grande reforço à “categoria do presente: um presente massivo, invasor, onipresente, que não tem outro horizonte além dele mesmo, fabricando cotidianamente o passado e o futuro do qual ele tem necessidade”<sup>27</sup> e sem o apoio das políticas de longo prazo.

### **Políticas de informação e de inteligência no Estado informacional**

Considerando-se as atividades de informação e inteligência como subsidiárias ao processo decisório dos governos, como então valorá-las ou realmente institucionalizá-las, se aparentemente configuram-se como “terras de ninguém” ou teias imperceptíveis, até mesmo nos grandes planos governamentais? Como os Estados irão garantir seu sentido macro como um grande sistema de informação organizado, e seu sentido micro como sistema de informações definido por especificidades?

Pela importância de se ter um sistema como o Sisbin – Sistema Brasileiro de Inteligência – responsável pelo:

Processo de obtenção e análise de dados e informações e pela produção e difusão de conhecimentos necessários ao processo decisório do Poder Executivo, em especial no tocante à segurança da sociedade e do Estado, bem como pela salvaguarda de assuntos sigilosos de interesse nacional. (§2º, art.1º)

É necessário garantir estruturas capazes de reunir dados e conhecimentos produzidos para uso da inteligência. Mas como harmonizar o compartilhamento necessário à criação do conhecimento e os aspectos de privacidade e confidencialidade? Como institucionalizar os serviços de informação e de inteligência de um país, sem políticas que garantam o seu reconhecimento e exterminem o fantasma da repressão causado pela ditadura militar? Esse período da nossa história estigmatizou o setor, tanto

25 REPUBLIQUE FRANÇAISE. Premier Ministre. Comité interministériel à la société de l'information. Cinquième Comité interministériel pour la société de l'information, 11 juillet 2007.

26 LASFARGUE, Yves. *Halte aux absurdités technologiques*. Paris: Éditions d'organisation, 2003.

27 HARTOG, François. *Tempo e patrimônio*.

que mesmo dentro de universidades brasileiras, ainda se despreza, por desconhecimento, ações ou políticas voltadas para a inteligência do Estado.

Mudar o nome de informação para inteligência não é suficiente para se ter legitimidade. É preciso institucionalizar o setor de inteligência e a competência desse órgão através da força de seu quadrante: política externa, defesa, segurança e controle, e não mais uma função de repressão interna. Ser um Estado com um forte setor de inteligência, sem estigmas, denominado “informacional”, a superar a imagem colocada “de tortura, corrupção, violação dos direitos e liberdades civis dos anos de ditadura no Brasil, ou como polícia política e autoritária que ainda assombra a democracia”,<sup>28</sup> certamente é um dos maiores desafios dos responsáveis e atores desta nova “inteligência” de Estado.

Cepik esforça-se por esclarecer sobre o uso restrito do termo inteligência governamental enquanto gerador de conflito informacional. Para o autor, esse uso restrito é necessário por duas razões: (i) pela relevância dos fluxos informacionais gerados na e pela atividade de inteligência e seu limite de cobertura e (ii) pelos riscos para a democracia se os recursos informacionais de inteligência forem utilizados de forma indiscriminada e lesiva ao equilíbrio e bem estar da sociedade. As informações do setor não podem receber o mesmo tratamento de “qualquer insumo informacional”<sup>29</sup> e sua relevância para a decisão é sempre maior do que nas demais organizações civis, pois diferentemente dessas, pode colocar em risco o Estado e as suas relações internacionais, por tratar-se de informações “vitais à sobrevivência nacional”, como afirma Kent:

Só uma consciência aguda dos potenciais conflitivos dessa ferramenta de poder nos permite garantir simultaneamente que ela seja relevante analiticamente para os processos governamentais de tomada de decisão e que ela esteja sob controle dos cidadãos, nos limites postos pelo funcionamento das poliarquias institucionalizadas.<sup>30</sup>

Antunes corrobora com Kent e Cepik e reconhece que a moderna atividade de inteligência se mantém pelo equilíbrio entre fontes de informação cada vez menos clandestinas e cada vez mais ostensivas. Conforme preconizou Kent, a base dos conhecimentos de inteligência deve ser obtida pela pesquisa e observação de dados ostensivos, amplamente divulgados e “sem lances românticos”.

É papel das universidades oferecerem, em sua interdisciplinaridade, a construção teórica orientadora e o laboratório para o tratamento dos fluxos informacionais estruturados dos principais setores de informação do país.

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

29 CEPIK, Marco. Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação. *Security and Defense Studies Review*, v.2, n.2, winter 2002.

30 KENT, Sherman. *Informações estratégicas*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1967, p.18.

A Ciência da Informação, pelo tratamento e gestão da informação, poderá sempre exercer papel atuante na organização das fontes ostensivas – ou *osint* (*open sources intelligence*). É o tratamento documental dessas fontes oficiais abertas, obtidas de forma legal do macro ambiente econômico, político, histórico, militar, cultural do Brasil e de outros países, pela apropriação das possibilitadoras interfaces técnicas.

É a proporção de filtros e sínteses dessas informações circulantes que pode ser relacionada ao nível de expertise de inteligência de um país. Sabe-se que a análise dessas fontes ocupa a maior parte do investimento e do tempo de coleta de informações nos países centrais, motivo da sua importância nas políticas nacionais de inteligência desses países.

A partir da instalação do novo PTE (Paradigma Técnico e Econômico) das TI, estabeleceu-se o espaço cibernético. Criado em pluralidade de redes, os processos de *input* e *output* de informações invertem-se, o que dificulta ainda mais o trabalho de análise e síntese nos processos de decisão. Ao contrário de se coletar de forma precisa e trazer um leque de possibilidades, recupera-se o máximo e filtra-se uma informação única que se traduza por ação de inteligência. Autores já afirmavam que “inteligência não é apenas segurança nem meramente informação, mas sim a busca e análise de informações necessárias para vencer um conflito entre vontades antagônicas”.<sup>31</sup> Anteriormente, a categorização disciplinar, a limitação de campos, favorecia a precisão na coleta. Hoje, a inovação incremental torna o campo interdisciplinar pela agregação de valor informacional, o que amplia a ação de coletar e exige maior esforço e inteligência para os processos de síntese.

A distinção entre “inteligência” e “informações” recai sobre os meios e técnicas específicos utilizados para obter dados que o “outro está tentando preservar como segredo”.<sup>32</sup> Para a Ciência da informação, a distinção se dá pela capacidade de apropriação, pelo uso ou emprego específico, ou seja, por acertar o alvo informacional, o do saber, onde a informação torna-se clara, por ser compreensível e válida, por ser empregável.

Embora o discurso governamental em torno da informação seja sempre em defesa do democrático, o Estado informacional reflete o espírito de guerra pelo controle de informações. Tanto assim que Braman o define como o propósito deliberado e explícito que, de forma coerente, “coloca o controle da informação, o tratamento, os fluxos e a sua utilização para exercício do poder”.<sup>33</sup> Ou seja, de Estado democrata passa a tecnocrata no uso intensivo de tecnologias e processos inovativos, pela exigência de

31 BRANDÃO, Priscila Carlos e CEPIK, Marco. Brazil's new intelligence system: an institutional assessment. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, New York, v.16, n.03, p.110, 2003.

32 CEPIK, Marco. Inteligência e políticas públicas: dinâmicas operacionais e condições de legitimação.

33 BRAMAN, Sandra. *Change of state: information, policy and power*.

controlar uma variedade de fluxos e de acervos informacionais, e assim atuar no espaço de uma economia dita como mundializada.

## **Estado Informacional, inteligência e as redes**

O campo informacional da inteligência é um campo minado, como explicitado por Cepik:

Não garante de antemão a vitória na guerra nem pode dizer o que vai ocorrer no futuro da política. Embora possa ser decisiva em momentos cruciais na guerra e na paz, em geral os governos contam com a atividade de inteligência para reduzir a incerteza nas suas decisões, para aumentar a segurança nacional e para posicionarem-se melhor no sistema internacional.

Ao trabalhar, sobretudo com a informação de acesso negado pelo oponente, a política de inteligência, ancoradouro de diferentes áreas estratégicas, não pode limitar-se apenas à defesa e segurança. Seu campo está em constante ampliação: segurança cibernética, espionagem na área de tecnologias, espionagem nos agronegócios e nas indústrias aeronáutica e aeroespacial, terrorismo, narcotráfico, crime organizado, corrupção, sabotagem, além de atentados contra a segurança nacional.

O tema sobre os elementos do programa de segurança cibernética dos EUA é bastante controverso desde o governo Bush, pela intensidade de sigilo que o rodeava. O excesso de restrições informacionais ainda se impõe na maior parte dos países. Como alertou Aftergood, falta ainda “educação, sensibilização e debate sobre as questões políticas e jurídicas, sobre o que é real ou imaginado, sobre as áreas da privacidade e das liberdades civis”.<sup>34</sup> O autor defende a transparência como forma de ter a comunidade como parceira na discussão da melhor forma de um país usar o seu conhecimento, a sua inteligência, com a supervisão e proteção adequada da privacidade e das liberdades.

A política deve ajudar a estabelecer o equilíbrio entre classificação e desclassificação de informações. Evitar o excesso de classificações de informações que não mais exigem proteção, para um desejado compartilhamento e melhor uso da inteligência de um país pela sociedade, em geral. A transparência aproxima a sociedade e estabelece laços mais firmes de mútua confiança entre governantes e governados. A política, como mediadora deste processo, é o melhor arcabouço para definir de maneira clara os elementos legais, as autoridades, a significativa participação pública, pela legitimação de seus atores.

---

34 AFTERGOOD, Steven. DNI Drags Heels on GAO access to intelligence. In: *Secrecy News*, Wednesday, mar. 2011. Disponível em: <[http://www.fas.org/blog/secrecy/2011/03/dni\\_gao\\_access.html](http://www.fas.org/blog/secrecy/2011/03/dni_gao_access.html)>. Acesso em: 12/04/2011.

As tecnologias de informação deste século são qualitativamente diferentes daquelas do passado no que tange à capacitação dos Estados em proteger seu sistema nacional de segurança e ter ao mesmo tempo, pela transparência, a sociedade como aliada. A mobilidade na comunicação e o acesso à informação têm um novo potencial político, em suas dimensões geográficas e de comunicação, pelas interfaces técnicas, dentro de uma ação social que atinge os diferentes grupos da sociedade. Essa mobilização ocorre quando “a formação da comunidade é combinada com seu potencial de ação”.<sup>35</sup> Cabe aqui uma advertência feita por Dupas, ao se referir à proliferação de olhos eletrônicos “numa sociedade em que o *medo* e a busca da *segurança* são o tema mobilizador por excelência”. Tais dispositivos eletrônicos podem tornar-se “arma do desejo – insaciável por mais informações – transformando os detentores do poder – Estado, empresas e indivíduos – em delirantes *voyeurs*”.<sup>36</sup>

Sem direção política de longo prazo e participação social, as ações de inteligência aumentam seu campo de instabilidade, veem dificultada sua institucionalização e estão sempre em mudança nos espaços de governo. É pela informação orientada por políticas públicas que a inteligência cria com a sociedade a identidade nacional, no uso das tecnologias de informação, na construção de conteúdos disponibilizados. O relatório “Informação, tecnologia, identidade nacional e coesão social: um Projeto de Futuras Tecnologias e Poder Global, Riqueza e Conflitos” abaixo citado, desenvolvido no CSIS (Center for Strategic and International Studies), teve por objetivo fornecer insights estratégicos e soluções práticas de políticas para tomadores de decisões, especialistas em segurança nacional global. Nele, Braman já alertava para a tríade tecnologia, identidade nacional e coesão social. Também afirmava que mesmo os analistas de inteligência e de práticas de vigilância dos EUA ignoraram o potencial uso das tecnologias de informação para mobilização política e formação de identidade “através da eficiência da atuação dos grupos, sejam eles grandes ou pequenos, com ligações estreitas ou dispersas, com vínculos fortes ou fracos”.

São tecnologias que capacitam ondas de ações de colaboração política, dependendo do foco e a direção dada pelo projeto político. Diferentemente das outras tecnologias para uso dos serviços de informação, são utilizadas pelos indivíduos e grupos, sem previsão do esgotamento de suas potencialidades, já que grande parte do acervo atual da infraestrutura global ainda não é utilizada.

Por desconhecimento das potencialidades e da apropriação possível dessas tecnologias, há ainda muita vulnerabilidade dos satélites, da segu-

35 BRAMAN, Sandra. *Information technology, national identity & social cohesion: a report of the project on technology futures and global power, wealth, and conflict*. Washington: Center of Strategic and International Studies - CSIS, 2005.

36 DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetria, instabilidade e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

rança cibernética, e possíveis falhas de energia. A mesma infraestrutura que “carrega a informação para dar suporte à economia, à inovação e à atividade militar” é a encarregada de levar as comunicações usadas para organizar os grupos terroristas e suas atividades. O mesmo sistema de informação que apoia a educação “pode ser utilizado pelos cartéis de droga”.<sup>37</sup> Proteger as diferentes redes de computadores é proteger privacidades, já que as guerras do mundo pós-moderno podem ser estabelecidas pura e simplesmente pelo ataque aos sistemas de informações vitais ao funcionamento do Estado e da sociedade, já altamente impregnados e dependentes das novas tecnologias de Informação. O equilíbrio a ser alcançado localiza-se em não permitir a intrusão e, ao mesmo tempo, não permitir a interrupção do nosso desenvolvimento inovativo.

## Conclusão

Parceira da sociedade, a inteligência deve localizar-se diretamente junto aos chefes de Estado, como apoio à decisão sobre os fluxos de informação. O diálogo da política nacional de informação e a de inteligência é emergente no Estado informacional. O volume de descentralização de fluxos de informação e os usos reais da rede são difíceis de serem previstos e coordenados por uma só política. E devem ser prioridade, ou consideradas a espinha dorsal física do sistema executivo, como o lugar mais adequado ao controle dos fluxos de informação.

A importância histórica da colaboração internacional baseada no compartilhamento de conhecimento técnico e científico contribui enormemente para elevar e crescer a liderança tecnológica de outros países. A confiança é criada na rede da sociedade científica pela identidade de interesses. A combinação da variedade de conteúdos e suportes pode estabelecer identidades que alcancem diferentes grupos, em diferentes linguagens. Dinâmicas sociais podem ser mapeadas dentro de um vasto campo de propósitos: históricos, sociais, culturais, econômicos e até de níveis básicos de desenvolvimento tecnológico. É o resgate da experiência dos usuários e as suas motivações informacionais.

O campo de pesquisa das políticas de informação e de inteligência no Estado informacional ainda é imaturo. A Sociedade da Informação desvia o foco para as técnicas e o aparato de infraestrutura de redes. Proporcionalmente à importância da informação como ativo, estratégia e segurança das nações e empresas, percebe-se a ausência de coerência e interpretação do seu real valor.

A política como processo de longo prazo, “explicitada em leis”, tem sido substituída pela “política como ação” em forma de programas e planos. Os

---

37 BRAMAN, Sandra. *Information technology, national identity & social cohesion: a report of the project on technology futures and global power, wealth, and conflict.*

formuladores de políticas são “obrigados” a se adaptarem constantemente ao mundo virtualizado e à volatilidade do mercado. Acabam por gerar fragmentação como resultado pela adoção acrítica do “soft Power”, da “hegemonia ideológica”,<sup>38</sup> perdendo a perspectiva sistêmica da interatividade entre seres humanos e tecnologia e dos seus reflexos na construção de uma sociedade mais justa e democrática no acesso ao conhecimento.

O Estado informacional traz o discurso da transparência, mas ainda reflete estruturas de autoridade detentoras de conhecimento, não somente para os assuntos sigilosos de segurança nacional. A prioridade ao se construir políticas que sustentem esse novo formato de Estado, principalmente a política de informação e a política nacional de inteligência, deve partir da responsabilidade do chefe do executivo, em um alinhamento tático e operacional coerente, implementado por órgãos e agências, diretamente a ele reportados. A instituição dessa responsabilidade, como o seu adequado suporte legal, é um seguro que a sociedade dispõe contra os desmandos, distorções, descontinuidades e aporias.

O controle informacional não deve existir para combater ou perseguir o cidadão, mas para se filtrar as informações de relevância, de verdadeira inteligência e consolidação de uma desejada identidade nacional. Só assim os sistemas governamentais de informação ganham a confiança e criam identidade com a sociedade. É o que o relatório elaborado por Braman projeta para a evolução do Estado informacional:

O extremo mais positivo deste cenário envolvendo as tecnologias de informação, identidade nacional e coesão social devem partir do restabelecimento da confiabilidade nas atuais estruturas de autoridades detentoras de conhecimentos dos “estados-nação” e das esferas de decisões dos governos.<sup>39</sup>

Caso contrário, as relações de confiabilidade podem tornar-se caóticas, criando um ambiente desagregador e incontrolável para os esforços de desenvolvimento.

---

38 AUN, Marta Pinheiro. *Antigas nações, novas redes*: as transformações do processo de construção de políticas de informação. 2001. Tese (Doutorado em Ciência da Informação), ECO, UFRJ, Rio de Janeiro 2001.

39 BRAMAN, Sandra. *Information technology, national identity & social cohesion*: a report of the project on technology futures and global power, wealth, and conflict.